Anais do XI Seminário Internacional sobre Direitos Humanos Fundamentais

Volume II: Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão

XI SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

ANAIS
VOLUME II: DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO

ISSN 2525-2682

CAPA:
Dutch Ships in a Calm Sea
Willem van de Velde (II), c. 1665
Rijksmuseum

LOCAL:
Plataformas Zoom e Google Meet.

ORGANIZAÇÃO:
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos, Instituições e Negócios (PPGDIN/UFF)

APOIADORES:

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário (UNICURITIBA)

Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI)

Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)

COMISSÃO CIENTÍFICA

A Comissão Científica foi presidida pelos Professores Dra. Célia Barbosa Abreu, Dr. Fábio Carvalho Leite, Dr. Manoel Messias Peixinho, Dr. Tauã Lima Verdan Rangel e Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr, sendo composta pelos seguintes membros: Alexander Seixas da Costa; Cândido Francisco Duarte dos Santos e Silva; Carla Appollinário de Castro; Cibele Carneiro da Cunha Macedo Santos; Daniela Juliano Silva; Eder Fernandes Monica; Fernanda Pontes Pimentel; Fernando Gama de Miranda Netto; Gilvan Luiz Hansen; Giselle Picorelli Yacoub Marques; Iara Duque Soares; Lívia Pitelli Zamarian Houaiss; Marcelo Pereira de Almeida; Marcus Fabiano Gonçalves; Mônica Paraguassu; Ozéas Corrêa Lopes; Paola de Andrade Porto; Pedro Curvello Sáavedra Azvadarel; Pedro Paulo Carneiro Gasparri; Rafael Bitencourt Carvalhaes; Sérgio Gustavo de Mattos Pauseiro; Wanise Cabral Silva.

COMISSÃO EXECUTIVA

A Comissão Organizadora foi presidida pelos Professores Dra. Célia Barbosa Abreu, Dr. Fábio Carvalho Leite, Dr. Manoel Messias Peixinho, Dr. Tauã Lima Verdan Rangel e Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr, sendo composta pelos seguintes membros: Alex Assis de Mendonça; Alexander Seixas da Costa; Bernardo Henrique Pereira Marcial; Camila Braga Corrêa; Claudia Perini Mantovani; Daniel Fernandes Ferreira; Eduardo Adão Ribeiro; Emmanuelle da Silva Viana; Felipe dos Santos Joseph; Fernanda Franklin Seixas Arakaki; Flávia Dantas Soares; Iara Duque Soares; João Pedro Schuab Stangari Silva; Joyce Abreu de Lira; Letícia de Andrade Costa; Maria José Marcos; Natália Regueira de Oliveira; Nélio Georgini da Silva; Patrícia Levin de Carvalho Cidade; Pedro Paulo Carneiro Gasparri; Rafael Bitencourt Carvalhaes; Renata do Amaral Barreto de Jesus de Oliveira; Rosana Maria de Moraes e Silva Antunes; Simone Brilhante de Mattos; Tatiana Fernandes Dias da Silva; Thales Passos de Oliveira; Thiago Villar Figueiredo; Vitor Oliveira Rubio Rodrigues.

EDITORAÇÃO, PADRONIZAÇÃO e FORMATAÇÃO DE TEXTO

Célia Barbosa Abreu (PPGDIN/UFF)
Tauã Lima Verdan Rangel (UENF/FDCI)

CAPA e DESIGNER GRÁFICO

Dutch Ships in a Calm Sea - Willem van de Velde (II), c. 1665 -
Rijksmuseum - Designer: João Pedro Schuab Stangari Silva

CONTEÚDO, CITAÇÕES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

É de inteira responsabilidade dos autores o conteúdo aqui apresentado.
Reprodução dos textos autorizada mediante citação da fonte.

SUMÁRIO

Apresentação 7
Célia Barbosa Abreu, Fábio Carvalho Leite, Manoel Messias Peixinho, Tauã Lima Verdan Rangel & Viviane Coêlho de Séllos Knoerr

DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO 17

Os entregadores de aplicativo e o auxílio-acidente: uma vitrine da precarização 18
Ludmila Rodrigues Antunes, Victoria Souza e Silva & Wanise Cabral Silva

Políticas afirmativas educacionais e promoção da isonomia material no campo da educação 32
Amanda Alves de Azevedo, Patryk Caverzan & Tauã Lima Verdan Rangel

O conteúdo normativo do direito à alimentação: um estudo dos elementos que definem uma alimentação adequada para os brasileiros 73
Larissa Ladeira Resende Araújo

Atuação dialógica extrajudicial de instituições do sistema de justiça no âmbito dos litígios estruturais da saúde 91
Célia Barbosa Abreu, Flávia Dantas Soares & Marcelo Pereira de Almeida

Relações de trabalho em plataformas digitais de transporte sob a ótica do ativismo judicial 112
Milena Paes Pessanha Castelo Branco Carvalho, Marcelo Pereira de Almeida, Gabriela Jéssica da Silveira & Cibele Carneiro da Cunha M. Santos

Educação e dignidade no cárcere: a remição da pena como instrumento de ressocialização e superação do Estado de Coisas Inconstitucional 136
Tatiana Trommer Barbosa

Alimentação escolar e desenvolvimento humano: uma análise do PNAE como instrumento de promoção de segurança alimentar e nutricional 151
Gabriel Rodrigues Thiengo & Tauã Lima Verdan Rangel

Semeando direitos, colhendo alimentos: atualidade dos ODS na formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural e combate à fome no Brasil 185
Joelton Belau da Silva & Rhadson Rezende Monteiro

O sistema educacional em Israel: entre militarização, narrativas sociais e a construção de imagens dos palestinos 207
Leticia Borges & Manuella Santana

O acesso à educação enquanto direito social: uma análise sobre o tema à luz da teoria do mínimo existencial social 230
Iago Barrozo Ferreira da Silva & Tauã Lima Verdan Rangel

A interferência da congênica mutabilidade da prova em vídeo nos standards probatórios da decisão de pronúncia 258
Ana Rosa Campos, Maria Paula Matos Medeiros & Marina Quirino Itaborahy

Cotas raciais na prática judiciária: uma análise a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça 277
Alexandre de Castro Catharina, Maria Eduarda Souza Barbosa & Thiago José Rodrigues

Educação infantil e infâncias ou infâncias e educação infantil? Uma análise a partir dos direitos fundamentais 291
Alexandre de Castro Catharina & Renata Cristina Pereira Tordoya

Para além da alimentação, a dimensão simbólica da "comida": reflexões sobre a comensalidade e suas implicações no âmbito do direito à alimentação 308
Marjorie Lima da Silveira & Tauã Lima Verdan Rangel

Arte e memória como instrumentos de combate ao autoritarismo na análise do cerceamento militar à dissidência teatral na Região Sul-Fluminense 342
Alejandra Luisa Magalhães Estevez, Maria Eduarda da Silva Ramos & Pedro Alvarenga Nardelli da Cruz

Acesso inautêntico à justiça e o direito à moradia: da litigância predatória no PMCMV às respostas sistêmicas do Judiciário.....357
Andreia Diniz Feitosa, Lucas Evangelista de Menezes & Rafael Freire Ferreira

Uma história da geopolítica da fome? O enfrentamento da fome no contexto do Estado brasileiro no período de 1930-2000.....419
Luísa Gomes Perovano, João Henrique Vidigal Sant'Anna & Tauã Lima Verdan Rangel

Privatização da educação: o impacto do neoliberalismo na educação brasileira.....447
Alana Antunes Vicente de Figueiredo, Flávia Regina Vasconcelos dos Santos & Córa Hisae Monteiro da Silva Hagino

Dando à luz nas trincheiras: a violência reprodutiva como política eugenista em Gaza.....457
Isabella Freitas Ferrás & Lúcia Souza d'Aquino

Doenças crônicas e telemedicina: desafios e oportunidades no cuidado.....471
Rodrigo Luiz Deloss Hepp, Davide Carlo Cerutti & Janaína Rigo Santin

A plataformização como forma de organização, gestão e controle: novas faces da precarização do trabalho doméstico feminino.....480
Mariane Pereira Rodrigues, Wanise Cabral Silva & Ludmila Rodrigues Antunes

A função social: desafios da função social dos contratos como instrumento de limite ao liberalismo.....502
Lourenço Munhoz Filho, Matheus Campos Munhoz & Pedro Ribeiro de Moraes Fagundes

Judicialização da saúde e processo estrutural: uma análise do Projeto de Lei nº 03/2025 à luz das boas práticas processuais.....516
Pedro Germano dos Anjos, Ana Karina de Jesus Santos & Carla Helen Santos Sousa

Raça e pena: uma análise da desigualdade no sistema penal brasileiro.....541
Cintinara Aparecida de Oliveira, Nicole Maria Silva Próspero & Rafael Bitencourt Carvalhaes

Os Tribunais de Contas como vetores do direito fundamental à probidade e à boa administração pública 561
Marlon Fonseca Corrêa

O acesso à justiça como direito fundamental de segunda dimensão no brasil: novas tecnologias e inteligência artificial em prol de um processo judicial eficiente e efetivo 579
Orlando de Souza Padeiro Filho

O acesso à moradia enquanto direito social: uma análise sobre o tema à luz da teoria do mínimo existencial social 603
Anna Júlia Perez dos Reis & Tauã Lima Verdan Rangel

Os precedentes e a competência material da Justiça do Trabalho.....635
Benedito Gonçalves Patrão & Sandro Egidio Maciel de Andrade

As múltiplas facetas dimensionais práticas do Estado de bem-estar na sociedade hodierna: análise integrativa e interdisciplinar entre qualidade de vida, políticas públicas e relações sociais, comparar os três é fazer a coisa certa?.....654
Gabriel do Carmo Pereira, Leonardo Costa de Paula & Vanessa de Fátima Terrade

Neoconstitucionalismo, ativismo judicial e a efetivação de políticas públicas 676
Marcelo Pereira de Almeida, Samuel Dias da Cruz Queiroz & Weslley de Almeida Paiva

Estudo crítico sobre projetos federais de locação social via parceria público-privada 694
Luis Antonio Gonçalves Pires & Rogério Pacheco Alves

Pobreza energética como violação de direitos humanos fundamentais: entre o mínimo existencial e a justiça energética 717
Bruna Duarte Teixeira Martins Oliveira

APRESENTAÇÃO

Estes Anais são o produto do XI Seminário Internacional sobre Direitos Humanos Fundamentais, que é um evento anual, de iniciativa do grupo de pesquisa em Direitos Fundamentais/UFF, cadastrado no CNPQ, sob a liderança da Professora Dra. Célia Barbosa Abreu, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos, Instituições e Negócios/UFF, no ano de 2025 com especial apoio do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), representado pelo Professor Dr. Fábio Carvalho Leite; do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania – do Centro Universitário (UNICURITIBA), representado pela Professora Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr; da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, representada pelo Professor Dr. Tauã Lima Verdan Rangel; além do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), representado pela pessoa do Professor Dr. Manoel Messias Peixinho (PUC-Rio, UCAM).

Neste ano, o colóquio foi realizado mais uma vez no formato on-line, diante da ausência de financiamento e do fato de se tratar de um evento totalmente gratuito. Ademais, no âmbito das palestras, foram priorizados debates acerca da Liberdade de Pensamento, de Comunicação & Mídias Sociais, sendo recebidas, no entanto, apresentações/comunicações de pesquisas em torno dos mais variados temas de direitos humanos e fundamentais nos grupos de trabalhos. O simpósio foi realizado nos dias 09 e 10 de junho de 2025, contando, portanto, com a participação de juristas estrangeiros e brasileiros nas palestras e nos grupos de trabalho, nos turnos da manhã e tarde.

Na manhã do dia 09, o começo do evento se deu com uma Mesa de Saudações, contando com a participação dos docentes: Profa. Dra. Célia Barbosa Abreu (PPGDIN/UFF), Prof. Dr. Fábio Carvalho Leite (PUC-Rio), Prof. Dr. Manoel Messias Peixinho (PUC-Rio, UCAM e IAB), Prof. Dr. Tauã Lima Verdan Rangel (FDCI), Profa. Dra. Viviane Côelho de Séllos Knoerr (UNICURITIBA), personificando as principais instituições que se voltaram para a realização desta edição do seminário.

Com isso, ocorreu a realização da Conferência de Abertura, ministrada pelo Prof. Dr. Fábio Carvalho Leite, intitulada: “Desafios da liberdade de expressão no Brasil”. O Prof. Fábio fez Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio (1999), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio (2002) e doutorado em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2008). Professor Associado 2 (de dedicação exclusiva) da PUC-Rio. Bolsista de Produtividade em Pesquisa (PQ) do CNPq. Bolsista Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Membro do "International Consortium for Law and Religion Studies" (ICLARS). Membro do Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa. Membro do Fórum Permanente de Liberdades Civis da ESAP - Escola Superior de Advocacia Pública (PGE-RJ). Membro do Fórum Permanente de Mídia e Liberdade de Expressão e do Fórum Permanente Direito e Religiões, ambos da EMERJ (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro). Pesquisador Associado do CEDIRE - Centro Brasileiro de Estudos Direito e Religião. Membro da Aliança Lusófona pela Liberdade Religiosa. Professor Associado 3 dos cursos de graduação em Direito e da pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional da PUC-Rio. É Coordenador da área de ênfase em Estado e Sociedade do curso de graduação em Direito da PUC-Rio. Coordenador do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Departamento de Direito da PUC-Rio. Coordenador da PLEB - Grupo de Pesquisa sobre Liberdade de Expressão no Brasil. Pesquisador do NUPELEIMS (Núcleo de Pesquisa Liberdade de expressão e de imprensa e Mídias Sociais da Emerj (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro). Integrando a mesa, na qualidade de mediador, o Prof. Dr. Rafael Bitencourt Carvalhaes, Doutor em Direitos, Instituições e Negócios-PPGDIN-Universidade Federal Fluminense - UFF, mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-UNIRIO, especialista em Direito Civil Constitucional pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, especialista em Direito Público e Privado pela UNESA/FEMPERJ e bacharel em Direito pelo Centro Universitário da Cidade. Aprovado em 1º lugar no Concurso Público de provas e títulos destinado ao provimento do cargo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais - Área Direito. Atualmente, é Professor do curso de Direito do Campus Rio Pomba-Instituto Federal Sudeste MG. Tem experiência na área de

Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Direito Penal, Teoria e Filosofia do Direito. Pesquisa questões teóricas e práticas relacionadas ao papel das Supremas Cortes no cenário jurídico e político atual.

Finda a Conferência de Abertura, foi realizada da 1ª Mesa de Palestra, contando com um palestrante e uma mediadora. Como palestrante, figurou o Prof. Dr. Jacobo Dopico, cuja fala foi intitulada: "Temos algum problema na Espanha com crimes relacionados à liberdade de expressão?". O palestrante é Professor de Direito Penal na Universidad Carlos III de Madrid, onde é Diretor do Curso de Pós-Graduação em Compliance e do Mestrado em Direito Penal, Econômico e Empresarial. Formado em alemão, foi pesquisador nas Universidades de Munique, Bonn e Marburg, obtendo seu doutorado cum laude e o Prêmio Extraordinário de Doutorado. Também foi Pesquisador Visitante e Professor nas Universidades de Columbia (Nova York), Cambridge (Reino Unido), Modena (Itália), La Sapienza-Unitelma (Itália) e Libera Università Internazionale di Studi Sociali (Itália). Professor e conferencista em universidades da Europa, América e Ásia, foi assessor e consultor de diferentes instituições públicas espanholas e estrangeiras, bem como de organizações internacionais, avaliador de várias revistas especializadas e colaborador de agências de avaliação da qualidade acadêmica. Desde 2023, é presidente da Comissão de Direito I da Agência Espanhola de Avaliação e Credenciamento da Qualidade (ANECA), responsável pela emissão de credenciamento para acesso aos corpos de professores universitários e palestrantes universitários. Suas linhas de pesquisa se concentram na Teoria Jurídica do Crime, Direito Penal Empresarial, crimes de expressão e Política Criminal. Escreveu mais de 80 trabalhos sobre esses e outros assuntos, incluindo as monografias Omisión e injerencia en Derecho penal (2006), Derecho penal de la construcción (coautor; 2a ed. 2012), Prisiones de empresa, reformatorios privados (2011) e Transmisiones atípicas de drogas (2013), bem como o manual Derecho Penal Económico y de la Empresa (oautor; 1a ed. 2018, 2a ed. 2024). Na última década, dirigiu e coordenou vários trabalhos coletivos dedicados a analisar as reformas penais na Espanha e propor soluções alternativas, que às vezes tiveram repercussões legislativas (diretor de La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Proyecto de Reforma de 2009: una reflexión colectiva, 2012; coordenador de Estudio Crítico sobre el Anteproyecto de Reforma

Penal de 2012, 2013). Atualmente, ele dirige o Grupo de Trabalho sobre Liberdade de Expressão, que desenvolveu a ferramenta da web LibEx.es. A mediadora convidada foi a Profa. Dra. Fernanda Franklin Seixas Arakaki. Pós-doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense - UFF; Doutora em Direito pela UFF e mestre em Direito, Especialista em Planejamento, implementação e Gestão de EAD pela Universidade Federal Fluminense; especialista em Direito Penal e Processual Penal; Direito ambiental; possui curso superior em Direito, Filosofia e Física pela UFJF. Graduanda em matemática pela UFJF e especializanda em Mídias na Educação pela UFJF. Acadêmica com intenso envolvimento com ensino, pesquisa e extensão. É monitora, gestora e idealizadora de projetos de Pesquisa e Extensão bem como representa a Instituição em eventos nacionais e internacionais (Universidade de Vigo e Coimbra). Atualmente é Advogada Militante, pesquisadora vinculada ao CNPQ, coordenadora de Pós-graduação; Coordenadora adjunta do curso de Direito Matipó e Coordenadora do Núcleo de Inovação acadêmica e internacionalização do Centro Universitário UNIVÉRTIX, Professora da graduação e pós-graduação do curso de direito do Centro Universitário UNIVÉRTIX, membro de corpo editorial da Revista REMAS - Revista Educação, meio ambiente e saúde e docente do curso de direito da Faculdade de Futuro - FAF.

Na sequência, foi realizada uma 2ª Mesa de Palestra, tendo como palestrante o Prof. Dr. Manoel Messias Peixinho, sobre a Temática: “Limitações do Estado à Liberdade de Expressão”. O Professor Peixinho tem Pós-Doutorado. Université Paris, Nanterre (2013-2014). Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, Brasil (2000-2004). Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-RIO, Brasil (1995-1997). Aperfeiçoamento em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-RIO, Brasil (1988 - 1992). Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-RIO, Brasil (1987 - 1992). Graduação em Teologia. Seminário Metodista (1987 - 1990). Atualmente é professor do Departamento de direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-RIO e do Mestrado em Direito da Universidade Cândido Mendes. Coordenador da área de Direito Administrativo do Departamento de direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-RIO.

Professor colaborador da Fundação Getúlio Vargas, da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores do Rio de Janeiro. Presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros IAB. Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro-IDARJ. A militância na advocacia é dedicada, prioritariamente, às matérias especializadas em Licitações e Contratos administrativos, Parcerias Público-Privadas; Saneamento Básico; Responsabilidade Civil do Estado, Tribunais de Contas, Improbidade Administrativa, dentre outras matérias. Como mediadora, atuou a Profa. Dra. Tatiana Fernandes Dias da Silva. Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2019), linha de pesquisa conflitos socioambientais, rurais e urbanos. Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2013), linha de pesquisa conflitos socioambientais, rurais e urbanos. Especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Estácio de Sá (UNESA, 2003). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio,1997). Professora Pesquisadora - Pesquisa Produtividade (2015 até a atualidade) e PIBIQ (2015 a 2019). Coordenadora da Pós-Graduação Lato sensu em Direito da Universidade Estácio de Sá. Professora de Prática Cível, Direito Processual Civil, Direito Civil e Direito Ambiental da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá. Conteudista da Graduação e da Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá. Advogada. Professora substituta da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2011-2013/ 2020-2021 - Campus Seropédica). Gestora Nacional de Cursos Yduqs (11/2018 a 09/2020). Possui estudo e também atua como docente na área de Direito Urbanístico e Direito Agrário (professora conteudista do Projeto Pedagógico da Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Estácio de Sá - 2021). Coordenadora de Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Estácio de Sá (UNESA - Unidade Dorival Caymmi - 2023 - 2025, janeiro).

Na tarde deste dia, foram realizados os Grupos de Trabalho, somando um total de dez grupos, organizados por professores doutores da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense e de outras Universidades, sendo eles: Alexander Seixas da Costa; Cândido Francisco Duarte dos Santos e Silva; Carla Appollinário de Castro; Cibele Carneiro

da Cunha Macedo Santos; Daniela Juliano Silva; Eder Fernandes Monica; Fernanda Pontes Pimentel; Fernando Gama de Miranda Netto; Gilvan Luiz Hansen; Giselle Picorelli Yacoub Marques; Iara Duque Soares; Lívia Pitelli Zamarian Houaiss; Manoel Messias Peixinho; Marcelo Pereira de Almeida; Marcus Fabiano Gonçalves; Mônica Paraguassu; Ozéas Corrêa Lopes; Paola de Andrade Porto; Pedro Curvello Sáavedra Azvadarel; Pedro Paulo Carneiro Gasparri; Rafael Bitencourt Carvalhaes; Sérgio Gustavo de Mattos Pauseiro; Tauã Lima Rangel Verdan; Wanise Cabral Silva.

Na manhã do dia 10, foi realizada a 3ª Mesa de Palestras, composta por dois palestrantes e um mediador. Inicialmente, a Profa. Dra. Viviane C. de Séllos Knoerr, versou sobre a Temática: ”A virtualização das relações sociais: uniformização e polarização”. Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005). Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (1991). É advogada. Professora e Coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba / UNICURITIBA. Realizou estágio Pós-Doutoral na Universidade de Coimbra (2015/2016). Tem experiência em: Responsabilidade Social da Empresa. Dignidade da Pessoa Humana. Cidadania. Ética. Interpretação e Aplicação da Constituição. Tutela de Direitos Difusos e Coletivos. A seguir, o Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr igualmente tratou da Temática: ”A virtualização das relações sociais: uniformização e polarização”. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal. Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Réggio Calábria-Itália. Professor no Programa de Mestrado e Doutorado do UNICURITIBA - PR. Membro correspondente da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Foi Procurador Federal de Categoria Especial e Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná - TRE-PR. Advogado Sênior no Escritório Séllos Knoerr Advogados. É parecerista, palestrante e autor de livros e artigos, publicados no Brasil e no exterior. Como convidado para mediar a mesa, esteve presente o Prof. Dr. Tauã Lima Verdan Rangel. Pós-doutorado em Sociologia Política pela UENF. Doutor e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais

pela UFF. Docente da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Direitos Fundamentais (UFF).

Posteriormente, ocorreu a 4ª Mesa de Palestra, composta por um palestrante e um mediador. De um lado, o palestrante Prof. Dr. Clayton Reis, o qual abordou a Temática: "As fronteiras da liberdade de pensamento". Clayton Reis, Desembargador substituto aposentado do TJPR. Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade Central de Lisboa. Doutor e Mestre em Direito pela UFPR. Especialista em Responsabilidade Civil pela UEM – Universidade Estadual de Maringá. Professor Adjunto IV aposentado da UEM. Professor nos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direito do Instituto Anima UNICURITIBA - Centro Universitário de Curitiba; Professor da Faculdade de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná e da Escola da Magistratura do Paraná. Membro APLJ - Academia Paranaense de Letras Jurídicas. Membro do IBERC, do IAPR e IBDFAM. Autor de 30 livros na área jurídica, sobre Danos Morais, Direitos da Personalidade e Direito de Família. Autor de 2 temas Filosóficos: “Vir, Ver e Vencer – um desafio Existencial do Espírito” e “O Encontro”. Autor de dois livros da coleção Grandes Julgamentos da História, organizado e coordenados pela UNICURITIBA – “Galileu Galilei – A Ciência no Banco dos Réus” e “Os Templários – Os Pobres Cavaleiros de Cristo”, publicados pela Juruá Editora, 2021. Advogado e Parecerista em Curitiba. De outro, na qualidade de mediador, o Prof. Me. João Pedro Schuab Stangari Silva, Professor Universitário nas instituições Unifacig Centro Universitário e Faculdade do Futuro. Secretário de Administração e Planejamento da Prefeitura de Irupi/ES. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense/UFF - Bolsista CAPES. Pós-Graduado em Direito Processual. Bacharel em Direito pelo UniFacig - Centro Universitário e Técnico em Meio Ambiente pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais na linha de pesquisa de Direitos Fundamentais e Relações Privadas da Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Sexualidade, Direito e Democracia da Universidade Federal Fluminense (www.sdd.uff.br). Atua principalmente nos seguintes temas: Direito Constitucional, Direitos Fundamentais, Metodologia Científica, Direito Penal, Criminologia e Direito Digital. Advogado.

A Conferência de fechamento foi ministrada pela Profa. Dra. Irene Portela, intitulada: "O direito à saúde ou à perfeição: desafios éticos da neurosciência". Irene Portela é professora Coordenadora na Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cavado e do Ave, e é a Diretora do Departamento de Direito. É Doutora em Direito Público e das Instituições Europeias em Santiago de Compostela, Espanha. É Pós-Doutora em Direito e Inteligência Artificial pela Universidade Mediterrânea Reggio Calabria, Itália. É mestre em Administração Pública pela Universidade do Minho e pós-graduada pela Universidade de Coimbra e pela Universidade Nova de Lisboa. É investigadora integrada do Centro de Investigação Jus-Gov em Direito da Universidade do Minho. É autora de várias obras em francês, inglês e português, e autora de vários artigos científicos com impacto, indexados a Scopus e à Web of Science. Integrando a mesa, na qualidade de mediador, esteve presente o Prof. Dr. Alexander Seixas da Costa. Professor Associado de Direito Civil da UFF. Docente Permanente do PPGDIN/UFF. Mestre em Direito Civil pela UERJ. Doutor em Direito pelo PPGDIN/UFF. Membro do IBDFAM pesquisa sudeste/sul.

Por fim, o Ato de encerramento contou com a presença da líder do Grupo de Pesquisa em Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito UFF, Profa. Dra. Célia Barbosa Abreu, o Prof. Mestre João Pedro Schuab Stangari Silva, o Prof. Dr. Tauã Lima Verdan Rangel, bem como de Thiago Villar Figueiredo, todos integrantes deste grupo.

Cabe o registro do trabalho dedicado e profissional desenvolvido pelos integrantes da comissão organizadora, cujos nomes passamos a listar: Alexander Seixas da Costa; Bernardo Henrique Pereira Marcial; Camila Braga Corrêa; Claudia Perini Mantovani; Daniel Fernandes Ferreira; Eduardo Adão Ribeiro; Emmanuelle da Silva Viana; Felipe dos Santos Joseph; Fernanda Franklin Seixas Arakaki; Flávia Dantas Soares; Iara Duque Soares; João Pedro Schuab Stangari Silva; Joyce Abreu de Lira; Letícia de Andrade Costa; Maria José Marcos; Natália Regueira de Oliveira; Nélio Georgini da Silva; Patrícia Levin de Carvalho Cidade; Pedro Paulo Carneiro Gasparri; Rafael Bitencourt Carvalhaes; Renata do Amaral Barreto de Jesus de Oliveira; Rosana Maria de Moraes e Silva Antunes; Simone Brilhante de Mattos; Tatiana

Fernandes Dias da Silva; Thales Passos de Oliveira; Thiago Villar Figueiredo; Vitor Oliveira Rubio Rodrigues.

Por derradeiro, cumpre salientar, que é uma enorme satisfação saber que comemoramos o êxito de mais um evento, contando nesta edição com 313 (trezentos e treze) inscritos, 173 (cento e setenta e três) resumos expandidos submetidos e 98 (noventa e oito) artigos completos propostos, da mais alta qualidade.

Niterói/RJ, 1º de dezembro de 2025.

CÉLIA BARBOSA ABREU

FÁBIO CARVALHO LEITE

MANOEL MESSIAS PEIXINHO

TAUÃ LIMA VERDAN RANGEL

VIVIANE COÊLHO DE SÉLLOS KNOERR

DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO

OS ENTREGADORES DE APLICATIVO E O AUXÍLIO-ACIDENTE: UMA VITRINE DA PRECARIZAÇÃO

Ludmila Rodrigues Antunes[1]
Victoria Souza e Silva[2]
Wanise Cabral Silva[3]

Palavras-chave: auxílio-acidente; entregadores de aplicativo; precarização; acidente de trabalho.

INTRODUÇÃO

O presente estudo busca analisar as condições de vida e relações laborais dos entregadores por aplicativo, trabalhadores informais e precarizados. De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE em 2022, existiam cerca de 338 mil entregadores plataformizados no Brasil. Destes, apenas 22,3% realizavam o devido recolhimento para a previdência social. Esta categoria enfrenta acidentes de trabalho cotidianos, dados obtidos em pesquisa realizada pela Unicamp, em 2023, evidenciam que 65,7% dos entrevistados já sofreram algum acidente de trabalho.

Além disso, a categoria padece com a redução da capacidade para o trabalho e com a ausência de indenização ou auxílio por parte da empresa tomadora de serviços,

[1] Doutora em Ciências Econômicas, ludmilaa@id.uff.br. http://lattes.cnpq.br/9402701036391496
[2] Graduanda em Direito – UFF, victoriasouzasilva@id.uff.br. http://lattes.cnpq.br/8456989722781668
[3] Pós-Doutorado pela Universidad de Castilla-La Mancha, Espanha, wanisecabral@id.uff.br. http://lattes.cnpq.br/5790995341120597

quais sejam, as proprietárias de aplicativos de entregas. As variadas formas de informalidade e a radicalização da precarização do trabalho, conjugada à máxima desproteção social e do trabalho dá destaque à importância de retomar a relevância das regulamentações, a partir do olhar sobre os riscos e inseguranças relativos à ocupação selecionada para o presente estudo.

Atualmente, a Lei nº 8.213/91 regula o auxílio-acidente, indenização devida ao segurado que, após a configuração de sequelas advindas de um acidente de trabalho, teve a sua capacidade laboral reduzida. Todavia, em razão da precarização das relações de trabalho, uma categoria específica de trabalhadores vem sofrendo cotidianamente acidentes de trabalho, sem, contudo, obter qualquer auxílio da empresa "tomadora de serviços". Estes são os entregadores de aplicativo.

DA METODOLOGIA

No que tange à metodologia, o presente estudo foi estruturado a partir da organização, seleção e leitura sistematizada da literatura sobre o tema. A presente pesquisa está embasada em contribuições e pressupostos de teóricos cuja relevância é fundamental para a definição e consolidação dos conceitos abordados neste estudo.

Para esse fim, os objetos serão analisados em fontes secundárias, como produções acadêmicas, artigos, livros e demais materiais previamente selecionados. Desse modo, este estudo será conduzido pelo método conceitual-analítico, valendo-se de conceitos e contribuições de autores cujas perspectivas se aproximam dos objetivos propostos, a fim de construir uma análise científica do objeto em questão.

DA PRECARIZAÇÃO

A exploração da mão de obra tem sido considerada, por longo tempo e por distintas acepções teóricas, fonte de riqueza e acúmulo de capital.

As formas de precarização do trabalho e sua alienação no sistema capitalista de produção têm sido interpretadas como fortes fatores da desumanização do trabalho. Inclusive, a partir do uso intensivo de novíssimas tecnologias digitais e formas despersonalizadas de gestão do trabalho, o que, por si só, não representam ausência radical de controle e exploração do capital.

Para Souza, Rodrigues e Santos (2024), a partir de 1970, com o novo modelo de produção *just in time*, a exploração e a precarização tomam uma nova face. Aqui, os trabalhadores, inseridos na dinâmica flexível de produção, devem utilizar da sua subjetividade, diferentemente do que era determinado no modelo fordista de produção.

Contudo, essa subjetividade do trabalhador somente aumenta a produtividade e, consequentemente, a exploração. "Isso porque não se trata do exercício da livre criatividade do trabalhador, mas da captura da sua criatividade em prol dos interesses do capital, interesses esses que são antagônicos" aos da classe trabalhadora (Souza, Rodrigues e Santos, 2024, p. 4).

Nesse sentido, a Reforma Trabalhista surge como via para possibilidade de flexibilizar a acumulação do capital, já que permite terceirizações e contratos de prestação de serviços por tempo determinado, enterrando, portanto, a relação de emprego formal e protegida pelos direitos trabalhistas.

Dessa forma, para Souza, Rodrigues e Santos (2024), a precarização do trabalho se fortaleceu quando se permitiu relações informais entre supostos agentes livres do mercado, mas que, em verdade, em um dos polos, ainda se encontram os trabalhadores. A diferença, hoje, reside no fato de que esses trabalhadores se enxergam como empreendedores, mas não são nada além de trabalhadores desprovidos de direitos trabalhistas.

Nesse novo contexto da exploração do trabalho, foi criada uma falsa ideia de autonomia e trabalho independente, no qual o trabalhador supostamente não tem patrão e, na verdade, é patrão de si mesmo.

Dentre esses trabalhadores, se encontram os entregadores de aplicativo. Segundo pesquisa feita no 4º trimestre de 2022 pelo IBGE, 71,8% dos entregadores por aplicativo acreditavam trabalhar de forma independente, onde a plataforma servia apenas de meio para a realização do trabalho. Consolida-se, então, um mito entre os trabalhadores (Carvalho, Nogueira, 2024, p. 191).

Todavia, embora esse sentimento esteja presente nos entregadores de aplicativo, em verdade, as empresas proprietárias das plataformas em que os trabalhadores "prestam o serviço" influenciam no prazo, nos clientes, nas punições, no valor de entregas e na forma do pagamento (Carvalho, Nogueira, 2024, p. 191). Sendo, portanto, evidente trabalho subordinado, mas sem suas garantias e direitos.

O que se observa hoje, é que o entregador de aplicativo tem se tornado, a cada dia, e em maior número, uma vitrine da desproteção, informalidade e precarização.

DOS ENTREGADORES

Como exposto, os entregadores de aplicativo são uma categoria de trabalhadores que vive a precarização das relações de emprego diariamente.

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE em 2022, o número de pessoas que atuavam como entregadores nas plataformas digitais eram cerca de 338 mil em todo o país. Quanto à média de horas trabalhadas por semana, esta equivale a 47,6 horas, superando em 4,8 horas a jornada semanal dos entregadores não plataformizados.

Já no que tange ao rendimento médio mensal, os entregadores por aplicativo recebiam cerca de R$ 1.784,00 (mil setecentos e oitenta e quatro reais), o que representa somente 80,7% do valor médio recebido por entregadores não plataformizados de R$ 2.210,00 (dois mil duzentos e dez reais). Portanto, o rendimento/hora dos entregadores por aplicativo equivale a R$ 8,70 (oito reais e setenta centavos), enquanto o dos entregadores que não trabalham com aplicativos é de R$ 11,90 (onze reais e noventa centavos).

Ainda, acerca das contribuições para a previdência, somente 22,3% dos entregadores plataformizados realizavam a devida contribuição. Observa-se, portanto, que somente uma pequena parcela da categoria possui acesso à seguridade social.

Já segundo o Dôssie das Violações dos Direitos Humanos no Trabalho Uberizado, realizado pela Unicamp em 2023, foram entrevistados 200 entregadores plataformizados, os quais 51,9% trabalhavam 7 dias por semana e 43,5% tinham como principal fonte de renda as entregas por aplicativo.

Não obstante, a categoria estudada é vítima do acidente de trabalho em seu cotidiano, colocando suas vidas em risco, sem, contudo, poderem ter garantias quanto a qualquer auxílio indenizatório em razão da diminuição da capacidade laboral.

Um estudo resultado de investigações do EpiSAT Entregadores, projeto da UFBA, realizada no ano de 2022, coletou informações de 563 entregadores de todas as regiões do país e "verificou-se prevalência de 44,1% de pelo menos um acidente de trabalho no último ano com entregadores". Ainda, destaca-se a

> [...] elevada prevalência de acidentes de trabalho, chegando a 54,6% entre aqueles com até 28 anos de idade, 50% entre quem trabalha sete dias por semana e 49,1% entre quem trabalha mais de dez horas por dia. Aqueles que vivenciaram conflito com clientes das empresas-plataforma de entrega tiveram prevalência de acidentes de trabalho de 51,3%. Essa elevada magnitude, não identificada em estudos com outras categorias profissionais, evidencia a alta acidentalidade imposta pelo trabalho precário em empresas-plataforma de entrega às quais se vinculam 87,1% dos entregadores deste estudo, e executado nas ruas, haja vista que 82,8% dessas ocorrências foram acidentes de trânsito com recorrência relevante. (Fernandes, Pena, Siqueira, Werneck, 2025, p. 12)

Evidencia-se, portanto, como a categoria é particularmente vulnerável, especialmente no que diz respeito ao acidente de trabalho no trânsito. A precarização enfrentada por esses trabalhadores nas ruas, diariamente, impacta na saúde e na segurança desses entregadores.

Ainda, segundo o Dôssie realizado pela Unicamp, 65,7% dos entrevistados já sofreram acidente de trânsito durante o trabalho, ou seja, mais de 65% já sofreram algum acidente de trabalho desde que iniciaram a sua atuação nas plataformas digitais.

Ademais, 42% já tiveram que se afastar das atividades por conta de acidentes e, destes, 45% ficaram mais de 3 meses afastados e 24% mais de 6 meses. Por fim, segundo a pesquisa, 70% afirmaram trabalhar com medo de se acidentar e para Silvia Santiago, diretora-executiva da Diretoria Executiva de Direitos Humanos (DEDH) da Unicamp e uma das autoras do dossiê, "quando a gente pensa em uma atividade laboral, nada chega perto de 65,7%. É uma tragédia."

Neste contexto, em um país onde, mais de 65% dos entregadores de aplicativo já sofreram acidentes de trabalho, é alarmante que estes acidentados não recebam qualquer auxílio que os indenize nesse sentido, especificamente no que se trata do auxílio-acidente.

Segundo a EpiSat Entregadores, quanto ao período necessário para a recuperação e, consequente, afastamento do trabalho, o estudo destacou que

> Entre aqueles com 15 dias ou mais de afastamento, 80% não tiveram o direito a um período remunerado pela Previdência Social para recuperação da incapacidade gerada pelo acidente de trabalho, em situação de desproteção social, na qual a sobrevivência se torna um desafio para esses trabalhadores. Ademais, a busca por serviços de saúde majoritariamente públicos, de urgência e emergência, dada a natureza aguda do evento, indica a ampliação da demanda e dos custos para o Sistema Único de Saúde (SUS) frente às condições do trabalho plataformizado e seu impacto na saúde. (Fernandes, Pena, Siqueira, Werneck, 2025, p. 13)

Face à desproteção, enxerga-se a solidariedade como fator essencial no cuidado e amparo desses entregadores acidentados.

Nesse viés, a empatia e o cuidado da família e da comunidade constroem uma rede de apoio e auxílio para esses trabalhadores precarizados. É muito comum encontrar

formas de solidariedade via internet, as chamadas “vakinhas”, arrecadando dinheiro para arcar com os cuidados de um entregador após um acidente de trabalho[4][5][6].

Em razão da evidente falta de amparo estatal e empresarial, o movimento “Breque Nacional”, organizado por entregadores de aplicativo de todo o país, ocorre desde 2020 e mobiliza milhares de trabalhadores para exigir melhores condições de segurança e de saúde. A última paralisação ocorreu em abril de 2025 e contou com ações em 70 municípios, além de um ato com mais de 2 mil trabalhadores em frente a empresa Ifood, de Osasco- SP, uma das plataformas digitais de entregas que existem no país[7].

Assim, a insegurança da relação de trabalho e o alto número de acidentes são sentidos todos os dias por esses entregadores. Contudo, as empresas proprietárias das plataformas em nada auxiliam seus trabalhadores, tendo em vista a relação precarizada e informal que se permitiu existir no país.

DO AUXÍLIO-ACIDENTE

O auxílio-acidente, uma preocupação histórica do movimento dos trabalhadores, é, hoje, regulamentado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social.

Segundo seu artigo 86, o auxílio-acidente se materializa como indenização ao segurado e somente é concedido “após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza”, desde que existam sequelas que comprometam a capacidade laboral do trabalhador (Brasil, 1991).

[4] Disponível em: <https://www.vakinha.com.br/vaquinha/meu-filho-trabalha-como-entregador-e-se-envolveu-em-um-acidente-e-quebrou-um-braco-agora-precisar-arca-com-o-prejuizo?utm_internal_source=tags>. Acesso em 20/05/25.
[5] Disponível em: <https://www.vakinha.com.br/vaquinha/ajuda-um-mano-que-sofreu-um-acidente-feio-leandro-victor-hugo?utm_internal_source=show_user>. Acesso em 20/05/25.
[6] Disponível em: <https://www.vakinha.com.br/vaquinha/ajude-o-entregador-que-sofreu-acidente>. Acesso em 20/05/25.
[7] Disponível em: < https://www.brasildefato.com.br/2025/05/01/neste-1o-de-maio-um-mes-apos-maior-breque-nacional-entregadores-fazem-plenaria-para-definir-nova-greve/>. Acesso em: 28/09/25.

A concessão do auxílio depende de perícia médica do INSS, que é o órgão responsável pelo controle e fiscalização do auxílio. A autarquia submete o beneficiário do, até então, auxílio-doença à perícia médica administrativa e, se constatar sequelas que impactem na capacidade produtiva do segurado, concede o auxílio-acidente.

> Afinal, o auxílio-acidente diz respeito a algo que ocorreu no passado e que provocou efeito deletério na saúde do segurado, de modo a marcá-lo em definitivo em sua capacidade de produzir, afetando-o por consequência no alcance de remunerações compatíveis com uma produtividade integral. (Freitas, 2018, p. 73)

Atualmente, o benefício corresponde a 50% do salário-de-benefício e é devido até a data do óbito do segurado ou até a véspera do início de qualquer aposentadoria, já que a sua acumulação é proibida. Contudo, a concessão de outro benefício ou o recebimento de salário não prejudicam a continuidade do auxílio-acidente, nos termos dos §§ 1º e 3º do art. 86 da Lei nº 8.213/91. Já sobre as possibilidades de concessão do auxílio, Schwarz (2012, p. 189) aponta que

> [...] quando o segurado em gozo de auxílio acidente fizer jus a um novo auxílio acidente, em decorrência de outro acidente ou de doença, serão comparadas as rendas mensais dos dois benefícios e mantido apenas o benefício mais vantajoso. O auxílio acidente será suspenso quando da concessão ou da reabertura do auxílio-doença, em razão do mesmo acidente ou de doença que lhe tenha dado origem, e restabelecido após a cessação do auxílio-doença concedido ou reaberto.

Importa destacar que o auxílio e sua concessão passaram por mudanças significativas nos anos de 1995 e 1997, anos estes que modificaram o texto original da lei, permeado de influências das conquistas sociais garantidas pela Constituição de 1988 (Freitas, 2018, p. 17). Em 1995, ocorreu a primeira alteração na Lei. Quanto ao valor do benefício, originalmente, eram previstos três graus de incapacidade e correspondiam a

30, 40 ou 60% do salário de contribuição do segurado. Com a mudança, fora unificado o valor do benefício em 50%. Nesse sentido, aponta Raimundo Simão de Melo:

> Observa-se que, em relação à redação original da Lei nº 8213/91, que assegurava o auxílio acidente de forma proporcional à redução da capacidade de trabalho do acidentado, houve retrocesso e prejuízo para este, uma vez que o benefício é devido na base de 50% para qualquer redução, o que dificulta a sua concessão nas pequenas lesões, visto que é o médico perito da Previdência quem defere o benefício. Por isso, muitas ações judiciais em face da negativa administrativa do órgão segurador. (Melo, 2010, p. 185)

Ainda, em 1997, novas alterações terminaram por prejudicar ainda mais os beneficiários do auxílio, proibindo a sua acumulação com aposentadoria e eliminando a possibilidade de o auxílio refletir na pensão por morte do dependente. Nesse sentido, em 1997, se concretizou, no texto legal, o neoliberalismo implementado pelo governo da época. Sendo assim, as alterações normativas "permitiram reduções e limites para concessões de benefícios previdenciários" (Freitas, 2018, p. 17), estando incluso o auxílio-acidente.

Por isso, em uma interpretação literal da Lei nº 8.213/91, observa-se a sua preocupação exclusivamente produtivista (Freitas, 2018, p. 16), onde somente em casos de diminuição da produção é que existe a possibilidade da concessão do auxílio. A indenização, portanto, está relacionada a quanto o segurado deixaria de receber em razão das suas sequelas, por conta da sua produção limitada no trabalho.

> Identifica-se, em geral, pouca preocupação com a saúde do segurado que, afinal, restou sequelado. O vínculo constitucional estabelecido em 1988 entre saúde e previdência não é lembrado, ao tempo em que se verifica aderência integral à ideologia produtivista na norma. (Freitas, 2018, p. 48)

DOS ENTREGADORES E DO AUXÍLIO

Em razão da intensa precarização e informalidade enfrentada pela categoria dos entregadores plataformizados, mesmo havendo números alarmantes de acidentes de trabalho sofridos pelos trabalhadores, não se vê movimentação das empresas proprietárias das plataformas para prover qualquer segurança aos seus entregadores.

Ademais, não há qualquer auxílio que os indenize quanto a esses acidentes, mesmo havendo diminuição da capacidade laborativa. Como exposto, o número de entregadores plataformizados passa dos 330 mil, sob a análise de dados de 2022. Ainda, somente 22,3% contribuíam para a previdência social.

Nesse sentido, urge o planejamento de políticas públicas efetivas, as quais objetivem a defesa e proteção deste trabalhador enquanto realiza a sua atividade. Entregadores de aplicativo enfrentam longas jornadas, baixos rendimentos, dependência das plataformas e seus algoritmos e, ainda, extrema periculosidade.

O auxílio-acidente é uma indenização devida àqueles que sofrem acidentes de trabalho e que possuem sequelas que impactam a sua produção, contudo, mesmo sendo uma categoria extremamente vulnerável e suscetível a acidentes de trabalho e suas sequelas, os entregadores plataformizados estão excluídos dessa proteção.

Dessa forma, como os entregadores são evidentemente empregados das empresas proprietárias das plataformas, é necessário haver o devido reconhecimento do vínculo empregatício e o recolhimento previdenciário, na forma constitucional e legal, para que, assim, possam ter o seu direito assegurado ao trabalho seguro e às indenizações frente aos acidentes sofridos e às sequelas que impactam na produção laboral.

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exploração da mão de obra, historicamente vista como fonte de riqueza, se intensificou e assumiu novas formas no sistema capitalista, especialmente após os anos

1970 com o modelo *just in time*, que captura a subjetividade do trabalhador em prol do capital. A Reforma Trabalhista contribuiu para ampliar a precarização ao flexibilizar relações de trabalho e enfraquecer direitos, criando a ilusão de autonomia por meio de vínculos informais.

Esse cenário é exemplificado pelos entregadores de aplicativo, que, embora se vejam como autônomos, estão submetidos ao controle das plataformas sem garantias trabalhistas, tornando-se símbolo da desproteção e precarização no trabalho contemporâneo. Em 2022, havia cerca de 338 mil entregadores plataformizados, que trabalhavam em média 47,6 horas semanais, recebendo menos que entregadores não vinculados a aplicativos. A maioria não contribui para a previdência e fica desprotegida diante de acidentes, que atingem mais de 65% da categoria, com afastamentos prolongados e sem auxílio da Previdência Social.

Essa situação transfere custos ao SUS e obriga os trabalhadores a dependerem da solidariedade comunitária, como em "vakinhas" virtuais. Diante do descaso das plataformas e da falta de amparo estatal, surgiram movimentos coletivos, como o "Breque Nacional" em 2025, reivindicando melhores condições de trabalho, saúde e segurança. O auxílio-acidente é um benefício previdenciário regulamentado pela Lei nº 8.213/91 concedido ao segurado que, após acidente de qualquer natureza, apresenta sequelas permanentes que reduzam sua capacidade de trabalho.

Sua concessão depende de perícia médica do INSS e corresponde a 50% do salário de benefício, sendo vitalício, desde que não acumulado com aposentadoria. As reformas de 1995 e 1997 modificaram a lei original e o auxílio-acidente passou a refletir uma lógica produtivista, focada apenas na perda da capacidade laboral e na redução de ganhos, deixando em segundo plano a proteção integral da saúde do trabalhador, conforme previsto pela Constituição de 1988.

Destacada a precarização dos entregadores de aplicativo, que enfrentam longas jornadas, baixos rendimentos, dependência das plataformas e alto risco de acidentes, sem que as empresas proprietárias das plataformas ofereçam segurança ou indenização.

Apesar de ultrapassarem 330 mil trabalhadores em 2022, apenas 22,3% contribuem para a Previdência Social, o que os deixa ainda mais desprotegidos. Embora o auxílio-acidente exista para trabalhadores que sofrem sequelas permanentes de acidentes laborais, essa categoria vulnerável permanece excluída desse direito, reforçando a necessidade urgente de políticas públicas que garantam sua proteção.

Por fim, somente será possível assegurar-lhes o direito a condições seguras de trabalho, bem como às indenizações decorrentes de acidentes e das sequelas que comprometem sua capacidade produtiva, mediante o reconhecimento do seu vínculo empregatício com as empresas proprietárias das plataformas digitais e o consequente recolhimento previdenciário, na forma constitucional e legal previstas.

REFERÊNCIAS

BIAVASCHI, Magda Barros. O direito do trabalho no Brasil – 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

BONAVIDES, Paulo. El carácter pionero de la Constitución de México de 1917. In: FIX-ZAMUDIO, Héctor; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.). Influencia extranjera y trascendencia internacional. Ciudad de México: Secretaría de Cultura; INEHRM; Colección Biblioteca Constitucional. Serie México y la Constitución de 1917. 2017. p. 31-44.

BORGES, Thais. Quatro em cada 10 entregadores já sofreram acidente de trabalho em um ano. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/bahia/quatro-em-cada-10-entregadores-ja-sofreram-acidente-de-trabalho-em-um-ano-0525?utm_medium=share-site&utm_source=whatsapp. Acesso em: 05 set. 25.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU de 25.7.1991, republicado 11.4.1996 e republicado em 14.8.1998.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. NOGUEIRA, Mauro Oddo. Plataformização e Precarização do Trabalho de Motoristas e Entregadores no Brasil. Mercado de Trabalho:

conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho, v.1, p. 173-197, abr. 2024.

CASTANHA, Caína. Trabalhadores por aplicativos paralisam atividades nesta segunda (31) e terça (1º). Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/03/29/trabalhadores-por-aplicativos-do-df-paralisam-atividades-nesta-segunda-31-e-terca-1o/ Acesso em: 05 set. 25.

FREITAS, Carlos Eduardo Soares de. Auxílio-acidente e saúde do trabalhador. 1ª Ed. Salvador: EDUFBA, 2018.

FERNANDES, Rita de Cássia Pereira. PENA, Paulo Gilvane Lopes. SIQUEIRA, Janaína Santos de. WERNECK, Guilherme Loureiro. Trabalho subordinado de entregadores em empresas-plataforma de entrega e acidentes nas ruas: magnitude e fatores associados. Cadernos de Saúde Pública, v. 41, n. 3, p. 1-18, mar. 2025.

GARCIA, Mariana. Uberização deteriora saúde de motoboys. Jornal da Unicamp, 705 ed. Campinas, p. 6-8, abr.-mai. 2024. Disponível em: https://jornal.unicamp.br/edicao/705/uberizacao-deteriora-saude-de-motoboys/. Acesso em: 28 set. 25.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102035. Acesso em: 28 set. 25.

MELO, R. S. Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador. 4. ed. São Paulo: LTr, 2010.

MONCAU, Gabriela. Neste 1º de maio, um mês após maior breque nacional, entregadores fazem plenária para definir nova greve. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/05/01/neste-1o-de-maio-um-mes-apos-maior-breque-nacional-entregadores-fazem-plenaria-para-definir-nova-greve/. Acesso em: 05 set. 25.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 169, p. 101–124, jan.-mar. 2006.

RODRIGUES, Warlla Ticyanne Barros. SANTOS, Emanuelle Pereira de Araújo. SOUZA, Diego de Oliveira. Trabalho e saúde de entregadores de aplicativo em uma cidade do Nordeste brasileiro. **Physis:** Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 34, p. 1-20, outubro, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2023.

ZIBORDI, Marcos. **Greve de entregadores de aplicativos termina prometendo novo "breque".** Disponível em: https://www.terra.com.br/visao-do-corre/pega-a-visao/greve-de-entregadores-de-aplicativos-termina-prometendo-novo-breque,a0c980b27c6bc4324daade274502486clik0jjww.html. Acesso em: 05 set. 25.

POLÍTICAS AFIRMATIVAS EDUCACIONAIS E PROMOÇÃO DA ISONOMIA MATERIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO[1]

Amanda Alves de Azevedo[2]
Patryk Caverzan[3]
Tauã Lima Verdan Rangel[4]

RESUMO

O presente artigo busca elucidar o contexto formacional do Brasil e como suas raízes imperiais, escravistas e colonialistas promoveram as desigualdades sociais estruturais que culminaram na sociedade de classes e consequente exclusão social de grupos historicamente vulneráveis, especialmente os negros e os indígenas, do espaço educacional. No âmbito da educação, essa desconformidade fica evidente quando apenas após a promulgação da Constituição Cidadã passa-se a pensar critérios, por meio da isonomia material para estabelecer a igualdade e a justiça como fundamento para uma sociedade fraterna, como forma de superar a herança escravocrata. Nesse sentido, a isonomia material torna-se uma ferramenta essencial na busca por ações afirmativas que inserem grupos étnico-raciais no mercado de trabalho, nos órgãos públicos, nas instituições de ensino técnico e superior. A metodologia empregada pautou-se na utilização dos

[1] Artigo vinculado ao Projeto de Iniciação Científica "Direitos sociais em vertigem? A (in)efetividade dos direitos sociais à luz do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal"

[2] Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: azevedoamanda573@gmail.com;

[3] Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: patryk.caverzan@aluno.fdci.edu.br;

[4] Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção "Escritos Jurídicos" sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção "Direito em Emergência" (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8802878793841195

métodos historiográfico e dedutivo; do ponto de vista da abordagem, a pesquisa se apresenta como dotada de natureza exploratória e qualitativa. Como técnicas de pesquisa, optou-se pelo emprego da revisão de literatura sob o formato sistemático.

Palavras-chave: Políticas Afirmativas; Direito à Educação; Isonomia Material.

ABSTRACT

This article seeks to elucidate the formative context of Brazil and how its imperial, slave-owning, and colonialist roots promoted structural social inequalities that culminated in a class society and the consequent social exclusion of historically vulnerable groups, especially Black and Indigenous people, from the educational space. In the field of education, this discrepancy becomes evident when, only after the promulgation of the Citizen Constitution, did criteria begin to be considered, through material equality, to establish equality and justice as the foundation for a fraternal society, as a way to overcome the legacy of slavery. In this sense, material equality becomes an essential tool in the pursuit of affirmative action that includes ethnic-racial groups in the labor market, in public bodies, and in technical and higher education institutions. The methodology employed was based on the use of historiographical and deductive methods; from the point of view of the approach, the research is exploratory and qualitative in nature. As research techniques, a systematic literature review was chosen.

Keywords: Affirmative Action Policies; Right to Education; Substantive Equality.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este artigo propõe uma análise fundamental: examinar o vasto e duradouro abismo das desigualdades sociais no Brasil e, posteriormente, analisar como as Políticas Afirmativas Educacionais atuam como um instrumento crucial para estabelecer a Isonomia Material na área educacional. O objetivo aqui é claro: compreender a trajetória histórica e formativa, influenciada pela escravidão e pelo colonialismo, para finalmente concretizar o sonho de igualdade e justiça social que a Constituição Federal de 1988 prometeu.

Por essa razão, começamos pelo item intitulado "A sociedade brasileira em uma perspectiva formacional: racismo, intolerância e violência". É impossível entender a realidade atual sem olhar para a história anterior à colonização e, principalmente, a cruel implementação do sistema escravista que teve início no século XVI. O argumento principal é que o empreendimento colonial, que tinha um caráter exclusivamente

extrativista e se baseava na relação entre açúcar e escravos, não só explorou recursos, mas também criou um modelo social problemático. A situação se agrava com a promulgação da Lei Áurea (1888): apesar de representar um marco político, a abolição se mostrou, de fato, uma "ilusão de liberdade". A falta deliberada de políticas de reparação ou assistência social, como a reforma agrária ou apoio à educação, assegurou a persistência da marginalização e solidificou o racismo como um fator estrutural, e não apenas como algo ocasional, em nossa sociedade.

A transição para a democracia em 1988 abriu novas perspectivas. O item "O reconhecimento da erradicação de toda forma de intolerância como objetivo do Texto de 1988" destaca que a Constituição Cidadã foi ousada: ela delineou um projeto audacioso para construir uma sociedade justa, livre e solidária, fundamentada na dignidade humana. Não se limitando apenas a proibir o racismo, considerando-o um crime sem possibilidade de fiança, a Constituição impôs ao Estado uma responsabilidade ativa e essencial: eliminar a intolerância e buscar a superação da igualdade superficial. O texto da Constituição, afinal, nos convoca a realizar a igualdade material dos direitos, um princípio que exige intervenção e ação concreta.

É nesse cenário de obrigação histórica e de ordem constitucional que se destacam as intervenções do terceiro ponto: "Políticas afirmativas educacionais e promoção da isonomia material no campo da educação". Aqui, examinou-se o crescimento de ferramentas como a Lei de Cotas (Lei 12.711/2012) nas universidades. Essas iniciativas não são apenas soluções temporárias; elas representam a concretização do princípio de "tratar desigualmente os desiguais", reconhecendo que a imparcialidade nos processos de seleção apenas contribui para a manutenção de desvantagens acumuladas. A confirmação indiscutível das cotas pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF n° 186) solidificou a compreensão de que a discriminação positiva se configura como um instrumento legítimo e fundamental para combater o racismo institucional e incentivar uma verdadeira inclusão.

Em termos metodológicos, foram empregados os métodos científicos historiográfico e dedutivo. Assim sendo, o primeiro método foi utilizado no estabelecimento das bases históricas sobre a questão formacional da sociedade brasileira. Já o método dedutivo encontrou, por sua vez, aplicabilidade no recorte temático proposto para o debate central do artigo. Ainda no que concerne à classificação, a pesquisa se apresenta como dotada de aspecto exploratório e se fundamenta em uma análise conteudística de natureza eminentemente qualitativa.

Como técnicas de pesquisa estabelecidas, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. Ademais, as plataformas de pesquisa utilizadas foram o Google Acadêmico, o Scielo e o Scopus, sendo utilizados como descritores de seleção do material empreendido as seguintes palavras-chaves: Políticas Afirmativas; Direito à Educação; Isonomia Material.

1 A SOCIEDADE BRASILEIRA EM UMA PERSPECTIVA FORMACIONAL: RACISMO, INTOLERÂNCIA E VIOLÊNCIA

No que tange à análise da formação da sociedade brasileira, esta teve sua origem com a história pré-colonial, desse modo, não pode faltar um elemento essencial, a presença dos povos originários. No século XVI, ao chegarem nas terras, que posteriormente seriam denominadas Brasil, os europeus encontraram os indígenas organizados em um regime considerado primitivo. Essa organização era incompatível com o regime escravista imposto pelos colonizadores, o que resultou em um longo processo de perseguição e dizimação dos povos originários (Sodré, 1979).

Sob esta perspectiva, Coelho (2000) afirma haver uma disputa de narrativas quanto aos termos “descobrimento” e “colonialismo” pois, para os europeus descobrirem, estava relacionado a revelar ao mundo novas terras e riquezas, já para os

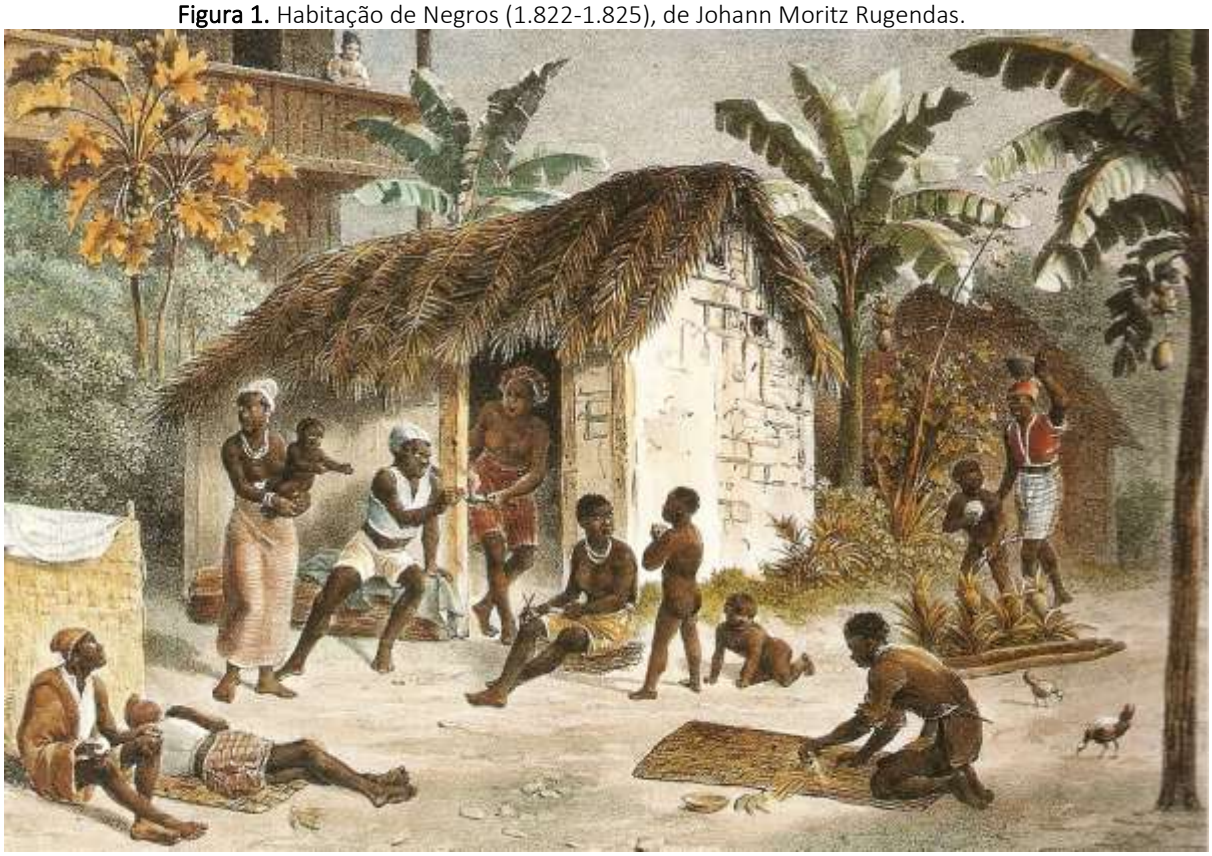
povos dominados, tal termo é ofensivo porque as terras não foram descobertas, elas já eram conhecidas e habitadas. Contudo, navegar, comercializar e conquistar era o lema da época Manuelina (reinado de D. Manuel I) e sintetiza como funcionava a expansão portuguesa. Assim, a navegação fundamentava-se em avanços técnicos, utilizando bússolas, astrolábios e caravelas, acreditando ser possível tornar a terra infinita, eles estavam motivados pela fé ou missão divina e pela busca de riquezas.

Ainda, afirma Sodré (1979) que, ao chegar no Brasil, o colonizador constatou uma ausência de mercado pois, o trabalho das comunidades indígenas era consumido para sobrevivência, de forma que não existia mercado, excedente de produção, ou comércio. Neste sentido, ocorre a gênese da sociedade de classes, a colonização portuguesa implementou, já no primeiro século de ocupação, as estruturas sociais dominantes, na qual, o objetivo era a concentração de riquezas e a consolidação do poder político e econômico da elite colonial. Dessa forma, o autor dispõe sobre o contexto da chegada dos colonizadores:

> O colonizador encontra no Brasil o regime de comunidade primitiva, no qual não havia mercadoria, não havia excedente de produção, a produção era consumida pela própria comunidade, nada era objeto de troca. As comunidades indígenas, não tendo atingido a fase de sua desintegração, por força do desenvolvimento histórico dos instrumentos e da divisão social do trabalho, resistiram às novas relações de produção impostas pelos colonizadores. O indígena não conhecia a atividade servil como o colonizador a encarava. A terra lhe servia para caçar ou para plantar e colher o suficiente ao consumo da comunidade. Não estava em condições de aceitar a escravidão, de encarar o trabalho como o colonizador desejava, e como teve de impor. Aqui se verifica como o traço diferenciador das estruturas sociais, dos regimes de produção, não está no que se produz, mas como se produz. O modo de produção diverso está no fundo do antagonismo entre os indígenas e o colonizador. Daí a dificuldade, em alguns casos a impossibilidade, de servir àquele como mão-de-obra fornecendo o trabalho, na empresa da colonização. (Sodré, 1979, p.69)

A classe dominante controlava todos os meios necessários para continuar no poder. Isto é, a elite explorava os mais fracos e buscava incessantemente manter seus privilégios e favores do Estado. Portanto, nunca se estabeleceu verdadeiramente uma nação com identidade comum, mas uma sociedade de castas, de modo que o acesso era permitido ou negado conforme a proximidade com o rei — concedido a aliados e amigos, e negado ou dificultado aos demais (Tracco, 2014, p. 125).

Figura 1. Habitação de Negros (1.822-1.825), de Johann Moritz Rugendas.



Fonte: Google Imagens, 2025.

Para Novais (1976, p. 56), o trabalho escravo e o que se define como "legado da colônia" são fatores decisivos na formação social brasileira. Assim, as formas de trabalho compulsória divide-se em três dimensões principais, o primeiro dispõe sobre a extensão do trabalho compulsório ou a necessidade da compulsão do trabalho, o segundo, o

escravismo ou a escravidão propriamente dita, já o terceiro, diz respeito a preferência pela escravidão africana. Todavia, Costa (2018) argumenta que o tráfico negreiro foi a solução mais rápida e vantajosa para a exploração do capital brasileiro, tornando-se a atividade comercial mais próxima do que seria denominado capitalismo. Por conseguinte, a autora reitera sob o ponto de vista de Nabbuco (1977, p.44) que "[..] A lucratividade do comércio negreiro crescia com o tempo e por tal razão o comércio tornara cada vez mais ricos os Portugueses, os traficantes e incipientes brasileiros donos de propriedades, transformando-os em verdadeiros "magnatas do Império". Logo, a decisão pela escravidão africana nao foi uma escolha casual mas uma parte essencial para manutenção da estrutura econômica europeia.

De acordo com Monteiro (2001), a interpretação de Caio Prado Júnior (1986) é de que o Brasil, em sua evolução histórica, possui um "sentido" que torna a nação um projeto, cujo objetivo predominante sempre esteve voltado à atuar sob as diretrizes e influências do exterior. Nesse ponto de vista, a descoberta e o povoamento do Brasil fazem parte de um capítulo na história da expansão ultramarina europeia, de forma que a colonização dos trópicos, do qual o Brasil é resultante, assumiu o aspecto de uma vasta empresa comercial focada em explorar os recursos naturais do território virgem em proveito do comércio europeu. Ao contrário das colônias do Norte da América que atraiam os colonos fugitivos de perseguições e que visavam constituir a civilização europeia, a colônia brasileira possuía um caráter puramente econômico, isto é, o colono branco atuava como dirigente de um projeto voltado à acumulação e ao envio das riquezas para o Reino. A produção de cana de açúcar, entretanto, possuía caráter absorvente e monopolizador, pois apropriou-se das melhores terras, resultando em carestia crônica dos gêneros básicos de subsistência, principalmente nos centros urbanos.

Por seu turno, Magalhães (2009) dispõe que a natureza central do sistema de colonização estabelecido pelos portugueses nas ilhas atlânticas (como Madeira, São Tomé e em seguida Brasil) estava fundamentada na exploração comercial de

determinados bens primários. Dentre os bens primários, o produto que mais se destacava era o açúcar, o qual se tornou uma importante fonte de renda nas ilhas em que era viável e evidenciou-se principalmente com a exportação do produto para a Europa. À medida que esse sistema de exploração se tornou mais vantajoso economicamente no Brasil, ele foi transferido e adaptado à colônia.

Figura 2. Negros no fundo do porão (1.830), de Johann Moritz Rugendas.

Fonte: Google Imagens, 2025.

Por conseguinte, a base que sustentava o sucesso e a operação da colônia de exploração era a mão de obra forçada, nesse viés, a escravidão foi um dos alicerces fundamentais para o resultado desse empreendimento. Dessa forma, o binômio açúcar-escravos, consolidou-se no império português e demandava um grande contingente de mão de obra forçada ao trabalho, compostos por pessoas escravizadas, trazidos do continente africano. Sob este aspecto, Magalhães (2009) pontua:

> Açúcar e escravos: a doçura do produto vinha amargada pela violência a que eram forçados os que plantavam, cortavam e transportavam a cana de açúcar e ainda os que moíam, vigiavam a cozedura, purgavam, secavam, enformavam e embalavam o açúcar. Para além da apanha e carreto da lenha para aquecer as caldeiras... Açúcar e escravos, conjugação que vai ter consequências de monta no que se irá passar no Novo Mundo, no Brasil e nas Caraíbas. Porque cedo se articularão. E um não vai sem os outros. Exigindo a violência da captura, prisão e transporte de africanos para as Américas.□□ (Magalhães, 2009, n.p)

Desse modo, a rentabilidade da colônia de exploração era o açúcar, o qual, posteriormente, se transformou em grande produção tropical, deixando de ser uma especiaria cara, utilizada apenas por pessoas com poder aquisitivo e se tornou um produto comum e de consumo muito elevado. Logo, a colônia de exploração, cuja rentabilidade era o açúcar, só se tornou possível através da escravidão dos povos africanos, esse sistema violento moldou o Novo Mundo e inseriu Portugal no topo da economia mercantil europeia e internacional.

Destarte, Sodré (1979, p. 225) observa que "[...] épocas econômicas distinguem-se não pelo que os homens produzem, mas como produzem, isto é, que instrumentos de produção empregam". Nesse sentido, o princípio é de que toda sociedade repousa sobre uma base material e que o modo de produção escravista dominante dos colonizadores portugueses abriu caminho, no Brasil, para a sociedade de classes, transformando profundamente as estruturas sociais. Nessa ótica, a economia colonial brasileira estava subordinada ao mercado internacional e dependia de um aparelho produtivo voltado à exportação. Dessa forma, a característica do aparelho reprodutivo que estava subordinada a capital comercial europeia residia na circulação de mercadorias, o que continuava a manter a dependência estrutural do espaço colonial.

Segundo Pires e Costa (2023), a capital comercial desempenhou papel de destaque na criação das condições objetivas que permitiram a composição e a subsistência do capital escravista-mercantil, nesse sentido, a colônia brasileira é considerada como a criação do consórcio entre o poder pertencente e exercido pelo rei

e o capital comercial. Ademais, essa capital comercial financiou o empreendimento agrícola, viabilizou a mão de obra escrava africana e forneceu os bens de consumo provenientes da Europa e monopolizou a comercialização dos produtos coloniais nos mercados internacionais, controlando, portanto, todo o ciclo econômico desde a produção até o esgotamento, assegurando que os livros fossem concentrados externamente.

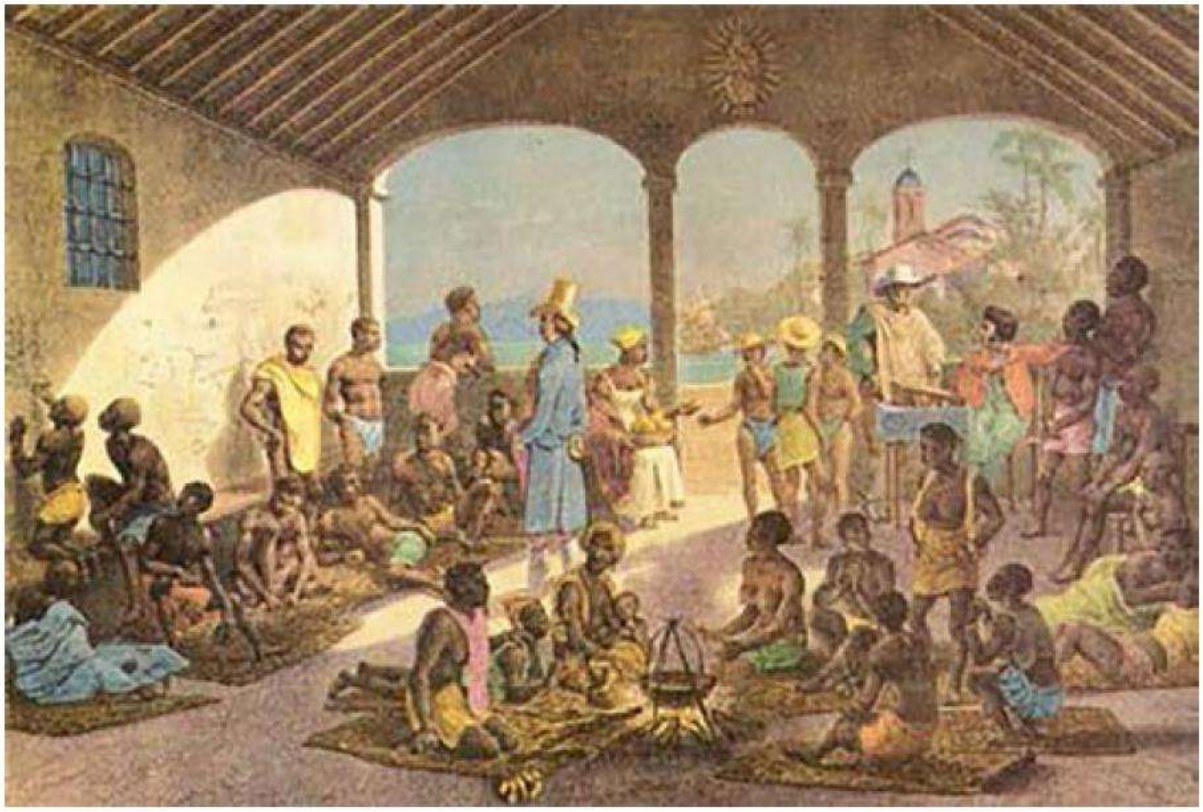
Figura 3. Castigo público (1.835), de Johann Moritz Rugendas.

Fonte: Google Imagens, 2025.

Ademais, os autores afirmam acerca da escravidão como modelo econômico brasileiro que, a produção de Mais-Valia, definida como valor que se valoriza, logo, capital, esta, detinha o escravismo como produtor de mercadorias e de suma importancia para os mercados mundiais. Essa dinâmica da mais-valia condicionava toda a economia colonial e estava relacionada com a subordinação ao capitalismo, já existente na Europa

Ocidental. Dessa forma, o sistema econômico da mão de obra forçada africana estava relacionado a um conjunto de fatores basilares que garantiam sua viabilidade econômica e social. Este sistema dependia da existência prévia do escravismo e da disponibilidade contínua de fonte de cativos, assegurada por instituições como o tráfico transatlântico organizado e dependia também da reposição da força de trabalho no âmbito físico-biológico. Ainda, a ausência de alternativas econômicas válidas à mão de obra escrava significava que dentro do contexto histórico da época não acreditavam em outra forma de produção que garantisse o mesmo nível de lucro, produtividade e controle (Pires; Costa, 2023).

Figura 4. Mercado de escravos (1.835), de Johann Moritz Rugendas.



Fonte: Google Imagens, 2025.

Entretanto, Borges e Costa (2023) argumentam que embora os liberais brasileiros adaptassem e defendessem a escravidão como um modelo econômico essencial, existe

um contraste com os princípios do liberalismo clássico. Na visão do liberalismo clássico, o trabalho escravo não seria tão lucrativo quanto o trabalho livre, isto porque o escravo representa um custo de manutenção e sobrevivência e sem motivação e salário para suprir suas próprias necessidades ficava associado a uma prática contrária à produção.

No entanto, Versiani (1994), dispõe que a análise do modelo econômico baseado na mão de obra escrava africana se concentra em três aspectos principais, o primeiro trata da produtividade diferencial do escravo, contrariando a visão de que o trabalho de que o trabalho cativo seria menos produtivo ou incompatível com a racionalidade capitalista, a teoria econômica sugere que a produtividade diferencial depende da natureza da tarefa e que nesse sentido, alguns trabalhos exigem mais força física como carregar pedras, capinar, que podem ser avaliadas quantitativamente.

Nesses casos, a coação e ameaças são suficientes para assegurar o desempenho. Para esses trabalhos, entende-se que seria mais vantajoso usufruir dos escravos, pois, o senhor é quem determina a quantidade máxima de trabalho, ao contrário do trabalhador livre que pode escolher entre o trabalho e o lazer. Já nos trabalhos onde o elemento qualitativo é mais importante, tal como extração de ouro e reparo de mecanismos, o método mais apropriado é a adoção incentivos positivos, ou seja, a coação não será suficiente para garantir a boa execução do trabalho, podendo gerar inclusive a deliberada má execução do trabalho. Nesse aspecto, para atingir o objetivo esperado é necessário remuneração ou recompensa.

Destarte, a aquisição de escravos obriga o senhor a investir mais capital na compra de escravos, gerando despesas adicionais em comparação com o trabalho de um assalariado, dos quais a supervisão, vigilância, punição, prevenção de fugas e recaptura de fugitivos estavam associadas ao custo da coação. Em contraste, os incentivos monetários para os escravos são tidos como benéficos pois torna viável a acumulação de poupanças para a compra de sua alforria. Nesse sentido, Luna (1982) afirma que:

> Por mais rigoroso e constante que fosse o controle exercido sobre os cativos [....], necessitava-se contar com sua iniciativa e responsabilidade na localização tanto do ouro como dos diamantes. Por esta razão, os mineradores procuravam estimular seus escravos de várias formas. Concediam prêmios por produção; permitiam aos cativos exercerem a mineração em proveito próprio, por certas horas, após satisfazerem a quota devida ao proprietário; na exploração dos diamantes existia uma série de recompensas estipuladas — inclusive a alforria — para aqueles que localizassem pedras acima de determinado quilate. Ademais, o tipo de atividade permitia e estimulava furtos impossíveis de evitar, por mais rigorosa que fosse a fiscalização nas áreas extrativas." (Luna, 1982, p. 43-46 *apud* Versiani, 1994, p. 14).

Por seu turno, a Lei n° 3270 28 de setembro de 1885, denominada Lei do Sexagenários está inserida no contexto histórico de gradualismo (estratégia que caracterizou a proposta do Estado Brasileiro para lidar com a abolição da escravidão) e colonialidade, esta, foi uma tentativa das elites imperiais em prolongar a escravidão legal dos negros no Brasil pelo maior tempo possível. Embora planejadas como uma tentativa de frear o abolicionismo, acabaram por acelerar o declínio da escravidão ao manifestar a precariedade da liberdade e intensificar a insatisfação social (Manoel, 2020, p. 14).

A Lei do Sexagenários, representava uma libertação condicionada, pois, a regra que dá nome a lei, dispunha em seu artigo 3º, § 10, que o escravo com idade superior a sessenta anos estaria livre. No entanto, destacava-se a precarização dessa liberdade, visto que para usufruir desse benefício, a condição era cumprir mais três anos de trabalho para seu ex-senhor, como forma de indenização, dessa forma, o objetivo era atingir a exploração máxima da força de trabalho, até o seu exaurimento completo. Ainda, uma parcela ínfima da população escrava alcançava essa idade, já que a expectativa de vida de um escravo não chegava a ser superior a 30 anos de idade, devido ao trabalho forçado, a má alimentação e a insalubridade. Bem como os escravos sexagenários deveriam permanecer sob domínio do seu antigo senhor, o qual detinha a responsabilidade de cuidar, além de poder utilizar os serviços do ex-cativo na medida de sua força. Além disso, a lei proibia a livre circulação dos ex-cativos pelo país por um período de cinco anos,

sendo obrigados a permanecerem nos municípios onde foram alforriados, se descumprissem essa regra, eram considerados vagabundos e poderiam ser apreendidos para serem empregados em trabalhos públicos ou em colônias agrícolas (Manoel, 2020).

Desse modo, a primeira medida significativa gradualista foi a lei do Ventre Livre, Lei nº 2040 de 1871, esta lei declarou livres os filhos de mulheres escravas nascidos a partir de sua publicação. Entretanto, essa liberdade significou apenas uma ilusão que serviu para manter o cativeiro e reduzir a pressão abolicionista, prolongando a manutenção da escravidão por, pelo menos, mais uma geração. Todavia, a Lei do Ventre Livre não resolveu o problema da escravidão e foi considerada "imperfeita, incompleta, impolítica, injusta, e até absurda" pelos defensores da liberdade. (Manoel, 2020). O autor, por sua vez, continua destacando que a década de 1880 foi marcada pelo aumento da pressão abolicionista formada por grupos nacionais e internacionais, pelo medo de uma grande revolta de escravos no Brasil devido ao crescente número de contestações e fugas para os quilombos e pelas ações provinciais, como as do Ceará (março de 1884) e do Amazonas (julho de 1884) que decretaram o fim da escravidão, intensificado a pressão sobre o Império. Em sequência o Manoel (2020) fundamenta-se nas palavras Barbosa (1884), que declara:

> A abolição estaria feita! Todavia, ha treze annos, ahi está funcionando a lei de 28 de setembro; a morte dizimou cerca de meio milhão de oprimidos; e quão longe ainda não estamos da abolição annunciada, si o parlamento não se resolver a uma vigorosa reforma! Enquanto a morte devora quinhentas mil criaturas humanas, a mola redemptora pomposamente magnificada sob o titulo de fundo de emancipação resgatou apenas 20.000, e a caridade individual cerca de 90.000 captivos. O resultado é ainda essa massa enorme de um milhão e cem mil escravos (Barbosa, 1884, p.10 *apud* Manoel, 2020, p. 20).

Por conseguinte, Miranda (2023) sustenta que o contexto da aprovação da Lei do Ventre Livre era de crise e com a percepção contemporânea de que a antiga ordem escravista ruiria. Nesse contexto, especialmente após a abolição nos Estados Unidos, o

Brasil estava isolado no cenário internacional por manter a escravidão, o que gerava uma urgência em tomar providências. A ideia dos estadistas imperiais era administrar o tempo da escravidão para controlar as rédeas do processo pois, o fim da escravidão não poderia ocorrer abruptamente porque isso desestruturaria a base econômica do Império. Dessa forma, a Lei do Ventre Livre buscava harmonizar a adequação do Brasil à nova ordem mundial com a manutenção do poder senhorial, de forma que, os defensores do projeto, viam tal lei como uma solução completa e final sobre o assunto do cativeiro, estabelecendo que mais nenhuma medida legislativa tendente à emancipação deveria ser tomada. Com a libertação dos nascituros e as libertações sazonais caminhava lentamente de acordo com o ritmo que os grandes proprietários de escravos desejavam visto que, mesmo que os nascituros fossem livres, os dispositivos da lei permitiam que fossem mantidos sob tutela e sujeitos a extensas jornadas de trabalho compulsório até completarem seus 21 anos de idade. Sob esta ótica, a preocupação estava em conciliar o fim da escravidão emergente e a manutenção do modelo econômico instituído no Brasil, como destaca o autor:

> [...] nós não queremos este projeto senão como solução completa (apoiados); e colocamo-nos entre os extremos, adotando as medidas mais moderadas e prudentes. Pelo projeto, a emancipação caminhará progressiva mas lentamente, tanto quanto é possível, e tanto quanto devem querer os grandes proprietários de escravos. [...]
> A virtude do nosso projeto consiste em que não tiramos os braços atuais à lavoura, em que não desorganizamos o serviço agrícola. (Apoiados e não apoiados). As manumissões que ele tende a animar e favorecer far-se-hão sem abalo, com a ação lenta e benéfica do tempo. (Câmara dos Senhores Deputados (ACD), Sessão de 7 de agosto de 1871, Apêndice, p. 347 *apud* Mirada, 2023, p. 9)

A respeito da Lei Imperial n° 3.353, de 13 de maio de 1888 - Lei Áurea, ela declarou extinta a escravidão em seu único artigo. O contexto econômico e social era considerado de transição e também marcado por uma filosofia política de absenteísmo estatal, o que repercutiu profundamente nos resultados da abolição para os ex-escravos. No entanto,

os efeitos sociais da abolição foram predominantemente negativos, configurando o que foi chamado de "falsa promessa de liberdade". Embora a Constituição do Império de 1824 previsse a igualdade entre as pessoas, os escravos permaneceram sendo tratados como coisa posta a comércio. Uma prova disso, é a Lei Hipotecária no 1.237, de 1864, que expressamente estatuiu escravos e animais pertencentes às propriedades agrícolas, podendo ser objetos de hipoteca juntamente com outras propriedades. Dessa forma, a Lei Áurea foi o auge de um conjunto de manobras sociais e leis abolicionistas anteriores, realizadas entre 1870 e 1888, como a Lei do Ventre Livre e a Lei dos Sexagenários (Monteiro, 2012).

Para Laranjeira (2018), a Lei Áurea foi um ato fundamentalmente político mas sem a preocupação em inserir a pessoa do negro na sociedade pois, ela não estimulou assistência social nos setores de educação e nem regulamentou o trabalho livre, permitindo que as relações de trabalho fossem deixadas a cargo dos patrões, vindos de experiencias escravistas. A Lei Áurea foi o acontecimento mais radical no país o século XIX pois, a escravidão era vista como um entrave no progresso que impedia uma evolução mais rápida das conquistas da poupança interna da nação brasileira. Alguns autores veem a abolição como um ato revolucionário ou como a única revolução social conhecida pela história brasileira, essa visão argumenta que a abolição abriu caminho para a implantação de um novo modo social de produção (capitalismo) concretizando a transição do escravismo. Dessa forma o autor descreve:

> Porém como não tivemos no Brasil a sociedade feudal, eis que o caráter mercantil das atividades de Portugal exigiam o modo de produção escravista na Colônia, a passagem do nosso sistema de escravatura iria recair (embora não de súbito) no novo regime estruturado na Europa Ocidental e que já ensaiara, por cá, alguns passos, mesmo antes de 1888 — o modo de produção capitalista. Foi o nosso salto qualitativo, o qual interrompeu, pela ruptura do regime escravista, as modificações graduais que ocorriam no velho sistema, passando então a encetá-las em um novo regime, de laivos mais dinâmicos (Laranjeira, 2018, p. 8).

Segundo Nunes (2018) a abolição formal não se traduziu em emancipação real para o povo negro, mas sim em uma liberdade precária. O ato de libertação, na prática, veio acompanhado de um estigma de inferioridade e por cobrança de humildade e servidão. A Princesa Isabel, por sua vez, passou a ser tratada como redentora, a postura dos ex- escravos, ajoelhados perante a ela, representava de maneira simbólica a manutenção da subalternidade. Ou seja, os negros deveriam ser gratos e obedientes, a liberdade se tornou um favor e não um direito e essa "péssima lição de cidadania" combinou liberdade com expectativa de servidão, distanciando, portanto, as noções de livre arbítrio e responsabilidade individual.

A falha na integração da população negra, reside na falta de formulação de um projeto de integração para o pós-abolição por parte dos legisladores, Diversos projetos foram propostos por abolicionistas como Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, André Rebouças e João Alfredo, eles previam a distribuição de terras e doação de sementes para os libertos. No entanto, a versão final da Lei Áurea foi aprovada em menos de uma semana e desconsiderou tais medidas de reparação. Essa omissão foi intencional, fruto de acordo entre o Partido Republicano (recém-fundado) e o Partido Escravagista (ligados em sua maioria ao Partido Conservador) que defendiam uma abolição sem reparação aos escravos. Essa falta de apoio e de reforma agraria materializou a exclusão dos negros em diversas áreas como, exclusão dos postos formais de trabalho, exclusão do acesso à terra, exclusão da possibilidade de ser educada formada formalmente, etc. Entretanto, a Lei de Terras (1850) favoreceu a concessão de terras a imigrantes estrangeiros, majoritariamente brancos e europeus com o objetivo de embranquecer a nação, não previram, nesse contexto, qual lugar seria o lugar físico e ideal que as pessoas negras, enfim, livres, ocupariam no Brasil (Nunes, 2018).

A ausência de apoio, levou a população liberta a invadir terras públicas e privadas para garantir sua sobrevivência, também, o aumento no número de quilombos foi um forte indicativo da problemática na integração. Portanto, o movimento de aquilombamento ganhou contornos urbanos com a marginalização. As grandes cidades

como Rio de Janeiro e Recife e Salvador se tornaram “Quilombadas”, configurando os subúrbios, periferias e favelas tornaram-se espaços de resistência para os negros deixados à própria sorte. Dessa maneira, mesmo após a abolição, o Estado brasileiro manteve os mecanismos de exclusão e violência contra a população negra, de forma que escravidão formal foi trocada por mecanismos de controle como, pobreza, criminalização, marginalização e políticas de branqueamento, inserindo a dinâmica de racismo estrutural (Nunes, 2018).

Em suma, a forma como o processo de abolição foi conduzida no Brasil delineou a futura forma de inserção da população negra na sociedade. A ausência de programas sociais, como os propostos por André Rebouças e Rui Barbosa garantiu a manutenção da desigualdade. Em essência, a abolição da escravatura não criou condições que permitissem aos antigos escravos a igualdade e cidadania plena, pelo contrário, permaneceu com as bases excludentes do regime anterior, reproduzindo, sob novas formas, os mecanismos de exclusão social e manutenção do racismo (Menezes, 2009).

2 O RECONHECIMENTO DA ERRADICAÇÃO DE TODA FORMA DE INTOLERÂNCIA COMO OBJETIVO DO TEXTO DE 1988

A publicação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 (Brasil, 1988), a "Constituição Cidadã", nomeada pelo deputado Ulisses Guimarães, representa um marco divisório na trajetória jurídica e social do país. Sua entrada em vigor não foi apenas o retorno formal à democracia, após mais de duas décadas perante o regime militar, mas sim o lançamento de um audacioso projeto de reengenharia nacional. O propósito central dessa nova fundação da República residia em romper a cadeia do autoritarismo e edificar um pacto social ancorado na dignidade humana e na busca por uma comunidade intrinsecamente justa, livre e solidária.

O processo constituinte de 1987-1988 destacou-se por sua singularidade participativa, reunindo uma multidão de vozes da sociedade civil. Essa mobilização

canalizou a Assembleia Nacional Constituinte a forjar uma Carta Magna que fosse, de fato, um instrumento incentivador da inclusão e do combate às históricas e intensas desigualdades estruturais. Nessa efervescência democrática e no anseio por reparações históricas, a Constituinte transformou-se no palanque essencial onde as demandas de grupos excluídos como movimentos sociais, sindicatos e minorias étnico-raciais, puderam ser formalmente gravadas na Lei Maior (Nunes; Netto; Lehfeld, 2021).

A pressão que vinha da base popular foi fundamental para a inserção de direitos sociais de grande alcance abrangendo saúde universal, ensino de excelência e previdência social e, crucialmente, para o reconhecimento dos direitos específicos dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. Esse feito representou um avanço notável em comparação com textos constitucionais anteriores, que frequentemente mantinham tais grupos à margem do reconhecimento legal e social. Tal esforço conjunto mostra que a Carta de 1988 nasceu com uma vocação indiscutível para a justiça social, empregando o Direito como vetor de transformação da realidade (Martins, 2019).

A aspiração da Constituição Cidadã de promover a igualdade e derrubar todo resquício de discriminação é patente desde o seu Preâmbulo. Ao traçar os alicerces da nova República, o texto proclama:

> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...] (Brasil, 1988).

Esse compromisso transcende a mera exposição, estabelecendo um dever ativo tanto para o Estado quanto para a sociedade na consecução plena dos objetivos republicanos. Tal meta demanda a superação do formalismo legal, exigindo a concretização material dos direitos. A redemocratização foi, assim, concebida como um projeto nacional ininterrupto, que exige constante empenho para pavimentar a inclusão

e o respeito mútuo, reconhecendo que o simples retorno à legalidade era insuficiente para curar as chagas históricas do país (Piovesan, 1999).

Um dos dispositivos mais icônicos desse compromisso evidente contra a intolerância reside no artigo 5º, que cataloga os direitos e deveres individuais e coletivos. O inciso XLII do mencionado artigo é particularmente severo ao definir a conduta racista: "a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão" (Brasil, 1988). Esta criminalização forte, detalhada pela Lei nº 7.716/89, simboliza, de modo robusto, o rompimento absoluto do Texto Constitucional de 1988 com a tradição legal brasileira (Ishisato, 2007), que historicamente tendia a obscurecer ou negligenciar a discriminação racial. Isso evidencia a firme determinação dos constituintes de atacar pela raiz um dos pilares da exclusão nacional. Assim, tem-se que a Lei Fundamental adota o princípio da igualdade de poder instrumental, transformando-o de mero encorajamento em uma potente ferramenta jurídica capaz de confrontar as mais diversas manifestações de preconceito, seja em suas formas diretas ou indiretas.

Portanto, o significado histórico da promulgação da Carta de 1988 é indissociável da expectativa de superação das heranças coloniais e escravocratas, que forjaram uma sociedade cronicamente marcada pela exclusão e pela violência contra certos grupos. A recém-conquistada liberdade permitiu que o pluralismo e o combate à intolerância fossem erguidos a pilares inegociáveis da República. Isso orientou a inclusão de garantias específicas para a salvaguarda da identidade cultural e dos direitos territoriais dos povos originários e quilombolas. A Constituição Cidadã é percebida por seus defensores como um documento de resgate e reparação, que busca transmutar o papel histórico do Estado de agente opressor para garantidor e promotor de todos os direitos, em especial os negligenciados no passado (Nunes; Netto; Lehfeld, 2021).

A crítica de que o texto constitucional seria minucioso ou "analítico" revela, na realidade, a magnitude de sua ambição: não deixar flancos desprotegidos na esfera dos direitos fundamentais. A Carta estabelece diretrizes programáticas e explícitas para um desenvolvimento nacional baseado na equidade e no respeito à diferença. A intolerância,

em suas facetas racial, religiosa, política e social foi terminantemente repudiada, impondo o respeito à diversidade como pré-requisito para a convivência democrática e para a plena efetivação dos objetivos primordiais da República. O próprio processo de criação da Constituição constituiu um intenso exercício de cidadania, assegurando que o povo, por meio de sua participação, fosse o motor propulsor das transformações (Piovesan, 1999).

No artigo 3º, a Constituição Federal de 1988 consagra os objetivos fundamentais da República, servindo como bússola qualificativa de todo o ordenamento jurídico. Tais objetivos impõem um dever de proatividade ao Estado e à coletividade para sua concretização. A erradicação da intolerância está profundamente ligada à realização de comandos específicos, notadamente: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Inciso I); a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (Inciso III); e, de modo taxativo, a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação por preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou outros (Inciso IV) (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2011).

O Inciso IV do Art. 3º, em particular, funciona como uma cláusula de interdição absoluta à intolerância, ao determinar que o projeto de nação deve se desenrolar perante o aspecto da universalidade e da ausência de preconceitos. A discriminação, em suas múltiplas maneiras, é vetada de forma expressa. A menção a grupos historicamente fragilizados combinada com a fórmula abrangente, quaisquer outras formas de discriminação, confere ao dispositivo uma amplitude que o capacita a incluir novas modalidades de preconceito, em combinação com os tratados internacionais de direitos humanos. Atingir o ideal de uma sociedade livre e justa, portanto, exige a desarticulação das barreiras criadas pela intolerância, que impedem o pleno desenvolvimento e a participação equitativa de todos (Piovesan, 1999).

A doutrina majoritária é harmoniosa ao afirmar que os objetivos constitucionais não possuem caráter meramente programático. São, na verdade, normas de eficácia contida que demandam uma atuação imediata e constante do Poder Público. A

superação da intolerância não é um subproduto da justiça social, mas sim sua condição elementar. Uma sociedade que se mostra ineficaz em proteger seus membros mais vulneráveis de atos discriminatórios é, por definição, injusta e está em flagrante descumprimento dos objetivos primários da Lei Fundamental. O artigo 3º compele o Estado a ir além da neutralidade, exigindo ações concretas que promovam ativamente a aceitação da diversidade. Portanto, nesse cenário, a passividade é inconstitucional (Shecaira, 2023).

A implicação direta desses objetivos na edificação de uma sociedade justa é a imposição de um padrão de conduta estatal e social que repudia a exclusão em qualquer esfera. A justiça, sob o prisma constitucional, é inseparável da solidariedade, a qual exige uma responsabilidade mútua pela não discriminação e pela inclusão. Isso significa que o Estado não pode se restringir a proibir a discriminação, mas deve atuar para garantir a representatividade, a participação e o acesso igualitário a direitos e oportunidades para todos, desmantelando os mecanismos socioeconômicos que perpetuam o preconceito (Nunes; Netto; Legfeld, 2021).

Para além da igualdade perante a lei, a Constituição de 1988 exige a materialização da isonomia material, conceito central na luta contra a intolerância e na busca por uma sociedade efetivamente justa. A isonomia material parte do pressuposto de que, em virtude de desvantagens históricas e estruturais, nem todos os grupos partem do mesmo patamar. Isso requer que o Estado implemente medidas que tratem desigualmente os desiguais, na exata proporção de suas desigualdades, com vistas a comparar as oportunidades e os resultados. Esta interpretação serve de base justificadora para as ações afirmativas (Nunes; Netto; Legfeld, 2021).

A busca por ações afirmativas de inclusão de grupos étnico-raciais é uma decorrência lógica e inelutável da isonomia material e dos objetivos constitucionais de erradicar a marginalização e promover o bem comum sem preconceitos. Historicamente, a população negra e os povos indígenas foram sistematicamente impedidos do acesso a bens sociais vitais, como o ensino superior e empregos qualificados, em razão de um

racismo que, no contexto brasileiro, opera de uma maneira discreta e planejada. As ações afirmativas, exemplificadas pelas cotas raciais em universidades e concursos, surgem como instrumentos compensatórios e temporários, visando acelerar a correção de distorções históricas e a de incentivar a diversidade institucional.

A constitucionalidade dessas políticas foi validada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que as reconheceu como mecanismos legítimos de concretização da isonomia material, estendendo, inclusive, a proteção contra o racismo social à homotransfobia (Costa; Pinto, 2021). O debate em torno das ações afirmativas é, sem dúvida, complexo, mas sua razão de se repousa na compreensão de que a igualdade não se consuma pela mera neutralidade da lei, mas sim pela intervenção estatal que visa desfavorecer privilégios e favorecer a inclusão de grupos minoritários. A intolerância, observada pela lente da desigualdade racial, não se manifesta apenas em atos isolados de discriminação, mas na própria ausência de representatividade desses grupos em esferas de poder e decisão.

Portanto, a questão não está relacionada à proibição do ato discriminatório, mas à eliminação das condições que o habilitam. A isonomia material, ao determinar a correção do rumo histórico, impõe ao Estado a adoção de medidas eficazes para superar a marginalização. Não basta a asserção de que "todos são iguais". É imperativo reconhecer que, se a igualdade é o ponto de chegada, são necessários vetores para que os grupos historicamente desfavorecidos possam, de fato, atingir esse destino. A Constituição de 1988 determina a quebra da inércia e a implementação de políticas públicas pró-diversidade étnico-racial como um imperativo constitucional (Nunes; Netto; Legfeld, 2021).

A instrumentalização das ações afirmativas, contudo, é acompanhada de desafios persistentes, que incluem a resistência social, as tentativas de deslegitimação judicial e a necessidade de aprimoramento contínuo dos mecanismos de fiscalização e combate a fraudes. A eficácia dessas políticas depende de sua manutenção e de sua complementaridade com outras iniciativas de combate ao racismo e à intolerância em

todos os níveis, do ensino fundamental ao mercado de trabalho. O aniquilamento da intolerância pressupõe, necessariamente, o fim do racismo estrutural que, por séculos, arruinou o potencial e a dignidade de uma vasta parcela da população brasileira em razão da cor da pele (Nunes; Montes Netto; Legfeld, 2021).

Não se opõe à sólida base normativa estabelecida pela Constituição de 1988, o Brasil ainda enfrenta significativos obstáculos para a superação do preconceito estrutural no panorama atual. O preconceito estrutural, em contraste com o individual, está entranhado nas instituições, práticas e normas sociais que, mesmo sem a intenção explícita de discriminar, acabam por produzir resultados desiguais e desvantajosos para certos grupos, sobretudo os étnico-raciais. A perseverança de altas taxas de violência contra a juventude negra, a sub-representação em espaços de poder e as crônicas diferenças socioeconômicas são evidências de que o projeto constitucional permanece em curso (Shecaira, 2023).

A superação do preconceito estrutural exige mais do que a simples punição de atos isolados (Shecaira, 2023); demanda uma profunda reconstrução institucional e mental. É essencial que o Estado e a sociedade civil promovam uma educação antirracista e anti-intolerância efetiva, que desnaturalize as desigualdades e os privilégios, e que garanta que a diversidade e a inclusão se tornem o padrão, e não a exceção, nas relações sociais. O desafio é converter o ideal normativo de uma sociedade sem preconceitos em uma realidade tangível para todos os brasileiros, o que implica um monitoramento incessante da eficácia das políticas públicas e a coragem de enfrentar as resistências conservadoras que buscam preservar o status de exclusão.

A intolerância, em suas manifestações mais recentes (Piovesan, 1999), tem se aproveitado das plataformas digitais e do anonimato para adquirir nova visibilidade e agressividade, muitas vezes mascarada sob a bandeira da liberdade de expressão. Este fenômeno exige uma resposta jurídica e social inovadora, que harmonize a proteção da liberdade de manifestação do pensamento com a vedação constitucional ao discurso de ódio e à incitação à discriminação. O STF tem atuado a frente disto, reiterando o

entendimento de que a liberdade de expressão não pode servir de salvo-conduto para a prática de crimes de intolerância, reafirmando que o objetivo constitucional de erradicar a discriminação é um valor superior e limitador de outras garantias individuais. A própria intolerância religiosa é combatida com rigor pela jurisprudência, em vista da garantia constitucional da inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença (Costa; Pinto, 2021).

Em suma, o reconhecimento da extinção de toda forma de intolerância como objetivo principal do Texto de 1988 não é um mero desejo; é um imperativo constitucional que alicerça a transição democrática brasileira em um projeto de justiça e igualdade material. A Constituição Cidadã instrumentalizou a luta contra o preconceito por meio da qualificação do racismo como crime inafiançável e da exigência de isonomia material, a qual legitima as ações afirmativas. Contudo, o êxito desse projeto depende da capacidade contínua da nação em enfrentar e desmantelar o preconceito em sua forma estrutural, garantindo que o direito à dignidade seja universal e inegociável, e que o Brasil avance, concretamente, em direção à sociedade livre, justa e sem preconceitos idealizada em sua Carta Magna (Shecaira, 2023).

3 POLÍTICAS AFIRMATIVAS EDUCACIONAIS E PROMOÇÃO DA ISONOMIA MATERIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

De acordo com Fonseca (2016), as bases históricas das políticas de ações afirmativas no Brasil contemporâneo estão profundamente relacionadas com a revisão histórica do passado nacional e nos compromissos internacionais assumidos pela nação brasileira no combate a desigualdades estruturais. Neste sentido, as políticas de ação afirmativa são concebidas como políticas públicas que buscam atender grupos sociais em condições de desvantagem ou vulnerabilidade social, visto que essa vulnerabilidade decorre diretamente de fatores históricos, culturais e econômicos. Neste contexto, a escravidão e o tráfico transatlântico são reconhecidos como tragédias terríveis na história

da humanidade e crimes contra a humanidade. Estas, estão entre as maiores manifestações e fontes do racismo, xenofobia, discriminação racial. Entretanto, as ações afirmativas têm como objetivo combater e enfrentar esses desdobramentos históricos, de leis que instituíram privilégios territoriais, regionais, econômicos e culturais prolongadas pelo Estado monárquico no período escravista e que se perpetuaram até a República. Seu objetivo fundamental é combater a desigualdade, a marginalização, a discriminação social, étnica, e racial, além de ampliar e aprofundar a diversidade no pais.

Todavia, esta proposta de intervenção é vista como exigência constitucional no combate a reprodução estrutural de padrões de subordinação baseados em cor e etnia, especialmente no contexto brasileiro de legado escravista. O problema central a ser remediado, é a inercia transgeracional da pouca educação, da pobreza e do preconceito, marca da sociedade brasileira desde a escravidão, de forma que o acesso á educação superior de qualidade promove o desmantelamento daqueles que são sistematicamente privilegiados na distribuição dos bens e oportunidades na educação, ou seja, a ação afirmativa busca a abolição desse monopólio. As políticas públicas de inclusão são necessárias também, para combater a discriminação que se manifesta de forma omissiva, estrutural e furtiva, no Brasil, nesta perspectiva, defende se a ideia de discriminação constitucional afirmativa, que, ao contrário da discriminação inconstitucional que veda o acesso ou sustenta hierarquias, a discriminação afirmativa tem por finalidade instituir mecanismos ativos de correlação e equilíbrio das desigualdades sofridas por grupos discriminados (Barrozo, 2004).

Dessa forma, o sistema de seleção que ensino superior deve adotar é o de mérito-virtude, ele busca incluir indivíduos que possuam qualidade intelectual e aptidão para o ensino superior mas foram historicamente excluídos e discriminados pelos mecanismos sociais e educacionais. Para que essa inclusão ocorra de maneira efetiva, o conceito de mérito deve ser redefinido, de modo a romper com a noção tradicional de mérito apenas como capacidade específica, que tende a reproduzir as desigualdades existentes e o acúmulo de oportunidades apenas para alguns. Ao adotar o mérito como virtude,

promove-se o esforço individual e a capacidade de vencer obstáculos sociais historicamente impostos. Também, importa destacar a representatividade que essa inclusão apresenta ao defender reservar uma parcela das vagas para negros e indígenas oriundos de famílias de baixa renda. Essa representação proporcional no corpo discente, traz a presença da população em sua totalidade, partindo do mérito como virtude que não se distribui por cor ou etnia. No entanto, existe o risco de estigma social e mistificação que pode recair sobre os grupos beneficiados pelas políticas afirmativas, mas abster-se de corrigi-las por causa desses efeitos equivale a penalizar vítimas por tentarem escapar da discriminação (Barroso, 2016).

Para Piovesan (2005), as políticas afirmativas são concebidas como especiais e temporárias. Elas constituem políticas compensatórias que possuem finalidade pública decisiva para assegurar a diversidade e a pluralidade social. Seus objetivos são remediar um passado discriminatório, acelerar o processo para que grupos vulneráveis, como minorias étnicas e raciais e raciais e mulheres alcancem a igualdade substantiva e estimular a inclusão. Nessa perspectiva, a concepção da justiça que as ações afirmativas são bidimensionais, exigindo a redistribuição simultânea da justiça social e distributiva e atuando no reconhecimento de identidades orientadas, especialmente, por critérios de gênero, de raça e de etnia. À vista disso, Piovezan (2005) utiliza dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para reforçar sua análise de que o ambiente universitário é um espaço de poder sendo necessário adotar medidas de inclusão, já que o diploma se constitui uma via de acesso à ascensão social.

No tocante ao contexto brasileiro, as políticas de ação afirmativa representaram uma ressignificação da luta pelo direito à educação e de promoção da igualdade racial. Elas são consideradas uma das maiores inflexões democráticas na educação brasileira dos últimos anos. Essa trajetória histórica foi amplamente orientada pela atuação do Movimento Negro, este, é tido como um educador da sociedade e Estado brasileiro no que tange ao racismo e os caminhos para combatê-lo, o movimento negro também é

responsável pela adoção de políticas públicas de promoção da igualdade racial na educação (Gomes, 2021).

Desde a década de 1940 o Movimento Negro já reivindicava a necessidade de inserção dos negros no Ensino Superior, conforme constatado na Convenção Nacional do Negro Brasileiro em 1945 e 1946, o objetivo era destinar vagas e bolsas em suas propostas antirracistas. No período da ditadura militar, o mito da democracia racial e o controle do discurso público foi acentuado, impedindo a liberdade de expressão e temas relacionados às desigualdades sociais e raciais, entretanto, a luta antirracista permaneceu ativa. Na redemocratização após a ditadura, o foco principal estava em remover a narrativa do discurso da democracia racial e voltados ao reconhecimento do racismo estrutural na sociedade, buscando o acesso à educação escolar pública como vital para a igualdade e a mobilidade social. Na Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, o documento apresentou propostas de ações afirmativas para o acesso à universidade, em resposta, o governo federal reconheceu publicamente a existência e enraizamento do racismo no Brasil, um passo importante para as reivindicações posteriores das ações afirmativas. Já nos anos 1990 e 2000 Ações Institucionais e Conferências, consolidaram a agenda das ações afirmativas ao impulsionar propostas e criar políticas de inclusão sociorracial (Gomes, 2021).

No que concerne a implementação das políticas afirmativas, estas passaram por uma evolução histórica no contexto brasileiro, inicialmente foram aprovadas em nível estadual, como no Rio de Janeiro pela UERJ e UENF em 2001, posteriormente, na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), em 2002, em seguida o debate intensificou-se na esfera federal com a Universidade de Brasília (UnB) sendo a primeira instituição no âmbito federal a aprovar as cotas raciais para ingresso na graduação, em 2004. Entretanto, a constitucionalidade dessa política foi indagada perante ao STF que manifestou- se a favor, por unanimidade, pela constitucionalidade da medida.

Nesse sentido, instaura-se a Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas) que foi sancionada e fixou o ingresso da população historicamente vulnerável nas universidades e institutos

federais de ensino técnico de nível médio e superior. A determinação era de que 50% das vagas seriam para estudantes de escolas públicas, neste percentual foram incluídos os candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas e incluiu também candidatos com renda per capita baixa. Em 2016, a Lei de Cotas foi alterada para incluir a reserva de vagas para pessoas com deficiência. Outra lei nesse contexto, foi a Lei 12.990/14 que levou a presença dos grupos vulneráveis para os concursos públicos da administração federal, evidenciando a progressividade das políticas afirmativas (Gomes, 2021).

Por seu turno, Munanga (2007) manifesta que o racismo no Brasil ocorre de maneira estrutural e velada, sustentando o mito da democracia racial e pelo chamado "racismo cordial", essa ideologia funciona como mecanismo para amenizar a existência do racismo e atacar iniciativas de correção das desigualdades e injustiças. Dessa forma, a mobilização do Movimento Negro por ações afirmativas provocou um brutal abalo na estabilidade da discriminação, esse debate rompe com a falsa sensação de normalidade e neutralidade da sociedade brasileira. Portanto, os impactos das políticas afirmativas possuem um papel ético-pedagógico para diferentes grupos vivenciarem o respeito às diversidades, sejam elas raciais, étnicas, culturais, de classe, de gênero ou de orientação social. A percepção do direito à diferença leva em conta a realidade das políticas denominadas universalistas permitindo a perpetuação da igualdade de direitos e oportunidades. Em suma, de ações afirmativas, especialmente a Lei de Cotas constituem um marco no resgate e fortalecimento da educação pública, gratuita e de qualidade, tornando os ambientes acadêmicos mais diversos, mais plurais, mais ricos em densidade e extensão e mais parecidos com o Brasil real.

As políticas afirmativas na educação brasileira são uma intervenção estatal pontual, criada para botar ordem e corrigir de vez a desigualdade histórica e estrutural. O foco é ampliar o acesso ao ensino superior e técnico de qualidade para quem sempre ficou de fora: a população negra, indígena, e estudantes de baixa renda vindos da escola pública. Conforme definido pelo Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (2022):

> Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero, de classe ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural. (...) Nesse sentido, seu principal objetivo seria combater desigualdades e desagregar as elites, tornando sua composição mais representativa do perfil demográfico da sociedade. (Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, 2022, n.p.)

Longe de serem um simples arranjo administrativo, essas ações representam um compromisso ético e legal para mudar a cara das nossas instituições de elite, que sempre foram dominadas por pessoas de classes sociais mais altas. O marco principal foi a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), que reservou vagas em universidades e institutos federais para quem fez todo o ensino médio em escola pública, com subcotas para critérios de renda e raça/cor. Mas é bom lembrar que universidades pioneiras, como a UERJ e a UnB, já tinham implementado cotas por conta própria, abrindo o caminho para a lei federal (Silva, 2012).

A base das ações afirmativas no ensino se apoia em dois pontos principais: a compensação e a promoção. O lado compensatório é o reconhecimento da dívida histórica que a sociedade tem. Após séculos de escravidão e uma abolição mal resolvida, as barreiras socioeconômicas e raciais se eternizaram. O acesso ao ensino superior, nesse sentido, é um ato de reparação, dando chance de ascensão social para quem foi sistematicamente excluído do jogo da meritocracia pela falta de condições para competir, além disso, Alves (2021) também complementa:

> Estas ações constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, as mulheres, dentre outros grupos. (Alves, 2021, n.p.).

Por sua vez, o lado promocional foca na transformação que essas políticas trazem para dentro da própria universidade. A diversidade de estudantes não só enriquece o debate em aula e forma profissionais com uma visão de mundo mais ampla, mas também gera um efeito sistêmico a longo prazo. Ao se formarem, esses novos profissionais ocupam espaços em todas as áreas, ajudando a quebrar a segregação ocupacional e trazendo mais representatividade para os locais de decisão (Gusmão, 2023).

A implementação das cotas gera controvérsia. O principal debate é ético e filosófico e gira em torno da meritocracia. Os críticos batem na tecla de que a reserva de vagas fere a igualdade de oportunidades e pode comprometer a qualidade do ensino, já que admite candidatos com notas mais baixas. Só que essa crítica desconsidera que o mérito é relativo. Portanto, “O princípio da igualdade material, por sua vez, não veda que a lei estabeleça tratamento diferenciado entre grupos distintos, por motivos de gênero, idade ou condição social. O que se exige é que tais distinções sejam providas de razoabilidade" (Duarte, 2014, p.16 *apud* Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, 2022). Duarte (2014) completa ao citar que "Ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimadas pela exclusão sócio-econômica no passado ou no presente. [...]" (Duarte, 2014, p.5 *apud* Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, 2022).

Não é possível julgar o valor de algo sem levar em conta o contexto, ele precisa ser visto em relação às condições iniciais de vida e de formação. O sucesso de um cotista, que conseguiu superar um ensino fundamental e médio precário e ainda assim chegou ao nível de entrar na universidade, mostra resiliência e mérito que, muitas vezes, é superior ao de quem sempre teve acesso a escolas privadas de alto padrão. A verdade é que estudos já provaram a eficácia das cotas no Brasil: cotistas têm desempenho acadêmico, taxa de evasão e de conclusão de curso iguais, ou até melhores, que os não cotistas. Isso reforça a ideia de que a barreira nunca foi a capacidade intelectual, mas sim o acesso. O desafio atual é garantir que, junto com o acesso, venham bolsas, moradia e apoio psicopedagógico, o que é fundamental para que a inclusão seja completa e a

trajetória acadêmica, um sucesso. A política afirmativa é, sem dúvida, um passo crucial para acabar com a desigualdade e construir uma educação mais justa e que reflita a diversidade do Brasil (Gusmão, 2023).

A partir daí, a conversa sobre políticas afirmativas vai além da educação e atinge o centro do projeto constitucional brasileiro de construir uma sociedade livre, justa e solidária. O embasamento legal e teórico está na diferença crucial entre igualdade formal e igualdade material (ou isonomia material), um conceito chave na interpretação da Constituição. A igualdade formal, garantida no Artigo 5º da Constituição Federal, diz que todos são iguais perante a lei. Embora seja vital para a democracia, ela é insuficiente para encarar a realidade de desigualdades profundas e estruturais. O princípio clássico da isonomia material, que orienta o uso diferenciado do direito para se chegar a um resultado justo e equilibrado, é: "tratar desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades" (Duarte, 2014 *apud* Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, 2022).

As políticas afirmativas são, precisamente, o principal instrumento para colocar essa isonomia material em prática. Sob este aspecto, Alves (2021) pontua:

> A igualdade material é um objetivo a ser perseguido mediante ações ou políticas públicas, como iniciativa concreta em proveito de grupos desfavorecidos por meio de uma atuação transformadora e igualadora. Dessa forma, a igualdade de acesso ao ensino está para além da simples igualdade formal dos processos seletivos que representam formas de consagrar e perpetuar as desigualdades. A adoção de políticas compensatórias faz-se necessária. (Alves, 2021, n.p.)

Elas partem do princípio de que a sociedade brasileira tem desvantagens acumuladas, e que certos grupos como de negros, mulheres, pessoas com deficiência e de baixa renda enfrentam obstáculos que não são resultado de escolhas pessoais, mas sim de fatores sociais, econômicos e históricos estruturais. Para que esses grupos possam

competir de forma verdadeiramente igualitária, é preciso um tratamento compensatório que anule ou, pelo menos, minimize essas barreiras. Com isso, Gusmão (2023) apresenta:

> Piketty (2020, p.327) ao analisar as políticas antidiscriminatórias e de ações afirmativas destaca que quando um grupo é vítima de preconceitos e estereótipos antigos e arraigados... organizar a redistribuição com base apenas na renda, no patrimônio e na escolaridade é claramente insuficiente. Pode então ser necessária a implementação de cotas e acessos preferenciais[...] Dessa forma, as políticas de ação afirmativa incluem medidas que englobam tanto a promoção da igualdade material e de direitos básicos de cidadania, como também formas de valorização étnica e cultural" (Piketty, 2020, p. 327 *apud* Gusmão, 2023, p. 4-5).

A estrutura jurídica para a isonomia material é sólida no texto constitucional. Os objetivos essenciais da República, que estão no artigo 3º, inciso I, III e IV, obrigam o Estado a construir uma sociedade justa, acabar com a pobreza e a marginalização, e promover o bem de todos, sem discriminação de origem, idade, cor, raça, sexo e qualquer outro tipo de discriminação. As políticas afirmativas são, portanto, um meio legítimo e necessário para atingir esses objetivos, funcionando como um dever de otimização constitucional (Duarte, 2014 *apud* Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, 2022).

A legalidade do critério racial nas políticas afirmativas, por exemplo, não se baseia em uma classificação biológica, mas sim na constatação sociológica de que o racismo estrutural gera desigualdades concretas e que passam de geração para geração. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 186, deu sua aprovação à constitucionalidade das cotas raciais, reconhecendo a necessidade de ações positivas para efetivar a igualdade. Segundo a Corte, a discriminação positiva é uma ferramenta legítima para promover a inclusão de grupos vulneráveis e combater o racismo institucional. Para complemento, Silva (2012) expõe:

> Em suma, como ponto culminante de uma evolução constitucional caracterizada por avanços e retrocessos, as ações afirmativas constituem o mais ousado e inovador experimento constitucional concebido pelo Direito no século XX, como instrumento de promoção da igualdade e de combate às mais diversas formas de discriminação. (Silva, 2012, p. 14 *apud* Gomes 2021, p. 6)

Em síntese, ao adotar as políticas afirmativas, o Estado deixa de lado a neutralidade abstrata e assume a responsabilidade de intervir ativamente para mudar a realidade social. Em complemento, isso garante que os benefícios do desenvolvimento e da sociedade não fiquem restritos aos grupos historicamente dominantes, mas sejam distribuídos de forma a corrigir as injustiças do passado e abrir caminho para uma sociedade verdadeiramente plural e justa, onde a igualdade não seja só um conceito, mas uma experiência real para todos os cidadãos (Silva, 2012 *apud* Gomes, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, o presente artigo busca elucidar o contexto formacional do Brasil e como suas raízes imperiais, escravistas e colonialistas promoveram as desigualdades sociais estruturais que culminaram na sociedade de classes e consequente exclusão social de grupos historicamente vulneráveis, especialmente os negros e os indígenas, do espaço educacional. No âmbito da educação, essa desconformidade fica evidente quando apenas após a promulgação da Constituição Cidadã passa-se a pensar critérios, por meio da isonomia material para estabelecer a igualdade e a justiça como fundamento para uma sociedade fraterna, como forma de superar a herança escravocrata. Nesse sentido, a isonomia material torna-se uma ferramenta essencial na busca por ações afirmativas que inserem grupos étnico-raciais no mercado de trabalho, nos órgãos públicos, nas instituições de ensino técnico e superior.

Ao analisar o processo de formação da sociedade brasileira, estabeleceu-se que a gênese econômica do Estado brasileiro tinha como objetivo central a exploração das

riquezas naturais e manutenção da mão de obra escrava para benefício do comércio internacional e, consequentemente, lucro dos colonizadores portugueses. Neste sentido, o "descobrimento" das terras resultou na perseguição e dizimação dos povos originários e na desestruturação de suas comunidades, cujo a forma de existência era incompatível com o sistema mercantil imposto. Nessa perspectiva, o propósito era ter no Brasil um recurso para proveito do comércio europeu, o foco estava na concentração de riquezas e no envio destas para o exterior, o que gerou a consolidação do poder econômico e político da elite colonial.

Tendo em vista que o Brasil foi concebido e estruturado como mero aparelho produtivo, fornecedor de mercadorias, a mão de obra forçada foi responsável pelo sucesso e sustento da colônia de exploração. Para tal empreendimento, foi necessário um grande contingente de pessoas escravizadas trazidas do continente africano. O tráfico negreiro era lucrativo e isto foi fator decisivo para a escolha dos portugueses por este método de produção. Ainda, no que concerne à exploração dos bens primários, a cana-de-açúcar possui destaque na rentabilidade, dessa forma, instituiu-se o binômio açúcar-escravos pois estes foram os principais motores econômicos que, de forma inseparável, ligaram a capital ao comércio internacional. Posteriormente, com as revoltas e pressões abolicionistas foram promulgadas as leis Do Ventre Livre, Sexagenários com o intuito de demonstrar uma demonstrar uma aparência de solução e adequar o Brasil à nova ordem mundial sem perder a manutenção do poder senhorial, tais leis significaram uma manobra para gerenciar o declínio do sistema e, por fim, a Lei Áurea aboliu escravidão, entretanto, sem formular políticas de integração para os negros recém libertos, causando o ciclo de exclusão social, pobreza e marginalização.

A partir dessa perspectiva, com a redemocratização promovida pela Constituição de 1988 o arcabouço jurídico representou uma nova trajetória jurídica e social no país, rompendo com o autoritarismo, tendo a dignidade da pessoa humana como fundamento e estabelecendo a igualdade e a justiça como alicerces da República. O reconhecimento dos direitos sociais e universais representou o avanço na superação do preconceito ao

avançar com a inserção de direitos específicos para os povos indígenas e para os povos quilombolas, algo inédito em relação às constituições anteriores. Também, a criminalização do racismo no artigo 5º, como crime inafiançável e imprescritível, expressou a obstinação em atacar um dos pilares da exclusão social.

Desse modo, com a concretização da isonomia material no texto da Magna Carta se tornou possível reconhecer as desigualdades históricas e estruturais, admitindo o dever do Estado de tratar desigualmente os desiguais na proporção de suas desigualdades. Destarte, a isonomia material é analisada como base para as ações afirmativas, como às cotas raciais e sociais, como instrumentos de compensação temporários com o objetivo de corrigir e acelerar a inclusão de grupos historicamente impedidos de acessar os bens sociais, como a população negra e indígena. Nesse contexto, Estado não pode ser inerte na efetivação das políticas pró-diversidade, tão pouco, se restringir apenas a proibir a discriminação, necessitando agir ativamente desmantelar os mecanismos que perpetuam o preconceito. No entanto, apesar da robusta base normativa, os preconceitos estruturais ainda estão presentes no Brasil, os altos índices de violência contra a juventude negra e a sub-representação faz com que os resultados produzidos sejam desiguais. Assim, para que haja a superação desse preconceito, é necessária uma profunda reconstrução institucional e mental, incluindo, portanto, a educação antirracista anti-intolerância.

Ademais, as ações afirmativas são políticas públicas que visam atender grupos em desvantagem econômica, cuja condição decorre de fatores históricos culturais e econômicos. O objetivo central dessa política é combater as desigualdades, a marginalização, a discriminação social, étnica e racial e ampliar a diversidade no país. Dessa maneira, as ações afirmativas possuem um papel ético-pedagógico fundamental para promover respeito às diversidades e são um meio legítimo e necessário para atingir os objetivos essenciais do artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Ao adotar tais políticas, o Estado assume a responsabilidade de intervir ativamente para mudar a

realidade social, garantindo que os benefícios do desenvolvimento não fiquem restrito apenas aos grupos historicamente dominantes.

Buscou-se, no presente artigo, explorar o legado histórico da escravidão e do colonialismo no Brasil e as persistentes desigualdades sociais na educação. Desse modo, as ações afirmativas fundamentam-se nessa dívida histórica gerada pelo passado escravagista e na necessidade de intervenção do Estado, conforme determinado pela Constituição de 1988, para que a igualdade não seja apenas um conceito abstrato mas uma realidade material na vida dos cidadãos. Logo, as ações afirmativas, se dão como ferramenta constitucional imprescindível para fomentar a inclusão, reparar injustiças históricas e concretizar a isonomia material no âmbito educacional. Ainda, a diversidade enriquece o debate e forma profissionais com uma visão de mundo mais ampla, ajudando a quebrar o ciclo de segregação e trazendo mais representatividade para os espaços de decisão. Ainda, fortalecem a educação pública, tornando os ambientes acadêmicos mais plurais e parecidos com o Brasil real.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marília Souza Alves. Ação afirmativa para promoção da inclusão social: sistema de reserva de vagas em universidades públicas brasileiras. **Revista do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, 2021.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

BARROZO, Paulo Daflon. A idéia de igualdade as ações afirmativas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 63, p. 103-141, 2004.

BORGES, Elenice Alves Dias; COSTA, Célio Juvenal. O Liberalismo e Escravidão no Brasil do século XIX: cedendo à contradição para sobreviver. **Revista Aedos**, v. 15, n. 33, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL**. Lei nº 13.409, de 29 de dezembro de 2016**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a revisão anual dos programas de cotas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Constituição Federal completa 23 anos de promulgação**. Brasília, DF, 10 de maio de 2011 Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/constituicao-federal-completa-23-anos-de-promulgacao/. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 26 abr. 2012. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf186rl.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ações afirmativas, justiça e igualdade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 542-557, 2016.

COELHO, Antônio Borges. Os argonautas portugueses e o seu velo de ouro (séculos XV-XVI). *In*: TENGARRINHA, José (org.). **História de Portugal.** v. 2. Bauru, SP: EDUSC; São Paulo, SP: UNESP; Portugal, PO: Instituto Camões, p. 87-105.

COSTA, Fabrício Veiga; PINTO, Alisson Alves. Liberdade religiosa e direito fundamental à não discriminação em razão da orientação sexual. **Revista Jurídica da FA7**, v. 18, n. 1, p. 93–115, 2021.

DUARTE, Allan Coelho. **A constitucionalidade das políticas de ações afirmativas**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, abr. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-147-a-constitucionalidade-das-politicas-de-acoes-afirmativas. Acesso em: 23 out. 2025.

FONSECA, Dagoberto José. **Políticas públicas e ações afirmativas**. [S.l.]: Selo Negro Edições, 2009.

GOMES, Nilma Lino; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da; BRITO, José Eustáquio de. Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios. **Educação & Sociedade**, v. 42, p. e258226, 2021. D

GRUPO de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (GEMAA). **O que são ações afirmativas?** Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2022.

GUSMÃO, Fábio Alexandre Ferreira. Políticas de ação afirmativa na educação básica: implicações e tendências. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 16, n. 32, p. 164–188, jul.-dez. 2023.

HOFBAUER, Andreas. Ações afirmativas e o debate sobre racismo no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 68, p. 9-56, 2006.

ISHISATO, João Paulo. **A proteção contra a discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais e a Constituição.** 2007. 70f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

LARANJEIRA, Raymundo. A Natureza da Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, dita de Abolição da Escravatura. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 226, 2019.

MAGALHÃES, Joaquim Romero. O açúcar nas ilhas portuguesas do Atlântico séculos XV e XVI. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 25, n. 41, p. 151-175, 2009.

MILANEZ, Felipe; SANTOS, Fabricio Lyrio. **Guerras da conquista: da invasão dos portugueses até os dias de hoje**. [S.l.]: Harlequin, 2021.

MANOEL, Julio Cesar Costa. A Lei dos Sexagenários como estratégia para manutenção da precariedade socioespacial no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, *[S. l.]*, v. 12, n. ed. esp., p. 12–31, 2020.

MARTINS, Maria Eduarda Os Trinta Anos da Constituição e o Avanço da Legislação Anti-Racista desde a Constituição de 1988. *In:* **Jusbrasil [online]**, portal eletrônico de informações, 3 set. 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-trinta-anos-da-constituicao-e-o-avanco-da-legislacao-anti-racista-desde-a-constituicao-de-1988/752107309. Acesso em: 19 out. 2025.

MENEZES, Jaci Maria Ferraz de. Abolição no Brasil: a construção da liberdade. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 9, n. 36, p. 83-104, 2009.

MIRAGLIA, Lívia Mendes Moreira; HERNANDEZ, Julianna do Nascimento; OLIVEIRA, Rayhanna Fernandes de Souza (orgs.). **Trabalho escravo contemporâneo:** conceituação, desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MIRANDA, Bruno. A Lei do Ventre Livre e a administração do tempo histórico no Império do Brasil. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, São Paulo, v. 31, p. 1–31, 2023.

MONTEIRO, Krishna Mendes. Caio Prado Júnior e o sentido da colonização. **Revista Formação Econômica**, v. 7, p. 83-91, 2001.

MONTEIRO, Patrícia Fontes Cavalieri. Discussão acerca da eficácia da Lei Áurea. **Meritum**: Revista de Direito da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 355–387, jan.-jun. 2012.

MUNANGA, Kabengele. Considerações sobre as políticas de ação afirmativa no ensino superior. **O negro na universidade:** o direito à inclusão. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007, p. 07-19.

NOVAIS, Fernando A. A evolução da sociedade brasileira: alguns aspectos do processo histórico da formação social no Brasil. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, n. 39, p. 51-63, 1979.

NUNES, André Rangel de Souza. **130 anos da Lei Áurea:** as leis abolicionistas e a integração da população negra no Brasil. 2018. 165f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

NUNES, Danilo; MONTES NETTO, Carlos; LEHFELD, Lucas. A desconstrução do mito da democracia racial e o racismo estrutural no Brasil: educação e transformação social. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 35, 2021, p.247-281.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 51-52, p. 81-102, jan.-dez. 1999.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de pesquisa**, v. 35, p. 43-55, 2005.

PIRES, Julio Manuel; COSTA, Iraci Del Nero da. O capital escravista-mercantil: caracterização teórica e causas históricas de sua superação. Estudos avançados, v. 14, p. 87-120, 2000.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Racismo in (con)stitucional. Revista de Direitos Humanos e Desenvolvimentos Social, Campinas, v. 4, 2023.

SILVA, Selênia Gregory Luzzi da. Ações afirmativas: um instrumento para a promoção da igualdade efetiva. 2012. 129f. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.

SODRÉ, Nelson Werneck *et al*. Formação histórica do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

TRACCO, Celso Luiz. A formação da sociedade brasileira. Aspectos econômicos, políticos e religiosos (séc. XVI-XX). Revista Eletrônica Espaço Teológico., v. 8, n. 13, p. 124-144, 2014.

VERSIANI, Flávio Rabelo. Escravidão no Brasil: Uma análise econômica. Revista Brasileira de Economia, v. 48, n. 4, p. 463-478, 1994.

O CONTEÚDO NORMATIVO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UM ESTUDO DOS ELEMENTOS QUE DEFINEM UMA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA PARA OS BRASILEIROS

Larissa Ladeira Resende Araújo[1]

Palavras-chave: direito fundamental social; direito à alimentação; alimentação adequada e saudável.

1 INTRODUÇÃO

O direito à alimentação ocupa posição central no conjunto dos direitos fundamentais sociais, pois está diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana e à garantia das condições mínimas de existência. Inicialmente previsto de forma tímida na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, esse direito foi ampliado e densificado por marcos internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e o Comentário Geral nº 12 (1999), que ganhou densidade normativa com o Comentário Geral nº 12 (1999).

[1] Doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Processo Civil pela Faculdade Damásio Educacional. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Correio eletrônico: laresende@id.uff.br. Link Lattes: http://lattes.cnpq.br/4282815812812044.
Orientadora: Profª Dra. Fernanda Pontes Pimentel. Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito das Relações Econômicas e Contratuais pela Universidade Gama Filho. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Correio eletrônico: fernandapimentel@id.uff.br.

No Brasil, a trajetória desse direito foi marcada por intensa mobilização social e por avanços institucionais graduais, que tiveram como marcos a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (1993), a edição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006) e, finalmente, sua inclusão no rol de direitos fundamentais sociais pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010. Além desses instrumentos, o conceito de segurança alimentar e nutricional, bem como as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), oferecem contribuições essenciais para a compreensão do seu conteúdo normativo.

A metodologia empregada neste trabalho é de natureza eminentemente teórica, com ênfase na análise documental e normativa. Foram examinados tratados e declarações internacionais, legislações nacionais, relatórios institucionais e documentos oficiais, em especial o Comentário Geral nº 12 e o Guia Alimentar para a População Brasileira de modo a caracterizar o conceito de alimentação adequada e identificar, com base nesses elementos, as garantias que compõem o conteúdo normativo do direito à alimentação no contexto brasileiro.

O objetivo do estudo é, portanto, demonstrar que o direito à alimentação transcende a mera ausência de fome e deve ser compreendido como um direito fundamental social que envolve dimensões nutricionais, culturais, sociais e ambientais, plenamente exigíveis perante o Estado, seu destinatário originário.

Importante assinalar que este artigo se limita à análise dos avanços e da consolidação normativa do direito à alimentação, consistente em uma abordagem teórica voltada para a definição do conteúdo normativo desse direito fundamental social, não abrangendo a investigação sobre os retrocessos e desafios recentes vivenciados no Brasil, os quais serão objeto de pesquisas futuras voltadas para complementar e aprofundar a reflexões aqui desenvolvidas.

2 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

Os direitos fundamentais são normas que asseguram direitos humanos positivados em um ordenamento jurídico. Em outras palavras, são normas que declaram direitos subjetivos, inicialmente *prima facie* e, após o exercício da proporcionalidade, em concreto, representam direitos subjetivos definitivos.

Os direitos fundamentais sociais, por sua vez, são direitos subjetivos *prima facie*, que demandam prestações positivas do Estado para sua garantia e efetividade (Alexy, 2015). Tratam-se, pois, de direitos que, caso os indivíduos possuíssem meios financeiros suficientes para demandá-los e houvesse oferta suficiente no mercado, poderiam ser obtidos através de particulares, contudo, ante a falta de tais elementos, necessitam ser oferecidos pelo Estado, que figura, portanto, como o seu destinatário originário (Alexy, 2015). Além de representarem direitos subjetivos justiciáveis, ou seja, caso sejam desrespeitados (violados) pelo seu destinatário originário, tornar-se-ão imediatamente arguíveis perante o Poder Judiciário, poder competente para intervir e sanar as omissões ou violações causadas pela atuação (ou falta de atuação) dos Estados na garantia dos direitos fundamentais sociais (Toledo, 2017).

Definir o conteúdo normativo de um direito fundamental social é um trabalho teórico complexo, que visa encontrar respostas racionais para questionamentos como: "esse ou aquele ato, fato ou estado é protegido por esta ou aquela norma que garante um direito fundamental, ou se essa ou aquela ação estatal configura ou não uma intervenção nesse âmbito de proteção" (Silva, 2010, p. 68). Essa operação conceitual possibilita que indivíduos e coletividades compreendam quais ações, fatos, estados ou posições jurídicas são garantidos por determinado direito fundamental social.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à alimentação está constitucionalmente reconhecido como norma de direito fundamental social. Por isso, compreender o seu conteúdo normativo é essencial para identificar tudo aquilo que ele efetivamente protege, distinguindo-o dos demais direitos fundamentais sociais (SILVA,

2010). Tal compreensão possibilita definir as prestações definitivas que obrigatoriamente devem integrar as políticas públicas voltadas à sua concretização; delimitar o seu conteúdo prima facie, passível de realização conforme as condições fáticas e jurídicas existentes e oferecer parâmetros para a elaboração legislativa e subsídios para a atuação judicial.

3 A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O direito á alimentação teve a sua primeira positivação, com repercussão internacional, em 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando foi incluído, de maneira bastante tímida, em seu artigo XXV[2], como uma das facetas de um padrão de vida adequado. Ganhando independência e real importância em 1966, quando se tornou pauta específica no cenário mundial por meio de sua inclusão de forma expressa e autônoma no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966)[3].

[2] Artigo XXV - Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 2009, p. 13).

[3] Artigo 11: §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriada para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1.Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

2.Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (ONU, 1966).

Em 1999, em resposta a uma solicitação da Cúpula Mundial da Alimentação, o Comitê de Direitos Humanos da ONU emitiu o Comentário Geral número 12 (CG nº 12), discorrendo sobre o artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), documento que representa, até hoje, a base para a conceituação do direito à alimentação, construído a partir da análise dos elementos que integram o conceito de alimentação adequada.

De acordo com a interpretação elaborada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU o direito à alimentação deve ser concebido como sendo o direito que cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, possui de ter acesso físico e econômico, ininterruptamente à alimentação adequada (CG nº12, 1999, §6º).

Nos deparamos, neste momento, com a noção de alimentação adequada a qual, de acordo com o comitê, consiste na:

> - disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura.
> - acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (CG nº 12, 1999, §8º).

Com base nessas contribuições, podemos afirmar que o conceito de alimentação adequada desenvolvido pelo Comentário Geral nº 12 (1999) gira em torno dos seguintes elementos: (*i*) necessidade dietética; (*ii*) livre de substâncias adversas; (*iii*) aceitabilidade cultural; (*iv*) disponibilidade; (*v*) acesso econômico e físico

Por (i) necessidade dietética entende-se a garantia a uma alimentação correta, nutritiva, planejada e adequada para cada necessidade fisiológica humana, em todas as etapas do seu ciclo de vida (CG nº 12. 1999, §9).

O elemento (ii) livre de substâncias adversas tem o importante papel de garantir que as políticas públicas elaboradas para a promoção do direito à alimentação não deixem de considerar a necessidade de adoção de medidas para impedir a contaminação

do alimento durante toda a cadeia alimentar, nos termos do comentário geral número 12(CG nº 12. 1999, §10):

O (iii) aspecto cultural do alimento diz respeito à responsabilidade do Estado de respeitar em suas Políticas Públicas a aceitabilidade cultural dos alimentos (CG nº 12, 1999, §11).

Já a (*iv*) disponibilidade, trata-se do elemento que abrange tanto a faculdade de acesso aos alimentos provenientes de terras produtivas e demais recursos naturais, como daqueles advindos de uma eficaz logística de distribuição dos mesmos para onde se faça necessário (CG nº 12, 1999, §12). Por fim, a garantia de (*v*) acesso físico e econômico ao alimento assegura acessibilidade física e econômica ao alimento de modo que não retire ou afaste a satisfação de outras necessidades básicas (CG nº 12, 1999, §13).

Tais elementos representam, até os dias atuais, a base para a conceituação de uma alimentação adequada e também fazem parte do conceito de segurança alimentar nutricional, o qual, atualmente, articula-se através de duas dimensões, "a dimensão alimentar, que diz respeito à produção e à disponibilidade de alimentos, e a dimensão nutricional, que diz respeito às relações entre o ser humano e o alimento" (Albuquerque, 2009, p. 900).

O conceito de segurança alimentar tem sua primeira expressão de relevância internacional em 1940, quando integrou o processo de criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (Valente, 2002). Entretanto, somente no início da década de 1970 passou a ser utilizado de forma mais ampla, momento em que foi associado à necessidade de ampliar a produção de alimentos, com foco no aumento da oferta para atender à população mundial. Superada a crise alimentar desse período, o conceito sofreu uma importante reorientação na década de 1980, deslocando-se da ênfase produtivista para a análise das causas estruturais da fome e da desnutrição.

A partir de então, a falta de acesso a alimentos passou a ser compreendida como fator determinante da insegurança alimentar, destacando-se a dimensão social e

econômica do problema (Valente, 2002) e o conceito de segurança alimentar passou a englobar três aspectos principais: (*i*) quantidade, (*ii*) qualidade e (*iii*) regularidade no acesso aos alimentos (Belik, 2003).

A (*i*) quantidade garante a cada pessoa o acesso a alimentos em volume suficiente para satisfazer suas necessidades, não se confundindo com a mera disponibilidade geral de alimentos. A (*ii*) qualidade assegura condições dignas de consumo, livres de riscos de contaminação e em ambientes adequados de higiene. A (*iii*) regularidade representa o direito de acesso contínuo e estável à alimentação, o que implica, no mínimo, a realização de três refeições ao longo do dia, em periodicidade compatível com as necessidades nutricionais (Belik, 2003).

A partir dos conceitos desenvolvidos no Comentário Geral nº 12 sobre alimentação adequada, em conjunto com os elementos que estruturam a noção de segurança alimentar e nutricional, verifica-se que, no cenário internacional, o direito à alimentação ultrapassou sua dimensão meramente física, vinculada ao acesso aos bens da natureza em forma de alimentos e também sua face estritamente química, associada à absorção de nutrientes, para abranger, de modo mais amplo, suas dimensões social e cultural (Siqueira, 2013).

4 A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO BRASIL

Viu-se que a presente pesquisa parte da premissa de que o conteúdo normativo do direito à alimentação está intrinsecamente ligado ao conceito de alimentação adequada, sendo, portanto, essencial compreender os elementos que compõem o conceito na realidade brasileira.

Inicialmente, necessário assinalar, que o Brasil adota atualmente em suas políticas públicas e documentos oficiais a expressão alimentação adequada e saudável, com o objetivo de ampliar o sentido do conceito e inserir elementos de valorização da diversidade cultural, promoção da sustentabilidade ambiental e fortalecimento da

autonomia dos indivíduos em suas escolhas alimentares e, portanto, será esta expressão utilizada nesta pesquisar quando se tratar do contexto brasileiro.

Neste artigo, a definição de alimentação adequada e saudável para os brasileiros será baseada nas diretrizes da segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, 2014), publicada em 2014 e vigente até o momento, por representar o principal documento oficial e institucional que organiza uma estratégia nacional voltada à promoção de uma alimentação adequada e saudável, direcionada aos profissionais de saúde pública, agentes responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas e à população em geral.

O Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, 2014) estabelece parâmetros oficiais capazes de orientar práticas alimentares que promovam a saúde e previnam doenças decorrentes de deficiências nutricionais no país. Elaborado com base em cinco *princípios*, o documento compila as definições e conceitos mais atuais de alimentação adequada e saudável no Brasil, aproximando os elementos que, até o momento, foram reconhecidos como integrantes dos conceitos de segurança alimentar e alimentação adequada no cenário internacional para a realidade brasileira.

De acordo com o primeiro princípio orientador do Guia Alimentar para a População Brasileira, a "*alimentação é mais do que a ingestão de alimentos"*, em seus termos, a alimentação adequada e saudável para um brasileiro é aquela que, além de considerar a necessidade de ingestão dos nutrientes de cada alimento, considera, também, os aspectos culturais e sociais das práticas alimentares. Acontece aqui a inclusão das dimensões social e cultural no direito à alimentação que passa a considerar a alimentação adequada como sendo também a prática alimentar, o ato de comer, que leva em consideração determinados alimentos específicos, as preparações culinárias, as combinações de alimentos, o modo de preparo e de comer de cada região específica (BRASIL, 2014).

O segundo princípio estabelece que as "*recomendações sobre alimentação devem estar em sintonia com seu tempo*". Vivemos em uma sociedade marcada por profundas

alterações nos padrões alimentares, com a alarmante substituição de alimentos in natura ou minimamente processados, de origem vegetal e/ou animal, por produtos ultraprocessados, prontos para consumo. Essa mudança tem contribuído para o crescimento acelerado de doenças como diabetes e obesidade, além de enfermidades crônicas associadas ao consumo excessivo de calorias, tais como hipertensão, doenças cardiovasculares e determinados tipos de câncer paralelo a uma tendência mundial de aumento de casos de desnutrição, vivemos, portanto, em um tempo de mudanças que tendem para padrões de alimentação inadequada e não nutritiva. Nesse contexto, o Guia Alimentar adverte sobre a necessidade de buscar padrões alimentares que permitam desacelerar os índices de desnutrição e reverter o quadro de aumento de doenças causadas pela alimentação inadequada (Brasil, 2014).

O terceiro princípio adverte que uma "*alimentação adequada e saudável deriva de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável*", ou seja, para assegurar o direito à alimentação adequada exige-se considerar as condições sociais, econômicas, culturais e ecológicas do território, promovendo medidas que fortaleçam a soberania e a sustentabilidade alimentar promovendo práticas sustentáveis de produção e distribuição dos alimentos (Brasil, 2014).

O quarto princípio considera que diante de toda a complexidade que envolve a alimentação adequada e saudável "*diferentes saberes geram o conhecimento para a formulação de guias alimentares*", ou seja, recomenda que para a definição dos conceitos e elementos que definem uma alimentação adequada e saudável para os brasileiros imprescindível que haja uma interdisciplinaridade entre as áreas do saber que se dedicam aos "estudos experimentais, clínicos, populacionais e antropológicos, bem como em conhecimentos implícitos na formação dos padrões tradicionais de alimentação" (Brasil, 2014).

O quinto e último princípio ensina que "*guias alimentares ampliam a autonomia nas escolhas alimentares*", pois permite que as pessoas façam melhores escolhas de alimentos tendo em mente os conceitos e elementos definidos para uma alimentação

adequada e saudável desenvolvidos, por especialistas de várias áreas do saber, em um Guia Alimentar (Brasil, 2014).

Além dos Princípios o Guia alimentar apresenta ainda outras importantes considerações e diretrizes que nos permitem concluir que no Brasil uma alimentação adequada e saudável é aquela que pode ser considerada como nutricionalmente balanceada, saborosa, culturalmente apropriada e ambientalmente sustentável baseada na oferta de alimentos igualmente adequados, eis que estes são o material que o organismo recebe para satisfazer suas necessidades alimentares (Brasil, 2014) e são, portanto, esses elementos que fazem parte do conteúdo normativo do direito à alimentação no Brasil.

5 O CONTEÚDO NORMATIVO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

Compreendeu-se anteriormente os elementos que caracterizam uma alimentação adequada no cenário internacional e uma alimentação adequada e saudável no contexto brasileiro, avancemos agora para a análise do direito à alimentação no ordenamento jurídico nacional. Esse percurso é fundamental para, ao final, delimitar de forma consistente o conteúdo normativo do direito à alimentação, evidenciando suas garantias e seu alcance enquanto direito fundamental social.

Um dos pioneiros nos estudos sobre o direito à alimentação no Brasil foi Josué de Castro (1980). Em sua obra Geografia da Fome, publicada em 1953, o autor denunciou a conspiração do silêncio em torno da fome provocada pelos interesses e preconceitos de ordem moral, política e econômica, os quais tornavam a questão em tela um tema proibido. As conclusões da pesquisa demonstraram os traços marcantes do retrato da fome no Brasil, um país em desenvolvimento vivenciando um acelerado processo de industrialização, mas ainda arraigado a um quadro de fome e desnutrição (Castro, 1980).

Foi também Josué de Castro, no leque de ideias que defendeu, que destacou a necessidade e importância de uma melhor educação alimentar para os brasileiros,

mostrou que existiam dois tipos de fome na realidade brasileira, a fome aguda, decorrente da falta de alimentos e a fome crônica, provocada por uma alimentação inadequada, para a solução deste problema o autor propôs um trabalho de conscientização dos hábitos alimentares através de mecanismos de educação alimentar (Castro, 1980).

Décadas depois, em 1993, O Brasil deu o que podemos nomear como sendo o primeiro passo governamental em prol do direito à alimentação, por meio do Decreto 807 (Brasil, 1993), que criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (CONSEA), um órgão de caráter consultivo, responsável por formular propostas e implementar ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil (Brasil, 1993).

Em 1994, o CONSEA realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, em Brasília – DF, com o tema - Fome: uma questão nacional (Consea, 1993). O relatório final da referida conferência, foi dividido em dois documentos: (i) um político, contendo a declaração em defesa de uma política nacional de segurança alimentar, e (ii) um programático, contendo as condições e requisitos para a segurança alimentar, bem como, as propostas para a elaboração de uma política de segurança alimentar (Consea, 1995). Contudo, os referidos documentos ficaram praticamente em desuso durante quase uma década.

Em 2004, o CONSEA organizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como o tema - A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea, 2004), momento em que foram colocadas novamente em pauta a discussão, compreensão e estruturação de políticas de promoção do direito à alimentação no Brasil. No relatório final da referida Conferência, restaram definidas inúmeras diretrizes e planos de ações para a implementação de estratégias de segurança alimentar e nutricional, merecendo destaque a diretriz que definiu a necessidade da instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável que

garantisse políticas públicas através de legislação específica e com orçamento próprio (Consea, 2004).

Esse foi o primeiro momento histórico que o Brasil realmente levantou a bandeira da segurança alimentar e nutricional e passou a adotar, oficialmente, contribuições já pacificadas no cenário internacional, como: direito à alimentação adequada, qualidade dos alimentos, direito à informação, respeito aos hábitos culturais de cada região do país acerca da alimentação da sua população, autonomia e soberania do país sobre a produção e consumo de alimentos, preocupação ética com as gerações atuais e futuras por meio da adoção de práticas sustentáveis, a necessidade da incorporação de elementos nutricionais na alimentação, a relação direta entre a alimentação adequada e a saúde da população (Consea, 2004).

Passados dois anos o Brasil sancionou a Lei nº 11.346 (Brasil, 2006), conhecida popularmente como LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), que estabelece além de princípios, diretrizes e objetivos, a composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), mecanismo por meio do qual o poder público, juntamente com a sociedade civil, assume a responsabilidade de implementar políticas públicas, planos, programas e ações a fim de assegurar o direito à alimentação, orientada por estratégias de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2006).

A referida lei contribui, sobremaneira, com a definição do conceito de direito à alimentação, considerando-o como um direito fundamental, inerente à dignidade humana e indispensável à efetivação dos demais direitos, além de incorporar expressamente o dever do poder público de adotar políticas e ações necessárias à promoção, garantia e fiscalização da segurança alimentar e nutricional da população, ressaltando, que tais ferramentas devem considerar os aspectos ambientais, culturais, econômicos, regionais e sociais de cada região do país (Brasil, 2006).

A LOSAN estabelece em seu art. 2º (BRASIL, 2006), a noção de direito humano à alimentação adequada[4], conceituando-o como um direito fundamental, inerente à dignidade humana e indispensável à consagração dos direitos constitucionais. No mesmo artigo, a lei incorpora o dever do poder público de adotar as políticas e ações necessárias à promoção, garantia e fiscalização da segurança alimentar e nutricional da população, ressaltando, expressamente, que referidas políticas públicas deverão levar em conta os aspectos ambientais, culturais, econômicos, regionais e sociais de cada região do país.

Nos artigos seguintes a LOSAN (Brasil, 2006) traz várias contribuições relevantes, por exemplo, a definição do conceito de segurança alimentar no Brasil em seu artigo 3º[5] e as ações que abrangem as estratégias nacionais de segurança alimentar e nutricional (SAN) em seu artigo 4º[6].

A LOSAN (Brasil, 2006) representa, portanto, um marco crucial para a concretização do direito à alimentação no Brasil, eis que retrata, pela primeira vez, a positivação autônoma do referido direito no ordenamento brasileiro, culminando, em

[4] A Lei incorpora expressamente a noção de alimentação adequada.

[5] Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

[6] Art. 4º A segurança alimentar nutricional abrange:
I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. (Brasil, 2006, art. 4º)

2010, na sua inclusão no rol de direitos fundamentais sociais da Constituição (Brasil, 1988) por intermédio da Emenda Constitucional nº 64 (Brasil, 2010).

Após a referida Emenda o direito à alimentação adquiriu, então, força normativa constitucional. Em outras palavras, de acordo com o referencial teórico adotado na presente pesquisa, passou a representar expressamente um direito fundamental social, sendo, portanto, o Estado o seu destinatário originário e, portanto, responsável por assegurar sua efetividade de forma progressiva, por meio de estratégias de segurança alimentar e nutricional alinhadas ao seu conteúdo normativo.

Viu-se anteriormente que o conceito de alimentação adequada, delineado pelo Comentário Geral nº 12 (1999), estrutura-se em torno de cinco elementos centrais: *necessidade dietética, alimentos livres de substâncias adversas, aceitabilidade cultural, disponibilidade e acesso físico e econômico*. Esses elementos foram aprofundados no contexto brasileiro pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), que atualiza e traduz tais diretrizes para a realidade nacional.

A *necessidade dietética*, que assegura alimentos compatíveis com as exigências fisiológicas em cada fase da vida, conecta-se ao *primeiro princípio* do Guia, segundo o qual a alimentação vai além da ingestão de nutrientes, incluindo também dimensões sociais e culturais do ato de comer.

O elemento *livre de substâncias adversas* dialoga com o *segundo princípio*, que alerta para os riscos da substituição de alimentos *in natura* por ultraprocessados, destacando a urgência de padrões alimentares saudáveis em sintonia com os desafios contemporâneos. O requisito da *disponibilidade,* relacionado à produção sustentável e à logística de distribuição, vincula-se diretamente ao *terceiro princípio* do Guia, que enfatiza a necessidade de sistemas alimentares social e ambientalmente sustentáveis.

Já a *aceitabilidade cultural*, que exige respeito às práticas alimentares próprias de cada comunidade, encontra correspondência tanto no *primeiro princípio*, ao valorizar tradições culinárias regionais, quanto no *quarto princípio*, que reconhece a importância da interdisciplinaridade e do saber popular na formulação de recomendações.

Por fim, o *acesso físico e econômico* conecta-se ao *quinto princípio*, que busca ampliar a autonomia dos indivíduos em suas escolhas alimentares, garantindo que as recomendações não sejam apenas ideais teóricos, mas instrumentos efetivos de cidadania. A articulação desses elementos conduz a importante compreensão de que uma alimentação adequada e saudável para um brasileiro vai além da ingestão de calorias, deve respeitar tradições regionais, considerar os riscos contemporâneos do consumo de ultraprocessados, promover sistemas alimentares sustentáveis e ampliar a autonomia dos indivíduos em suas escolhas alimentares.

Partindo da lógica desenvolvida neste estudo, segundo a qual as garantias que compõem o direito à alimentação derivam diretamente dos elementos que definem uma alimentação adequada e saudável, conclui-se que, no Brasil, o direito à alimentação deve ser interpretado em uma perspectiva progressista e abrangente. Isso significa que não pode ser reduzido a uma leitura restritiva, limitada ao mero fornecimento de alimentos, mas deve ser concebido em sua dimensão ampliada, integrando garantias que envolvem aspectos culturais, sociais, econômicos, nutricionais, ecológicos e de sustentabilidade.

Assim, o conteúdo normativo do direito à alimentação se traduz no direito de todos ao acesso físico, econômico e social a uma alimentação adequada, suficiente, segura e nutritiva, que considere, ainda, as especificidades individuais que demandam terapias nutricionais especiais e as particularidades culturais de cada região do país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo empreendido demonstrou que o direito à alimentação, enquanto direito fundamental social deve ser interpretado de maneira abrangente e progressista e, especialmente, não pode ser compreendido apenas como a garantia de saciar a fome ou assegurar o fornecimento de calorias mínimas para a sobrevivência, trata-se de um direito que abarca múltiplas dimensões, nutricional, social, cultural, ambiental e econômica.

O percurso normativo apresentado, tanto no âmbito internacional quanto no ordenamento jurídico brasileiro, evidencia a consolidação gradual desse direito, desde sua previsão inicial em documentos internacionais até sua positivação expressa na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 64/2010 (Brasil, 1988). Nesse processo, instrumentos como o Comentário Geral nº 12 (1999), a LOSAN (2006) e o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) foram fundamentais para densificar e atualizar o conceito de alimentação adequada e saudável, oferecendo parâmetros objetivos e operacionais para a definição do conteúdo normativo do direito à alimentação, que se traduz no direito de todos ao acesso físico, econômico e social a uma alimentação adequada, suficiente, segura e nutritiva, que considere, ainda, as especificidades individuais que demandam terapias nutricionais especiais e as particularidades culturais de cada região do país.

Salienta-se, por fim, que este estudo se limitou à análise dos avanços normativos e conceituais do direito à alimentação, não abrangendo os desafios e retrocessos recentemente experimentados no cenário brasileiro. Essa delimitação foi necessária para a construção de uma abordagem teórica consistente e voltada à definição do conteúdo normativo desse direito. A investigação sobre os obstáculos práticos, os retrocessos institucionais e as dificuldades de implementação das políticas públicas de segurança alimentar será realizada em oportunidade futura, de forma a complementar a reflexão aqui desenvolvida.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 6, p. 895-903, 2009.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade,** São Paulo, v. 12, n. 1, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 807, de 26 de abril de 1993**. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome:** o dilema brasileiro – pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1980.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. **Relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: CONSEA, 1995. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. **Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda: CONSEA, 2004. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/relatorio-final-2deg-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/view. Acesso em: 30 set. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Comentário geral nº 12: o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966**. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação.** Birigui: Borel Editora, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais:** conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOLEDO, Cláudia. Mínimo existencial – a construção de um conceito e seu tratamento pela jurisprudência constitucional brasileira e alemã. *In*: MIRANDA, Jorge *et al.* **Hermenêutica, justiça constitucional e direitos fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 821-834.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação adequada:** desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

ATUAÇÃO DIALÓGICA EXTRAJUDICIAL DE INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO ÂMBITO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS DA SAÚDE

Célia Barbosa Abreu[1]
Flávia Dantas Soares[2]
Marcelo Pereira de Almeida[3]

RESUMO

O presente trabalho aponta a relevância da utilização de instrumentos dialógicos, especialmente na seara extrajudicial para a solução de litígios estruturais da saúde. Entende-se que a participação das pessoas envolvidas no litígio e de profissionais especializados em políticas públicas de saúde com a intermediação de instituições de justiça, a saber, o Ministério Público e a Defensoria Pública, debatendo os problemas, estabelecendo planos de ação e construindo políticas públicas a partir de consenso, pode resultar em decisões democráticas, de solução duradouras e adequadas para os problemas complexos da saúde pública.

Palavras Chaves: Políticas públicas de saúde; Diálogos extrajudiciais, Instituições de Justiça.

ABSTRACT

The present paper highlights the importance of using dialogic tools, especially in the extrajudicial arena, to resolve structural health disputes. It is understood that the participation of those involved in the dispute and professionals specialized in public health policies, with the mediation of justice institutions, namely the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office, in

[1] Docente Permanente do Programa Direitos, Instituições e Negócios/UFF Correio eletrônico: *celiaabreu@id.uff.br . Lattes:* http://lattes.cnpq.br/8015623070536170

[2] Graduada no Curso de Direito da Universidade Cândido Mendes - UCAM. Mestre Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutoranda em Direito, Instituições e Negócios – Universidade Federal Fluminense – UFF. Correio eletrônico: flaviadantas0177@gmail.com *Lattes: http://lattes.cnpq.br/6238243219399333.*

[3] Docente Permanente do Programa Direitos, Instituições e Negócios/UFF Correio eletrônico: Marcelo_almeida@id.uff.br Lattes: http://lattes.cnpq.br/0245213114864531

debating the issues, establishing action plans, and developing public policies based on consensus, can result in democratic decisions that provide lasting and appropriate solutions to complex public health problems.

Key words: Public health policies; Extrajudicial dialogues, Justice institutions.

1 INTRODUÇÃO

Omissões ou ineficiências estatais na garantia do direito à saúde geralmente são frequentes e generalizadas, resultando num estado de desconformidade constitucional, desse modo conceitua-se como litígios estruturais da saúde problemas complexos e sistêmicos, envolvendo instituições públicas ou privadas e que resultam em uma situação de ilegalidade estrutural e permanente.

Os litígios estruturais exigem mudanças institucionais fundamentadas em políticas concretas e duradouras o que comumente não é possível ser resolvido com uma decisão judicial isolada, preconiza-se assim, a utilização de decisões estruturais. Nesse contexto busca-se a definição de políticas públicas e implantação de ações, acompanhadas de reformas administrativas, planejamento orçamentário e elaboração de protocolos e fluxos para atendimento de todos os usuários do serviço, sendo necessário para tal, decisões estruturantes que requisitem a elaboração de um Plano de Ação estratégico.

A atuação dialógica extrajudicial, de instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público e a Defensoria, promovendo discussões técnicas com participação das pessoas envolvidas no litígio e de profissionais especializados em políticas públicas de saúde, pode ser entendida como um instrumento democrático de efetivação o direito à saúde, construindo políticas públicas a partir de decisões pautadas na consensualidade.

O presente trabalho tem por escopo considerar a utilização de instrumentos extrajudiciais para solucionar os litígios de saúde considerados complexos e de natureza estrutural. Por outro lado, percebe-se que a intervenção judicial em políticas públicas,

através de decisões deferindo a efetivação de direitos sociais à saúde, pode resultar em violação de princípios constitucionais quando excessiva ou mesmo contrária as políticas públicas planejadas e priorizadas pelo gestor estatal.

Como metodologia, pretendemos realizar uma pesquisa jurídico-social, fundada em conceitos teóricos, com adoção do método dedutivo, a partir de viés jurídico-compreensivo (interpretativo), de modo qualitativo, com objetivo de analisar a atuação extrajudicial de instituições do sistema de justiça, tais como o Ministério Público e a Defensoria Pública, no âmbito da tutela coletiva, utilizando-se de estratégias dialógicas para solução desses litígios complexos da saúde.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE JUDICIAL DAS AÇÕES DE SAÚDE

Políticas públicas são instrumentos de efetivação de direitos precipuamente normatizados nas magnas cartas, as quais devem ser elaboradas e implantadas pelo Estado, no seu poder de administrador público, atuando como um agente ativo na promoção do bem-estar social, na redução das desigualdades e na garantia de uma vida digna aos seus cidadãos.

A busca por um Estado mais protetivo e que garanta o bem-estar da população tem grande importância no debate social, tendo em vista que é princípio fundamental do Estado democrático o respeito e a garantia dos direitos fundamentais incluindo os direitos à saúde, à educação, à moradia, à alimentação, ao trabalho, dentre outros. Por conseguinte, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Brasil como um Estado de bem-estar social, garantindo direitos e definindo ação a serem concretizadas por meio de políticas públicas.

Nesse sentido, Mello e Botelho asseguram que com a reafirmação do Estado Democrático no documento constitucional, estabeleceu-se as matrizes de suas políticas sociais protetivas e reconheceu a saúde como direito social integrante do conjunto de ações a serem desenvolvidas de forma cooperativa pelos entes federativos, voltadas a

assegurar os objetivos precípuos de bem-estar coletivo e justiça social (Mello e Botelho, 2019, p. 3)

Outrossim a positivação de direitos na carta constitucional e respectivas legislações regulamentadoras não garantem a efetivação adequada destes, tendo em vista a necessidade de um agir positivo do Estado. Carvalho, 2004 confirma esse entendimento, afirmando que com a reforma constitucional de 1988 os governantes perceberam a importância de se respeitar os direitos fundamentais:

> Portanto, muitas vezes a existência de direitos formalmente estabelecidos não significa sua aplicação pelas autoridades competentes. Entretanto, desde a reforma constitucional de 1988, pode-se detectar um nível aceitável de obediência à lei por parte da alta hierarquia governamental, pelo menos no que diz respeito aos direitos individuais. (Carvalho, 2004, p. 118)

O direito social à saúde é, portanto, um dos mais importantes direitos, especialmente no contexto do Estado democrático de Direito e pilar de outros direitos e princípios fundamentais, como o princípio da dignidade da pessoa humana. A saúde é direito de todos e dever do Estado, dessa forma, entende-se a relevância da implantação de políticas públicas na concretização de ações e serviços de saúde. A grande preocupação é quanto ao orçamento público para viabilizar o acesso universal e integral a todas as pessoas que se encontram em território brasileiro, como preconizado pela Constituição brasileira de 1988.

A implantação de uma política pública é uma resposta a um problema político, ou seja, as políticas designam iniciativas do Estado para atender demandas sociais de ordem coletiva, problemas de todos, problemas do povo. Nesse contexto, Schmidt, 2018 afirma que as respostas do poder público aos problemas políticos não são necessariamente soluções adequadas e considera que o senso comum tende a atribuir os fracassos das políticas a fatores como a incompetência, a falta de vontade e a corrupção dos governantes. (Schmidt, 2018, p. 125)

Muitos são os problemas de saúde no Brasil, dificultando o planejamento administrativo das ações a serem efetivadas e elencadas como prioritárias. Ademais, novas tecnologias vêm surgindo a cada dia, permitindo diagnósticos mais precisos e tratamentos inovadores de doenças, algumas até então desconhecidas e, assim, embatemos outra questão, a limitação orçamentária para custear os avanços da medicina.

Rodembusch e Keske, 2020, ressaltam essa preocupação com a capacidade normativa e administrativa do Estado para cumprir com a normativa constitucional que garante o direito à saúde a todos:

> Inconteste significado surge ao debate acerca da intrínseca relação que se estabelece entre a dinâmica social, em confronto com a capacidade normativa específica do Estado, bem como com a própria capacidade administrativa ou executiva desse Estado, quanto ao cumprimento das disposições constitucionais, haja vista a celeridade com que surgem inovações tecnológicas, precipuamente no caso das biociências, ou ciências da saúde, por sua vez, enfrentando os desafios propostos por enfermidades raras e novas que vitimizam os seres humanos que, como princípio máximo, se constituem no fim do próprio Direito. Com isto se quer significar que nenhuma atividade legislativa, nem mesmo as mais focadas ações administrativas da coisa pública conseguiram dar conta de uma tal celeridade. Daí, também, é que se abre o campo de ação do Judiciário, uma vez provocado para dar resposta a essas aflitivas demandas sociais. (Rodembusch e Keske, 2020, p. 10)

Certo é que, cabe ao poder constituído, ante a imposição constitucional formadora de uma comunidade política, possibilitar que a Constituição seja vivida e experimentada, efetuando os ajustes necessários no nosso sistema cooperativista que ora obstaculiza a plena fruição dos direitos sociais à saúde, ante a vontade Constituinte estabelecedora dos direitos e políticas públicas indispensáveis para a concretização de tais direitos humanos fundamentais. Para que a vontade constituinte possa ser concretizada, impõe-se ao poder constituído a correção das distorções mediante atuação administrativa e legislativa constitucional, para a viabilidade do mínimo vital e

concretização das políticas públicas em prol da sociedade na efetivação dos direitos fundamentais sociais. (Mello e Botelho, 2019, p. 18-19)

Nessa perspectiva ratificamos a necessidade de se efetivar o direito fundamental à saúde e diante da ineficácia da Administração Pública em implantar ações satisfatórias e suficientes para efetivá-lo, muitos cidadãos têm recorrido à justiça para garantir o acesso a tratamentos, medicamentos e serviços, resultando num aumento significativo de ações judiciais de saúde.

Cumpre ressaltar que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder Judiciário papel relevante nas decisões acerca dos direitos fundamentais, considerando como princípio basilar a inafastabilidade do controle judicial e garantido ao cidadão, o acesso à justiça para apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito.

Destarte, cada vez mais o Poder Judiciário vem sendo procurado para solucionar litígios relacionados à efetivação de direitos sociais, principalmente, aqueles relacionados ao direito à saúde. Equacionar o dilema direito à saúde de uns versus direito à saúde de vários não é simples, podendo a interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas de saúde agravar desigualdades sociais, uma vez que a concretização de direitos sociais apenas em sua dimensão individual pode não promover justiça social. Portanto, transferir os dilemas sociais das tradicionais e mais democráticas esferas públicas de discussão (Poderes Legislativo e Executivo) para os tribunais não parece ser a mais eficaz forma de perquirir concretizar direitos sociais. (Amaral e Araujo, 2014, p. 16-17)

O Poder Judiciário pode ser visto como a instância final de defesa dos direitos fundamentais, dentre eles o direito à saúde, suscitando debates acerca da legitimidade desse poder na interferência das escolhas e decisões públicas. As decisões judiciais deferindo a obrigação do Estado em realizar políticas públicas de saúde pode, inclusive, agravar desigualdades sociais, tendo em vista que a efetivação de direitos sociais de forma individual frequentemente não promove a devida justiça social.

3 OMISSÕES REPETITIVAS E GENERALIZADAS RESULTANDO EM LITÍGIOS ESTRUTURAIS NA SAÚDE E A BUSCA POR DECISÕES CONSENSUAIS

Omissões ou ineficiências estatais na garantia do direito à saúde dos seus residentes geralmente são frequentes e generalizadas, violando frontalmente o Art 196 da Carta magna. Deficiências nos serviços de saúde ofertados, falta de políticas de promoção e prevenção a agravos, déficit da quantidade de leitos hospitalares, dificuldades no abastecimento de medicamentos essenciais, são exemplos da incapacidade administrativa de executar o seu dever, resultando em problemas graves e complexos que atingem parte expressiva da população. Tais problemas resultam em litígios, também complexos, e vêm sendo definidos, por estudiosos no assunto, como litígios estruturais da saúde.

Vitorelli, 2018 entende que os litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro. (Vitorelli, 2018, p 338-339)

Didier, Zaneti, Oliveira 2020 definem o problema estrutural pela existência de um estado de desconformidade estruturada — uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). (Didier, Zaneti, Oliveira, 2020, p. 2-3)

E ainda, exemplificam que, há um problema estrutural quando: (i) o direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos

públicos numa determinada localidade; (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito aedes aegypti pelas autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas. (Didier, Zaneti, Oliveira, 2020, p. 3)

Os litígios estruturais exigem mudanças institucionais fundamentadas em políticas concretas e duradouras o que comumente não é possível ser resolvido com uma decisão judicial isolada, preconiza-se assim, a utilização de decisões estruturais. Nesse contexto busca-se a definição de políticas públicas e implantação de ações, acompanhadas de reformas administrativas, planejamento orçamentário e elaboração de protocolos e fluxos para atendimento de todos os usuários do serviço, sendo necessário para tal, decisões estruturantes que requisitem a elaboração de um Plano de Ação estratégico.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal tem feito uso do arcabouço teórico do litígio estrutural de maneira ponderada, equilibrando a necessidade de tutela de direitos fundamentais violados de maneira generalizada com a preservação das competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, as decisões do STF sobre esses litígios têm sido para determinar que o Poder Executivo apresente planos de ação em um determinado prazo e com foco na resolução de problemas específicos. Por sua vez, a forma como os problemas apontados pelo Judiciário será resolvida é construída pelos próprios Poderes destinatários do comando judicial. (Araujo e Porfiro, 2024, p. 111)

Importante ressaltar a conflitualidade muitas vezes policêntrica dos direitos a serem garantidos diante desses litígios complexos e a dificuldade de decisões verticalizadas e autoritárias, sem os devidos diálogos entre as partes e a busca por um acordo. No âmbito das decisões judiciais na área da saúde, observa-se de um lado uma

multiplicidade de ações individuais pleiteando interesses específicos de cidadãos em detrimento aos interesses da coletividade. Transversalmente, verifica-se a instauração de ações coletivas buscando direitos difusos e coletivos, muitas vezes decorrentes de procedimentos administrativos instaurados por órgãos do sistema da justiça, no âmbito da tutela coletiva, que não conseguiram êxito extrajudicialmente. Perpassando por essas ações judiciais, encontram-se as diretrizes clínicas orientadas pelas normativas técnicas, tentando organizar as ações da saúde pública e conduzir o devido planejamento estratégico-orçamentário.

Dessa forma, há várias questões que podem ser levantadas quanto à relação entre os casos estruturais serem solucionados pelo Poder Judiciário e uma das críticas se refere aos custos x recursos sendo assim, Ferraro, 2015 faz a seguinte reflexão:

> [...] se o Judiciário tem recursos e estrutura limitados (e algum órgão público não tem?) e já está sobrecarregado, no mínimo não seria eficiente deixá-lo lidar também com esses litígios complexos. Ainda, modificando em parte o raciocínio, poderia ser afirmado que, como o Judiciário já vem ocupando-se deles, essa seria uma das causas do "abarrotamento", de modo que deveriam ser afastados (Ferraro, 2015, p 70)

O autor afirma ainda que:

> [...] não sendo a "questão técnica" propriamente jurídica, como se costuma afirmar, isso exigiria a participação de outros sujeitos habilitados a falar sobre o assunto, acarretando mais custos ao processo – e assim por diante. (Ferraro, 2015, p 73)

Sales e Chaves, 2014 contextualizam o monopólio da jurisdição concedida ao Poder Judiciário pelo Estado e enfatizam que esse entendimento resulta numa diminuição da participação dialogada do cidadão na resolução dos conflitos e leva a um intenso fluxo de demandas ao Poder Judiciário, dificultando a efetiva garantia de direitos:

> O Estado, como mecanismo regulador e de proteção de direitos contra abusos, fruto das desigualdades econômicas, políticas e sociais, criou o Poder Judiciário e lhe atribuiu o monopólio da jurisdição. Essa forma de organização garantiu ao cidadão a figura do "protetor da justiça" e espaço para o acesso justiça; no entanto, estimulou a apatia social na resolução de conflitos. A exclusiva atribuição a um terceiro imparcial pela responsabilidade na condução e solução dos problemas gerou a cultura da pouca participação e do litígio. Com essa realidade, a pessoa passa a acreditar que o seu direito só pode ser garantido por meio de sentença judicial, diminuindo, cada vez mais, a participação dialogada do cidadão na resolução dos conflitos e levando a um intenso fluxo de demandas ao Poder Judiciário, dificultando a efetiva garantia de direitos. (Sales e Chaves, 2014, p 396)

Lucietti Filho, 2023 pondera que as decisões que de alguma forma interferem nas políticas públicas podem impactar negativamente a toda a coletividade, pois na medida em que os planejamentos são afetados, principalmente no tocante aos recursos financeiros, ao Poder Público resta a obrigatoriedade de retirar de um lado para suprir o outro. (Lucietti Filho, 2023, p. 18)

Na tentativa de minimizar decisões divergentes aos planejamentos técnicos e orçamentários administrativos e diante da complexidade dos problemas que resultam nos litígios estruturais envolvendo direitos à saúde, reflete-se pela possibilidade de espaços mais democráticos de diálogos, possibilitando a participação dos múltiplos atores envolvidos e atingidos pelo litígio, na busca por decisões consensuais e, tecnicamente, bem fundamentadas e exequíveis.

Zanferdine e Penha, 2024 confirmam o entendimento que dificilmente se conseguirá resolver um conflito estruturante sem a busca de uma solução consensual:

> De qualquer forma, considerando a necessidade de participação de todos os envolvidos no litígio para a construção de uma solução que permaneça ao longo do tempo e que realmente seja capaz de promover a mudança almejada para afastar a violação constante e reiterada de direitos, dificilmente se conseguirá resolver um conflito estruturante sem a busca de uma solução consensual. (Zanferdine e Penha, 2024, p 109)

Nesse prisma, Arenhart, 2017 também destaca a importância do consenso para obtenção das soluções que sejam tecnicamente factíveis:

> Talvez a mais importante de todas seja a relevância das soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes. Sem dúvida, esse tipo de solução é muito melhor do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida. Essa solução consensual, sem dúvida, contribui também para a obtenção de soluções que sejam tecnicamente factíveis, sem perder de vista as exigências do Direito. (Arenhart, 2017).

A complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido (Vitorelli, 2018, p 339). Importante reforçar que para termos mudanças estruturais contínuas e duradouras da situação de desconformidade que viola direitos fundamentais, os acordos devem ser perseguidos e assim, é precípua a utilização de ferramentas dialógicas, priorizando a construção de consensos e de decisões factíveis de serem implantadas através de políticas de saúde.

4 DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS NA CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS E DE DECISÕES ESTRUTURAIS EXTRAJUDICIAIS AOS LITÍGIOS COMPLEXOS DA SAÚDE

O direito à saúde é um direito fundamental inquestionável e a Constituição brasileira de 1988 explicita que o acesso aos serviços de saúde deve ser universal e integral. No entanto, diante da finitude orçamentária, as ações a serem promovidas pelo poder estatal, para concretude desse direito, precisam ser delimitadas e prioridades devem ser estabelecidas. Nesse sentido, protocolos e diretrizes técnicas são elaborados, a partir da identificação das principais necessidades individuais e coletivas e assim,

políticas públicas são planejadas. Decisões discordantes das políticas estruturadas pela Administração Pública podem agravar ainda mais as já fragilizadas redes assistenciais de saúde.

Amaral e Araujo, 2014, ratificam o entendimento de que a concretização de direitos sociais será tão mais eficaz quanto mais pluralista e democrática for a elaboração, execução e controle de políticas públicas, mecanismos de efetivação desses direitos, seja por meio de canais de diálogo entre o Poder Executivo e a sociedade civil organizada. (Amaral e Araujo, 2014, p. 9)

Nesse sentido, Haberle, 2022 afirma ser impensável uma interpretação de direitos fundamentais sem a devida participação do cidadão e das potências públicas, ratificando a importância de diálogos sociais e interinstitucionais para melhor definição de políticas de saúde a serem executadas.

> Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete. (...) E*xperts* e "pessoas interessadas" da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal. Isso significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre Estado e sociedade! (Haberle, 2022, p. 15 e 18)

Dessa forma o autor afirma ser impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas e tenta apresentar o catálogo dos possíveis intérpretes, considerando os hermeneutas em sentido lato, pré-intérpretes que seriam forças produtivas de interpretação, tais como: órgãos estatais, o sistema público, cidadãos, grupos organizados, pareceristas, peritos, *experts*, a doutrina constitucional e a opinião pública. No entanto, afirma que subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação. (Haberle, 2022, p. 14)

Amaral e Araújo, 2014 ressaltam que não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que detêm o monopólio de sua interpretação posto que não são apenas eles que vivem a norma constitucional, também não são os gestores públicos, detentores do monopólio do planejamento e execução orçamentária e, por conseguinte, do planejamento e execução de políticas que visam a garantir a prestação de serviços públicos à sociedade. Logo, a concretização de direitos sociais será tão mais eficaz quanto mais pluralista e democrática for a elaboração, execução e controle de políticas públicas e, os canais de diálogos [orçamento participativo, audiências públicas...] entre os Poderes constituídos e a sociedade civil organizada, devem ser facilitados e estimulados. (Amaral e Araujo, 2014, p.9)

Segundo Habermas, J., 1997, não basta transformar as pretensões conflitantes em pretensões jurídicas e decidi-las obrigatoriamente perante o tribunal, pelo caminho da ação. Para preencher a função socialmente integradora da ordem jurídica e da pretensão de legitimidade do direito, os juízos emitidos têm que satisfazer simultaneamente às condições da aceitabilidade racional e da decisão consistente. (Habermas, 1997, p. 246)

Com esse mesmo entendimento, o autor afirma que a obrigação do juiz, de decidir o caso singular à luz de uma teoria que justifique o direito vigente como um todo a partir de princípios, é reflexo de uma obrigação precedente dos cidadãos, confirmada através do ato de fundação da constituição, de proteger a integridade de sua convivência, orientando-se por princípios da justiça e respeitando-se reciprocamente como membros de uma associação de livres e iguais. Entretanto, esse ideal político poderia expressar uma falsa idealização. A prática constitucional poderia enganar-se sobre si mesma, trazendo consequências e sobrecarregando as instituições com tarefas cuja solução é impossível. (Habermas, 1997, p. 268)

Decisões judiciais isoladas não são o melhor instrumento de garantia de direitos sociais fundamentais da saúde quando da consolidação de uma situação de desconformidade grave e complexa. Nessa ótica, Didier Junior, F. e Fernandez, L., 2024,

afirmam que a solução de um problema estrutural, com a transição para um estado de coisas desejável, somente é possível com a atuação de outros agentes.

> Ocorre que nem sempre o Poder Judiciário disporá das condições necessárias ao tratamento adequado de problemas jurídicos estruturais. Em verdade, muitas vezes, a solução de um problema estrutural, com a transição para um estado de coisas desejável, somente é possível com a atuação, em maior ou menor medida, de outros agentes. (Didier Junior, F. e Fernandez, L., 2024, p 445).

Nessa perspectiva ressalta-se a importância da participação de instituições diversas, promovendo diálogos técnicos, discutindo os dissensos e buscando os consensos. A utilização de outras ferramentas que não as tradicionais de processos judiciais, são fundamentais para atuar nessas situações de desconformidade e violação generalizada de direitos fundamentais e, dessa forma, mecanismos consensuais de solução de conflito podem ser escolhas mais assertivas na construção de decisões democráticas e consensuais.

A mediação e a conciliação são os meios autocompositivos indiretos mais comumente reconhecidos e podem ser utilizados tanto no âmbito judicial quanto extrajudicialmente. Sales e Chaves, 2014 reconhecem que a diferença principal entre estes métodos está relacionada a função do terceiro intermediador:

> A diferença fundamental, portanto, entre conciliação e mediação reside na atuação do conciliador ou do mediador na condução do diálogo entre as partes. Na conciliação, o terceiro - conciliador - interfere na discussão entre as pessoas, sugerindo e propondo soluções para o conflito. Na mediação não há essa interferência. O mediador facilita o diálogo e, por meio de técnicas próprias, estimula as partes a sugerirem soluções. O conciliador aponta soluções, podendo as pessoas aceitar ou não; o mediador incentiva para que as próprias partes encontrem as soluções, organizando as ideias apresentadas. (Sales e Chaves, 2014, p 410)

Importante destacar que os equivalentes jurisdicionais não impedem o controle jurisdicional como bem afirma Sales e Chaves, 2014

> Os equivalentes jurisdicionais são formas de solucionar conflitos que não impedem o controle jurisdicional. O objetivo é oportunizar soluções de controvérsias que não seriam levadas à justiça tradicional ou, se levadas, não seriam tratadas de forma adequada. Na justiça tradicional, o juiz decide por meio de sentença; já, na mediação e na conciliação, por exemplo, ocorre a possibilidade de composição e de prevenção de conflitos. (Sales e Chaves, 2014, p 399)

Com efeito, há uma unanimidade na doutrina em relação à necessidade de utilização de técnicas para a busca de uma resolução amigável do litígio estrutural, até porque a natureza complexa dessas disputas demanda uma implementação de medidas articuladas para obtenção do fim comum, qual seja, afastar uma violação constante de direitos decorrente da estrutura ou do funcionamento inadequado de determinado ou determinados órgãos, públicos ou privados. (Zanferdine e Penha, 2024, p 107)

Didier Junior, F. e Fernandez, L., 2024 também ponderam no sentido de que problemas jurídicos estruturais podem ser solucionados no âmbito de diferentes portas de acesso à justiça, distintas do Poder Judiciário, geralmente por meio de heterocomposição, autocomposição ou, ainda, de modos combinados de resolução de problemas jurídicos. (Didier Junior, F. e Fernandez, L., 2024, p 426)

Os autores afirmam que a condução dos atos destinados à solução de um problema estrutural pode ocorrer no âmbito de um processo administrativo e aponta para algumas possíveis instituições que são capazes de atuar na solução de desconformidades sistêmicas, tais como o Ministério Público:

> Muitas vezes, a condução dos atos destinados à solução de um problema estrutural ocorre no âmbito de um processo administrativo. Agências reguladoras, tribunais de contas e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica são exemplos de instituições que podem decidir ou promover soluções consensuais em relação a problemas jurídicos

> estruturais, nas respectivas áreas de competência. Em outras hipóteses, uma instituição sem atribuição para eventual julgamento (em âmbito administrativo), como o Ministério Público, pode desenvolver, juntamente com o(s) futuro(s) réu(s), a negociação para a solução do estado de desconformidade. (Didier Junior, F. e Fernandez, L., 2024, p 426)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Artigo 129, inciso II, define como função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. E ainda, o artigo 134 estabelece a Defensoria Pública como instituição de expressão e instrumento do regime democrático, atuando na promoção dos direitos humanos e na defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. (CF, 1988)

Dentro do contexto dos litígios estruturais de saúde, torna-se importante o protagonismo dessas instituições que atuam em defesa de interesses individuais e coletivos, proporcionando espaços dialógicos, induzindo a cooperação pelos múltiplos atores interessados no litígio na construção das respectivas políticas públicas, promovendo assim, ampla participação democrática. Destaca-se que o Ministério Público e a Defensoria Pública possuem atribuições fora do processo judicial, ou seja, no âmbito extrajudicial, tendo por objetivo o de promover direitos, acompanhar a implantação de políticas públicas e fiscalizar o fiel cumprimento das leis.

Rodrigues, 2012 conceitua o Ministério Público Resolutivo, diferenciando-o do Ministério Público demandista.

> [...] podemos então definir o MP Resolutivo como uma instituição que assume uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como *prima ratio*, a justiça (Rodrigues, 2012, p. 147)

A atuação extrajudicial afigura-se importante instrumento de acesso à Justiça e à concretização de direitos fundamentais, posto que a atuação negocial, além de conferir legitimidade democrática à atuação do Ministério Público, pauta-se por soluções menos morosas e mais alinhadas às vontades das partes envolvidas na conflituosidade social. (Ocampos, 2021, p. 9)

Oliveira, Andrade e Milagres, 2015 ponderam a que a atuação do MP voltada para o modelo resolutivo, com prestígio dos instrumentos de atuação extrajudicial, muito contribui para a efetividade do direito à saúde, no entanto rememoram que para os casos de insucesso no uso dos instrumentos de atuação extrajudicial, a judicialização pode ser necessária.

> A atuação do MP voltada para o modelo resolutivo, com prestígio dos instrumentos de atuação extrajudicial, muito contribui para a efetividade do direito à saúde. Nesse contexto, o cumprimento das funções institucionais deve ser buscado diretamente – como regra, sem recurso à atuação em juízo. A afirmação do direito à saúde de forma mais legítima e coerente com a Constituição exige a construção de soluções compartilhadas e assentadas no diálogo entre todos os atores sociais envolvidos. Mesmo nesse cenário, a judicialização por vezes pode ser necessária, devendo ser resguardada, contudo, para os casos de insucesso no uso dos instrumentos de atuação extrajudicial. (Oliveira, Andrade e Milagres, 2015, p 157)

Seguindo o entendimento de atuação extrajudicial de instituições da justiça na busca por soluções para litígios da saúde, Aguiar, 2018 conclui que o uso de soluções extrajudiciais e autocompositivas pela Defensoria Pública na defesa dos direitos relacionados à saúde é uma solução de conflitos que deve ser considerada eficaz e portanto deveria ser utilizada com maior frequência no âmbito das Defensorias Públicas, para promover ainda mais o efetivo acesso à justiça para quem procura a instituição. (Aguiar, 2018, p. 33)

Isso posto, buscou-se apontar de forma propositiva a relevância da utilização de instrumentos dialógicos, especialmente na seara extrajudicial para a solução de litígios estruturais da saúde. Entende-se que a participação das pessoas envolvidas no litígio e de profissionais especializados em políticas públicas de saúde com a intermediação de instituições de justiça, debatendo os problemas, estabelecendo planos de ação e construindo políticas públicas a partir de consenso, pode resultar em decisões democráticas, de solução duradouras e adequadas para os problemas complexos da saúde pública.

5 CONCLUSÕES

Os litígios estruturais são violações sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes de ações e omissões generalizadas e graves, causadas por diferentes atores, tanto na esfera pública, como também, privada. Desconformidades estruturais complexas e contínuas, no âmbito da efetivação do direito fundamental à saúde podem dar origem a litígios estruturais da saúde, exigindo, por conseguinte, mudanças institucionais fundamentadas em políticas concretas e duradouras.

Na tentativa de minimizar decisões divergentes aos planejamentos técnicos e orçamentários administrativos e diante da complexidade dos problemas que resultam nos litígios estruturais envolvendo direitos à saúde, reflete-se pela possibilidade de espaços mais democráticos de diálogos, possibilitando a participação dos múltiplos atores envolvidos e atingidos pelo litígio, na busca por decisões consensuais e, tecnicamente, bem fundamentadas e exequíveis

Diante desse contexto entende-se que decisões autoritárias e isoladas não são o melhor instrumento de efetivação dos direitos sociais fundamentais da saúde, sendo a utilização de ferramentas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos, escolhas mais assertivas na construção de decisões democráticas acerca de políticas públicas de saúde.

Em síntese, buscou-se apontar de forma propositiva a relevância da utilização de instrumentos dialógicos, especialmente na seara extrajudicial para a solução de litígios estruturais da saúde. Entende-se que a participação das pessoas envolvidas no litígio e de profissionais especializados em políticas públicas de saúde sob a intermediação de instituições de justiça, debatendo os problemas, estabelecendo planos de ação e construindo políticas públicas a partir de consenso, pode resultar em decisões democráticas, de solução duradouras e adequadas para os problemas complexos da saúde pública

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Angelita da Costa. A atuação extrajudicial da Defensoria Pública na efetivação do direito à saúde no plano individual: a troca de ofícios como solução autocompositiva entre o assistido e a Fazenda Pública. **Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional**, Vitória, 2018.

AMARAL, Rafaella; ARAUJO, M. L. C. Teoria Haberleana e Políticas Públicas: por uma ampliação na concretização de direitos sociais. Direitos Sociais e Políticas Públicas I: **XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. 1ed. Florianópolis/SC: CONPEDI, 2014, p. 34-52.

ARAUJO, Valter Schuenquener de; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas**. Revista de Estudos Constitucionais**. Brasilia, v.4, n.1, jan.-jun. 2024..

ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **R. TRF1**, Brasília, v. 29, n. 1-2, jan.-fev. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 5 out. 1988.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Rev. Sociol. Polít.,** Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004.

DIDIER JUNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v.4, n.2, jul.-dez, 2024.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, jan.-mar., 2020..

FERRARO, Marcella Pereira. Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural. Dissertação de Pós-graduação, Curitiba, 2015.

GARCIA, Emerson. Instrumentos de Defesa dos Direitos Fundamentais de Terceira Dimensão: A Funcionalidade da Ação Popular e da Ação Civil Pública. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, jan.-mar., 2016.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, Reimpressão 2022.

HABERMAS, JURGEN, Direito e democracia: entre facticidade e validade. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LUCIETTI FILHO, Wladimir Junior. A judicialização da saúde e as decisões estruturais como ferramenta de auxílio. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, jan.-abr. 2023.

MELLO, André Luis de Camargo, BOTELHO, Marcos César. Soberania constituinte e direitos sociais fundamentais à saúde: eficácia e efetivação no contexto do radicalismo constitucional. Revista Direitos Sociais e Políticas públicas (UNIFAFIBE), v. 7, n. 2, 2019..

OCAMPOS, Larissa Alves. Os instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público e o controle social de políticas públicas. Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, a. 20, ed. esp., p. 07-37, jan. 2021.

OLIVEIRA, Luciano Moreira; ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. R. Dir. sanit., São Paulo v.15 n.3, p. 142-161, nov. 2014 - fev. 2015.

RODEMBUSCH, Claudine Freire; KESKE, Henrique Alexander. O problema da aplicatio da norma constitucional e a Judicialização da saúde no Brasil: a efetivação dos direitos sociais via políticas públicas. Rev. Brasileira de Filosofia do Direito, v. 6, n. 1, p. 58-77, jan.-jun. 2020.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. Resista Jurídica do Ministério Público do Estado do Amazonas, v. 13, n. 1-2, jan.-dez, 2012.

SALES, Lilia Maia de Moraes, CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. Conflito, poder judiciário e os equivalentes jurisdicionais: mediação e conciliação. Rev. da AJURIS, v. 41, n. 134, jun. 2014.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, set.-dez. 2018.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, v. 284, p. 333- 369, out. 2018..

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli e PENHA, Carlos Alberto Thomazelli. Aspectos práticos sobre o emprego da mediação como método adequado de resolução de conflitos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. 29, v. 33, n. 1, p. 97-114, jan.-abr, 2024.

RELAÇÕES DE TRABALHO EM PLATAFORMAS DIGITAIS DE TRANSPORTE SOB A ÓTICA DO ATIVISMO JUDICIAL

Milena Paes Pessanha Castelo Branco Carvalho[1]
Marcelo Pereira de Almeida[2]
Gabriela Jéssica da Silveira[3]
Cibele Carneiro da Cunha M. Santos[4]

RESUMO

O presente trabalho buscou analisar como a dimensão política do ativismo judicial - sobretudo a partir de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, afeta a regulação das relações de trabalho nas plataformas digitais de transporte, bem como os seus reflexos na Justiça do Trabalho. Assim, através do método dedutivo e da revisão bibliográfica mediante o arrimo de estudos doutrinários, bem como da análise jurisprudencial qualitativa, o estudo destaca os desafios enfrentados pela Justiça do Trabalho em lidar com as referidas modalidades de prestação de serviços, como a definição de vínculo empregatício, a proteção social e as condições dignas de trabalho. Ao final, buscou-se refletir

[1] Advogada formada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF), milenapaes@id.uff.br

[2] Pós- Doutor em Direito Processual pela UERJ. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Burgos (Espanha). Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFF (2013). Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2007). Professor Adjunto da UFF, Professor do PPGDIN da UFF (Doutorado). Professor do PPGD (mestrado) da UCP. Coordenador do Curso de Direito e Professor da Unilasalle. Professor da Pós-Graduação em Direito Processual da UFF. Consultor da Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP/UERJ - Membro da ABDPro e do Instituto Carioca de Processo Civil - ICPC. Advogado. marcelo.almeida@ucp.br, http://lattes.cnpq.br/0245213114864531.

[3] Doutoranda no PPGDIN da UFF. Mestre no programa de PPGD da UCP. Possui graduação em Direito e Pós-Graduação em Direito do Trabalho - Centro Universitário Estácio Juiz de Fora (2018). Advogada Trabalhista. gabrielajsilveira1@gmail.com, http://lattes.cnpq.br/8509728033984518.

[4] Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (1999), Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003) e Doutorado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2015). Professora da Universidade Federal Fluminense – UFF, tendo exercido a função de coordenadora do curso de graduação em Direito em Niterói durante o período de 02/02/2016 a 02/02/2020. http://lattes.cnpq.br/8032320515863835

sobre os possíveis caminhos a serem trilhados pelo Poder Judiciário, sob a ótica do ativismo judicial, na tentativa de suprir a lacuna normativa que persiste na regulamentação das relações de trabalho na era das plataformas digitais.

Palavras-chave: Ativismo Judicial. Vínculo empregatício. Justiça do Trabalho. Plataformas digitais.

ABSTRACT

The present work sought to analyze how the political dimension of judicial activism—especially based on decisions issued by the Supreme Federal Court and the Regional Labor Court of the 1st Region—affects the regulation of labor relations in digital transportation platforms, as well as its reflections in the Labor Justice. Thus, through the deductive method and bibliographic review supported by doctrinal studies, as well as qualitative jurisprudential analysis, the study highlights the challenges faced by the Labor Justice in dealing with the aforementioned service provision modalities, such as the definition of employment relationship, social protection, and dignified working conditions. In the end, it sought to reflect on the possible paths to be taken by the Judiciary, from the perspective of judicial activism, in an attempt to fill the normative gap that persists in the regulation of labor relations in the era of digital platforms.

Keywords: Judicial Activism. Employment Relationship. Labor Justice. Digital platforms.

INTRODUÇÃO

Discute-se intensamente a natureza jurídica da relação entre plataformas digitais de transporte (como Uber e 99) e motoristas. Embora essas empresas tenham revolucionado a dinâmica laboral, seu modelo visa afastar a legislação trabalhista sob o discurso de autonomia, legitimando jornadas exaustivas e ausência de garantias sociais. Diante da lacuna normativa, o Judiciário intervém na análise do vínculo empregatício.

O presente estudo analisa criticamente o ativismo judicial na regulamentação das relações de trabalho em plataformas digitais, baseando-se na doutrina contemporânea e decisões dos TRTs e STF para compreender a tensão entre inovação tecnológica e proteção social. Objetiva-se contribuir para uma regulação equilibrada que compatibilize liberdade empresarial com direitos fundamentais dos trabalhadores, tema relevante pela crescente judicialização dessas relações. Para isso, utilizou-se o método dedutivo e da revisão bibliográfica mediante o arrimo de estudos doutrinários, bem como da análise

jurisprudencial qualitativa, o estudo destaca os desafios enfrentados pela Justiça do Trabalho em lidar com as referidas modalidades de prestação de serviços, como a definição de vínculo empregatício, a proteção social e as condições dignas de trabalho.

1 O ATIVISMO JUDICIAL NO BRASIL E A REGULAÇÃO DAS NOVAS FORMAS DE TRABALHO

O ativismo judicial, multifacetado, é postura interpretativa que pode inovar normativamente ao suprir lacunas legais, especialmente no Brasil contemporâneo.O ativismo judicial caracteriza-se pela intervenção ativa de juízes e tribunais na formulação de políticas públicas e preenchimento de lacunas normativas, manifestando-se através da criação de jurisprudências que redefinem objetivos e limites da atuação judicial.

O ativismo judicial, especialmente no campo do Direito do Trabalho, não possui uma única área de atuação e tampouco uma única linha de abordagem, haja vista que a intervenção dos tribunais surge em diferentes momentos e com diferentes objetivos, manifestando-se, por exemplo, na busca pela ampliação de direitos trabalhistas, pela reinterpretação de conceitos legais, ou ainda, pela redefinição de parâmetros de aplicação da legislação frente às novas formas de trabalho, como é o caso das relações intermediadas pela tecnologia (o trabalho por plataformas digitais).

A Justiça do Trabalho possui, pelo menos em tese, algumas peculiaridades que facilitam a adoção de uma postura mais ativista por parte dos magistrados, tendo em vista a sua natureza principiológica que permite e até mesmo exige que as interpretações das lacunas que chegam aos tribunais tenham a finalidade de proteger, sobretudo, os direitos dos trabalhadores, objetivando-se, a partir disso, a plena aplicação do princípio da proteção e da busca pela efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Todavia, embora muitas determinações do ordenamento jurídico brasileiro se limitem apenas à teoria, não se pode deixar de mencionar, ao menos, a sua existência, a fim de se destacar qual era o objetivo principal do legislador ao criá-las, estabelecendo-se até mesmo os parâmetros a serem seguidos ante as lacunas da própria legislação.

Neste sentido, de acordo com Delgado (2022), a hermenêutica juslaboral deve ser orientada por uma postura garantista e humanista, compatível com o Estado Democrático de Direito.

A fim de resguardar tais direitos, o Judiciário adota, por vezes, uma postura mais ativa no que se refere à garantia de direitos fundamentais trabalhistas frente aos retrocessos legislativos. Tal fenômeno, por sua vez, vem sendo chamado pela doutrina de "ativismo de resistência"[5], cuja motivação principal foi a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), a qual alterou profundamente a CLT, trazendo consigo diversas inovações que reduziram determinadas garantias históricas.

Assim, o ativismo de resistência surge como uma reação dos tribunais ao que é percebido como um desmonte das proteções trabalhistas históricas, buscando resguardar a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho e a função social das normas trabalhistas. Contudo, embora seja visto por parte da doutrina como um fenômeno positivo, há também aqueles que não concordam com o movimento e tecem fortes críticas aos magistrados que adotam tal postura, alegando, sobretudo, o risco à segurança jurídica, a invasão da competência legislativa e a violação ao princípio da legalidade.

Por fim, quanto às características do ativismo judicial, destaca-se que, na Justiça do Trabalho, ele acaba por adquirir contornos específicos ante à existência de princípios inerentes ao Direito do Trabalho, como a proteção ao hipossuficiente, que traz consigo um viés mais protetivo ao trabalhador e que se intensifica com posturas mais ativistas dos Tribunais. Além disso, há uma certa "flexibilidade na interpretação legal", visto que,

[5] O termo "ativismo de resistência" refere-se à postura adotada por determinados órgãos do Poder Judiciário — especialmente tribunais — que, diante de retrocessos legislativos ou omissões do Poder Legislativo e Executivo, passam a atuar de forma mais proativa na proteção de direitos fundamentais e na preservação de garantias constitucionais. Essa forma de ativismo busca conter avanços normativos considerados inconstitucionais ou prejudiciais à efetivação dos direitos sociais, funcionando como um contrapeso institucional.

via de regra, os Juízes atuantes no Direito do Trabalho devem flexibilizar as normas com base na realidade concreta das relações de trabalho.

Neste sentido, Sérgio Pinto Martins (2023) destaca que, na Justiça do Trabalho, o ativismo se manifesta, entre outros aspectos, na tentativa de atualizar a interpretação das normas diante das novas formas de trabalho, como é o caso dos motoristas de aplicativo. Percebe-se, portanto, que o ativismo judicial se caracteriza por ser um fenômeno marcado por diversas interpretações e inúmeras características, não podendo, dessa forma, limitar os seus objetivos e tampouco definir uma única forma de atuação dos tribunais, embora deva ser possível, por outro lado, impor limites à sua atuação, a fim de se evitar arbitrariedades por parte do poder Judiciário.

A crescente presença do Poder Judiciário em debates políticos e sociais revela a complexidade das relações institucionais nas democracias atuais, marcadas por demandas cada vez maiores por justiça e garantia de direitos. Todavia, ainda que a atuação ativa do Judiciário seja evidentemente necessária, ela também exige autocontenção e responsabilidade institucional. Logo, autores como Lenio Streck (2014) alertam para os perigos do ativismo judicial desmedido, especialmente quando a sua atuação ultrapassa os limites da legalidade e da interpretação sistemática. Para ele, portanto, o Judiciário não deve substituir o legislador, sob pena de comprometer o princípio da separação dos poderes e gerar instabilidade normativa.

No cenário brasileiro, os limites do ativismo judicial encontram respaldo na separação de poderes (art. 2º da CF/88) e no princípio da legalidade, exigindo que decisões judiciais sejam motivadas e fundamentadas, evitando invasão de competências legislativas.

Ademais, embora a Constituição Federal ofereça margem interpretativa aos magistrados, especialmente em temas sensíveis ou não regulamentados, essa atuação encontra limites também no princípio da legalidade, o qual visa, sobretudo, garantir a segurança jurídica à medida em que impõe ao Judiciário limitações à sua atuação como

"legislador positivo", a fim de que não use do pretexto de interpretar o direito para criar normas que, naquele momento, não são necessárias.

A legalidade possui relação direta com o chamado devido processo legal substancial, que exige que as decisões judiciais sejam motivadas, previsíveis e fundamentadas na norma vigente. Assim, conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello, a legalidade é o princípio mais importante do Estado de Direito, pois submete o poder público à vontade da lei (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

Portanto, faz-se evidente que o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo a Constituição Federal, traz consigo diversos princípios que devem servir de base para a atuação do poder Judiciário, a fim de regular e orientar a atuação dos Tribunais em situações em que o ativismo judicial se mostra legítimo e necessário, como em casos de omissão do legislador ou quando há violação de direitos fundamentais, apresentando-se, nestes casos, a atuação proativa do Judiciário, como um mecanismo de proteção da dignidade da pessoa humana e de concretização do direito material previsto na Constituição e no ordenamento jurídico como um todo.

Todavia, ainda assim, é essencial que essa atuação esteja pautada por critérios objetivos, respeito ao devido processo legal e diálogo com os demais poderes. Conclui-se, portanto, que os limites do ativismo judicial no Direito do Trabalho se colocam como um dos principais desafios contemporâneos. Por um lado, há a necessidade de o Judiciário proteger trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade nas novas formas de trabalho; por outro, há o risco de se criar jurisprudência instável ou até mesmo contraditória, em um campo onde a atuação do legislador ainda se mostra insuficiente.

Sabe-se que a transformação digital tem marcado significativamente as relações de trabalho no contexto atual da sociedade, cabendo mencionar, como principal exemplo, o surgimento de plataformas digitais que intermedeiam serviços de transporte e entrega.

No Brasil, a ausência de regulamentação específica para essas novas formas de trabalho tem levado o Supremo Tribunal Federal (STF) e os demais Tribunais a desempenharem um papel crucial na definição de novos direitos e deveres entre os trabalhadores e as plataformas digitais, como é o caso, por exemplo, do Recurso Extraordinário (RE) 1.446.336, o qual aborda a grande problemática acerca da caracterização (ou não) de vínculo empregatício no referido cenário, cuja repercussão geral foi inclusive reconhecida pelo STF.

O presente debate vem sendo constantemente levado aos juízes e tribunais do Trabalho, os quais não chegaram, contudo, a um entendimento consolidado até o presente momento. Isto porque, conforme se observa, cada juiz e cada tribunal vem decidindo de uma forma: em dezembro de 2023, por exemplo, a Primeira Turma do STF decidiu, por unanimidade, pela inexistência de vínculo de emprego entre os motoristas de aplicativo e as empresas que operam as plataformas. O relator, ministro Alexandre de Moraes, argumentou que a Constituição admite outras formas de trabalho e destacou a liberdade dos motoristas em aceitar corridas, definir horários e manter outros vínculos profissionais.

No mesmo sentido, o ministro Gilmar Mendes cassou uma determinação do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que havia reconhecido o vínculo empregatício entre um motorista e uma plataforma de transporte, sob o argumento de que a Justiça do Trabalho tem colocado entraves a opções políticas chanceladas pelo Executivo e Legislativo, referindo-se à contratação de profissionais de forma autônoma.

Por outro lado, a 8ª Turma do TRT-3, no processo nº 0011359-37.2017.5.03.0188, decidiu pelo reconhecimento do vínculo entre um motorista e a Uber, cuja fundamentação baseou-se na presença dos requisitos da subordinação, habitualidade, onerosidade e pessoalidade, conforme os artigos 3° e 4° da CLT.

A referida decisão aborda o conceito de “subordinação algorítmica”, tema cada vez mais comum nos debates sobre o trabalho em plataformas digitais, a qual se

caracteriza pela falta de autonomia do entregador na prestação dos serviços e pela presença dos demais requisitos necessários para formação do vínculo de emprego.

Os Tribunais, ante a complexidade do tema, seguem proferindo sentenças que divergem entre si e que se contradizem diretamente, verificando-se, portanto, que até o presente momento, o Judiciário se vê diante da ausência de uma regulamentação específica acerca das novas relações de trabalho.

Como um dos grandes motivos desta ausência de regulamentação se justifica no fato de que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), embora abrangente, foi concebida em 1943 com o objetivo principal de regular vínculos de emprego tradicionais, com características fixas de subordinação, pessoalidade, habitualidade e onerosidade — parâmetros que nem sempre se aplicam de forma clara às novas formas de prestação de serviços mediadas por tecnologia.

Assim, o poder Judiciário se vê diante da seguinte complexidade: de um lado, as plataformas alegam que os motoristas são trabalhadores independentes autônomos e livres para escolher seus horários e trajetos. De outro, há fortes indícios de subordinação estrutural ou algorítmica, uma nova forma de controle baseada em tecnologias, pontuações, bloqueios e incentivos inerentes às plataformas digitais - cujo elemento foi, inclusive, ressaltado na decisão proferida pela 14ª Turma do TRT da 2ª Região anteriormente exposta.

Diante desse cenário de tamanha insegurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a repercussão geral sobre a matéria no RE 1.446.336, de modo a admitir a necessidade de uniformização do entendimento sobre o tema:

> (...) Dentre os argumentos do recurso extraordinário, aponta-se que, apesar de se estar diante do primeiro recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre o tema, estimam-se mais de 10.000 (dez mil) processos tramitando na Justiça do Trabalho sobre as plataformas de algoritmo, os quais dependem do presente julgamento. (grifou-se). (STF - RE: 1446336 RJ, Relator.: EDSON FACHIN, Data de

Julgamento: 27/11/2024, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28/11/2024 PUBLIC 29/11/2024)

Observa-se, portanto, que tais demandas trabalhistas não estão sendo ajuizadas por uma minoria e tampouco de forma isolada e/ou específica, mas sim, por mais de 10.000 (dez mil) trabalhadores que se veem diante da inércia dos poderes legislativo, executivo e judiciário ante a ausência de uma regulamentação específica que proteja, verdadeiramente, os seus direitos e que estabeleça também os seus deveres.

Como uma medida tomada pelo poder Executivo, destaca-se que em 2023, o Governo Federal apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 12/2024 que visava, dentre outros objetivos, instituir uma categoria intermediária de trabalhadores por aplicativo, com alguns direitos trabalhistas e previdenciários, mas sem reconhecer vínculo de emprego nos moldes da CLT. No entanto, a proposta ainda enfrenta resistências e não foi convertida em lei.

A ausência de uma regulamentação específica sobre o trabalho intermediado por plataformas digitais gera insegurança jurídica tanto para os trabalhadores, que ficam à mercê de interpretações judiciais que nem sempre lhes são favoráveis, quanto para as próprias plataformas, que operam sem clareza quanto às suas obrigações legais. Diante disso, a criação de um marco regulatório equilibrado faz-se essencial para assegurar direitos mínimos, estabilidade nas relações de trabalho e justiça social na economia digital.

2 ELEMENTOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Diante da ausência de regulamentação específica para o trabalho em plataformas digitais, faz-se essencial uma análise comparativa entre os elementos fático-jurídicos da relação de emprego previstos nos arts. 2º e 3º da CLT — pessoalidade (prestação pessoal de serviços), não eventualidade (habitualidade na atividade-fim), onerosidade

(contraprestação pecuniária) e subordinação (dependência ao tomador) — e a realidade vivenciada pelos motoristas, frequentemente classificados como "parceiros" ou "colaboradores".

A pessoalidade (art. 2º da CLT) exige prestação de serviços pelo próprio trabalhador, sem substituição livre. Nas plataformas digitais, manifesta-se através de cadastros individuais intransferíveis, vinculados a dados pessoais e reputação digital única, impedindo substituições sem prejuízos como bloqueios ou avaliações negativas.

Neste sentido, de acordo com os trabalhadores e com aqueles que defendem a existência do vínculo empregatício, a pessoalidade na relação de trabalho com a plataforma se justifica, dentre outros, pelos seguintes motivos: o cadastro é feito em nome próprio, com apresentação de documentos, fotos, dados bancários e antecedentes; o perfil é individual e intransferível, sendo cada trabalhador avaliado por seu desempenho, pontuação e comportamento; a reputação digital é pessoal, sendo construída por cada trabalhador e; o bloqueio da conta é aplicado ao indivíduo e não ao veículo ou CPF de terceiros.

Há, por outro lado, os que defendem a ausência de pessoalidade, utilizando-se, para tanto, os seguintes argumentos: o trabalhador pode, em muitos casos, ceder o veículo ou a conta a terceiros previamente cadastrados; a plataforma não exige que a prestação de serviço seja sempre feita pela mesma pessoa, desde que preencha os requisitos mínimos de segurança e cadastro e; o serviço não é pessoal, pois o consumidor final geralmente não escolhe o prestador pelo nome ou por suas qualidades pessoais, mas pela disponibilidade e geolocalização.

Observa-se, contudo, que embora as plataformas defendam a ausência de pessoalidade com base nos referidos argumentos, todos eles sempre dependem da sua prévia autorização ou, ao menos, do preenchimento de requisitos mínimos estabelecidos por ela mesma.

No momento do registro, a empresa requer uma foto do motorista, que é posteriormente disponibilizada aos usuários para que possam identificá-lo. Dessa forma,

nenhum outro motorista pode utilizar o mesmo cadastro (GONÇALVES; CASTILHO, 2023). Portanto, o ID do motorista é pessoal e intransferível, o que, por si só, amolda-se perfeitamente ao elemento fático jurídico da pessoalidade, evidenciando-se que a relação jurídica é intuito personae com relação ao trabalhador.

A plataforma vincula a conta do motorista ao seu CPF, histórico de avaliações, desempenho no algoritmo e outros dados pessoais, que não são transferíveis a outro condutor. Isso demonstra que o vínculo não é com um serviço genérico, mas com a pessoa específica do motorista, o que caracteriza a pessoalidade.

Outro elemento para caracterização do vínculo é a habitualidade, ou não eventualidade, se caracteriza pela prestação de serviços frequente, com perspectiva de permanência e com inserção do trabalhador na dinâmica organizacional do tomador dos serviços. Além disso, o trabalhador eventual não se confunde com o sazonal ou adventício, já que sua atividade pode ser descontínua, mas não necessariamente de curta duração (Delgado, 2016, p. 443).

No caso das plataformas, ainda que não haja um turno pré-definido ou uma jornada fixa, há de se observar que, em decisões favoráveis aos motoristas, os julgadores consideraram a presença da não-eventualidade com base no constante incentivo para que os motoristas permaneçam na rua, bem como as punições pelo não uso do aplicativo.O que se observa, na prática, é uma lógica de funcionamento que estimula continuamente a permanência dos motoristas conectados e disponíveis para o trabalho, por meio de bonificações, metas de desempenho, e outros mecanismos de fidelização indireta.

As plataformas digitais de transporte não se limitam a uma função de mera intermediação entre passageiros e prestadores de serviço; ao contrário, sua lógica de funcionamento e sua estrutura operacional demonstram que o transporte de passageiros é o elemento essencial do modelo de negócio. Ou seja, sem motoristas conectados de forma habitual e constante, o serviço oferecido ao consumidor final torna-se inviável.

Portanto, a caracterização da habitualidade ou não eventualidade também pode ser demonstrada a partir da necessidade que a empresa possui da presença contínua do trabalhador para a execução de sua atividade-fim, mesmo que não haja um turno fixo ou controle formal de jornada.

Pode-se mencionar, por exemplo, a decisão proferida pela 7ª Turma do TRT-1, no processo 0101291-19.2018.5.01.0015 e sob relatoria da desembargadora Carina Rodrigues Bicalho, em que foi reconhecido o vínculo de emprego entre a Uber e duas motoristas: [...] A flexibilidade de horários não é elemento, em si, descaracterizador da "não eventualidade" e tampouco incompatível com a regulação da atividade humana pelo Direito do Trabalho.

As decisões dos tribunais reforçam o entendimento de que o conceito de habitualidade na relação de emprego não pode ter a sua aplicação limitada apenas aos casos em que se verifica o controle de jornadas tradicionalmente conhecido, como ocorre quando há uma jornada de trabalho previamente estabelecida.

Em relação a subordinação, a referida pode ser considerada o elemento que ainda engloba maiores debates quanto ao reconhecimento ou não de vínculo empregatício entre os motoristas e as plataformas digitais. Neste contexto, Delgado (2019, p. 387) destaca que a diferença entre um trabalhador autônomo e um empregado reside, essencialmente, na existência ou não da subordinação.

Em seu modelo tradicional, tal controle se expressa de maneira direta e visível: o empregador define os horários, determina as tarefas, fiscaliza a execução do trabalho e aplica sanções disciplinadoras quando entender necessário, pressupondo-se, neste sentido, uma estrutura hierárquica e um controle humano direto e imediato.

Todavia, há de se observar que, com o avanço da tecnologia e a ascensão das plataformas digitais de transporte, como a Uber e a 99, emerge-se um novo paradigma:

a chamada subordinação algorítmica ou estrutural[6]. Neste novo cenário, a gestão do trabalho é feita por sistemas automatizados, que se utilizam de algoritmos para controlar a forma, o tempo, a intensidade e a qualidade da prestação dos serviços.

A autonomia e a liberdade são atrativos comumente utilizados pelas plataformas digitais de transporte, que visam captar os chamados "parceiros" através de um discurso pautado pela ideia de "flexibilização do trabalho", sob uma falsa perspectiva de que as regras referentes à prestação destes serviços seriam criadas e impostas pelo próprio trabalhador, o qual seria dotado de plena autonomia.

O que se verifica, na realidade, é que este movimento gera uma intensa precarização do trabalho prestado nas plataformas digitais de transporte, ao qual se nomeou "uberização do trabalho" (FLAUSINO, p. 36, 2022). Isto é, um processo no qual as Relações de Trabalho são crescentemente individualizadas e invisibilizadas, assumindo, assim, a aparência de prestação de serviços, conforme destaca Antunes (2020, p.13).

Assim, a uberização se apresenta como um modelo pautado na remuneração por produtividade - quanto mais viagens, maior a renda -, sendo certo, contudo, que tal discurso tendencioso visa apenas mascarar o elemento da subordinação e, por conseguinte, evitar que as plataformas digitais tenham que se comprometer com as obrigações que derivam das normas trabalhistas.

Abílio (2020) ressalta, neste sentido, que o processo de uberização desvirtua a concepção dos elementos que vinculam o trabalhador ao seu empregador para configuração de relação de emprego. O empregado se torna então um "profissional auto gerente subordinado", haja vista que as plataformas se utilizam do discurso de

[6] A subordinação algorítmica pressupõe uma reformulação do conceito clássico de subordinação e considera válido os meios eletrônicos e telemáticos de supervisão e controle, bem como, leva em consideração as mudanças nas formas do cumprimento do trabalho e do recebimento e cumprimento de ordens (FINCATO, WÜNSCH. 2020).

empreendedorismo para disfarçar vínculos de subordinação e transferir ao trabalhador os custos e as responsabilidades do próprio labor.

Com isso, surge a chamada "subordinação algorítmica', visto que, embora as plataformas digitais não exerçam de forma direta o controle típico dos modelos tradicionais, elas promovem, por outro lado, um conjunto de imposições feitas pelos seus próprios algoritmos, os quais são os responsáveis por determinar os preço das corridas, definir o trajeto a ser seguido e organizar o fluxo de solicitações com base em critérios próprios, os motoristas estão sujeitos a sistemas de avaliação, bloqueios, metas de desempenho, regras de conduta e penalizações implícitas (como a redução de chamadas após recusas frequentes), o que indica clara ingerência sobre a forma como o trabalho é prestado.

Ocorre que, com a ausência de uma regulamentação específica e/ou de um entendimento jurisprudencial consolidado sobre o tema, estes trabalhadores se veem diante da ambivalência entre as narrativas de liberdade, controle, autonomia e subordinação existentes nas decisões proferidas pelos tribunais: por um lado, há o argumento de que não seria possível escapar dos novos modelos de organização do trabalho; por outro, defende-se a subordinação diante das reais condições laborais vivenciadas pelos trabalhadores, como a ausência de qualquer possibilidade de negociação de preço.

Os Tribunais adeptos ao segundo argumento sustentam a existência da subordinação na relação entre os motoristas de aplicativo e as plataformas, ainda que esse elemento se manifeste sob formas tecnológicas e indiretas[7].

[7] (...) No caso em análise, resta claro nos autos que o que a Uber faz é codificar o comportamento dos motoristas, por meio da programação do seu algoritmo, no qual insere suas estratégias de gestão, sendo que referida programação fica armazenada em seu código-fonte. Em outros termos, realiza, portanto, controle, fiscalização e comando por programação neo-fordista. Dessa maneira, observadas as peculiaridades do caso em análise, evidenciando que a prestação de serviços se operou com pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e sob subordinação, impõe-se a manutenção do reconhecimento do vínculo de emprego. (grifos nossos).TRT-1 - Recurso Ordinário Trabalhista: 01000477120235010050, Relator.: CARINA RODRIGUES BICALHO, Data de Julgamento: 10/07/2024, Sétima Turma, Data de Publicação: DEJT. (...) subordinação acaba por ser assumir uma nova feição, na qual o empregado ainda

O art. 6º da CLT abrange subordinação por meios telemáticos, compatibilizando o controle algorítmico com o conceito celetista. Isto porque, mesmo fora dos estabelecimentos do empregador, o "prestador de serviços" não realiza o seu trabalho sozinho, pois pertence estruturalmente à empresa, fazendo parte desta e, como consequência possível, podendo ser subordinado (CARDOSO, ARTUR, OLIVEIRA, 2020, p. 220). A subordinação está presente tanto no aspecto estrutural da relação, isto é, para que o trabalho seja desempenhado, o trabalhador necessita diretamente da plataforma; quanto no aspecto objetivo, tendo em vista que o serviço prestado se apresenta como a própria atividade-fim da empresa. Outrossim, a subordinação também resta demonstrada a partir das ordens emitidas pelos próprios algoritmos, ainda que ausente uma direção pessoal.

Além do mais, sendo a empresa de aplicativo digital a responsável por estabelecer todos os parâmetros para a prestação do serviço, dirigir integralmente o modo de operação e, ainda, definir rotas e, sobretudo, o próprio preço e pagamento do trabalhador, além de regras fiscalizatórias e disciplinares, que podem chegar à sua desvinculação, não restam dúvidas de que o serviço é executado sob estrita dependência e subordinação.

A onerosidade consiste em um dos elementos essenciais para a configuração do vínculo de emprego, sendo caracterizada, tanto pela legislação trabalhista vigente quanto pela doutrina, pela necessidade de contraprestação pelo trabalho realizado. Assim, a onerosidade corresponde ao dever de pagamento da contraprestação salarial pelo tomador dos serviços, sendo expressão da própria função econômica e social do contrato de trabalho (Delgado, 2023).

Fato é, portanto, que o trabalhador não se vincula ao empregador por mera

que não lide diretamente com seu superior hierárquico, nem siga regramentos rígidos, permanece sob o manto da fiscalização e/ou controle, sofrendo eventuais punições em caso de inobservância (como no caso do descadastramento do aplicativo) TRT-1 - Recurso Ordinário Trabalhista: 0100391-40.2022.5.01.0033, Relator.: MARIA HELENA MOTTA, Data de Julgamento: 07/05/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: DEJT).

liberalidade, mas sim, pela busca de uma remuneração proporcional à venda de sua força de trabalho. Neste sentido, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) determina, como um dos pressupostos básicos da relação empregatícia, que o trabalhador preste serviços não de forma gratuita, mas mediante remuneração, sendo a doutrina trabalhista pacífica ao reconhecer que a onerosidade distingue o contrato de trabalho de outras formas de contrato civil, como o de prestação de serviços voluntários.

No contexto das plataformas digitais, a onerosidade configura-se, talvez, como o único elemento caracterizador do vínculo empregatício que não enfrenta grandes controvérsias judiciais quanto à sua existência, uma vez que se apresenta, de forma inequívoca, na relação mantida entre os motoristas e as referidas plataformas.

Isso porque, conforme se observa, a contraprestação pecuniária é condição essencial e inerente à própria estrutura desse tipo de relação, tendo em vista que, embora os pagamentos pelas corridas e/ou entregas realizadas pelos motoristas sejam processados por meio da intermediação da própria plataforma e sujeitos a descontos de taxas, eles receberão, ao finalizá-las, uma remuneração pelo trabalho realizado. Evidente, portanto, a presença da onerosidade.

Inclusive, cumpre observar que inexiste, mesmo nas decisões judiciais em que não se reconhece o vínculo empregatício entre os motoristas e as plataformas digitais, qualquer controvérsia acerca da existência do elemento da onerosidade, sendo certo que o debate principal consiste nos elementos da subordinação e da autonomia contratual dos trabalhadores.

Dessa forma, a discussão quanto ao enquadramento jurídico dos motoristas de aplicativos não encontra maior controvérsia no tocante à onerosidade, que resta evidente no modelo de negócio adotado pelas plataformas digitais. A controvérsia reside, sobretudo, na análise da subordinação e dos demais elementos caracterizadores da relação de emprego, os quais foram amplamente expostos e debatidos no presente trabalho.

3 DESAFIOS NA REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NAS DIGITAIS: POSSÍVEIS CAMINHOS E SOLUÇÕES.

Diante da lacuna normativa existente acerca do reconhecimento ou não de vínculo plataformas empregatício entre os motoristas e as plataformas digitais de transporte, resta evidente a necessidade de que o Poder Judiciário, por meio do fenômeno do ativismo judicial, supra a inércia do Poder Judiciário e regule esta nova categoria que, até o presente momento, encontra-se totalmente desamparada por aqueles que possuem a função precípua de protegê-los.

Isto não quer dizer, necessariamente, que o vínculo de emprego deva ser reconhecido nos moldes tradicionais trazidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, mas que haja, em qualquer parâmetro adotado, a proteção do trabalhador em razão da sua notável posição de vulnerabilidade.

Neste sentido, Bertolin (2007) define o princípio da proteção como orientador do Direito do Trabalho e que tem como objetivo amparar o trabalhador para diminuir a desigualdade econômica que marca a relação de emprego, diminuindo consequentemente a desigualdade jurídica entre eles (Souza; Rodrigues, 2018).

Inclusive, deste princípio derivam diversas outras garantias que devem ser estendidas aos trabalhadores, como o da irrenunciabilidade de direitos, sendo certo que, embora as plataformas digitais afirmem que os trabalhadores estão cientes dos termos do contrato ao utilizá-las, resta claro, ainda assim, que há garantias básicas que devem ser aplicadas até em situações de mera prestação de serviços, como é o caso do princípio da dignidade da pessoa humana.

Diante da precarização do trabalho que se observa nas plataformas digitais, fato é que inexiste qualquer garantia a este trabalhador que se vê diariamente enfrentando horas exacerbadas de trabalho e, ao final desta jornada, de uma remuneração completamente desproporcional ao serviço prestado. Assim, conforme já apontado, os valores realizados pelas corridas são estabelecidos de forma unilateral pelas plataformas

digitais, não havendo qualquer flexibilidade neste sentido.

Sobre essa realidade, Souza e Rodrigues (2018) relatam que segundo o IBGE, no quarto trimestre de 2022, 2,1 milhões de brasileiro trabalhavam por plataformas digitais, caracterizados como 'sobreviventes' em condição de informalidade, oscilando entre ocupação e desocupação, sem proteção social adequada.

Verifica-se, portanto, que esta nova realidade traz consigo diversas violações e inseguranças que, apesar da tentativa das plataformas digitais em mascará-las, tornam-se evidentes quando analisado a fundo o cenário vivenciado por esses trabalhadores, os quais carecem de qualquer garantia trabalhista diante de um cenário de precariedade.

Embora o reconhecimento do vínculo empregatício nos moldes tradicionais possa desestimular a flexibilidade e a inovação inerentes a essa nova forma de prestação de serviços por meio das plataformas digitais, tal modelo não pode servir de obstáculo para a garantia de direitos mínimos a esses trabalhadores, haja vista tamanha insegurança jurídica a qual eles estão constantemente expostos.

André Rocha, especialista em mobilidade urbana, afirma que a regulação deste setor é essencial, mas precisa ser feita com equilíbrio: “A ideia não é engessar o modelo, mas assegurar direitos mínimos para os motoristas, como acesso a benefícios previdenciários e seguridade. Ao mesmo tempo, é preciso evitar regras que inviabilizam o funcionamento das plataformas" (Strickland, 2025).

Ocorre que, diferentemente desses países, que avançaram na criação de marcos regulatórios específicos para enfrentar as peculiaridades do trabalho nas plataformas digitais, o Brasil ainda se encontra em uma situação de evidente omissão legislativa sobre o tema. Diante dessa lacuna normativa, o que se observa no ordenamento jurídico brasileiro é uma intensa judicialização das relações de trabalho nas plataformas digitais.

Fato é, contudo, que embora o ativismo judicial se apresente como um instrumento necessário diante da inércia legislativa, não se pode olvidar que a efetiva superação dessa insegurança jurídica somente será plenamente alcançada por meio da atuação do Poder Legislativo, que possui a função primordial de elaborar uma legislação

específica, capaz de compatibilizar os avanços tecnológicos e os novos modelos produtivos com a proteção dos direitos sociais.

As propostas legislativas em tramitação enfrentam divergências: motoristas consideram insuficiente a remuneração proposta, enquanto empresas e governo defendem equilíbrio entre proteção social e sustentabilidade econômica, evidenciando a complexidade da regulamentação. Entretanto, argumentam que determinados pontos necessitam de ajustes, sobretudo para evitar o aumento excessivo dos custos operacionais, o que, segundo afirmam, poderia comprometer a viabilidade dos serviços.

Ademais, instituições como o Ministério Público do Trabalho e outros órgãos voltados à defesa dos direitos trabalhistas alertam para a existência de elementos claros de subordinação estrutural e controle por parte das plataformas, o que, na visão desses órgãos, desnatura a alegada autonomia dos trabalhadores. Assim, sustentam que as plataformas digitais devem ser reconhecidas como sujeitos de responsabilidades trabalhistas, sendo indispensável que a legislação reflita essa realidade.

Esse panorama evidencia que, embora haja avanços no debate público e legislativo sobre a regulação do trabalho nas plataformas digitais, o Brasil ainda se encontra em um estágio embrionário nesse processo. Portanto, a atuação do Poder Legislativo permanece como o caminho mais adequado e legítimo para a construção de um marco normativo que assegure, de forma efetiva, a proteção dos direitos sociais desses trabalhadores, conciliando-a com os desafios e as dinâmicas da economia digital.

Enquanto isso não ocorrer, caberá ao Judiciário, mediante uma interpretação constitucional e principiológica, adotar soluções concretas que garantam minimamente a proteção da dignidade desses trabalhadores frente às múltiplas formas de precarização que caracterizam o trabalho por plataformas digitais, assegurando-lhes, ainda que de forma supletiva, o acesso a direitos fundamentais básicos, como remuneração justa, proteção previdenciária, segurança no trabalho e respeito à dignidade da pessoa humana.

Dentre essas soluções, destaca-se o reconhecimento do vínculo empregatício

sempre que se façam presentes os elementos fáticos da relação de emprego, ainda que manifestados de forma atípica, como ocorre na subordinação algorítmica, na qual o controle é exercido de maneira indireta por meio de plataformas digitais, algoritmos, sistemas de ranqueamento e bloqueios.

Outra possibilidade consiste na construção jurisprudencial de uma categoria intermediária, inspirada em modelos do direito comparado, como ocorre na Espanha, que permite a concessão de um núcleo essencial de direitos, ainda que sem o pleno reconhecimento do vínculo empregatício clássico, já que isto poderia desestimular as relações de trabalho dentro das plataformas digitais.

Fato é que, em qualquer que seja o modelo adotado, cabe ao Judiciário, diante da ausência de uma postura legislativa, assegurar a incidência dos direitos fundamentais nesta relação, impondo às plataformas deveres mínimos e garantindo a efetividade dos direitos sociais básicos desses trabalhadores, como acesso à proteção previdenciária e à remuneração justa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ativismo judicial atua supletivamente frente à omissão legislativa, mas deve ser calibrado por princípios constitucionais e limites instituciona. A ausência de uma regulamentação específica que ofereça respostas trabalhadores e para as empresas, tem colocado o Poder Judiciário em uma posição de protagonismo ao tentar preencher as lacunas normativas deixadas diante da inércia do Legislativo.Tal cenário tem gerado uma intensa judicialização das relações de trabalho nas plataformas digitais e, por conseguinte, uma acentuada produção jurisprudencial, caracterizada por decisões dissonantes entre si, refletindo a tensão entre a proteção social dos trabalhadores e a manutenção da liberdade empresarial típica da economia digital.

Em meio às divergências, um ponto é inegável: ainda que não se reconheça, de forma automática, o vínculo empregatício tradicional, a adoção de parâmetros mínimos

de proteção — como remuneração justa, limitação da jornada, acesso à seguridade social e condições adequadas de segurança e saúde — mostra-se possível e, sobretudo, indispensável.

Portanto, em meio às lacunas normativas e às rápidas transformações das relações de trabalho, o ativismo judicial surge não como uma escolha, mas como uma necessidade imposta pela defesa dos direitos fundamentais, demandando cautela e responsabilidade institucional.

É imperioso reconhecer que esta intervenção não pode se converter em substituto permanente da função legislativa, uma vez que a solução definitiva para os conflitos envolvendo os trabalhadores de plataformas digitais não reside apenas na interpretação extensiva da legislação vigente, mas sim na construção de um marco normativo claro, abrangente e capaz de refletir as peculiaridades das novas formas de trabalho, promovendo a harmonização entre liberdade econômica, inovação tecnológica e efetivação dos direitos sociais.

Por fim, pode-se afirmar que o fenômeno do trabalho em plataformas digitais representa não apenas um desafio jurídico, mas também uma oportunidade para repensarmos os fundamentos do Direito do Trabalho frente às novas dinâmicas produtivas da era digital.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, L. C. Colapso ou atualidade do empreendimento colonial. **Revista Le Monde Diplomatique Brasil**, a. 13, n. 150, p. 18, jan. 2020.

ANTUNES, Ricardo. **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0.** São Paulo: Boitempo, 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a**

construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. PL dos Aplicativos. Brasília: MTE, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.446.336/RJ, Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 27 nov. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, divulgado em 28 nov. 2024, publicado em 29 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Recurso Ordinário Trabalhista nº 0100047-71.2023.5.01.0050, Relatora: Carina Rodrigues Bicalho, Sétima Turma, julgado em 10 jul. 2024. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho – DEJT.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Recurso Ordinário Trabalhista nº 0100391-40.2022.5.01.0033, Relatora: Maria Helena Motta, Primeira Turma, julgado em 7 de maio de 2024. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho – DEJT.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Recurso Ordinário Trabalhista n° 01012911920185010015, Relatora: Carina Rodrigues Bicalho, Sétima Turma, Data de Julgamento: 29/09/2021, Data de Publicação: DEJT 2021-10-21.

CARDOSO, Ana Claudia Moreira; ARTUR, Karen; OLIVEIRA, Murilo S. Oliveira. O trabalho nas plataformas digitais: narrativas contrapostas de autonomia, subordinação, liberdade e dependência. Revista Valore, v. 5, 206–230.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016. Acesso em: 20 mai. 2025.

FLAUSINO, Juliana G.; REZENDE, Ana Paula N. de Barros; BRISOLA, Elisa Maria A.; SILVA, André Luiz da. Uberização do Trabalho: a identidade do proletário de serviços na era digital. Interação - Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão, v. 24, n. 1, p. 34–46, 2022.

GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind. Comparative Constitutional Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

GONÇALVES, Bárbara Ferreira; CASTILHO, Marcilene de Carvalho Gomes. Uber e o trabalho por meio de aplicativos: uma análise dos requisitos de vínculo empregatício, insegurança jurídica e a necessidade de regulamentação. Jus.com.br, 2023. Disponível

em: https://jus.com.br/artigos/107122/uber-e-o-trabalho-por-meio-de-aplicativos-uma-analise-dos-requisitos-de-vinculo-empregaticio-inseguranca-juridica-e-a-necessidade-de-regulamentacao. Acesso em: 20 maio 2025.

HIGÍDIO, José. TRT reconhece vínculo de emprego entre motoristas e Uber. **Consultor Jurídico,** 4 ago. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-ago-04/trt-reconhece-vinculo-emprego-entre-motoristas-uber. Acesso em: 20 maio 2025.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 39. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Renata Priscila Benevides de; RODRIGUES, Layonn da Fonseca. O Direito e a Justiça do Trabalho: a situação atual do Judiciário brasileiro. **Jus.com.br,** 2018. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/71818/o-direito-e-a-justica-do-trabalho-a-situacao-atual-do-judiciario-brasileiro. Acesso em: 18 jun. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**: entre a política e o direito. São Paulo: Saraiva, 2014.

STRICKLAND, Fernanda. Marco regulatório para motoristas de aplicativos segue incerto. **Correio Braziliense**, Brasília, 24 jan. 2025. Seção Economia. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2025/01/7042646-marco-regulatorio-para-motoristas-de-aplicativos-segue-incerto.html. Acesso em: 20 jun. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. **Decisão reafirma vínculo empregatício entre aplicativo de entrega e trabalhador.** São Paulo: TRT-2, 11 set. 2024. Disponível em: https://ww2.trt2.jus.br/noticias/noticias/noticia/decisao-reafirma-vinculo-empregaticio-entre-aplicativo-de-entrega-e-trabalhador. Acesso em: 19 abr. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. **Justiça do Trabalho de São Paulo reconhece vínculo empregatício entre motorista e aplicativo de transporte.** TRT-2, São Paulo, 9 abr. 2024. Disponível em: https://ww2.trt2.jus.br/noticias/noticias/noticia/justica-do-trabalho-de-sao-paulo-reconhece-vinculo-empregaticio-entre-motorista-e-aplicativo-de-transporte. Acesso em: 20 maio 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO. **Juiz da JT de Minas reconhece**

vínculo entre Uber e motorista que atendia pelo aplicativo. Belo Horizonte: TRT-3, 13 fev. 2017. Disponível em: https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-institucionais/importadas-2017/juiz-da-jt-de-minas-reconhece-vinculo-entre-uber-e-motorista-que-atendia-pelo-aplicativo-13-02-2017-23-26-acs. Acesso em: 19 abr. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição e a Democracia: Estudos sobre Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2014.

EDUCAÇÃO E DIGNIDADE NO CÁRCERE: A REMIÇÃO DA PENA COMO INSTRUMENTO DE RESSOCIALIZAÇÃO E SUPERAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Tatiana Trommer Barbosa[1]

Palavras-chave: educação; ambiente carcerário; dignidade humana; remição da pena; estado de coisas inconstitucional

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar como o direito à educação, direito fundamental assegurado a todos (arts. 6º, 205 e seguintes, da Constituição Federal), está sendo implementado no sistema carcerário, pois a inobservância do direito à educação viola a dignidade humana e dificulta a ressocialização do apenado, finalidade última da reprimenda penal. E, através dos dados da Secrataria Nacional de Políticas Penais, demonstra-se o baixo número de apenados que têm acesso à educação formal.

Além disso, analisa-se a remição de pena por meio de práticas educativas (atividades escolares formais) nas unidades de privação de liberdade, como instrumento de superação do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, reconhecido

[1]Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal Fluminense – UFF. Correio eletrônico: tatianatrommer@id.uff.br. Plataforma Lattes: http://lattes.cnpq.br/9793348402708923

pelo Plenário do STF no julgamento da ADPF nº 347-DF[2], diante da violação massiva de direitos fundamentais dos presos, em especial, os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB); princípio da erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III, da CRFB); princípio da humanidade da pessoa presa (art. 5º, XLVII a XLIX, da CRFB); bem como a violação de diversos tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é signatário, d(entre eles as Regras de Nelson Mandela, especialmente aquelas que estabelecem o direito à educação, à biblioteca e às atividades culturais (Regras 4-2, 41, 64, 92, 104, 105 e 117); Regras de Bangkok - regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras -; os Princípios de Yogyakarta que estabelecem direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, fixando o direito ao trabalho (Princípio 12); a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS 4 – educação de qualidade), além de normas infraconstitucionais como a Lei de Execução Penal. Por último, discute-se a importância da educação como política pública de ressocialização dos apenados e redução da reincidência.

1 DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO:

A educação escolar nas instituições prisionais brasileiras está prevista nos artigos 17 a 21-A da Lei de Execução Penal. O artigo 18 desse diploma legal determina que o

[2]ADPF 347/DF – Relator Ministro Marco Aurélio. Plenário – Julgamento 04/10/2023 – ACÓRDÃO. (...) Por fim, firmar a seguinte tese de julgamento: "1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos" .

ensino de 1º grau (atual ensino fundamental) será obrigatório para as pessoas privadas da liberdade, integrando-as ao sistema oficial de ensino. Embora tenha representado um avanço formal, quando da edição da norma em 1984, essa obrigatoriedade tinha "um caráter opressivo, impositivo e ditatorial, não respeitando a livre escolha das pessoas em privação de liberdade" (Duarte; Sivieri-Pereira, 2018, p. 349), reproduzindo a lógica repressiva da ditadura imposta pelo regime militar e limitando o desenvolvimento crítico dos educandos.

Na redemocratização, a Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito fundamental de segunda dimensão, estabelecendo que é um direito de todos e dever do Estado e da família (artigo 205 da CRFB), objetivando o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Assim, a educação nas prisões passa a ser um direito subjetivo exigível por parte das pessoas inseridas no sistema carcerário. Restando claro que a ausência de implementação do direito à educação viola a dignidade humana e prejudica a ressocialização do apenado.

1.1 Recomendações do CNJ para a educação no âmbito prisional

O CNJ (2020, p.99), no "Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões", na Série Justiça Presente – Coleção Política Prisional, fixou recomendações para a educação no âmbito prisional, estabelecendo que o aprendizado não deve visar unicamente à aquisição de conhecimentos, mas principalmente, deve propiciar aos alunos um ensino crítico e reflexivo sobre os processos sociais, abordando o combate à discriminação, racismo, desigualdades que geram a exclusão social e produzem a violência, a fim de que possam superar suas vulnerabilidades e transformar a sua realidade.

Além disso, a oferta da educação no sistema prisional deve considerar as diversas trajetórias escolares dos alunos (reprovação, interrupção dos estudos, expulsões, dentre

outros), a fim de atender as realidades vivenciadas pelos reclusos, bem como levar em consideração sua realidade social, interesses e necessidades. O reeducando deve ser capaz de questionar os estigmas sociais e procurar superar a sua trajetória, em especial, eventuais insucessos no ambiente escolar anteriores à privação da liberdade (CNJ, 2020, p.99).

Tais propósitos exigem a preparação do corpo docente para o desenvolvimento de um processo educativo abrangente e vinculado aos direitos humanos, além de buscar um processo educativo voltado à inclusão e à autoestima do apenado. Estando claro que os benefícios que a educação pode trazer às pessoas privadas de liberdade dependem, de maneira decisiva, da qualidade da oferta.

Entre as recomendações para o Poder Executivo podemos mencionar que: deve o mesmo garantir a educação básica em todos os níveis e buscar alternativas para a oferta de ensino superior, inclusive por meio de parcerias; estabelecer uma rotina de horários que possibilite a cumulatividade do acesso à remição de pena pelo estudo e pelo trabalho; que as Unidades Prisionais adiram aos calendários dos exames nacionais (ENCCEJA, Enem, dentre outros) e; que sejam elaborados currículos próprios para o sistema prisional, respeitando as especificidades de tempo e espaço de aprendizagem, assegurando o cumprimento de carga horária e dias letivos em conformidade com a legislação educacional. (CNJ, 2020, p.100).

Quanto ao Poder Judiciário foi recomendado que: monitorasse o cumprimento da legislação quanto à oferta da educação básica em todos os níveis; à garantia de continuidade de estudos e oportunidade de matrícula a qualquer tempo; ao cumprimento de carga horária e dias letivos de acordo com a legislação educacional; à organização dos horários de forma que permitam a cumulatividade de acesso à remição de pena pelo estudo e pelo trabalho; o acesso das pessoas privadas da liberdade a instituições de ensino profissionalizantes e superior externas ao sistema prisional; monitorar a adesão das unidades prisionais aos calendários de exames nacionais como o ENCCEJA, Enem, dentre outros. (CNJ, 2020, p.100).

1.2 Dados estatísticos da Secretaria Nacional de Políticas Penais

A fim de verificar o número de pessoas, privadas de suas liberdades, que estudam no sistema carcerário, serão utilizados os dados estatísticos da Secretaria Nacional de Políticas Penais Diretoria de Inteligência Penitenciária, coletados de julho a dezembro de 2024. A população carcerária brasileira em celas físicas totalizava 670.265, sendo 641.128 homens (95,65%) e 29.137 mulheres (4,35%). Tal dado demonstra que o sistema carcerário possuia um déficit de 175.886 vagas (35,57%), pois o total de vagas existentes em nosso sistema é 494.379.

Do total de presos em celas físicas, estavam cursando o ensino formal (curso de alfabetização, ensino fundamental, médio, superior ou ainda, curso técnico acima de 800hrs) um total de 151.536 (22.60%), sendo 139.978 homens e 11.558 mulheres. Saliente-se que no sistema prisional há ainda 27.755 presos (4,14%) que trabalham e estudam de forma simultânea, sendo 25.384 homens e 2.371 mulheres.

Como vimos, somente 22,60% da população carcerária que cumpre pena em regime fechado ou semiaberto, têm acesso ao ensino formal dentro do sistema carcerário, o que é extremamente lamentável devido ao baixo grau de escolaridade das pessoas reclusas, como constata-se pelos dados da Senappen: a maioria dos condenados possuem ensino fundamental incompleto (295.868), ou o médio incompleto (117.742), além de uma parcela dos apenados serem analfabetos (13.381) ou alfabetizados (23.767).

Devido à deficiência da implementação do direito fundamental à educação no sistema carcerário pátrio, tais dados se tornam ainda mais relevantes, pois o Estado nega ao recluso a oportunidade de progredir intelectualmente, o que auxiliaria na sua ressocialização. A falta de acesso à educação dificulta sobremaneira a ressocialização dos apenados por impedir o seu desenvolvimento pessoal e profissional prejudicando a inserção do egresso em atividades laborais lícitas. A escassez de oportunidades demonstra a necessidade urgente de desenvolver Políticas Públicas de acesso à educação

formal.

1.3 Atuais Políticas Pública de acesso à educação

O Decreto nº 7.626/2011, instituiu o Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional (PEESP), que visa ampliar e qualificar a oferta de educação nos estabelecimentos prisionais, contemplando a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), a educação profissional e tecnológica e a educação superior. O PEESP é custeado pelas dotações orçamentárias anualmente consignadas aos Ministérios da Educação e da Justiça, pois o PEESP é coordenado e executado por ambos os Ministérios.

A União executa o PEESP com a colaboração dos Estados e do Distrito Federal, podendo envolver Municípios, órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta e instituições de ensino, sendo ainda possível convênios, acordos de cooperação, ajustes ou instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com consórcios públicos ou com entidades privadas.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2010 estabelece que a rede de educação do Estado, ou do Município onde o estabelecimento prisional está localizado, é a responsável por ofertar a educação no sistema prisional. Assim, é imprescindível analisar os planos estaduais de educação, pois a implementação da remição da pena pelo estudo depende do que será por ele ofertado.

Observa-se que os planos estaduais de educação afirmam a imprescindibilidade do fortalecimento da política de educação para o sistema prisional, bem como a importância dos investimentos em ações de fomento à educação, proporcionando a reintegração da pessoa que se encontra privada de liberdade, uma vez que, além dos ganhos intelectuais, obterá ganhos para a sua formação como ser humano.

O Plano Estadual de Educação nas Prisões do Estado do Rio de Janeiro prevê ações

para garantir estudo e oportunidades reais de reinserção social do apenado, abarcando gestão de pessoas, educação básica, exames nacionais e estaduais e à melhoria dos espaços de aprendizagem.

Na gestão de pessoas, a meta é enfrentar a falta de professores nos anos iniciais do Ensino Fundamental e, com isso, ampliar a alfabetização nas unidades prisionais. Para alcançar esse objetivo, prevê-se ampliar contratos temporários e/ou realizar concurso público, com crescimento gradual dos profissionais de 5% a 20% entre 12 e 48 meses. As ações ficam sob responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP), da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) e do Comitê Estadual de Educação Prisional.

Quanto à educação básica/alfabetização, o plano estadual objetiva abrir mais vagas e apoiar a conclusão dos estudos no Fundamental (anos iniciais e finais) e no ensino Médio. Além disso, estimula a matrícula de egressos na rede estadual e a participação de quem está em regime semiaberto e aberto. As metas seguem o mesmo ritmo (5% a 20% em quatro anos) e incluem busca ativa de estudantes, campanhas de mobilização, adesão a avaliações nacionais de alfabetização e flexibilidade para criar turmas a qualquer momento do ano letivo.

Com relação aos exames nacionais e estaduais, visam aumentar as inscrições no Enem e no Encceja. Haverá acompanhamento contínuo do número de inscritos, com metas de 5% a 20% em 12 a 48 meses. As medidas vão da divulgação de editais ao apoio direto nas inscrições, sob coordenação da SEAP.

Essas ações formam uma política consistente para ampliar o acesso à escola, incentivo às certificações e o acesso ao ensino superior, com mecanismos de acompanhamento permanente e avaliação contínuos. Tal plano afirma o direito à educação constitucionalmente previsto.

2 DA REMIÇÃO DE PENA PELO ESTUDO:

O incidente na execução da remição de pena pelo estudo foi introduzida na Lei de Execução Penal pela Lei nº 12.433, de 26 de junho de 2011, que ampliou a possibilidade da remição da pena, até então prevista somente pelo trabalho. O artigo 126, da Lei nº 7.210/84, passou a disciplinar que os condenados que cumpram pena nos regimes fechado ou semiaberto poderão remir parte do tempo da execução da pena à razão de 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar (ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional), divididas, no mínimo, em 3 (três) dias. Mantendo inalterada a remição da pena pelo trabalho à razão de 1 (um) dia de pena a cada 3 (três) dias de trabalho. A Lei nº 12.433 de 2011 estabeleceu ainda a possibilidade dos condenados que cumpram pena em regime aberto ou semiaberto, ou os que estão em gozo de livramento condicional, também poderão remir parte do tempo de execução da pena pelo estudo.

Saliente-se que, mesmo antes da alteração legislativa, o Poder Judiciário já havia estabelecido a possibilidade de remir a pena pelo estudo, dando interpretação extensiva ao vocábulo 'trabalho' previsto no artigo 126 da Lei de Execução Penal, em sua redação originária[3], para alcançar também a atividade estudantil, posto que a *mens legislatoris* é a ressocialização do condenado e o estudo possui inegável relevância para a recuperação social dos encarcerados.[4] A interpretação extensiva permitiu a correta ampliação, uma vez que a atividade estudantil, tanto ou mais que a própria atividade laborativa, se adequa perfeitamente à finalidade da remição, qual seja, incentivar o bom comportamento do sentenciado e a sua readaptação ao convívio social. A educação

[3]Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semi-aberto poderá remir, pelo trabalho, parte do tempo de execução da pena.
[4]Recurso Especial nº 256.273-PR. Rel. Ministra Laurita Vaz. Quinta Turma do STJ. Julgamento: 22/03/2005.

formal é uma forma eficaz de integração do indivíduo à sociedade.

Não resta dúvida de que o estudo é uma atividade laboral, espécie de trabalho intelectual, sendo inegável que para o custodiado apresenta novas alternativas de vida e uma renovada perspectiva acerca do trabalho e das oportunidades de emprego. Assim, o incentivo ao estudo por meio do instituto da remição da pena é recomendável, por possibilitar a ressocialização do condenado, objetivo da reprimenda penal, por permitir a reintegração à vida social e a possibilidade de conseguir uma atividade laboral remunerada quando egresso. Atende assim, à finalidade da Lei de Execução Penal, com respaldo na Constituição Federal, que estabelece no artigo 205 ser "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, (...), visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Brasil, 1988).

No dia 10 de maio de 2021, o Conselho Nacional de Justiça, como autorizado pelo parágrafo 4º, do artigo 103-B, da Constituição Federal de 1988, publicou a Resolução nº 391, fixando os procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade.

Determina a Resolução, que estão abrangidas todas as atividades escolares ministradas pelos sistemas oficiais de ensino — estadual, distrital ou federal, no caso do sistema penitenciário da União — que atendam aos requisitos legais de carga horária, matrícula regular, corpo docente habilitado, atividades de avaliação e processo de certificação (artigo 2º, parágrafo único, inciso I). O reconhecimento do direito à remição baseia-se na efetiva participação da pessoa reclusa, de modo que cada hora comprovadamente frequentada é computada, independentemente do aproveitamento escolar.

Porém, quando o estudo ocorre fora da unidade prisional, é exigida a comprovação mensal de frequência e aproveitamento, emitida pela autoridade educacional competente, de modo a preservar a seriedade do cálculo das horas remidas.

(artigo 3º da Resolução 391/2021).

A Resolução ainda possibilita, para efeito de remição da pena, o estudo autônomo (artigo 3º, parágrafo único), quando o apenado, sem vínculo com atividades regulares no interior do presídio, dedica-se por conta própria ou com apoio pedagógico não formal aos estudos sendo aprovado em exames que certificam a conclusão do ensino fundamental ou médio (como Encceja), ou obtenha êxito no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Neste caso, terá carga horária para remição calculada em 50% da carga legalmente prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) para cada nível de ensino — 1.600 (mil e seiscentas) horas para os anos finais do ensino fundamental e 1.200 (mil e duzentas) horas para o ensino médio ou educação profissional técnica de nível médio, conforme o art. 4º da Resolução nº 03/2010, do Conselho Nacional de Educação, — acrescida de um terço pela conclusão do respectivo nível, como determina o parágrafo 5º, do artigo 126, da Lei de Execução Penal.

Idêntico posicionamento foi adotado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, no dia em 30/03/2021, no julgamento do Agravo Regimental no *Habeas Corpus* nº 190.806-SC[5], com objetivo de incentivar o estudo no ambiente carcerário, alterando o posicionamento até então adotado pela Suprema Corte[6], onde a remição de pena teria como base de cálculo 800 (oitocentas) horas para o ensino fundamental, ao invés das atuais 1600 (mil e seiscentas) horas e, 600 (seiscentas) horas para o ensino médio ou educação profissional técnica, ao invés das atuais 1200 (mil e duzentas) horas:

> Decisão: A Turma, por votação unânime, deu provimento ao agravo regimental e concedeu a ordem para que a paciente faça jus à remição decorrente da aprovação no ENCCEJA, aplicando-se o total de 1.600 horas de estudo, e não as 800 horas como foi fundamentado na decisão agravada do Tribunal de Justiça local, conforme a Recomendação 44/2013 do CNJ, devendo esse total ser dividido por 12 horas, encontrando-se o resultado de 133 dias para a aprovação no ENCCEJA,

[5]Agravo Regimental no *Habeas Corpus* nº 190.806 –SC. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal. Julgamento: 30/03/2021.
[6]Recursos Ordinários em *Habeas Corpus* nº 193342, 193343, 193346, 193347 e 194117 – STF.

> considerando, ainda, o acréscimo de 1/3 (um terço) decorrente da incidência do § 5º daquele mesmo art. 126 da LEP - pois a paciente concluiu o ensino fundamental -, devendo ela obter o direito ao desconto total de 177 dias de sua reprimenda. Prosseguindo, a Turma recomendou ao CNJ que ofereça condições de estudo aos reeducandos, tudo nos termos do voto do Relator. Presidência do Ministro Gilmar Mendes. 2ª Turma, 30.3.2021. (STF, 2021).

No julgamento, a Min. Carmen Lúcia "lembrou que, no final de 2020, um dos candidatos aprovados nos primeiros lugares do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi um reeducando que estava em regime fechado". (STF, 2021) Tal fato mostra "aos reeducandos que eles podem e devem estudar e que o Estado é obrigado a oferecer o estudo" (STF, 2021). O Ministro Ricardo Lewandowski, relator, esclareceu que a possibilidade de remir a pena pelo estudo "contribuirá significativamente, de forma correta e legal, para mitigar a superlotação dos estabelecimentos prisionais brasileiros" (STF, 2021). Aduzindo que apesar de estar "em local totalmente desfavorável, o reeducando coloca-se a estudar por esforço próprio e conclui uma das etapas do ensino", observou. "Este é mais um soldado que subtraímos das organizações criminosas" (STF, 2021).

Verifica-se que a Resolução nº 391/2021 do CNJ assegurou que todo aprendizado escolar, seja ele regular ou autônomo, contribua diretamente para a redução da pena, reconhecendo o caráter laboral e formativo do estudo. Refletindo o objetivo ressocializador da sanção penal e a garantia constitucional da educação como um direito de todos, permitindo ao menos na teoria, que o sistema prisional seja um ambiente de desenvolvimento intelectual e de preparação para o retorno ao convívio social, possibilitando a redução da reincidência.

3 DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Como vimos, o Plenário do STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347-DF, reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, devido à violação massiva de direitos fundamentais dos presos, em especial, o princípio da dignidade da pessoa humana.

A Resolução nº 391/2021 do CNJ introduziu um importante instrumento para combater o estado de coisas inconstitucional, fomentado entre outras razões, pela ausência de oportunidades de estudo e trabalho no sistema carcerário, que acaba por impedir a remição da pena.

Para superar o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, foi elaborado o programa "Justiça Presente", hoje denominado "Fazendo Justiça", sendo um esforço interinstitucional que objetiva ser uma alternativa à cultura do encarceramento, entre elas a remição de pena pelo estudo. Tal programa é liderado pelo CNJ a partir de 2019, coordenado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e a Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo buscou-se discutir e analisar o acesso à educação no sistema carcerário brasileiro, direito fundamental de segunda dimensão, ferramenta de política pública imprescindível à dignidade humana, a ressocialização do apenado e para redução da reincidência criminal.

Ademais, buscou-se demonstrar que a remição da pena pelo estudo, prevista no artigo 126 da Lei de Execuções Penais, e na resolução 391/2021 do CNJ, é um valioso instrumento no Plano Pena Justa, para superar o estado de coisas inconstitucional,

reconhecido no julgamento da ADPF 347- DF.

Assim, é urgente que seja efetivada uma política pública eficiente de implementação do acesso à educação para todos os apenados que desejarem estudar e não somente para uma minoria dos custodiados (22,60%). Tal política irá em muito mitigar a violação ao direito fundamental à educação em respeito à dignidade humana, além de possibilitar que o apenado tenha em seu horizonte uma política para auxiliá-lo na sua ressocialização e reintegração social.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. (tradução de Virgilio Afonso da Silva). São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Fazendo Justiça 2019-2024.** Brasília: CNJ, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pena Justa. Plano Nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília: CNJ, 2024

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça **Regras de Bangkok:** regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: CNJ, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos.** Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 391, de 10 de maio de 2021.** Estabelece procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário para o

reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade. Brasília: CNJ, 2021.

BRASIL . **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasilia/ DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Lei de Execução Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.106, de 02 de dezembro de 2009.** Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12106.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010**. Diretrizes nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5142-rceb002-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Plano Estadual de Educação para Pessoas Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional do Rio de Janeiro 2025-2028.** Brasília: Senappen, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/politicas-nacionais-penais/-educacao-prisional/2025-2028/rj.pdf Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Secrataria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais (RELIPEN), 17º Ciclo SISDEPE N- 2º semestre de 2024.** Brasilia, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semestre-de-2024.pdf. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **ADPF nº 347-DF.** Ministro: Marco Aurélio, publicado em 04.10.2023. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf.

Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Ag. Reg. Habeas Corpus n. 190.806–SC (Tema 987).** Ministro Ricardo Lewandowsky. Julgamento: 30.03.2021 https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346588384&ext=.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reeducanda aprovada no Encceja terá 177 dias de remição.** Notícias — Portal STF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463305&ori=1. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quinta Turma. **Resp nº 256.273-PR.** Ministra: Laurita Vaz, publicado em 06.06.2005. Disponível em https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=535671&tipo=0&nreg=200000395927&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20050606&formato=PDF&salvar=false. Acesso em: 28 set. 2025.

DUARTE, Alisson José Oliveira; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS,** v. 22, n. 04, p. 344-352, out.-dez. 2018.

NUNES, Tiago Lopes; NUNES, Laíla de Oliveira Cunha. O direito à educação no sistema prisional: perspectivas e desafios. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público,** v. 11: Novo perfil dos direitos fundamentais: os desafios do Ministério Público na redefinição dos deveres de proteção na pós-modernidade, 2025.

PRINCÍPIOS de Yogyakarta: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 28 set. 2025.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO HUMANO: UMA ANÁLISE DO PNAE COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL[1]

Gabriel Rodrigues Thiengo[2]
Tauã Lima Verdan Rangel[3]

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto instrumento de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de fortalecimento do desenvolvimento humano na conjuntura escolar. Busca se compreender de que forma o programa, ao articular políticas públicas voltadas à agricultura familiar, educação alimentar e valorização da cultura alimentar local, contribui para a efetuação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Além disso, a pesquisa propõe-se a compreender como a alimentação escolar transcende o caráter nutricional, assumindo papel simbólico, social e identitário, proporcionando vínculo entre os estudantes e a comunidade. Dessa maneira, pretende-se evidenciar o PNAE como uma política pública estruturante, capaz de integrar dimensões biológicas, culturais e sociais da alimentação, auxiliando para o desenvolvimento dos alunos e para o fortalecimento da cidadania. A metodologia empregada pautou-se na utilização

[1] Artigo vinculado ao Projeto de Iniciação Científica "(In)segurança alimentar e nutricional, fome e direito: uma análise das políticas públicas e equipamentos de alimentação, a partir de uma perspectiva regional"

[2] Graduando do 2º período do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: gabrielrthiengo95@gmail.com

[3] Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção "Escritos Jurídicos" sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção "Direito em Emergência" (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8802878793841195

dos métodos historiográfico e dedutivo; do ponto de vista da abordagem, a pesquisa se apresenta como dotada de natureza exploratória e qualitativa. Como técnicas de pesquisa, optou-se pelo emprego da revisão de literatura sob o formato sistemático.

Palavras-chave: Alimentação Escolar; Desenvolvimento Humano; PNAE; Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

This study aims to analyze the National School Feeding Program (PNAE) as an instrument for promoting Food and Nutrition Security (FNS) and strengthening human development in schools. It seeks to understand how the program, by articulating public policies focused on family farming, nutritional education, and the appreciation of local food culture, contributes to the realization of the Human Right to Adequate Food (HRAF). Furthermore, the research aims to understand how school feeding transcends its nutritional character, assuming a symbolic, social, and identity-building role, fostering a bond between students and the community. Thus, it aims to highlight the PNAE as a structuring public policy capable of integrating the biological, cultural, and social dimensions of nutrition, supporting student development and strengthening citizenship. The methodology employed was based on historiographical and deductive methods; from an approach perspective, the research is exploratory and qualitative in nature. The research technique used was a systematic literature review.

Keywords: School Nutrition; Human Development; National School of Nutrition (PNAE); Food and Nutrition Security.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo tem como objetivo analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto instrumento de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de fortalecimento do desenvolvimento humano na conjuntura escolar. Busca se compreender de que forma o programa, ao articular políticas públicas voltadas à agricultura familiar, educação alimentar e valorização da cultura alimentar local, contribui para a efetuação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Além disso, a pesquisa propõe-se a compreender como a alimentação escolar transcende o caráter nutricional, assumindo papel simbólico, social e identitário, proporcionando vínculo entre os estudantes e a comunidade. Dessa maneira, pretende-se evidenciar o PNAE como uma política pública estruturante, capaz de integrar dimensões biológicas,

culturais e sociais da alimentação, auxiliando para o desenvolvimento dos alunos e para o fortalecimento da cidadania.

O conceito de SAN passou por transformações ao longo do tempo, acompanhando as mudanças históricas, políticas e econômicas mundiais. Inicialmente vinculado à ideia de segurança nacional e à capacidade produtiva dos Estados, o termo evoluiu para incorporar dimensões sociais, culturais e de acesso aos alimentos. A partir das décadas de 1980 e 1990, consolidou-se o entendimento que a fome e a desnutrição não se limitam à escassez produtiva, mas resultam, principalmente, da desigualdade social e da falta de condições para adquirir alimentos adequados e saudáveis. Esse alargamento conceitual foi fortalecido por marcos como a Declaração de Roma de 1996 e a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituíram a SAN como um direito humano fundamental, pautado na universalidade, intersetorialidade e equidade.

O PNAE constitui uma das mais relevantes políticas públicas brasileiras voltadas à promoção da SAN, desempenhando papel fundamental no desenvolvimento físico, cognitivo e social dos alunos da rede pública. Criado em 1955 e consolidado como política de Estado, o programa visa assegurar o direito constitucional à alimentação escolar, garantindo a oferta de refeições adequadas e saudáveis durante o período letivo. Mas além de combater carências nutricionais, o PNAE atua como instrumento de formação de hábitos alimentares, contribuindo para o bem-estar e o melhor rendimento escolar. Sua concepção ultrapassa a dimensão assistencialista e assume caráter universal e educativo, reconhecendo a alimentação como um direito de todos e um fator determinante para o desenvolvimento humano e cidadania.

A alimentação vai além do caráter biológico e assuma uma dimensão simbólica e cultural, constituindo-se como um fenômeno complexo que agrega valores, identidades e práticas sociais. O ato de comer, portanto, não se reduz à satisfação das necessidades fisiológicas, mas envolve significados afetivos, estéticos e coletivos que se expressam nas formas de preparo, nos hábitos e nas interações cotidianas. Nesse cenário de exposição,

a comida é a tradução cultural do alimento, transformando substâncias naturais em expressões simbólicas que comunicam pertencimento e modos de vida. Dessa forma, entender a alimentação sob essa perspectiva é reconhecer seu papel na formação das identidades individuais e coletivas, nas relações sociais e na própria organização da vida em sociedade.

Em termos metodológicos, foram empregados os métodos científicos historiográfico e dedutivo. O primeiro método foi utilizado no estabelecimento das bases históricas de construção do conceito de colonialismo alimentar. Por sua vez, o método dedutivo encontrou-se aplicabilidade no recorte temático proposto para o debate central do artigo. Ainda no que concerne à classificação, a pesquisa se apresenta como dotada de aspecto exploratório e se fundamenta em uma análise conteudística de natureza eminentemente qualitativa.

Como técnicas de pesquisa estabelecidas, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas, por sua vez, foram o Google Acadêmico, o Scielo e o Scopus, sendo, para tanto, utilizados como descritores de seleção do material empreendido as seguintes expressões: Alimentação Escolar; Desenvolvimento Humano; PNAE; Segurança Alimentar e Nutricional.

1 SEGURANÇA ALIMENTAR, DESENVOLVIMENTO HUMANO E AGRICULTURA FAMILIAR EM CONVERGÊNCIA

O conceito de segurança alimentar, em um sentido mais direto, originou-se no contexto da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), vinculado à ideia de segurança nacional. O debate acerca do assunto ressurgiu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), período em que grande parte da Europa estava arruinada e incapacitada de garantir a produção de alimentos para seus habitantes. Já no começo da década de 1970,

a combinação de uma crise de escassez provocada por uma política de estocagem de alimentos com a realização da Ⅰ Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela *Food and Acriculture Organization* (FAO), agência especializada da ONU, fez com que o foco da segurança alimentar se deslocasse para uma questão primordialmente produtiva, dando ênfase a disponibilidade de comida (Nascimento; Andrade, 2015).

Após a superação da crise de alimentos na década de 1980, compreendeu-se que os problemas da fome e da desnutrição estavam mais relacionados à demanda, ou seja, em questões associadas ao acesso à comida e não somente a sua produção. Na década seguinte, o conceito de segurança alimentar foi ampliado, passando a englobar em seu conteúdo a oferta adequada e regular de alimentos e, especialmente, garantia de acesso, além de aspectos relativos à qualidade nutricional, sanitária, cultural e biológica dos alimentos (Nascimento; Andrade, 2015). Nesse ínterim, destaca-se a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar, realizada em 1996, durante Cúpula Mundial de Segurança Alimentar organizada pela FAO. Segundo esse documento:

> Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã. A este respeito é necessária uma ação concertada, a todos os níveis [...] (Food and Agriculture Organization, 1996, n.p.).

Com base nessa definição, entende-se que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está intrinsecamente relacionada a fatores de oferta e demanda de alimentos na sociedade. Em relação à oferta, é indispensável um uso sustentável e criterioso dos recursos naturais, aliado à aplicação de tecnologias adequadas e a políticas públicas que incentivem a produção e a comercialização de alimentos saudáveis, culturalmente apropriados e vinculados a modelos como a agricultura familiar. Quando à demanda, é imprescindível que a população disponha de renda mínima suficiente e tenha acesso a

informações básicas sobre a relação entre alimentação e saúde, garantindo assim, condições de escolha e consumo adequados (Nascimento; Andrade, 2015).

No contexto brasileiro, durante a década de 1980, surgem no país diversas mobilizações e movimentos sociais com diferentes reivindicações, que vão desde a redemocratização, passando pelo ampliamento de direitos, até o combate às desigualdades sociais. Nesse cenário de intensificação da participação social, a luta por políticas voltadas à luta contra a fome e pobreza crescem no Brasil. Apesar da atenção dada por alguns brasileiros, como Josué de Castro (1908-1973), que já tratava sobre o problema da fome desde a década de 1930, o advento do termo segurança alimentar é relativamente hodierno no Brasil (Amaral; Basso, 2016).

Ainda neste passo, a expressão emerge na conjuntura de dois eventos realizados durante a década supracitada: um deles foi o lançamento, em 1985, de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, voltada ao combate à fome no âmbito do Ministério da Agricultura. O outro foi no ano seguinte, com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), que contribuiu, dentre outras coisas, para a inclusão do qualitativo nutricional à noção de segurança alimentar. Realizada pelo Instituto Nacional de Alimentação (Inan), a Conferência teve apenas uma edição, mesmo assim, tornou-se um evento relevante e precursor no debate sobre a SAN. Contudo, embora o termo segurança alimentar tenha surgido no âmbito nacional somente nesse período, não significa dizer, como visto, que anteriormente não existiam preocupações com relação ao tema ou que o país estivesse alheio aos debates globais, uma vez que o Brasil sempre deteve um papel relativamente ativo no cenário internacional (Amaral; Basso, 2016).

Em 2004, durante participação no Conselho da *Food and Agriculture Organization* (FAO), o Brasil aprova as diretrizes voluntárias voltadas ao avanço progressivo do direito à alimentação adequada na conjuntura da SAN. Após dois anos, como resultado de um processo de ativa participação democrática na sociedade brasileira, foi criada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que, norteado no modelo de

Sistema Único de Saúde (SUS), propõe um sistema nacional baseado em princípios da universalidade, intersetorialidade, participação social e equidade (econômica, social, étnica e de gênero). (Nascimento; Andrade, 2015).

Em uma síntese histórica, compreende-se que o conceito de segurança alimentar surgiu inicialmente associado às preocupações com a segurança nacional. Ao longo de aproximadamente um século, essa noção evoluiu significativamente, alcançando status de direito fundamental e passando a demandar responsabilidade e participação conjunta do Estado, dos cidadãos e das empresas. Dessa forma, a trajetória da SAN percorreu diversas fases: iniciou com enfoque na produção, oferta e abastecimento de alimentos; foi posteriormente utilizada como instrumento de troca no sistema capitalista; e, por fim, consolidou-se como direito social e elemento estratégico para o desenvolvimento humano (Nascimento; Andrade, 2015).

Existe uma abordagem comum que associa a ideia de segurança alimentar com estados de pobreza em que se encontra relevante parcela da população. Através dessa ótica, a limitação de acesso aos alimentos, constatada nas camadas mais pobres da sociedade, seriam derivadas da dissonância entre a renda disponível na posse dessas pessoas e os preços de mercadorias e serviços necessários para viver de forma digna. Nesse sentido, uma política que aliasse distribuição ou transferência de renda e diminuição de preços, seguramente produziria êxito no que concerne os graus de desnutrição ou má alimentação dessas pessoas. Assegurar acesso aos alimentos nos níveis suficientes para não comprometer a saúde biológica das populações socialmente vulneráveis importaria, se não na extinção da pobreza, pelo menos na chance de que os pobres, ainda que continuassem em situação de carência, não morressem de fome (Gomes Júnior, 2015).

Diante desse cenário, contudo, é importante ressaltar o conceito de SAN em sua acepção mais reconhecida, resultante da colaboração brasileira na Cúpula de Alimentação realizada em Roma, no ano de 1996. De acordo com a definição, Segurança Alimentar e Nutricional seria:

> A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo. (Relatório brasileiro apresentado na Cúpula de Alimentação, em Roma, 1996, p. 1).

E nessa ótica, a ação de se alimentar deixa de ser norteado apenas pelo seu significado mais imediato, que é o de suprir o organismo com nutrientes necessários à sua manutenção e desenvolvimento, e move-se para um entendimento muito mais elevado. A promoção da SAN transcende a combinação de distribuição de renda, políticas agrícolas/comerciais voltadas à garantia de oferta de alimentos e políticas de abastecimento alimentar urbano. A garantia regular e permanente de acesso a alimentos, sem restrições ou comprometimento de outros direitos, engloba mais do que restrições e contingências estabelecidas por estados de pobreza tomada pela perspectiva da renda. Em sua abordagem mais apropriada, a SAN está vinculada ao controle efetivo que as pessoas exercem sobre suas próprias capacidades (Gomes Júnior, 2015).

Na conjuntura da virada do milênio, os debates acerca do combate à fome e à pobreza se intensificam no Brasil. É um período em que a sociedade civil passa a exigir, com mais contundência dos governantes, a criação e implantação de políticas de SAN mais eficientes e abrangentes. É um momento em que, concomitantemente, continua-se progredindo na formulação teórico-conceitual a respeito do tema, mas também se estabelecem importantes ações na área. Durante a campanha de candidatura à presidência de Luiz Inácio Lula da Silva é engendrado pelo Instituto Cidadania, o "Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil". Projeto debatido em âmbito nacional, construído com a participação de diversas frentes e que, popularmente, ficou conhecido como "Fome Zero" (Amaral; Basso, 2016).

O programa apresentou um conceito acerca da SAN:

> Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (Instituto Cidadania, 2001a, p. 15).

Nota-se que, além de reafirmar conceitos já presentes em formulações anteriores, ela contempla outros quatro aspectos relevantes vinculados à SAN: (1) a necessidade de os países serem soberanos e, por conseguinte, terem condições de assegurar uma alimentação adequada à sua população, em conformidade com as suas tradições, o que significa atuar no plano internacional para alterar determinadas regras comerciais que prejudicam as nações em desenvolvimento; (2) o fortalecimento de sistemas de produção mais sustentáveis, capazes de garantir qualidade de vida à atual e às futuras gerações, assim como preservar os recursos naturais; (3) a responsabilidade do Estado em assegurar o direito à alimentação. Ressalta-se que, pela primeira vez no Brasil, a SAN é tratada como uma atribuição do Estado e um direito dos cidadãos; (4) necessidade de uma conexão do poder público com a sociedade civil, em que cada um detém responsabilidades específicas (Amaral; Basso, 2016).

Todavia, para que o Programa Fome Zero (PFZ), pudesse começar a produzir resultados, um processo de revigoramento, construção e reconstrução de instituições e instrumentos de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar deveria ser coordenado. Nesse agrupamento de ações, é recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), assegurando o elemento de participação social do programa e destacando o compromisso do governo com o projeto democratizante do rural, além de sua manifestação através da construção de um modelo alternativo de

desenvolvimento rural norteado na agricultura familiar (Silva, 2009 *apud* Oliveira; Tardim, 2021).

É no bojo do PFZ e proveniente de intensa articulação do CONSEA, que se consolida a criação do Programa da Aquisição de Alimentos (PAA), que foi instituído com o objetivo de desenvolver soluções no que tange os problemas relacionados à carência de políticas públicas estruturantes para a agricultura familiar e de criar uma demanda institucional com capacidade para estruturar a produção dos agricultores familiares, através de garantia de mercado e, dessa forma, suprir a lacuna que aumentava os riscos de inadimplência para o tomador de crédito (Sambuichi; Silva, 2023).

A lei que criou o PAA (Lei nº 10.696/2003) determinou como finalidade do programa o incentivo à agricultura familiar. Todavia, a partir da análise de suas ações, podem-se observar outros dois objetivos implícitos; viabilizar o acesso à alimentação adequada para pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN) e promover o abastecimento alimentar através da criação de estoques estratégicos. Além desses objetivos, o Decreto no 7.775/2012 estabeleceu novas metas para o programa, quais sejam: (1) estimular o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; (2) fortalecer circuitos e redes de comercialização; (3) desenvolver e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica dos alimentos; (4) fomentar hábitos alimentares saudáveis; e, (5) incentivar o cooperativismo e o associativismo (Sambuichi; Silva, 2023).

Nesse cenário, o PAA se tornou referência internacional de política pública brasileira bem-sucedida, visto que incentiva os agricultores familiares a produzir de maneira diversificada, expandindo a comercialização, valorizando os alimentos regionais, a cultura, gerando renda, assim como busca o alcance da SAN pelas famílias. Os avanços executados pelo programa não se limitam apenas aos agricultores, mas também as entidades beneficiadas, que passam a obter o acesso regular a alimentos *in natura* e minimamente processados, de tal forma que passam a oferecer um cardápio mais saudável aos seus beneficiários (Morais; Morais; Alves, 2022).

É importante ressaltar que o PAA oferece uma ampla variedade de produtos para aquisição dos agricultores familiares, possuindo, portanto, a capacidade de fomentar a diversificação da produção. Este é um elemento crucial para assegurar sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e que promovam a SAN. Isso porque a oferta de produtos da agricultura familiar atende a uma demanda variada, tanto das entidades da rede socioassistencial, quanto das pessoas em situação de insegurança alimentar. Ao diversificarem o cultivo, os agricultores conseguem elevar suas fontes de renda, o que ajuda a mitigar os riscos relacionados à produção, tanto no aspecto climático, quanto no acometimento de pragas (Sambuichi *et al*., 2025).

Existe, na atualidade, o reconhecimento por parte dos atores sociais e das instituições políticas da necessidade de transição do modelo industrial de produção de alimentos para a produção ecológica e, nesse sentido, a agricultura familiar mostra congruência para construção dessa forma de produzir alimentos, norteada pela agroecologia, possuindo como referência a recuperação de saberes ancestrais desenvolvidos pela agricultura familiar, indígena e camponesa, que são relacionadas ao conhecimento da ecologia moderna, incluindo-se em conformidade com os preceitos da SAN (Perez, 2012 *apud* Arruda; Mascarenhas; Oliveira, 2023).

A agricultura familiar é responsável pela produção de alimentos básicos consumidos no Brasil, como milho, arroz, feijão, verdura, entre outros. Por essa razão, constatou-se a relevância desse modo de produção para a alimentação diária dos brasileiros, ofertando produtos com qualidade, produzidos dentro de um âmbito regional, chegando à mesa ainda frescos e, em sua grande maioria, sem os elevados índices de químicos usados nas plantações extensivas. Nesse cenário, é latente reconhecer o rendimento da produção advinda da agricultura familiar quando comparada à produção proveniente do método pregado pela chamada “revolução verde” que introduziu pacotes tecnológicos à produção agrícola e a expansão desenfreada de áreas cultivadas em busca de elevar quantitativamente a produção (Arruda; Mascarenhas; Oliveira, 2023).

Além do impacto positivo no que concerne às questões ambientais, culturais e sociais, torna-se imprescindível reconhecer a agricultura familiar como instrumento eficaz na luta pela erradicação da SAN no mundo. Com seus saberes, discursos, narrativas e atuações, os agricultores familiares traduzem, em última análise, uma maneira de resistência e reivindicação defronte a dominação política e a exploração econômica, com práticas destinadas à responsabilidade social e ambiental, motivo pelo qual a agricultura familiar tem se mostrado imprescindível no caminho percorrido para a efetivação de direitos humanos fundamentais, proporcionando inclusão social e cidadania (Arruda; Mascarenhas; Oliveira, 2023).

A agricultura familiar é uma atividade que possui capacidade de elevar a produção de alimentos e ser economicamente viável, adotando práticas responsáveis com o meio ambiente, dispondo de produtos saudáveis e frescos, que são disponibilizados diretamente pelos produtores. Essa prática reúne dimensões econômicas, sociais e ambientais, pois é conduzida pelo núcleo familiar, e considera a terra como um bem comum dos membros, utilizada da suprir as suas necessidades, valorizando a diversidade, empregando a policultura, distribuindo espaços de forma equilibrada e promovendo qualidade de vida. Vale destacar, em complemento, que ao desenvolver e incentivar a agricultura familiar, fortalece-se não somente a sustentabilidade ambiental, mas também os próprios agricultores e a sociedade em níveis local, regional e nacional (Ribeiro, 2017 *apud* Bertolini; Paula; Mendonça, 2020).

Devido a tamanha importância dessa atividade de produção, tanto para a segurança alimentar, quanto para a sustentabilidade dos recursos naturais, torna-se premente um envolvimento dos diversos setores da sociedade e, como protagonista, o poder público, que deve possibilitar ações destinadas às pequenas propriedades rurais, para se evitar o abandono do campo, ocasionando êxodo rural e outros problemas sociais na área urbana. Enfatiza-se que a falta de estímulo no que tange a continuidade/sucessão, pode resultar no esvaziamento do campo, em razão de jovens, filhos de agricultores,

ansiarem por novas perspectivas no grande centro urbano (Potrich; Grzybovski; Toebe, 2016 *apud* Bertolini; Paula; Mendonça, 2020).

Durante muito tempo o poder público concentrou seus esforços em oferecer linhas de crédito voltadas à agricultura de grande escala. Essas políticas econômicas iniciaram uma revolução, em que o meio ambiente era negligenciado em virtude do foco excessivo na obtenção de lucro e na produção destinada à exportação. Nesse cenário, as pequenas propriedades rurais eram esquecidas, deixadas sem suporte ou políticas de incentivo e, com o passar do tempo, tornaram-se inviáveis. Devido a esse descaso, diversas famílias venderam suas propriedades em busca de melhores condições de vida na cidade (Bertolini; Paula; Mendonça, 2020).

Gradualmente, a agricultura familiar passou a receber mais atenção, pois além de ser responsável pela produção da maioria dos alimentos, também colabora significativamente para a preservação do meio ambiente. E juntamente com a evolução de paradigmas no conceito de qualidade de vida e sustentabilidade, a sociedade destinou atenção para a preservação ambiental. Nesse ínterim, análises e estudos de especialistas e autoridades demonstram que a agricultura familiar é fundamental para a produção de alimentos saudáveis e imprescindíveis para a segurança alimentar mundial, com práticas educacionais e responsáveis que preservam o meio ambiente e a biodiversidade (Bertolini; Paula; Mendonça, 2020).

Diante desse contexto, existe a necessidade de definir conceitos inovadores, novos hábitos, distintas perspectivas, bem-estar e qualidade de vida, tudo isso levando em consideração o desenvolvimento econômico sustentável, assim como a implementação do ideário de respeito aos recursos naturais, com a compreensão de que esses recursos são fundamentais à sobrevivência da humanidade sob o ponto de vista físico, fisiológico, psicossocial e econômico. É notável que a agricultura familiar é crucial para o desenvolvimento renovável da área rural. Destarte, os investimentos que o Governo Federal já realiza precisam ser ampliados, elevando a qualidade de vida de seus diversos atores sociais (Bertolini; Paula; Mendonça, 2020).

Na busca por um desenvolvimento sustentável norteado no respeito ao meio ambiente, torna-se fundamental destacar o espaço que a agricultura familiar tem ocupado. O meio rural, antes frequentemente associado a problemas, hoje destaca-se também como fonte de soluções, ligadas à geração de emprego, aumento da renda e melhoria na qualidade de vida, além da preservação ambiental que está entre as mais importantes preocupações contemporâneas da sociedade, com a oferta de oportunidades de desenvolvimento humano em todas as regiões do Brasil, propiciando diversidade para as economias locais (Henig; Santos, 2016).

Nesse cenário, é primordial a realização contínua de estudos acerca da agricultura familiar e de políticas públicas de distribuição, com foco na produção de alimentos, mas também na reprodução econômica e social dos agricultores envolvidos. A agricultura familiar mostra-se viável economicamente, além de promover o uso de técnicas e conhecimentos empíricos tradicionais, com o acréscimo de aplicação de modernas tecnologias, que podem, de forma eficaz, minimizar os impactos ao meio ambiente. Contudo, para isso, é necessário o correspondente suporte público, uma vez que há evidente carência de representatividade política para enfrentar a grande bancada ruralista, que busca favorecer interesses dos grandes fazendeiros em detrimento do pequeno agricultor (Henig; Santos, 2016).

2 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DA PROMOÇÃO DA SAN

Um fator imprescindível para o desenvolvimento de crianças/estudantes é o reconhecimento da educação nutricional. A prática educacional abarca todas as etapas da educação, desde a infância, passando pela adolescência e depois a fase adulta, dado que cada etapa abrange diversas mudanças e hábitos. É necessário entender e reconhecer que a falta de alimentação pode suscitar problemas de saúde e atraso no desenvolvimento dos alunos e, em razão disso, é fundamental desenvolver uma

alimentação nutritiva e saudável focadas em seu bem-estar. Uma boa alimentação é crucial para a prevenção de distúrbios alimentares no futuro e, ademais, ajuda a prevenir algumas doenças, como a obesidade e a desnutrição, que, além de todos os transtornos causados na saúde, ainda prejudica o rendimento escolar (Cirino *et al.*, 2022).

É crucial que as refeições escolares tenham capacidade de suprir as necessidades básicas dos alunos. Em complemento, tem-se que o processo de desenvolvimento infantil está associado com fatores econômicos, sociais e culturais, tal como o meio em que o estudante está inserido. Por essa razão, a qualidade da alimentação distribuída nas escolas é basilar para o desenvolvimento do aluno, sobretudo nas escolas públicas, devido a maior vulnerabilidade social encontrada. Proporcionar, portanto, uma alimentação saudável e nutritiva é agir em prol da valorização dos estudantes, criando hábitos saudáveis que contribuam para o crescimento, desenvolvimento, bem-estar e na prevenção de doenças (Cirino *et al.*, 2022).

A educação alimentar e nutricional consiste em estratégias sistematizadas que contêm como objetivos a promoção de hábitos alimentares saudáveis e o fomento da cultura e da valorização da alimentação como aspecto fundamental para a vida. O consumo alimentar adequado exige cuidados desde a infância, para que as preferências alimentares não se norteiem em um consumo excessivo de alimentos inapropriados. Nesse contexto, a escola é compreendida como um espaço adequado para desenvolver ações de educação alimentar e nutricional que, por conseguinte, proporcionam maior qualidade de vida (Pereira; Nunes; Moreira, 2020).

Considerando que a formação dos hábitos alimentares começa na infância, a escola torna-se um espaço propício para a implementação de ações destinadas à orientação nutricional. Nesse contexto, o ambiente escolar funciona como fonte de informações e atividades no que concerne à alimentação saudável dos alunos, sendo indispensável que os professores estejam capacitados para a interação de conhecimentos, através da abordagem do tema durante a graduação. É necessário destacar a necessidade da atualização do nutricionista atuante na escola, para que se

possa realizar cardápios adequados às necessidades dos alunos e desenvolver atividades que reforcem a importância da alimentação saudável (Pereira; Nunes; Moreira, 2020).

A alimentação escolar, criada no contexto das políticas de alimentação e nutrição como medida para diminuir a desnutrição, foi reduzida, durante muito tempo, a uma ação assistencial voltada a grupos socialmente vulneráveis, compreendidos, no senso comum, como comida para alunos pobres e necessitados. Contudo, sua consolidação como direito de todos os alunos, resultado de lutas e movimentos sociais, levou à sua implementação como uma estratégia de SAN, e alicerçada no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (Silva; Santos; Soares, 2018).

Por conta desses discursos assistencialistas, muitos alunos ainda demonstram um sentimento de vergonha ao merendar na escola, visto que a prática da alimentação escolar ainda se associa a uma representação social de que a merenda escolar é voltada para "quem não tem comida em casa". Ademais, esse ideário pode ter relação com a memória coletiva de familiares de alunos, à medida que, no início da distribuição da merenda escolar no Brasil, quando a gestão ainda era centralizada, os alunos em situação de vulnerabilidade eram priorizados devido à escassez dos gêneros alimentícios. Nesse ínterim, enfatiza-se que a alimentação escolar é um direito do estudante e não deve ser permeado por discursos que reforcem e legitimem a identidade subalterna (Martinez; Pinho, 2016 *apud* Gomes, 2024).

Acerca da desconstrução desse pensamento, é fundamental exercer uma análise sobre a narrativa e os discursos que no passado representava a merenda nos primórdios do programa de alimentação escolar no Brasil. Compreende-se que o espaço escolar interfere na formação da identidade dos alunos, e tais discursos que fazem referência a merenda escolar como "comida para pobres" precisam ser desconstruídos. A alimentação escolar ultrapassa a dimensão concreta que intenta "matar a fome" biológica e alcança uma dimensão vivencial, simbolizando um espaço coletivo de aproximação, de construções de relações e de sentidos. É um direito do aluno, instituído por lei (Derrida, 2021 *apud* Gomes, 2024).

Como um desdobramento do DHAA, o direito à alimentação escolar está previsto no ordenamento jurídico brasileiro, mais precisamente no art. 208, VII da Constituição Federal de 1988. O fornecimento da alimentação escolar, que de início foi concebido como uma ação governamental voltada a suprir carências nutricionais pontuais de um grupo social vulnerável, evoluiu para se tornar uma política de Estado e um instrumento de garantia de direitos. Dessa maneira, deixou de ser uma iniciativa assistencialista, para consolidar-se universalmente através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reconhecido como um dos pilares das políticas públicas direcionadas à promoção da SAN e destinado a todos os alunos da rede pública de ensino no Brasil (Arruda, 2023, p. 14).

A escola é uma área de pesquisa permanente nas comunidades urbanas e rurais, e pode ser também uma área de reconhecimento de identidades locais prejudicadas pelo processo de modernização da agricultura e da comida. Nesse cenário, a inclusão de alimentos agrobiodiversos na alimentação escolar, como os variados tipos de cereais e legumes, os tubérculos e as hortaliças espontâneas nos cardápios escolares, são compreendidos como um dos elementos promotores da sustentabilidade, associando-se com o resgate e a valorização cultural, assim como o fortalecimento de sistemas alimentares de base agroecológica (Sousa *et al*., 2015, p. 223).

O progresso na relação entre cardápios escolares e sustentabilidade necessita do envolvimento dos diferentes atores sociais da Alimentação Escolar: gestores, nutricionistas, merendeiras, professores, agricultores e conselheiros de alimentação escolar. As crianças criam seus hábitos alimentares experimentando os alimentos e observando o que comem sua família, amigos e professores. Para ser eficaz, o cardápio deve ser aceito pelos integrantes da escola. À vista disso, a dimensão da educação alimentar e nutricional tem de estar presente no debate acerca da sustentabilidade promovida por cardápios escolares. A escola exerce um relevante papel na formação do paladar das crianças (Sousa *et al*., 2015, p. 225).

Ações educativas que abordam a alimentação, nutrição e o avanço de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da SAN, devem nortear o currículo escolar. Atividades pedagógicas, como: almoços comunitários com agricultores; visitas às propriedades orgânicas; palestras sobre a qualidade dos alimentos orgânicos e debates na escola; fóruns de economia solidária, com participação de Entidades Executoras, associações de produtores e da comunidade escolar, são algumas ações a serem fortalecidas no espaço escolar (Sousa *et al*., 2015, p. 226).

O oferecimento de uma alimentação adequada no ambiente escolar pode colaborar significativamente na superação da vulnerabilidade dos alunos. Para diversos estudantes, a refeição escolar é a principal, senão única, alimentação do dia, sendo uma fonte imprescindível de nutrientes. Alunos que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica constantemente possuem dificuldades em consumir alimentos de qualidade em seus lares por conta da escassez de recursos financeiros. Assim sendo, a alimentação escolar pode suprir essa carência, assegurando que os estudantes recebam pelo menos uma refeição balanceada e nutritiva ao longo do dia, o que, por conseguinte, contribui para a segurança alimentar, o bem-estar e o desenvolvimento saudável (Silva; Almeida, 2023).

Nesse ínterim, é crucial destacar a importância do PNAE, criado em 1955 com o objetivo de oferecer alimentação escolar gratuita para os alunos da rede pública de educação básica. Popularmente conhecido como merenda escolar, o PNAE é um programa de assistência de alimentação suplementar que intenta assegurar no mínimo uma refeição diária para os alunos. O PNAE é gerenciado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) que transfere recursos financeiros aos Estados, municípios, Distrito Federal, com intuito de suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos estudantes (Silva; Almeida, 2023).

Como visto, o principal objetivo do PNAE é auxiliar no combate às carências nutricionais dos alunos, e isso é alcançado através de pelo menos uma refeição por dia, referente ao tempo que esse aluno se encontra na escola. Mas há outros objetivos, como

por exemplo, a promoção da educação nutricional na escola pública como método de reforçar bons hábitos alimentares, diminuir o número de alunos ausentes, a evasão escolar e a repetência, além de desenvolver as condições fisiológicas dos jovens para que tenham um melhor desempenho escolar (Silva; Almeida, 2023).

O PNAE é responsável pela alimentação escolar no decorrer do ano letivo dos alunos da educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, médio e EJA) e, também, escolas indígenas e entidades filantrópicas, como meio de firmar o direito constitucional à alimentação escolar, instituído na Constituição de 1988. O público-alvo é a rede pública, no âmbito municipal, estadual e federal. Pesquisas mostram que quando um estudante está bem alimentado, ele apresenta progresso no equilíbrio e no desenvolvimento físico e psíquico, aumento de defesas orgânicas e, como visto, melhor rendimento escolar, visto que a alimentação adequada está diretamente associada com o desenvolvimento da criança (Silva; Almeida, 2023).

No que tange à aplicação de recursos no PNAE, observa-se que, até 1993, o programa era conduzido de forma centralizada pelo Governo Federal, que era responsável desde a compra dos insumos destinados à merenda escolar, até a distribuição desses insumos para as escolas. Todavia, isso começa a mudar com a Lei nº 8.913/94, que institui parcerias com as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, que ficam responsáveis por atender as escolas estaduais e municipais no âmbito de sua unidade federativa. Com a transferência dos recursos para a responsabilidade das Secretarias de Educação estaduais e nacionais e o avanço do processo de descentralização, a autonomia adquirida possibilitou o estímulo à aquisição de alimentos de fornecedores mais próximos, dado que a prefeitura não era mais obrigada a aguardar que os insumos chegassem de um armazém central distante, mas sim podiam comprar de produtores locais (Silva; Araújo; Fernandes, 2020).

Os cardápios escolares recebem influência de vários fatores, mas um que se destaca é na discussão acerca da industrialização dos alimentos. Com as mudanças ocorridas na rotina da sociedade devido à aceleração no ritmo de vida, a qualidade

nutricional da alimentação foi gradativamente sendo preterida. Por conta da industrialização dos alimentos, produtos ultra processados como biscoitos, embutidos, refrigerantes e sucos engarrafados passaram a fazer parte do cotidiano alimentar dos jovens que, por estarem em fase de crescimento, necessitam que os cardápios sejam pensados sob essa realidade (França *et al.,* 2012 *apud* Silva; Araújo; Fernandes, 2020).

Os nutricionistas, ao planejar o cardápio, tem à sua disposição uma grande variedade de alimentos que precisam ser bem combinados para suprir às necessidades nutricionais do público-alvo, atender ao paladar dos alunos, assim como ter em consideração as particularidades regionais, tanto dos insumos, quanto das receitas. O cardápio formulado tem de ser adequado para o suprimento das necessidades e estar em conformidade com os parâmetros do PNAE e do FNDE que orientam para que sejam considerados os hábitos alimentares locais, a sazonalidade dos alimentos, as crenças das comunidades alimentares em que a escola está localizada e as épocas do ano (Baez, 2017 *apud* Silva; Araújo; Fernandes, 2020).

Os nutricionistas também são essenciais para a parceria com os agricultores familiares. Através dessa, como visto, os cardápios alimentares tendem a ser mais saudáveis. Especialmente porque o nutricionista incentiva o agricultor a diversificar sua produção ao demandar variados produtos alimentícios para o conhecimento dos alunos. O nutricionista interfere de forma direta nos volumes e nas escolhas de compras da agricultura familiar, à medida que percebe os benefícios de comprar alimentos dos agricultores e por estarem em contato próximo com a equipe de cozinha e os estudantes (Silva *et.al*, 2021 *apud* Deus; Silva, 2023).

Enfatiza-se que o PNAE possui autonomia para definir os alimentos integrados no cardápio em concordância com as necessidades nutricionais dos alunos. Também é imperioso analisar as especificidades da condição de saúde de alunos que precisem de cuidado nutricional individualizado em virtude de alergias alimentares, e outras coisas particularidades, formulando um cardápio especial, conforme recomendações médicas e

nutricionais. Para mais, outra importante função é avaliar o estado nutricional dos alunos, tencionando sua segurança alimentar (Oliveira *et.al*, 2021 *apud* Deus; Silva, 2023).

O PNAE é considerado um dos maiores programas no que tange à alimentação escolar no mundo e o único universalizado. São milhares de alunos beneficiados pelo programa. Enfatiza-se que os cardápios devem ter como pilar a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, respeitando as necessidades nutricionais, a cultura alimentar da localidade, os hábitos alimentares e pautando-se na sustentabilidade, na diversificação agrícola da região, na sazonalidade e na promoção da alimentação adequada e saudável (Fontes; Gomes; Benedito, 2022).

Há de se ressaltar que a merenda deve ser preparada em tempo hábil para ser servida no horário estabelecido e na temperatura adequada. Ademais, o PNAE é fiscalizado e acompanhado não somente pelo FNDE, mas também de forma direta pela sociedade, através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. Juntamente com a preocupação com o processo de compra e preparo até que a alimentação chegue ao educando, a fiscalização da merenda oferecida nas unidades escolares é primordial para o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos, auxiliando para que seu processo de aprendizagem alcance níveis apropriados (Fonseca; Carlos, 2015 *apud* Fontes; Gomes; Benedito, 2022).

Faz-se necessário citar algumas ferramentas de apoio que o FNDE disponibiliza ao nutricionista para auxiliar na elaboração dos cardápios: (1) Manual de Boas Práticas: serve para colaborar na avaliação das práticas aplicadas e indicar possíveis melhorias para a garantia de alimentos mais seguros. (2) Índice de qualidade da coordenação de segurança alimentar nutricional – IQ COSAN: possui como propósito uniformizar a forma de avaliação dos cardápios, tanto pela equipe técnica do FNDE quanto pelos nutricionistas. Avalia os cardápios a partir de quatro critérios: (a) presença grupos alimentares, como cereais, feijão e legumes; (b) presença de alimentos regionais e da sociobiodiversidade; (c) diversidade semanal nas refeições oferecidas; e (d) a não presença de alimentos

classificados como proibidos, restritos e alimentos ou preparações doces. Por fim, classifica-se os cardápios como inadequado, necessita de melhorias e adequado (Oliveira e*t al.*, 2021).

Por fim, (3) o Plan PNAE, que foi criado a partir de diversas demandas do profissional de nutrição da alimentação escolar pela disponibilização de uma ferramenta de utilização simples e gratuita para o profissional, com o propósito de ajudar na preparação de fichas técnicas, e de cardápios calculados como valores de energia, macronutrientes e micronutrientes, de acordo com a determinação da legislação do PNAE. Aponta-se que, dentro da legislação do PNAE, a cultura alimentar de povos tradicionais e comunidades indígenas e quilombolas tem de ser considerados na criação dos cardápios escolares (Oliveira e*t al.*, 2021)

3 DIMENSÕES E VARIÁVEIS DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ALIMENTAÇÃO COMO COMPONENTE NUTRICIONAL E IDENTITÁRIO

A dimensão simbólica da alimentação se evidencia quando entendemos que o ato de comer, que poderia parecer objetivo e simples, é, na realidade, um fenômeno subjetivo e complexo, uma vez que não é estritamente biológico, nem tampouco totalmente social, e que une o cultural e o biológico de uma forma tão indissolúvel que dificilmente será possível desassociá-los. A comida é a tradução cultural do alimento que passa a ser comestível, determinando as identidades e subjetividades dos distintos sistemas culinários (Oliveira, 2020).

O ato de alimentar-se modifica a alimentação e a transforma em um rito, em um ato social que circunda a comida. Na gramática cultural, as comidas detêm historicidade e uma dinâmica própria formada por conhecimentos antropológicos, que nem sempre alimentam, todavia, podem instituir identidades sociais. Exprimem funcionamento social e “estimulam” relações sociais, como categoria do cotidiano, carregando-se de

significados, manifestando relações e contribuindo para a estruturação da organização social (Oliveira, 2020).

As dimensões socioculturais da alimentação, aliadas à sua dimensão subjetiva, conectam os indivíduos com sua própria trajetória e com os processos da sociedade em seu tempo, tendo sido responsáveis para a própria gênese da organização da vida em sociedade. A comida e seus elementos simbólicos representam a expressão de significados do ato de se alimentar. Compreender a importância da comida e de seu aspecto simbólico para a efetivação de políticas que buscam garantir o DHAA, constitui um desafio que precisa ser construído de maneira coletiva e participativa, e que necessita de um urgente debate epistemológico, o qual deve integrar a premissa interdisciplinar, complexa, interseccional e intercultural da alimentação com as áreas do saber que a constituem (Oliveira, 2020).

Alimentar-se não significa apenas ingerir alimentos. Existe uma inter-relação entre os aspectos cultural, social, religioso, ético, ecológico e mítico que vão influenciar na escolha alimento, assim como sobre sua preparação. O ato de se alimentar é um espectro ampliado dos componentes sensoriais, fisiológicos, bioquímicos, sociais, anatômicos, culturais, psicológicos que compõem, de maneira indivisível, homem-mundo. Seria complicado pensar em outro elemento da vida humana mais profundamente relacionado com a sobrevivência básica e, simultaneamente, com aspectos sociais e simbolicamente construídos, do que a alimentação (Franco; Araujo; Formiga, 2019).

O alimento se distingue de outras maneiras de consumo porque ele é literalmente incorporado ao ser humano. Nessa conjuntura, frisa-se que a comida participa da construção do corpo não somente sob a ótica de sua materialidade, mas também nos aspectos culturais e simbólicos. Essa qualidade dos hábitos e escolhas alimentares incorpora, acomoda e estimula o conflito implícito entre o que é biologicamente necessário, ecologicamente possível, socialmente desejado e historicamente assimilado (Franco; Araujo; Formiga, 2019).

Nesse contexto, é pertinente destacar a distinção entre alimento e comida, amparada pela variável cultural. Nem tudo que é alimento é comida. O alimento se relaciona ao atendimento de necessidades puramente nutricionais para manter as pessoas vivas, enquanto, de outra forma, a comida possui uma correspondência com o prazer e à construção de relação entre os indivíduos. As diversas possibilidades de transformação dos alimentos tornam-se adequadas à medida que tais práticas são definidas culturalmente. E tais considerações roboram para o fato da comida ser, para a sociedade, compreendida como um quadro, como aquilo que é contemplado, valorizado, saboreado "pelos olhos", pela companhia e, por fim, pela barriga (Matta, 1984 *apud* Yagamata; Sauerbronn, 2019).

O alimento está relacionado à experiência fisiológica da subsistência e da fome. Já a comida, por outro lado, ultrapassa o ato de alimentar-se. Ela é cultural e socialmente relevante, se afastando da experiência limitante de se alimentar fisiologicamente. Por conseguinte, a comida está relacionada a um corpo e a um paladar que também são culturalmente formados. A comida pode estar presente em distintas circunstâncias sociais e culturais. Ademais, ela deve ser entendida como algo diferente de refeição, que presume uma maneira específica de preparar, servir e consumir (Cascudo, 2011 *apud* Yagamata; Sauerbronn, 2019).

A comida não é apenas uma substância alimentar, é também um estilo, um modo e um jeito de se alimentar. A comida serve tanto para indicar uma operação universal (o ato de alimentar-se) quanto para estabelecer e marcar identidades coletivas e pessoais, estilos nacionais e regionais de ser, de fazer, estar e viver. Comer é, precipuamente, celebrar relações sociais, e é resultante de uma culinária relacional. É um momento que combina liberdade, satisfação e o respeito que se fazem presentes na mesa farta e alegre dos almoços de domingo, dos jantares, casamentos, aniversários, reunindo familiares e amigos (Da Matta, 2000 *apud* Almeida, 2017).

Com suas inúmeras possibilidades simbólicas, a comida permite realizar uma significativa mediação entre cabeça e barriga, entre corpo e alma. Existe um equilíbrio e

síntese entre o olho e a barriga, o que permite operar paralelamente com uma série de códigos culturais que normalmente diferenciam o salgado do doce e do amargo; o quente do frio; o gostoso do ruim. Através da comida habitual, as pessoas comungam entre si num ato festivo, deixando de lado conflitos e oposições. Com a comida, as relações se sobrepõem às individualidades. À vista do exposto até o momento, a sociedade associa fortemente as comemorações à comida, que também se relaciona diretamente com amigos, com o prazer e a satisfação de compartilhar os sabores dos alimentos (Matta, 2000 *apud* Almeida, 2017).

A comida expressa uma complexa dimensão social e cultural, distinta do alimento, que pertence ao domínio da natureza; enquanto o alimento nutre, a comida simboliza e representa a cultura. O alimento quando é transformado pela cultura, se torna comida. O que resulta em mais do que somente substâncias nutricionais, mas na agregação de significados. A complexidade da comida se faz presente na existência de regras que estão implícitas no ato de comer, no número de refeições diárias, nas horas que se deve comer e com quem se deve comer. Regras que as pessoas seguem sem saber que estão seguindo. Ao transformar alimento em comida através da cultura, cria-se um complexo sistema de identidade. A comida está associada à conjuntura em que está inserida em termos históricos e sociais, à forma de fazer e consumir. (Fischler, 2011 *apud* Matthes; Checcucci, 2017).

Portanto, a comida é o alimento transformado pelas representações culturais e sociais. O homem escolhe o que comer de acordo com critérios de ordem econômica, nutricional, preferências pessoais, mas também em simbologias associadas ao alimento, assim sendo, comida. Quem produz os alimentos é a natureza, mas a cultura faz surgir códigos essenciais, como as diferentes opções de receitas, cardápios, hábitos, que por sua vez se conectam ao paladar, ao prazer proporcionado pelas propriedades dos alimentos e, principalmente, ao prazer da degustação (Montanari, 2008 *apud* Lima, 2015).

A alimentação é uma atividade é uma atividade social crucial, sendo um fator relevante nas relações humanas, tanto no núcleo familiar quanto nos grupos sociais. Quer dizer, comemos todos os dias e, parte desse ato fazemos em meio a grupos e espaços sociais. Por conseguinte, a escola, além de ser um local de estudos e trabalho, é também um ambiente de comida e comensalidade. As práticas alimentares englobam alimentos e refeições que, por sua vez, guardam funções e significados. Nesse contexto, a alimentação escolar representa uma experiência significativa e identitária para os alunos (Silva; Amparo-Santos; Soares, 2019).

Apesar de possuir liberdade para consumir uma variedade de alimentos, o ser humano não consome qualquer coisa, pode escolher o que irá comer, sendo essa escolha, frisa-se. também relacionada a dimensões econômicas, simbólicas e nutricionais. Por essa razão, a comida se caracteriza como elemento da identidade humana, além de ser um instrumento importante para a comunicação e (re)construção dessa identidade. Nesse sentido, a alimentação representa a identidade de uma sociedade, definindo uma operação universal que marca identidades coletivas e individuais, refletindo o modo de viver, ser e fazer, tanto no âmbito regional quanto nacional (Santos; Carneiro, 2022).

Nesse ínterim, a alimentação destinada aos alunos no ambiente escolar também se torna elemento identitário na formação da identidade dos estudantes. Acredita-se que os cardápios escolares unem memórias definidas como informações, que ficam guardadas e que podem ser acessadas a qualquer instante. Assim sendo, estes não são apenas uma lista de preparações, pois cada receita que compõe um cardápio é um mundo complexo que traduz um entendimento afetivo diante da comida. Por isso, ao preparar um cardápio é fundamental aprofundar-se nos elementos da gastronomia, para que a elaboração de receitas busque expressar a identidade e cultura de um indivíduo ou de um grupo social. Entre as diversas formas de comunicar uma identidade por meio dos hábitos alimentares, encontra-se o comer geográfico, no qual a cozinha e os alimentos utilizados na receita retratam a cultura do território e, em razão disso, aparentam naturalidade (Santos; Carneiro, 2022).

Como visto, o cardápio transcende a definição de ser uma lista preparações culinárias, visto que trazem uma relação de memória e de contemporaneidade. Dessa forma, onde quer que esteja presente, o cardápio é também uma expressão de identidade e cultura, pois nele estarão descritas as preparações que representam o lugar. No âmbito do PNAE, o cardápio de receitas criado pelo nutricionista tem de assegurar a oferta de uma alimentação saudável não apenas no sentido biológico, mas que também respeite os costumes da localidade em que a escola está inserida (Santos; Carneiro, 2022).

A culinária representa uma forma de linguagem que expressa a cultura, o modo de viver e ser de uma sociedade. A partir da alimentação é possível identificar o local ou o grupo ao qual a pessoa pertence, sendo, dessa forma, símbolo da sua identidade. Essa identidade é construída e reconstruída frequentemente através das vivências de determinado indivíduo. Diante disso, por meio do PNAE, é possível entender que o ambiente escolar concentra diretrizes visando resgatar a cultura alimentar local dos alunos e promover uma alimentação de qualidade, saudável e que respeite os hábitos alimentares e a tradição. Dessa forma, a alimentação escolar exprime uma cultura própria que, ligada às experiências de cada estudante, transforma-se em novas culturas e novos hábitos, integrando a identidade desses sujeitos (Santos; Carneiro, 2023).

Como visto, o ato de comer é repleto de simbolismo, mesmo que a primeira função dos alimentos seja a de suprir as necessidades biológicas do organismo. A escolha dos alimentos para consumo é baseada em diversos fatores que atuam concomitantemente e com as preferências alimentares relacionadas a esses fatores (o biológico, o social e o cultural). Nesse contexto, o PNAE também colabora com a formação de novos hábitos, podendo incentivar o fortalecimento da cultura alimentar local através da oferta de preparações regionais, assim como por meio de ações de educação alimentar nutricional englobadas no planejamento pedagógico escolar. Dessa forma, contempla as características socioculturais da alimentação, unindo as três

dimensões em uma única política pública, assumindo a dimensão biosociocultural da dimensão humana, de maneira completa e complexa (Santos; Carneiro, 2023).

O PNAE é uma política pública que possui um papel de grande relevância social, visto que, além de saciar a fome durante o período em que o aluno está presente na escola, apoiando o processo de aprendizagem, também detém um valor social e simbólico associado ao ato de comer. Portanto, a alimentação escolar não se restringe apenas em refeições para o aluno de escola pública matar a fome, mas é um signo que cria e comunica representações, de tal maneira que significados vão sendo desenvolvidos a partir de sua relação com o comer. No cotidiano escolar, diversos significados são produzidos em torno dessa prática conhecida como "a hora da merenda", que é uma ocasião marcada pelo corre-corre, gritos e brincadeiras, unidos ao momento de comer as refeições ofertadas pela escola e de concentrar-se no ato de comer, pedir a merendeira para repetir a refeição ou até mesmo comer e brincar com a comida simultaneamente (Gomes, 2024).

A comida é uma das principais formas de expressão da sociedade brasileira e, por conseguinte, a alimentação escolar ultrapassa a dimensão biológica e alcança a esfera do simbólico. As cores e os alimentos escolhidos para a merenda, o aroma, a textura, a aparência dos alimentos, a forma como ela é servida e a quantidade oferecida, a expectativa para saber qual a merenda do dia, a interação entre os alunos e as merendeiras, a disputa pelo lugar na fila da merenda, bem como os pratos e copos de plástico que aludem a esse momento ímpar das escolas públicas brasileiras, formam um sistema repleto de significações e representações (Gomes, 2024).

Portanto, além da contribuição para o processo de aprendizagem, para o aumento do rendimento escolar, diminuição da evasão e da importância de seus aspectos nutritivos, a alimentação escolar também abrange a dimensão simbólica. Dado que, a refeição oferecida a cada aluno no espaço escolar é muito mais do que um alimento, mas ela também representa um papel social, cultural, coletivo e afetivo. Nesse contexto, além de e nutrir as crianças, a alimentação escolar propicia interação entre os

estudantes e entre os profissionais da educação. Ações como ir para fila da merenda, comer sua comida predileta ou desfrutar de uma refeição parecida com a que seus pais fazem em casa, tudo isso contribui diretamente para o bem-estar do estudante (Sousa; Paes, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo central analisar o PNAE como uma política pública estratégica para a promoção da SAN e do desenvolvimento humano no contexto escolar. Buscou-se compreender de que maneira o programa, ao integrar ações direcionadas à agricultura familiar, educação alimentar e valorização dos saberes e culturas alimentares locais, contribui para a efetivação do DHAA. Além disso, procurou-se demonstrar como a alimentação escolar transcende sua função nutritiva, assumindo um papel simbólico, social e identitário, capaz de fortalecer vínculos comunitários e a formação cidadã dos estudantes. Dessa maneira, o estudo buscou evidenciar o PNAE como uma política estruturante, que articula dimensões biológicas, culturais e sociais da alimentação em prol do desenvolvimento integral dos alunos.

A consolidação da SAN no Brasil está diretamente relacionada ao fortalecimento da agricultura familiar, compreendida como prática produtiva capaz de unir sustentabilidade ambiental, geração de renda e valorização cultural. A partir de programas como o Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e outras políticas públicas estruturantes, a agricultura familiar passou a ser reconhecida não apenas no âmbito econômico, mas também como instrumento de inclusão social e promoção do desenvolvimento humano. Através de práticas agroecológicas, respeito aos saberes tradicionais e valorização da diversidade produtiva, esse modelo contribui para a soberania alimentar, a preservação dos recursos naturais e a efetivação do DHAA. Dessa forma, a união entre SAN e agricultura familiar reafirma a importância de políticas integradas e sustentáveis voltadas ao combate à fome e à promoção da cidadania.

Ao integrar a alimentação escolar à valorização da cultura alimentar local e à sustentabilidade, o PNAE fortalece o vínculo entre escola, comunidade e território, assegurando o consumo de alimentos regionais e da agricultura familiar. Essa combinação contribui para o reconhecimento de identidades culturais, para o estímulo à produção agroecológica e para a construção de práticas alimentares mais conscientes. O papel dos nutricionistas, gestores, merendeiras e agricultores é imprescindível nesse processo, garantindo cardápios que respeitem a diversidade cultural, a sazonalidade dos alimentos e as necessidades específicas dos alunos. Nesse ínterim, o PNAE se consolida como um programa que, ao mesmo tempo em que assegura a nutrição e aprendizagem, reafirma valores sociais e simbólicos relacionadas ao ato de comer.

O ato de comer engloba significados afetivos, estéticos e coletivos. No âmbito do PNAE, essas dimensões ganham destaque, pois a alimentação oferecida nas escolas carrega não somente valor nutricional, mas também um sentido social e identitário. A merenda escolar configura um espaço de partilha, memória e convivência, onde sabores e práticas culinárias locais fortalecem vínculos comunitários e culturais. O cardápio, ao respeitar hábitos regionais e tradições alimentares, contribui para o fortalecimento da cultura alimentar dos alunos, transformando o momento de refeição em um ato de pertencimento. Dessa maneira, a alimentação escolar revela-se como um instrumento de formação cidadã, capaz de integrar as dimensões biológica, social e simbólica de comer, reafirmando o PNAE como política pública que promove desenvolvimento humano e cultural.

O estudo permitiu compreender que o PNAE constitui uma política pública fundamental para a efetivação da SAN e do DHAA no Brasil. Ao estruturar a aquisição de alimentos da agricultura familiar, a educação alimentar e a valorização das culturas locais, o programa atua de forma integrada na promoção do desenvolvimento humano. O PNAE transcende sua função nutricional ao incorporar dimensões pedagógicas e sociais, reforçando a importância da alimentação como elo estruturante da cidadania e da dignidade. Nesse contexto, o programa reafirma o papel do alimento enquanto direito e

da comida enquanto expressão cultural e simbólica que sustenta identidades e pertencimentos.

Além de assegurar a nutrição e o rendimento escolar, a alimentação oferecida nas escolas públicas revela-se um espaço de convivência, memória e construção de laços comunitários. O ato de comer no espaço escolar leva um novo significado ao cotidiano educativo, transformando-o em espaço de partilha e reconhecimento cultural. Assim, o PNAE consolida-se como instrumento de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que promove inclusão social e fortalecimento da cultura alimentar brasileira. Ao integrar saberes tradicionais, sustentabilidade e educação, a alimentação escolar torna-se uma prática formadora e transformadora, capaz de articular o corpo, cultura e cidadania na busca de uma sociedade mais justa, saudável e solidária.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Geralda de. Para além das crenças sobre alimentos, comidas e sabores da natureza. **Mercator (Fortaleza)**, v. 16, p. 16e006, 2017.

AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. **Colóquio:** Revista do Desenvolvimento Regional, v. 13, n. 1, 2016.

ARRUDA, André Felipe Soares de; MASCARENHAS, Giovanni Martins de Araújo; OLIVEIRA, Wanessa Honorato de. A agricultura familiar como alternativa: em busca de segurança alimentar e nutricional. **Interseções**, v. 25, n. 2, p. 1-15, 2023.

ARRUDA, Gabriela Alves de. **Pandemia e merenda escolar:** silenciamentos, dissimulações e efeitos de sentido nas normas legais de distribuição dos kits de alimentação escolar. 2024. 186f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

BERTOLINI, Maria Madalena *et al.* A importância da agricultura familiar na atualidade. *In*. I Congresso Internacional da Agroindústria (CIAGRO), **Anais...**, 2020.

CIRINO, Cleide Aparecida Pereira *et al*. Educação infantil e suas práticas educativas: a importância da alimentação saudável e consciente. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 1, p. 241-251, 2022.

DEUS, Caroline de; SILVA, Maria Micheliana da Costa. A atuação de nutricionistas no PNAE e seus efeitos sobre o desempenho escolar. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 53, n. 2, p. 411-455, 2023.

FONTES, Lady Ane de Oliveira Bordin; GOMES, Aline Rodrigues; BENEDITO, Adriel da Silva Lima. Alimentação escolar e as mudanças ocorridas no cardápio dos alunos da educação básica no Brasil: uma análise contemporânea. *In*: Tudo é Ciência: Congresso Brasileiro de Ciências e Saberes Multidisciplinares, **Anais...,** 2022, p. 1-8.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Report of the 32nd session of the committee on World Food Security.** Rome: FAO, 2006.

FRANCO, Juliana Bianca Maia; ARAÚJO, Lígia Anderson da Silva Costa; FORMIGA, Nilton Soares. Comer, beber e saudade culinária: a distância emocional na alimentação a partir da percepção de estudantes que migram para a capital. **Psicologia.pt: o portal dos psicólogos**, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/331641895. Acesso em out. 2025.

GOMES JÚNIOR, Newton Narciso. **Segurança alimentar e nutricional e necessidades humanas.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

GOMES, Vanessa dos Santos. Merenda Escolar: significados, representações sociais e aspectos pedagógicos. **Seminário Interlinhas**, v. 12, n. 1, 2024.

HENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 1, p. 256-269, 2016.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. Disponível em: https://ifz.org.br/download/7252/?tmstv=1700580992&v=7253. Acesso em out. 2025.

LIMA, Romilda de Souza. **Práticas alimentares e sociabilidades em famílias rurais da zona da mata mineira:** mudanças e permanências. 2015. 221f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

MATTHES, Daniela; CHECCUCCI, Marilda. Território, campesinato e tradição: a cuca (kuchen) como elemento emblemático da alimentação no Médio Vale do Itajaí e sua relação com o desenvolvimento local. **Revista Prâksis**, v. 1, p. 81-104, 2018.

MORAIS, Marcos Garcia Costa; MORAIS, Tâmara Larryanne Costa; ALVES, Francisco Paulo de Andrade. Programa de aquisição de alimentos (PAA): fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 2, p. 13.932-13.941, 2022. D

NASCIMENTO, Amália Leonel; ANDRADE, Sonia Lúcia L. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? **Ciência e Cultura**, v. 62, n. 4, p. 34-38, 2010.

NILSON, Eduardo A. F. **Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil** – Histórico e Políticas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2024.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. Comida e aspectos simbólicos na perspectiva de políticas públicas para o cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 27, p. e020025-e020025, 2020.

OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de; TARDIM, Fábio Donato de Almeida. Desenvolvimento humano e segurança alimentar e nutricional: uma análise das políticas públicas para a agricultura familiar no estado de São Paulo, Brasil. **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v.1, n.2.

OLIVEIRA, Luciana Dias de; SILVA, Vanuska Lima da. **Cardápios sustentáveis na alimentação escolar**. Brasília: MEC/CECANE, 2021.

PEREIRA, Tamires Railane; MOREIRA, Breno; NUNES, Renato Moreira. A importância da educação alimentar e nutricional para alunos de séries iniciais. **Lynx**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/347387043. Acesso em out. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos como instrumento de estímulo às atividades econômicas da agricultura familiar brasileira.** Rio de Janeiro: IPEA, 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira (org.). **Vinte anos de compras da agricultura familiar:** um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: IPEA, 2023.

SANTOS, Franciele Nascimento dos; CARNEIRO, Everton Nery. Livro de receitas e cardápio elaborado coletivamente com atores sociais do programa nacional de alimentação escolar: uma estratégia para o fortalecimento da cultura alimentar local. Revista Eletrônica Humana - RES, v. 4, n. 6, p. 43-62, 2022.

SANTOS, Franciele Nascimento dos; CARNEIRO, Everton Nery. Programa nacional de alimentação escolar: uma ênfase na relação entre a cultura alimentar local e o comer na escola. *In*: V Encontro Nacional de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Anais..., Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

SILVA, Anderson Carlos da; ARAÚJO, Rosiléa Agostinha de; FERNANDES, George Pimentel. Atravessamentos culturais na merenda escolar. Brazilian Journal of Development, v. 6, n. 7, p. 52.040-52.048, 2020.

SILVA, Edileuza Oliveira; AMPARO-SANTOS, Lígia; SOARES, Micheli Dantas. Interações entre práticas alimentares e identidades: ressignificando a escola pública e a alimentação escolar. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, n. 11, p. e00217918, 2019.

SILVA, Edleuza Oliveira; AMPARO-SANTOS, Lígia; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. Cadernos de Saúde Pública, v. 34, 2018.

SILVA, Priscila dos Santos; ALMEIDA, Cristiane Costa de. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): política pública de garantia de alimentação saudável e nutricional que auxilia no processo de aprendizagem e na superação da vulnerabilidade. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 4, p. 9370-9395, 2023.

SOUSA, Anete Araújo de et al. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Revista de Nutrição, v. 28, n. 2, p. 217-229, 2015.

SOUSA, Vanessa dos Santos Gomes. O papel cultural e afetivo da merenda escolar. Seminário Interlinhas, v. 12, n. 2, 2024.

YAMAGATA, Flavia Cupolillo; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt. Alimento e comida: reflexões sobre história do alimento, consumo e significados. Diálogo com a Economia Criativa, v. 4, n. 10, 2019.

SEMEANDO DIREITOS, COLHENDO ALIMENTOS: ATUALIDADE DOS ODS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E COMBATE À FOME NO BRASIL

Joelton Belau da Silva[1]
Rhadson Rezende Monteiro[2]

RESUMO

O presente artigo investiga a atualidade e a eficácia dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como eixos estruturantes para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural e combate à fome no Brasil, em um contexto de acirramento da crise climática. Questiona-se se os ODS mantêm sua centralidade como orientadores de políticas eficazes para a garantia do direito humano à alimentação adequada. Adotando uma abordagem qualitativa e exploratória, o estudo aplica o modelo de análise sistêmica de políticas públicas para examinar o ciclo de ações governamentais no período 2023-2024. Os resultados revelam que a reorientação estratégica da agenda política, ancorada no ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) e no ODS 13 (Ação Climática), foi decisiva. A reconfiguração institucional, a implementação de programas sinérgicos como o PAA e o PNAE e a projeção de liderança internacional no G20 geraram impactos mensuráveis, notadamente a redução de 24,4 milhões de pessoas em situação de fome. Conclui-se que, longe de serem obsoletos, os ODS funcionaram como uma ferramenta política robusta, demonstrando que a abordagem integrada entre segurança alimentar, agricultura familiar e sustentabilidade ambiental não só é viável, mas essencial para a superação de desafios estruturais e para a efetivação de direitos fundamentais.

Palavras-Chave: direito humano a alimentação adequada; política pública; mudança climática; objetivos do desenvolvimento sustentável.

[1] Mestrando do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da UFRB, Cruz das Almas/BA, jobelau@hotmail.com. http://lattes.cnpq.br/0784986124568655
[2] Professor adjunto do CCAAB/UFRB e colaborador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Cruz das Almas, rhadson@ufrb.edu.br. http://lattes.cnpq.br/1273558929692512

1 INTRODUÇÃO

Pensando em garantir às futuras gerações as mesmas condições e recursos que dispomos é que as preocupações em preservar a natureza entraram na agenda de debates sobre o desenvolvimento. Abordada inicialmente por Thomas R. Malthus[3], no século 18, a partir da preocupação com o estrangulamento da produção de alimentos em relação ao crescimento exponencial da população, o que não se confirmou dado o incremento produtivo promovido pelas inovações tecnológicas. O Clube de Roma[4] retomou essas preocupações na segunda metade do século 20 apresentando ao mundo cinco grandes temas de preocupação global: 1) aceleração da industrialização; 2) aumento dos indicadores de desnutrição; 3) rápido crescimento populacional; 4) deterioração dos recursos naturais não renováveis e 5) degradação do meio ambiente. Com isso a poluição e a degradação do meio ambiente reacenderam o debate sobre o sentido do desenvolvimento.

No bojo dessas discussões a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou e adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, defendendo, no Artigo 25 que "Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação [...]" (ONU, 1948). No Brasil esse direito foi abrigado pela Constituição Cidadã de 1988 com a Emenda Constitucional Nº 64 de 2010, que alterou o Art. 6º acrescentando a alimentação aos direitos sociais (BRASIL, 2010), reconhecendo, portanto, a alimentação como um direito fundamental no Brasil.

Apesar dos esforços institucionais e legais, a fome continua figurando como um fenômeno relevante no Brasil, que esteve no Mapa da Fome[5] maior parte dos últimos 15 anos desde o reconhecimento da alimentação como direito fundamental. A Rede PENSSAN (2022) no seu Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da

[3] Teoria econômica apresentada na obra **An Essay on the Principle of Population** (1798).
[4] Relatório intitulado The Limits to Growth sob a organização de Dornella H. Meadows (1972).
[5] O Mapa da Fome inclui os países em que o índice de pessoas em situação de fome é maior que 2,5%.

Pandemia da Covid 19 no Brasil chama a atenção para o fato de que ao final de 2020, 19,1 milhões de brasileiros/as conviviam com a fome e que em 2022 já eram 33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer. Em 2023 o número caiu para 8,7 milhões, uma redução de 24,4 milhões, o que ameniza a situação. Contudo, a proporção de domicílios com insegurança alimentar moderada ou grave nas áreas rurais (12,7%) era superior ao das áreas urbanas (8,9%).

O quadro nacional já é alarmante, o recorte dos dados da população que vive em regiões rurais, onde se produzem os alimentos e espera-se menor índice de insegurança alimentar, se torna ainda mais assustador, desvelando-se que mais de 60% dos domicílios rurais apresentaram em 2022 algum grau de Insegurança Alimentar (IA), e ainda, 21,8% dos lares do campo foram atingidos pela fome. O relatório demonstra também que pessoas negras e mulheres são a maioria que compõe a população mais vulnerabilizada pela falta de acesso aos alimentos, mostrando que a fome tem cor e gênero.

Um panorama mais agravado deste quadro é percebido ao analisarmos os dados da fome no Brasil junto ao Relatório sobre o Clima do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas, IPCC (2021), que alerta para o fato de as mudanças climáticas não serem um fenômeno de futuro distante visto que a temperatura da Terra chegará ao limite de +1,5ºC em relação à era pré-industrial, no início da década de 2030, dez anos antes do previsto nas estimativas de 2018. O Relatório do IPCC (2021) mostra ainda os prejuízos aos sistemas alimentares e florestais funcionam como catalizadores do aumento da insegurança alimentar e a desnutrição ao elevar a inflação dos preços dos alimentos.

A 21ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada em Paris em 2015 resultou no Acordo de Paris, um tratado internacional juridicamente vinculativo, celebrado também pelo Brasil, sobre mudanças climáticas visando limitar o aumento da temperatura média do planeta bem abaixo de 2°C, buscando esforços para limitá-lo a 1,5°C. Em 2016 o Congresso Nacional aprovou o Acordo de Paris, via Decreto Legislativo nº 140/2016, o Governo brasileiro depositou-o junto à ONU, passando a viger no plano jurídico externo em novembro de 2016 e tendo sua regulamentação pelo

Decreto Presidencial nº 9.073/2017, através de um texto que reconhece "[...] a prioridade fundamental de salvaguardar a segurança alimentar e erradicar a fome, bem como as vulnerabilidades particulares dos sistemas de produção de alimentos aos impactos negativos da mudança do clima [...]" (BRASIL, 2017).

Ainda em 2015, no documento conhecido como Agenda 2030 a Organização das Nações Unidas (ONU) na Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável apresenta ao planeta os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas na forma de um plano de ação para pessoas, para o planeta e para a prosperidade, reconhecendo que o fim da pobreza é o maior desafio global para o desenvolvimento sustentável, constam entre eles: 1. Erradicação da Pobreza; 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável; 12. Consumo e Produção Responsáveis 13. Ação Contra a Mudança Global do Clima.

Ante ao exposto, o problema de pesquisa que buscamos responder nesse artigo é se os ODS seguem como atuais eixos orientadores de políticas públicas de desenvolvimento rural voltadas para a efetivação do direito humano fundamental à alimentação no contexto das mudanças climáticas?

Esse artigo é parte de uma pesquisa social exploratória, que integra investigação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (PPGGPP/UFRB), e tem como objetivo explorar a atualidade dos ODS na orientação de políticas de desenvolvimento rural para a efetivação do direito fundamental à alimentação no Brasil no contexto das mudanças climáticas. Além desta introdução, apresentamos as seções: 2 Fundamentação Teórica, 3 Metodologia, 4 Atualidade dos ODS nas Políticas Públicas e 5 Considerações Finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esse é um trabalho interdisciplinar que estabelece diálogo entre o direito e o campo de públicas, articulando saberes da ciência política e relações internacionais. Partimos da discussão sobre a qual o direito à alimentação já está constitucionalmente

consolidado no Brasil, para então, verificar a atualidade dos ODS na formulação da agenda das políticas públicas que contribuem para a efetivação do direito humano fundamental à alimentação, essa articulação entre os temas será realizado à luz da análise sistêmica das políticas públicas de desenvolvimento rural e combate à fome.

2.1 O Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil como Direito Fundamental de Segunda Dimensão

As considerações de Bobbio (2004, p. 33) sobre "as relações entre direitos do homem e sociedade, sobre a origem social dos direitos do homem, sobre a estreita conexão existente entre mudança social e nascimento de novos direitos", apontam que a multiplicação desses direitos foi uma das direções importantes do desenvolvimento da teoria e da prática dos direitos do homem, permitindo a ascensão dos direitos sociais. Para o autor a multiplicação de direitos sociais se deu de forma a reconhecer novos direitos "de" (indica sujeitos) o que implica novos direitos "a" (indica objeto), jogando luz sobre a necessidade de fazer referência a um contexto social determinado.

Outro fenômeno importante destacado por Bobbio (2004, p. 34-35) é a compreensão de que a universalidade, que permitiu o gozo dos direitos ligados ao valor liberdade pelo homem, sujeito abstrato, que são direitos individuais com caráter negativo, por ter como premissa a abstenção do Estado, não se aplica para os direitos sociais, ligados ao valor da igualdade, pois para estes é necessário levar em consideração as relevantes diferenças individuais e de grupos de indivíduos, visto que são de caráter positivo, e, portanto, exigem ação do Estado. Essa mudança fundamental da relação entre Estado e cidadão, do universal para o individual, é, para o autor, um dos motivos para maior proliferação de direitos sociais do que dos direitos de liberdade.

Os direitos fundamentais almejam criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana, do ponto de vista normativo consideramos como direitos fundamentais àqueles que o direito vigente qualifica como tais. (Bonavides,

2004, p. 560). Para Carl Schimitt *apud* Bonavides (2004, p. 561), há dois critérios formais de caracterização: a) são direitos fundamentais aqueles nomeados e especificados constitucionalmente; e b) são direitos fundamentais àqueles que, na Constituição, receberam grau mais elevado de garantia ou segurança, permanecendo imutáveis ou sendo de difícil mudança, alteráveis mediante emenda à Constituição. De acordo com essa caracterização, os direitos fundamentais, materialmente, variam em função da modalidade do Estado, ideologia, os valores e princípios que regem a Constituição, ou seja, cada estado tem seus direitos fundamentais específicos.

Com a revolução francesa, no fim do século 18, os direitos fundamentais passaram a se manifestar na ordem institucional em gerações sucessivas tendo por bússola a universalidade material e concreta, a saber, da primeira geração- direitos da liberdade; da segunda geração- direitos da igualdade; e da terceira geração- direitos da fraternidade. Os direitos de primeira geração, civis e políticos, já estão consolidados formalmente e universalmente "não havendo Constituição digna desse nome que não os reconheça em toda a extensão" (Bonavides, 2004, p. 563).

No século XX, foram os direitos de segunda geração ou segunda dimensão, direitos sociais, culturais, econômicos, coletivos ou de coletividades, os mais proeminentes quando da passagem do estado liberal para as distintas formas de estado social, tendo dominado por completo as Constituições do segundo pós-guerra mundial, desde as Constituições marxistas e da social-democracia, sobretudo a Constituição Republicana de Weimar na Alemanha (Bonavides, 2004, p 564). Ainda segundo o autor, os direitos de segunda dimensão atravessaram, um período de baixa normatividade, dado que sua natureza exige do Estado determinadas prestações materiais, que podem ser limitadas por meios e recursos. Esse elemento corrobora com o postulado de Bobbio (2004, p. 33) de que há um evidente descompasso entre o avanço teórico dado por filósofos, juristas, sociólogos e políticos, e a concretização destes direitos.

Recentes constituições, inclusive a do Brasil, formularam o preceito da aplicabilidade imediata dos direitos humanos fundamentais de forma que, os direitos

fundamentais de segunda dimensão tendem a se tornar justiciáveis assim como os de primeira dimensão, consolidando a ideia de que os direitos sociais são também de aplicabilidade imediata, sem necessidade de mediação por via do legislador (Bonavides, 2004, p. 564-565). Analisando a trajetória histórica dos direitos Bobbio (2004) sustenta haver uma complementariedade entre os direitos sociais e os de liberdade, nas palavras do autor os direitos sociais "[...] são a própria condição de seu exercício efetivo. Os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se a cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna" (Bobbio, 2004, p. 93).

Para Bonavides (2004, p. 567) deve-se reconhecer haver nascido um novo conceito de direitos fundamentais "vinculado materialmente a uma 'liberdade' objetivada", ligada a vínculos normativos e institucionais, a valores que demandam ação concreta, o que torna o Estado um agente ativo para a concretização dos direitos fundamentais de segunda dimensão.

No Brasil o direito fundamental à alimentação foi institucionalizado tardiamente, tendo sido abrigado pela Constituição Cidadã de 1988 através da Emenda Constitucional Nº 64 de 2010, que alterou, no Título I – Dos Princípios Fundamentais, Capítulo II – Dos Direitos Sociais, o Art. 6º, acrescentando-lhe a alimentação aos direitos sociais (BRASIL, 2010), reconhecendo, portanto, a alimentação como um direito fundamental no Brasil:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988 – Grifo nosso).

Nesse artigo apresentamos um olhar sobre a realidade institucional brasileira para averiguar como o Estado brasileiro tem atuado para a consecução do direito fundamental à alimentação. Para tanto levamos em consideração a formulação de Dye (1984) *apud* Souza (2006, p. 24), em que políticas públicas é "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Nessa perspectiva, para Lemieux (2002) *apud* Sabourin (2017, p.32-33) as políticas

públicas são entendidas como um conjunto de atividades orientadas para a solução de um problema público em um ambiente dado e formada por atores políticos que mantem relações estruturadas.

2.2 A Centralidade dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para o Desenvolvimento Rural e o Combate à Fome

O conceito de Desenvolvimento possui grande relevância na orientação da organização global das sociedades, algo que tem se expressado ao longo do tempo nos debates da humanidade sobre os seus rumos, sendo um dos principais norteadores das discussões sobre as ações dos Estados-Nação e da Governança Global.

Santos et al. (2012, p.45) apresentam 04 dimensões do Desenvolvimento como as mais relevantes para esta fase do capitalismo: política, econômica, social e ambiental. Nesse contexto, ao incorporar a dimensão política identifica-se o papel dos Estados e de Organismos Internacionais como atores na promoção, ou limitação, do desenvolvimento; com a dimensão social percebemos que o desenvolvimento passa a ter uma função utilitarista devendo ter como resultado, além do incremento econômico, melhorias em educação, saúde, acesso à alimentos e redução das desigualdades.

O desenvolvimento sustentável, hoje tido como parte do *mainstream*, se alicerça na ideia de que a relação homem-natureza pode acontecer de forma equilibrada. Atualmente, o conceito de desenvolvimento sustentável mais aceito parte da compreensão definida no documento “Nosso Futuro Comum” publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) da ONU. De acordo com o documento trata-se do desenvolvimento que busca satisfazer as necessidades da atual geração, sem com isso comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas necessidades, ou seja, é o desenvolvimento que possibilita às pessoas atingirem um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização

humana e cultural com uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

Nobre (199, p 150) afirma que a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) consagrou a separação entre as questões "mudança ambiental global" e "desenvolvimento sustentável" e passou a caracterizar a problemática ambiental pela divisão Norte-Sul, a qual segundo Jordan (2004):

> Para os países em desenvolvimento do Sul, a demanda imediata é pela mitigação da pobreza, pela segurança alimentar e por crescimento no sentido moderno. [...] no Norte, sustentabilidade é quase exclusivamente interpretada como uma forma pós-moderna de gestão ambiental que diz respeito à necessidade de introduzir as mudanças tecnológicas apropriadas para afastar a ameaça da mudança ambiental global [...] (Jordan, 1994, p. 24)

Passados 20 anos, em 2012, aconteceu no Rio de Janeiro mais uma Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que dentre outras coisas, lançou as negociações para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que passou a ser adotado em setembro de 2015 com a conclusão das negociações. A Agenda 2030 apresenta ao planeta os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas na forma de um plano de ação para Estados, para pessoas, para o planeta e para a prosperidade, reconhecendo que o fim da pobreza é o maior desafio global para o desenvolvimento sustentável, conforme lista a seguir:

> 1. Erradicação da Pobreza; 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável; 3. Saúde e Bem-Estar; 4. Educação de Qualidade; 5. Igualdade de Gênero; 6. Água Potável e Saneamento; 7. Energia Limpa e Acessível; 8. Trabalho Decente e Crescimento Econômico; 9. Indústria, Inovação e Infraestrutura; 10. Redução das Desigualdades; 11. 13 Cidades e Comunidades Sustentáveis; 12. Consumo e Produção Responsáveis; 13. Ação Contra a Mudança Global do Clima; 14. Vida na Água; 15. Vida Terrestre; 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes; 17. Parcerias e Meios de Implementação.

O ODS 2, Fome zero e agricultura sustentável, foi definido com a finalidade de orientar ações para acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável e estabelece 08 metas a serem cumpridas até 2030, tratando de acesso e nutrição, produção agrícola sustentável e sistemas de suporte (infraestrutura, governança dos mercados).

2.3 A Análise Políticas Públicas

Ao estabelecer o diálogo entre o Direito e o Campo de Públicas, articulando saberes da Ciência Política e Relações Internacionais. Desta forma consideramos que a análise de políticas públicas está orientada para a prática, *policy analysis* no Brasil, o que dá relevo às pesquisas que subsidiam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas (Farah, 2016, p. 965-973).

O modelo conceitual principal utilizado para operacionalizar este estudo das políticas públicas de desenvolvimento rural será o da *Teoria sistêmica ou Modelo sistêmico*, que permite compreender a dinâmica macro das políticas públicas, vistas como respostas do sistema político às demandas do ambiente, gerando *outputs* (decisões e ações) que, por sua vez, retroalimentam o sistema (*feedback*), e que leva em consideração os seguintes conceitos apresentados David Easton e adaptado por Dye (2005, p. 124-125): a) *Inputs*, ou entradas- forças geradas no meio ambiente que afetam o sistema político; b) Meio ambiente - é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político; c) Sistema político- é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade; d) *Outputs* ou saídas- são as alocações oficiais de valores do sistema e constituem a política pública; e) *Feedback* ou Retroalimentação - são os efeitos das políticas (*outputs*) que retornam para o sistema como novos ajustes ou demandas.

Serão levadas em consideração também as contribuições sistematizadas por Lemieux (2002) *apud* Sabourin (2017, p.32-33), em que, nessa perspectiva a política

pública pode ser entendida como um conjunto de atividades orientadas para a solução de um problema público em um ambiente dado e formada por atores políticos que mantem relações estruturadas.

3 METODOLOGIA

O estudo está cientificamente alicerçado sobre método hipotético-dedutivo (Popper, 2013) que segundo Marconi; Lakatos (2010, p. 88) "se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese". Para as autoras as hipóteses representam conjecturas realizadas para explicar provisoriamente ou prever aquilo que despertou nossa curiosidade intelectual ou dificuldade teórica e/ou prática e afirmam "No oceano dos fatos, só aquele que lança a rede das conjecturas poderá pescar alguma coisa" (Marconi; Lakatos, 2010, p. 80).

A partir do problema de pesquisa "os ODS seguem como atuais eixos orientadores de políticas públicas de desenvolvimento rural voltadas para a efetivação do direito humano fundamental à alimentação no contexto das mudanças climáticas?", formula-se a seguinte hipótese central a ser submetida ao teste empírico:

H_1 – Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável continuam sendo eixos orientadores eficazes para políticas públicas de desenvolvimento rural e combate a fome no Brasil, mesmo diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas à segurança alimentar.

H_0 – Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável não são mais eixos orientadores eficazes para políticas públicas de desenvolvimento rural e combate a fome no Brasil diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas à segurança alimentar.

Trata-se de um artigo resultante de abordagem qualitativa, onde através da pesquisa social em nível exploratório se estudou, através da bibliografia legal, oficial e acadêmica, a atualidade dos ODS como orientadores das políticas públicas de

desenvolvimento rural levando em consideração as contribuições analíticas sistematizadas por Lemieux (2002) apud Sabourin (2017, p.32-33), já apresentadas no referencial.

Desta forma, para operacionalizar as análises, buscamos estudar cada componente ou subsistema como apresenta Sabourin (2017, p. 33): 1) análise das demandas (*inputs*); 2) análise da agenda das políticas (ordem do dia); 3) análise da formulação da política (pelo sistema político); 4) análise das decisões (*outputs*); 5) análise da implementação (*outputs)*; 6) análise do impacto ou avaliação (ambiente).

4 ANÁLISE SISTÊMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A FOME E DESENVOLVIMENTO RURAL

A seguir apresentamos de forma breve a análise de cada componente:

4.1 Análise das demandas

A partir da ideia de centro-periferia Furtado (1974) apresenta que para países de industrialização tardia e de capitalismo dependente como o Brasil, o desenvolvimento se manifesta menos como uma transformação estrutural autônoma e mais como uma modernização do consumo. Ao aderir padrão de consumo de países centrais do capitalismo sem a base produtiva correspondente e a homogeneidade social que a sustentem resulta no aprofundamento das desigualdades e em subdesenvolvimento, caracterizado pelo autor "como a conformação de sociedades em que relações externas assimétricas, que geram dependência, articulam-se internamente com o sistema de dominação social" (Furtado, 2000, p. 30 *apud* Goulart, 2006, p.5) e se manifesta concretamente no território e se materializa no espaço.

No Brasil, essa contradição pode ser identificada ao compararmos os dados históricos da evolução do PIB-renda dos últimos quinze anos e os dados da prevalência

de subalimentação no Brasil. Os dados do CEPEA/Esalq/USP e CNA (2025) revelam uma evolução da renda do agronegócio partindo de R$2,25 Trilhões em 2010 para R$ 3,79 em 2025 (CEPEA, 2025), enquanto a Rede PENSSAN (2022) no seu Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da *Covid*-19 no Brasil mostrou haver 33,1 milhões de pessoas em situação de fome, tendo 21,8% dos lares do campo acometidos, além da revelação de que Negros e Mulheres são a maioria, mostrando que a fome tem cor e gênero.

Essa realidade aponta, portanto, para uma variação positiva no número de pessoas em situação de insegurança alimentar, o que, por ocorrer em um dos maiores países produtores de alimentos do mundo, conota uma intensa pressão sobre o sistema político brasileiro, o que revela uma contradição profunda que é reflexo da formação social e econômica do Brasil. Essa contradição gera uma demanda contínua por políticas públicas que além de fomentar a produção, garantam acesso aos alimentos, efetivando o direito constitucionalmente previsto.

Essa demanda geral é intensificada por fatores qualitativos e conjunturais críticos. Os dados de 2022, que apontavam 33,1 milhões de pessoas em situação de fome, sendo a insegurança alimentar mais severa nas áreas rurais e entre a população negra e feminina, constituem um input de alta intensidade, clamando por justiça social e equidade. Somam-se a isso os alertas do IPCC (2021), que posicionam as mudanças climáticas não como uma ameaça futura, mas como uma crise presente que já catalisa a insegurança alimentar através de seus impactos nos sistemas produtivos e nos preços dos alimentos, gerando uma demanda urgente por resiliência e adaptação.

4.2 Análise da agenda das políticas

Os ODS se mostram ainda centrais na orientação das políticas públicas rurais o Brasil, com uma centralidade nos ODS 2 – Fome zero e Agricultura Sustentável que orienta políticas como PAA, PNAE e Plano Safra; e o ODS 13- Ação contra a mudança global do

clima que orienta a PNAPO e os Planos de Adaptação Climática para o Semiárido e a Amazônia.

Diante dessas pressões, a agenda política, ou "ordem do dia", foi reorientada para posicionar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como a principal estrutura norteadora das respostas do Estado. A centralidade do ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) e do ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) na formulação da agenda demonstra uma escolha estratégica de enfrentar os problemas da fome e da crise climática de maneira integrada, e não como desafios isolados. Essa decisão de agenda reflete o reconhecimento de que a sustentabilidade da agricultura e a segurança alimentar estão intrinsecamente ligadas à estabilidade climática.

A materialização dessa agenda é observada na priorização de políticas públicas específicas alinhadas a esses ODS. Programas como o PAA e o PNAE, bem como o Plano Safra voltado à agricultura familiar, foram colocados no centro da estratégia de combate à fome, em alinhamento direto com o ODS 2. Simultaneamente, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e os planos de adaptação climática ganharam destaque como instrumentos para cumprir as metas do ODS 13, evidenciando que a agenda governamental absorveu a dupla demanda por segurança alimentar e sustentabilidade ambiental.

4.3 Análise da formulação da política

Como resultado da correlação de forças de frente ampla que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva tivemos em 2023 a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), além da retomada das Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e de Assistência Social (CNAS) espaços, fundamentais para a participação social e que haviam sido desprezadas no governo anterior (2019-2022).

A formulação das políticas públicas que respondem a essa agenda foi marcada por uma reconfiguração institucional e pela reabertura de canais de participação social. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) em 2023 representa uma mudança fundamental no "sistema político", realocando poder e capacidade técnica para atores governamentais historicamente ligados a essas pautas. Essa reestruturação interna do aparelho de Estado foi um passo decisivo para viabilizar a formulação de políticas alinhadas com a agenda de combate à fome.

Adicionalmente, o processo de formulação foi fortalecido pela retomada de espaços de participação social, como as Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e de Assistência Social (CNAS), que haviam sido negligenciadas no período anterior (2019-2022). Essa metodologia de formulação, que envolve múltiplos atores políticos em relações estruturadas, conforme descrito por Lemieux (2002), confere maior legitimidade e potencial de eficácia às políticas, ao incorporar as demandas e os conhecimentos da sociedade civil diretamente em seu desenho.

4.4 Análise das decisões

Em 2024 foi lançada a Aliança Global de Combate à Fome, na Cúpula de Líderes do G20 no Rio de Janeiro sob a presidência do Brasil, com o objetivo de acelerar o progresso rumo à erradicação da fome e da pobreza, ao mesmo tempo em que promove os ODS.

As decisões do sistema político, entendidas como os outputs formais, transcenderam o âmbito nacional e se projetaram na arena internacional, sinalizando um compromisso robusto com a agenda estabelecida. A decisão mais emblemática foi o lançamento da Aliança Global de Combate à Fome durante a Cúpula de Líderes do G20 no Rio de Janeiro, sob a presidência do Brasil em 2024. Este ato representa um output de

alta relevância, que formaliza a prioridade do tema e busca engajar outros países na mesma direção.

Essa decisão estratégica de liderar uma aliança global reflete a intenção de transformar a experiência brasileira em um modelo de ação internacional, ao mesmo tempo que reforça o compromisso interno. Ao vincular a Aliança diretamente com a aceleração do progresso rumo aos ODS, o governo brasileiro utilizou uma plataforma multilateral para consolidar sua agenda doméstica, criando um ciclo de reforço entre as políticas internas e a diplomacia externa.

4.5 Análise da implementação

Em 2023 foram implementadas políticas públicas com volume significativo de recursos financeiros como: a) o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE - Lei 14.726/2023), que compra comida da agricultura familiar para alimentar crianças e adolescentes nas escolas; b) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA – Lei 14.628/2023) que compra alimentos da agricultura familiar para doação de refeições às populações em vulnerabilidade através de organizações sociais; c) a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO - Decreto 11.131/2022), que promove Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); d) o Plano Brasil Sem Fome (BSF - Decreto 11.679/2023) que é a estratégia do governo federal para tirar o Brasil do Mapa da Fome.

A implementação dessas políticas foi desenhada para criar sinergia. Essa abordagem integrada representa, em alguma medida, uma resposta à lógica do subdesenvolvimento descrita por Furtado, ao promover um modelo que fortalece a base produtiva local e a soberania alimentar, em contraponto à modernização voltada apenas à exportação.

Enquanto o PAA e o PNAE garantem mercado e renda para a agricultura familiar, comprando alimentos para populações vulneráveis e escolas, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o Plano Brasil Sem Fome atuam de forma

complementar, promovendo a transição para modelos produtivos mais sustentáveis e articulando as diversas frentes de combate à insegurança alimentar. Essa implementação integrada potencializa os resultados, abordando simultaneamente as dimensões da produção, acesso e sustentabilidade

4.6 Análise do impacto ou avaliação

A avaliação do impacto dessas políticas no "ambiente" revela resultados expressivos em um curto período, gerando um forte feedback positivo para o sistema político. O dado mais contundente é a redução do número de pessoas em situação de fome de 33,1 milhões em 2022 para 8,7 milhões em 2023, o que representa uma queda de 24,4 milhões de pessoas e uma diminuição do percentual da população nesta condição de 15,5% para 4,1%. Esse resultado, apurado pela PNAD Contínua do IBGE, valida a eficácia da estratégia adotada e legitima a continuidade das políticas implementadas.

O feedback gerado não se limitou à esfera social, estendendo-se também à agenda ambiental e climática. Em 2024, na COP29, o Brasil demonstrou o alinhamento de suas políticas ao entregar à ONU uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) mais ambiciosa, com metas de redução de emissões alinhadas à neutralidade climática até 2050. Esse duplo impacto – a drástica redução da fome e o aumento do compromisso climático – retroalimenta o sistema político, confirmando que a abordagem baseada nos ODS é capaz de gerar resultados positivos e sinérgicos tanto para as pessoas quanto para o planeta.

Embora a correlação temporal entre a implementação das políticas e a redução da fome seja notável, reconhece-se que tal resultado é potencialmente influenciado por um conjunto de fatores macroeconômicos favoráveis no período. No entanto, a reestruturação da governança da segurança alimentar e o aporte de recursos em programas específicos constituem, inegavelmente, um vetor central dessa transformação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa demonstrou a notável atualidade e eficácia dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como eixos estruturantes para a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural e combate à fome no Brasil. A análise sistêmica do período 2023-2024 revelou que, longe de serem um referencial abstrato, os ODS, com especial destaque para o ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) e o ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima), foram instrumentalizados de forma estratégica pelo sistema político para responder a demandas urgentes e complexas. A articulação de programas como o PAA e o PNAE, a reconfiguração institucional com a recriação do MDA e do MDS, e a projeção internacional via Aliança Global no G20 compõem um conjunto coeso de outputs que validam a centralidade dessa agenda.

O principal achado deste estudo reside na constatação de um ciclo político virtuoso, no qual a vontade política, ao se alinhar a um arcabouço internacionalmente legitimado como os ODS, foi capaz de traduzir demandas históricas e crises conjunturais em ações governamentais de impacto mensurável. A drástica redução de 24,4 milhões de pessoas em situação de fome em apenas um ano não é um fato isolado, mas o resultado direto de uma agenda que soube conectar o fomento à agricultura familiar com a proteção social e a sustentabilidade ambiental. Dessa forma, a experiência brasileira recente evidencia que a abordagem integrada, preconizada pela Agenda 2030, é uma via potente para gerar resiliência socioecológica e garantir o direito humano fundamental à alimentação, mesmo em um cenário global adverso marcado pela crise climática.

Os resultados da análise empírica permitem confirmar a hipótese central (H1) desta investigação, que postulava que os ODS continuam sendo eixos orientadores eficazes para as políticas de desenvolvimento rural e combate à fome no Brasil, mesmo diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas. A evidência empírica, manifestada na priorização de programas alinhados aos ODS 2 e 13, e os impactos

subsequentes na redução da insegurança alimentar, corroboram solidamente esta afirmação. A eficácia dos ODS, portanto, não reside apenas em seu valor normativo, mas em sua aplicabilidade prática como ferramenta para a construção de sinergias entre diferentes áreas de política pública.

Consequentemente, a hipótese nula (H0), que sugeria que os ODS não seriam mais eixos orientadores eficazes em tal contexto, é refutada. A crise climática, ao invés de invalidar a Agenda 2030, reforçou sua pertinência, impelindo o sistema político a adotar soluções que integram a produção de alimentos à sustentabilidade ambiental, como a PNAPO. A reorientação da agenda governamental e os resultados positivos obtidos demonstram que os desafios climáticos e a insegurança alimentar não são barreiras intransponíveis, mas problemas públicos cuja solução é potencializada quando abordada sob a ótica integrada e multissetorial dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Do ponto de vista teórico, este artigo contribui para o campo de públicas ao aplicar o modelo de análise sistêmica a um caso contemporâneo e de grande relevância, demonstrando a dinâmica de como inputs de crise (fome e emergência climática) são processados pelo sistema político e convertidos em outputs e impactos sinérgicos. A pesquisa avança ao ilustrar empiricamente a intersecção entre as agendas de segurança alimentar e climática, um tema de importância crescente nas relações internacionais e nos estudos sobre desenvolvimento, oferecendo um framework analítico que pode ser replicado para o estudo de outros contextos nacionais.

No âmbito prático e político, o estudo oferece lições valiosas. Ele sistematiza a experiência brasileira recente como um caso de sucesso na articulação de políticas públicas para a superação de desafios estruturais, servindo como um roteiro potencial para outros países do Sul Global que enfrentam dilemas semelhantes. Ao evidenciar a conexão direta entre a reestruturação institucional, a alocação de recursos em programas estratégicos e a drástica redução da fome, a pesquisa fornece subsídios concretos para gestores públicos e organizações da sociedade civil sobre como a vontade política,

quando ancorada em um planejamento bem definido e em metas claras como as dos ODS, pode gerar transformações sociais em larga escala e em curto espaço de tempo.

É imperativo reconhecer as limitações deste estudo. A análise, concentrada no período de 2023 a 2024, captura um retrato do sucesso inicial da retomada de uma agenda política. A sustentabilidade de longo prazo desses resultados, contudo, depende de fatores como a continuidade do compromisso político, a estabilidade da alocação orçamentária e a capacidade de adaptação dessas políticas a novos desafios conjunturais. A análise, por seu caráter qualitativo e macro, não aprofunda as variações regionais e os desafios específicos da implementação no nível local, que certamente influenciam a eficácia das políticas.

A partir dessas limitações, emerge uma agenda de pesquisa futura. Sugere-se a realização de estudos longitudinais que possam monitorar a sustentabilidade dos impactos aqui observados, avaliando a resiliência dos programas a eventuais mudanças no cenário político e econômico. Além disso, são necessárias pesquisas de abordagem quantitativa e qualitativa em nível local, que investiguem como políticas como o PAA, PNAE e PNAPO estão, de fato, fortalecendo a resiliência socioecológica das comunidades rurais frente aos eventos climáticos extremos. Investigar o nexo causal de forma mais detalhada, isolando os efeitos de cada programa, seria de grande valia para o aprimoramento contínuo dessas importantes políticas públicas.

A trajetória recente do Brasil, analisada neste artigo, oferece uma mensagem de esperança e pragmatismo ao mundo, demonstrando inequivocamente que o combate à fome e a ação climática não são objetivos antagônicos, mas faces interdependentes da mesma moeda do desenvolvimento sustentável. Fica evidente que o subdesenvolvimento, como teorizado por Furtado, não é uma sina, mas uma condição histórica superável mediante escolhas políticas deliberadas que priorizem a inclusão social e a sustentabilidade ambiental. É precisamente essa coragem política — de reconfigurar prioridades, fortalecer a agricultura familiar e reconstruir o pacto social — que transforma a efetivação do direito humano à alimentação adequada de uma

possibilidade teórica em uma realidade alcançável, mesmo sob a sombra da crise climática. A experiência brasileira reafirma, em última análise, que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são mais do que uma agenda de boas intenções; são um plano de ação viável, cuja implementação pode, de fato, nutrir as pessoas e o planeta simultaneamente, transformando o futuro que almejamos em uma realidade concreta.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 7 reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 140, de 2016.** Aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC. D.O.U. Brasília, DF.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. D.O.U. Brasília, DF.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64**, de 4 de fevereiro de 2010. D.O.U. Brasília, DF.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.073, de 7 de junho de 2017.** Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. D.O.U. Brasília, DF.

FARAH, M.F.S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, v. 50, n.6, p. 959-979, 2016.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974

GOULART, Sueli. Uma Abordagem ao Desenvolvimento Local Inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. **Cadernos Ebape,** v. 4, n. 3, out. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023**. PNAD Contínua. Editora Estatísticas Sociais. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-

agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023. Acesso em: 19/05/2025.

OLIVEIRA, G, B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. FAE.** Curitiba, v. 5, n.2, p. 37-48, mai.-ago. 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 12/08/2025.

POPPER, Karl Raimund. **A Lógica da Pesquisa Científica.** 2 ed. São Paulo: Ed. Cultrix, 2013.

SABOURIN, E. Enfoque sistêmico e análise das políticas públicas rurais. **Rev. Agricultura Familiar:** Pesquisa, Formação e Desenvolvimento, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 29-48, dez. 2017.

SANTOS, Elinaldo L.; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo S.; BRAGA, Alexandra M. da S. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd** – Desenvolvimento Regional em debate, a. 2, n. 1, p. 44-61, jul. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Rev. Sociologias,** Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

O SISTEMA EDUCACIONAL EM ISRAEL: ENTRE MILITARIZAÇÃO, NARRATIVAS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO DE IMAGENS DOS PALESTINOS

Leticia Borges[1]
Manuella Santana[2]

Palavras - Chave: violência; desumanização; apostilas; direitos violados.

A princípio, é fundamental destacar as principais origens desse confronto, de modo que, a partir desse entendimento, seja possível analisar os argumentos empregados por Israel, em suas apostilas escolares, para mobilizar sua população em apoio ao ataque aos palestinos. Diante disso, ao término da Primeira Guerra Mundial, os países vencedores, por meio da Liga das Nações, realizaram um acordo, em que os Estados mais desenvolvidos seriam encarregados de fomentar o progresso dos antigos territórios otomanos, para que estes fossem capazes de conquistar a independência, em conformidade com o artigo 22 do pacto mencionado neste parágrafo (RODRIGO, 2020).

No entanto, a soberania da Palestina ficou apenas no campo da promessa, já que durante todo o período da colonização, pouco foi feito pela Grã - Bretanha para reverter a situação, tendo em vista, por exemplo, a declaração Balfour, documento formalizado

[1] Doutora em Direito. Correio eletrônico: leticiamborges27@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4448777114488195.
[2]Graduada em História e graduanda em Direito. Correio eletrônico: manuellasouzasantana@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/5639017485127512

antes mesmo da Liga das Nações, em que o governo britânico manifestava seu consentimento e apoio para a formação de um estado judeu, localizado em território palestino (CNN, 2023). Dessa forma, autorizado internacionalmente, o Mandato Britânico auxiliou os judeus, ao mesmo tempo, que tinha de certificar-se que os aspectos civis e religiosos dos árabes e de outras populações residentes no local fossem respeitados e encaminhados para uma futura independência (Knell, 2017).

Entretanto, a anuência, naquele momento, mundial fez com que a imigração judaica crescesse. Dessa forma, com a aquisição de terras e formação de colônias rurais, os palestinos árabes, ainda na época, a maioria da população, sentiram-se ameaçados com a diminuição de terras sob seu domínio, gerando diversos conflitos fundiários, como, por exemplo, a Revolta Árabe, resistência que se opunha à imigração judaica e a administração britânica. Para conter os ânimos, o Estado colonizador formalizou o Livro Branco, documento que limitava a compra de terras por parte dos judeus (Gresh, 2002, p. 17).

Com o holocausto, a comunidade judaica perseguida, tentou burlar as restrições impostas pelo governo britânico, contando com o apoio da comunidade internacional, principalmente dos Estados Unidos, situação que, devido a pressão, fez com que ficasse intolerável para a Grã-Bretanha. Dessa forma, Churchill deliberou pelo encaminhamento da questão para as Nações Unidas, em 1947. Diante desse problema, a ONU, sugeriu uma divisão do território, através da Resolução 181, uma partição que seria de 55% para a população judaica e 45% para a população árabe que possuíam, à época, um número três vezes maior. Sendo assim, somente os judeus aceitaram. No entanto, mesmo com a recusa de um dos lados, em 14 de maio de 1948, foi proclamado oficialmente o Estado de Israel. Conforme o imaginado, tal conjuntura não agradou o mundo árabe, iniciando-se ainda no mesmo ano, um conflito na região. Entretanto, o que começou como uma questão econômica e agrária escalonou para questões de pertencimento, autonomia e religiosas (Gorniak, 2018).

No final da década de 60, ocorreu o conflito que ficou conhecido como a "Guerra de seis dias", combate entre Israel, Egito e outros países do islã. A campanha israelense, nesse conflito alcançou avanços essenciais, já que conquistou posições estratégicas, como, por exemplo, a Faixa de Gaza e a Cisjordânia. Dessa forma, a administração judaica impulsionou sua população a ocupar essas áreas, causando problemas com os palestinos, já habitantes daquele local. Destaca-se que durante esses combates, surgiram algumas instituições privadas, como, por exemplo, a Organização de Libertação da Palestina (OLP), que defendia uma ação prática, além do campo político, como o combate armado (Galante, 2017).

Inclusive, a organização mencionada acima, possuiu um papel fundamental na Primeira Intifada, uma manifestação popular que eclodiu no final da década de 80, aumentando a brutalidade. A Primeira Intifada, também conhecida como a "Revolta das Pedras", iniciou-se em 1987, contra as condições autoritárias de Israel. A ocupação israelense estabeleceu, prisões arbitrárias, toques de recolher, deportações e demolições de residências. A conjuntura tornou-se insustentável, quando em dezembro de 87, um israelense atropelou quatros trabalhadores palestinos, em Jabaliya, na Faixa de Gaza, o mesmo local em que o conflito de 2023 alcançou destaque mundial. Os sepultamentos dos trabalhadores, contaram com mais de dez mil pessoas, o que fez com o exército israelense disparasse na multidão, levando a óbito um palestino de 17 anos e ferindo mais 16. A vista disso, protestos e barreiras foram organizados, para tentar impedir que as tropas de Israel avançassem. No entanto, a defesa árabe, através de pedras, não foi o suficiente, já que quatro dias depois do início do conflito, os números já apontavam seis mortos e trinta feridos. Nesse contexto, Israel explorou as prisões em massa, a interdição de universidades, de escolas e a destruição de propriedades daqueles que se recusavam a pagar impostos (Oliveira, 2023).

Segundo dados da Agência das Nações Unidas para Assistência aos Refugiados da Palestina, no primeiro ano, as estatísticas já apontavam vinte mil feridos, mais de cinco mil detidos e trezentos mortos. Seis anos após, os números eram mais de mil e

quinhentos mortos, setenta mil feridos e de cem a duzentos mil detidos, com mais de dezoito mil sendo mantidos sem julgamento. A agência sueca da organização *"Save the Children"*, apresentou dados de que somente nos dois primeiros da intifada, quase trinta mil crianças precisaram de intervenção médica devido a ferimentos provenientes de agressões. Destaca-se que um terço possuía menos de dez anos (Mhadhbi, 2023).

Nesse contexto, convém mencionar os discursos religiosos, posto o sionismo, movimento que defende o direito dos israelenses ocuparam o território da Palestina, sob uma ótica da retomada da "Cidade Prometida" (Gresh, 2002, p. 22). Além disso, essa região seria uma espécie de abrigo e proteção para os judeus, devido às diásporas e o genocídio que essa comunidade vivenciou. "Uma terra sem povo para um povo sem-terra"[3]. Entretanto, essa concepção não leva em conta que pessoas com religiões e nacionalidades diferentes, já viviam no local, aspecto que fez com milhares de pessoas ficassem desabrigadas (Mazzei; Irala, 2021). Conforme destaca Hobsbawm (1995, p. 351): "[...] onde os colonos judeus construíram um Estado maior do que o que fora previsto sob a partilha britânica (expulsando 700 mil palestinos não judeus, talvez um número maior que a população judia em 1948)." Por outro lado, grupos como o Hamas, também utilizam argumentos baseados na crença, já que acreditam que o conflito é uma guerra religiosa, com qualquer tratativa de paz sendo, até mesmo, uma traição ao Islã (Ubiratan; Aparecida, 2017, p. 175).

Na década de 90, ocorreu o acordo de Oslo, tentativa de paz, mediada, principalmente, pelos Estados Unidos e por outros países ocidentais, com o intuito de amenizar as disputas naquela região. Entretanto, a área permaneceu envolvida em tensões, visto que existiam diversos tópicos que continuavam causando os atritos, como a Cisjordânia, o espaço territorial de Jerusalém e o reconhecimento completo da Palestina como uma nação. A tratativa de paz enfraqueceu, quando após ações violentas, a reunião perdeu apoio e crédito popular (Knell, 2023). Um dos mais chocantes, foi o

[3] Frase utilizada, constantemente, na narrativa sionista, ao referirem-se ao território palestino.

Massacre de Goldstein, ato em que um israelense, no túmulo dos patriarcas, monumento importante tanto para o judaísmo, como para o islã, assassinou 29 palestinos (MARTÍN, 2014).

Conforme o imaginado, não demorou muito para que uma série de práticas ocorressem, o que ficou conhecido, inclusive, como a Segunda Intifada, evento que se iniciou em setembro de 2000, sendo marcado pelos atentados suicidas no lado dos palestinos, tanques, aeronaves e construção de uma barreira por parte dos israelenses. Tal confronto começou com a visita do líder da oposição israelense Ariel Sharon, cercado por soldados e policiais, à mesquita al-Alqsa, o terceiro local mais sagrado para o islã. O conflito iniciou com manifestações já no local, que irromperam por todo o território palestino. Uma das cenas mais chocantes desse evento, foi a de um menino palestino de apenas 12 anos, que veio a óbito posteriormente, escondendo-se com seu pai no meio do confronto. A Segunda Intifada foi ainda mais brutal do que a primeira. De acordo com a ONU, mais de cinco mil pessoas morreram (Estratégia Global, 2020). Outros acordos foram negociados, mas nenhum foi concretizado. Não é exagero dizer que no século XXI, o conflito sofreu uma radicalização, já que ao longo dos anos, ocorreram intensivas militares em 2007, 2014 e 2023.

Em 2007, por exemplo, Israel impôs um bloqueio em toda a Faixa de Gaza, controlando quem, quantos e quando as pessoas poderiam entrar ou sair do território. Tal restrição, de acordo com a Unicef, permitia ingresso em uma área de apenas 300 metros, o que prejudicou qualquer movimentação agrícola, já que ocorria um receio de produzir e plantar em locais não seguros. Dessa forma, a situação humanitária dos palestinos ficou mais degradável, com cerca de 1,3 milhões de pessoas precisando de ajuda humanitária, principalmente, nos aspectos de hidratação, tendo em vista que aproximadamente, 78% da água era imprópria para o consumo (Estadão Conteúdo, 2023).

Em 2014, durante o verão, a Faixa de Gaza sofreu uma investida, a mais severa até aquele momento, de 51 dias, do exército israelense. A Operação Limite Protetor, fez

mais de dois mil mortos, cujos mil e quinhentos eram civis e quinhentos menores de idade. Do lado israelense, foram 71 mortes, com seis civis. Tal conflito foi um ataque dos dois lados com Israel e o Hamas lançando foguetes um sobre o outro. A ONU estimou um maior deslocamento de pessoas desde 1948. Esse acontecimento, parecia um prelúdio do que estava por vir, já que o abastecimento de água e eletricidade foram totalmente destruídos e os hospitais ficaram sem medicamentos essenciais. Após tentativas, o conflito terminou, deixando resultados crítico, posto as estatísticas que 72% da comunidade sofria com insegurança alimentar, cem mil pessoas desabrigadas, quase meio milhão de palestinos sem acesso a uma distribuição regular de água, setenta e cinco hospitais e quase trezentas escolas destruídas (Rangel, 2014).

No entanto, 2014 não foi o momento mais violento, já que o conflito iniciado em 2023, com uma ação surpresa do grupo islamico Hamas, com 251 reféns, escalonou para o evento mais agressivo até então, com uma série de bombardeios, fazendo com que 466 dias depois, o número de mortes, de acordo com as autoridades palestinas, já fique na casa dos 46.707 mil palestinos, sendo 17.492 crianças. Somado a isso, os ataques aéreos feriram 110.265 pessoas e deixaram 11.160 desaparecidos. Ressalta-se que segundo estudos estatísticos britânicos, tais quantidades seriam ainda muito inferiores ao número real. Funcionários humanitários e jornalistas também não estariam sendo poupados, já que dados da UNRWA estabeleceram que desde 7 de outubro, 265 agentes da organização foram mortos. No campo da mídia, o conflito já tirou a vida de 217 jornalistas palestinos e dois israelitas (Falardo, 2025). “Infelizmente, os dois grupos que nunca deveriam ter deixado Gaza e o Norte foram os primeiros a fugir: os jornalistas e as organizações internacionais” (Saif, 2024, p. 286).

Em relação aos dados referentes à alimentação, conforme relatórios da ONU, mais de 96% das crianças, com uma faixa etária menor que dois anos e as mulheres não estavam nutrindo-se de forma adequada, sem receber, até mesmo, a quantidade mínima necessária. Dessa forma, dos dois milhões de habitantes de Gaza, cerca de 876.000 mil

estão em um quadro severo de insegurança alimentar e 345.000 mil indivíduos já estão elencados na chamada escassez alimentar catastrófica (Falardo, 2025).

> Eu tinha apenas dois meses de idade quando minha primeira guerra estourou, em 1973, e tenho vivido em meio a guerras desde então. [...] Ao me lembrar disso e do longo ataque de 51 dias ao qual resisti em 2014, tenho mais certeza de minha decisão: assim como a vida é uma pausa entre as mortes, a Palestina, como um lugar e como uma ideia, é um intervalo no meio de muitas guerras (Saif, 2024, p. 20 - 21).

Dessa forma, com o intuito de analisar se Israel realiza um apagamento etnico dos palestinos, neste artigo, serão observados os materiais didáticos utilizados nas salas de aulas israelenses. Sendo assim, convém mencionar que neste artigo, serão analisadas duas principais esferas de materiais. No campo educacional, previamente, destacando a exposição e as estratégias utilizadas pelos israelenses nos livros escolares, serão observadas as principais descrições referentes aos eventos da guerra, ao povo palestino e aos motivos dos conflitos. Para isso, serão observadas apostilas, entrevistas e matérias de professores, entre eles, a docente Nurit Peled - Elhanan, em que ela exemplifica, os resultados de suas publicações e pesquisas. Destaca-se que nesta documentação, será possível explorar, inclusive a influência da desumanização e de acontecimentos do passado, para instaurar um sentimento de terror na população.

No campo legislativo, serão explorados os principais avanços nas legislações da comunidade internacional, como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tal aspecto será analisado, a fim de compreender as garantias que qualquer povo possui em um conflito e no caso deste trabalho, observar também se esses aspectos estão sendo respeitados. Destaca-se que o método utilizado para examinar a entrevista será o “método crítico”, já que a averiguação das fontes orais, implica a realização de uma observação do vocabulário e análise do discurso. Em relação às legislações e às apostilas didáticas, a pesquisa pretende recorrer ao “método indiciário”, uma vez que

através de alguns elementos, será possível compreender como certas características e fenômenos, desenrolam-se na coletividade.

2 MASSACRE E NACIONALISMO: O SENTIMENTO PATRIÓTICO ISRAELENSE FRENTE À TRAGÉDIA PALESTINA.

Com isso posto, é oportuno mencionar Benedict Anderson, tendo em vista que em seu livro "Comunidades Imaginadas: Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo", de 2013, o britânico disserta sobre algumas características de uma nação e seus respectivos sentimentos de pertencimento. O historiador quebrou paradigmas, quando não apostou em abordagens convencionais para explicar o nacionalismo, já que não utilizou a concepção essencialista nem a burocrática, em que a primeira apostava em aspectos naturais do indivíduo e a segunda na necessidade das classes dominantes de expandir seu domínio e poder (Anderson, 2008, p. 12).

O chinês, possui uma perspectiva antropológica, já que observa o nacionalismo como um tipo de filiação e afinidade. Dessa forma, partindo da ideia, de que a nação é uma criação sentimental, as características, os meios e os recursos como essa imaginação ocorrem são diferentes, quando analisados, entre si. Para Anderson, a nação obtém três aspectos essenciais. Elas são limitadas, uma vez que cada uma à sua maneira, são restritas a um espaço territorial. Além disso, são soberanas, tendo em vista que foram produzidas e potencialidades, em um contexto de diminuição da força do pensamento religioso, o que fez com que novas formas de moldar as identidades e de encarar o mundo ganhassem força. Por fim, são comunidades imaginadas, conforme destaca o trecho a seguir: "[...] independentemente das hierarquias e desigualdades efetivamente existentes, elas sempre se concebem como estruturas de camaradagem horizontal. Estabelece-se a ideia de um "nós" coletivo, irmanando relações em tudo distintas". (Anderson, 2008, p. 12).

Reforça-se essa concepção sentimental, por exemplo, no próprio caso da Palestina, uma vez que mesmo ainda possuindo problemas com a delimitação de um território e não sendo, até mesmo, reconhecida como uma nação independente por alguns países, os eventos que se sucedem na Faixa de Gaza, reverberam em outros lugares, como a Cisjordânia e até mesmo em Jerusalém. Tal aspecto ocorre muito por conta de uma identidade, destacada no parágrafo acima, comum entre esses indivíduos seja, por relações familiares, ou até mesmo, de trabalho e estudo. Esse deslocamento é um fator fundamental para uma construção, dia após dia, mesmo com inúmeros contratempos, de uma ideia de "espaço único", que pelo menos, na atualidade, ainda são territorialmente divididos. Prova disso, é o fato de um ato eclodir em outras localidades, na forma de manifestações, greves e barreiras, como, o ocorrido, por exemplo, na Primeira Intifada, evento iniciado em Jabalya, que expandiu para toda a Faixa de Gaza e a Cisjordânia (Le Monde Diplomatique, 2023).

Observa-se, portanto, que na teoria de Anderson, a nação é tida como uma comunidade, tendo em vista que independentemente das desigualdades e das diferenças existentes dentro desse corpo social, a nação é sempre tida como mais importante, como se fosse uma fraternidade, em que pessoas estão dispostas a matar e morrer pelo ideal de proteger aquele território em comum. Tal aspecto aliado a certos tipos de ideias geram e pior, normalizam, nas próprias palavras do autor, "sacrifícios descomunais". O historiador, quando o assunto é nação, destaca três paradoxos, sendo um deles, a potência da autoridade política, ao passo que ao argumentarem suas ideias, essa mesma autoridade, tomada pelo nacionalismo, apresenta escassez intelectual (Anderson, 2008, p. 32). Um exemplo dado pelo autor, na mesma obra, inclusive, para elucidar esse pensamento é o combate Cambojana - Vietnamita, tendo em vista que o conflito ocorre entre dois territórios socialistas, que possuem, projetos semelhantes. (Anderson, 2008, p. 28).

Quando se fala do conflito Israel - Palestina, a princípio, cabe abordar a forma que a população árabe é retratada nos utensílios didáticos israelenses. *Nurit Peled - Elhanan,*

professora de língua e educação na universidade hebraica de Jerusalém, publicou um livro em 2011 “Ideologia e propaganda na educação”, obra em que a autora determina que os livros escolares utilizados por Israel marginalizam os palestinos, visto o objetivo desse material ser quase que exclusivamente, o preparo das crianças para o serviço militar: “Nos livros didáticos israelenses, as fronteiras entre o texto disciplinar e os textos políticos, proféticos ou militares se confundem” (Elhanan, 2019, p. 12). Inclusive, Israel possui o costume de estipular o exército como a principal e mais importante instituição do país, fazendo com que feriados, literatura, e canções sejam destinadas ao órgão militar. É costumeiro que durante o colégio, semanas sejam cedidas para as crianças participarem de acampamentos militares, local em que recebem palestras e treinamentos iniciais já visando a formação do pensamento dos seus futuros combatentes (informação verbal).[4]

> [5]No dia 5 de setembro de 1997, fui parar no Líbano, em uma missão de resgate. Todos os meus amigos estavam na batalha, doze soldados foram mortos [...]. Um ano depois, eu estava em profunda depressão. Triste e soturno. Decidi recorrer a um psicólogo. Após algumas sessões [...] já conseguia organizar meus pensamentos. Compreendi então que a crise mental que eu enfrentava era na verdade uma crise moral, uma crise de consciência. O que eu sentia era frustração, vergonha e raiva. [...] Como explicar que um homem da paz se exponha, por sua própria vontade, a uma experiência tão mórbida? Hoje, vi um oficial algemar um taxista porque ele havia desobedecido à ordem dos soldados de estacionar aqui e não lá. "A gente falou milhares de vezes pra ele", disseram os soldados. O homem ficou estirado no chão no pior calor do verão, passando sede, horas a fio. Seu amigo teve mais sorte: foi obrigado a permanecer de pé, em uma cela, sem algemas. (Elhanan, 2019, p. 30 - 31).

[4] ELHANAN, Nurit Peled. entrevista [nov. 2011]. 2011. Um vídeo (28 mim). Entrevista concedida ao AlternateFocus. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pWKPRC-_oSg&t=719s>

[5] Prefácio de um trabalho de conclusão de curso, de um aluno ex militar da professora, na temática de análise dos livros didáticos da história israelnse.

Além disso, há uma análise simplista dos massacres, fenômeno, chamado pela professora, de lógica mitológica, em que os livros apontam motivos e justificativas para essas operações (informação verbal). Circunstância que ocorreu no massacre de Deir Yassin, evento realizado no Mandato Britânico, em que cerca de 120 terroristas judaico-sionistas realizaram um assassinato em massa de civis palestinos, fazendo com que o território deixasse, até mesmo, de existir (Philipp, 2018). Nos livros escolares, esse acontecimento é analisado como determinante para a resolução de um problema e até mesmo, como algo milagroso:

> "Embora o massacre de Deir Yassin não tenha iniciado uma fuga em pânico dos árabes de Israel [...] ele a acelerou. A fuga dos árabes resolveu um terrível problema demográfico, e até mesmo uma pessoa moderada como [o primeiro presidente] Weizmann se referiu a ela como um "milagre" (Barnavi, 1998, p. 184 apud Elhanan, 2019, p. 25)

A conjuntura piora, quando se analisa a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1948, que em seu segundo artigo, traz as seguintes disposições:

> 1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. 2. Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania. (Organização das Nações Unidas, 1948, p. 2 - 3).

Manifestação que não é respeitada, uma vez que os cidadãos palestinos não possuem liberação para comprar ou aumentar suas terras, sendo, até mesmo, impedidos de solicitar empregos públicos e se casar com pessoas israelenses:

> "Os sujeitos palestinos que moram na Cisjordânia e em Gaza, atrás dos muros de separação, são totalmente dependentes de autorizações e licenças para cada movimento que façam. Os livros escolares israelenses legitimam essa situação, seja retratando os cidadãos palestinos como sujeitos vis ou fora da lei, seja admitido a situação em nome da segurança e da pureza étnica [...] A lei nega cidadania a palestinos que residem em Judeia e Samaria ou em Gaza e que se casam com cidadãos israelenses.(Elhanan, 2019, p. 22 - 23).

Somado a isso, Israel utiliza um esquema de segurança, que ao atribuir cores aos palestinos, determina se aquele indivíduo representa ou não uma ameaça. Na Cisjordânia, para candidatar-se aos empregos também é necessário que haja uma verificação no site para saber se está apto ou não para trabalhar. Entretanto, não são apresentadas as justificativas e nem a possibilidade de contestar essas decisões (Saif, 2024).

A professora, analisando especificamente as matérias de história, geografia e estudo cívicos, destaca que os mapas, as imagens e até mesmo os discursos empregados nessas disciplinas são excludentes e discriminadores. Em uma entrevista concedida, a professora menciona que no início da pesquisa refletiu sobre a forma estratégica que a América Latina é representada nas apostilas europeias e norte-americanas, uma vez que o discurso empregado por eles, direcionado aos indígenas e as primeiras civilizações são racistas e pejorativos. (informação verbal)[6]

Semelhança encontrada pela autora, nos livros didáticos de Israel, quando a mesma menciona que os palestinos não são retratados como médicos, professores e sim, somente como refugiados e terroristas. Sendo, tratados até mesmo como um problema, o "problema palestino", situação semelhante, com a abordagem nazista, durante a Segunda Guerra Mundial (Elhanan, 2019, p. 17). Além disso, são representados por fotos aéreas de favelas, ruas alagadas e rostos cobertos. Inclusive, para fortalecer a ideia de

[6] ELHANAN, Nurit Peled. entrevista [nov. 2011]. 2011. Um vídeo (28 mim). Entrevista concedida ao AlternateFocus. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pWKPRC-_oSg&t=719s>

uma limpeza étnica, é necessário que ocorra uma abstração dos indivíduos. Tal abstração consiste:

> um dos principais poderes da mente moderna. Quando aplicado a seres humanos, tal poder significa apagar a sua face: qualquer sinal que permaneça serve como marca de afiliação, de pertencimento a uma categoria. [...] Uma vez desumanizados, e portanto anulados como potenciais sujeitos de demandas morais, os objetos humanos são vistos com indiferença ética [...] Objetos desumanizados, não podem de forma alguma adotar alguma "causa", muito menos uma causa "justa"; eles não têm "interesses" que possam ser levados em conta, nenhuma subjetividade [...]" (Bauman, 1994, p. 104 apud Elhanan, 2019, p. 15-16).

O livro, ao mostrar um posto de controle móvel, organizado sem comunicado prévio (Figura 1), estabelece militares, blocos de concreto, carros policiais e a bandeira do estado israelense em uma fronteira. Uma normalização do controle e domínio de Israel (Elhanan, 2019, p. 19 - 20).

[7]

[7] Posto de controle na estrada Modi´n em Jerusalém. Fonte: Imagem de um livro escolar israelense colocada no livro "Ideologia e propaganda na educação".

A professora destaca que a escolha por essa imagem que demonstra, inclusive, o posto, vazio, ao contrário da figura 2, trata-se de uma estratégia, uma vez que a figura mostrada abaixo, suscitaria alguns questionamentos sobre, por exemplo, a aparência dos palestinos, como um bebe e uma criança podem ser tidas como terroristas, superlotação nos postos e a qual justificativa é empregada para interferir o ir e vir (Elhanan, 2019, p. 20 - 21).

[8]

Ressalta-se que em nenhum dos livros há uma única foto completa que mostre um ser humano palestino e bem-sucedido. Ainda em relação aos mapas, Nurit destaca que a Palestina é retratada com um espaço em branco, sem nome e com a informação de que o livro não possui dados sobre aquela determinada área, como se fosse realmente um local inabitado (informação verbal).[9] Ainda nesse contexto, a Palestina é retratada

[8] Posto de controle de Kalandia em 2018. Fonte: Imagem cedida por Tamar Fleishman.
[9] ELHANAN, Nurit Peled. entrevista [nov. 2011]. 2011. Um vídeo (28 mim). Entrevista concedida ao AlternateFocus. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pWKPRC-_oSg&t=719s>

de forma incompleta, já que grande parte do seu território, não é colocado nos mapas dos livros israelenses, circunstância ressaltada no trecho a seguir:

> "Nos livros escolares de geografia, a tendência a apagar a vida palestina da cena israelense se expressa na omissão da fronteira internacional de israel […], na representação da Cisjordânia ocupada (renomeada Judeia e Samaria) como parte de Israel, apesar de nunca ter sido oficialmente anexada ao Estado e na apresentação das colônias ilegais (como Ariel ou Alon Shvut) como equivalentes -a Tel-Aviv ou Jerusalém, ao mesmo tempo que omitem cidades palestinas ou até mesmo cidades mistas do interior de Israel, como Acre ou Nazaré […]" (Elhanan, 2019, p.)

Inclusive, Israel determinou que um dos requisitos para os palestinos viverem naquela região, seria ter uma identificação específica, uma *"huwiya",* um tipo de carteira de identidade com um número que o território isarelense possa monitorar, reduzindo os palestinos à números. (Saif, 2024, p. 237). Durante o último combate, conforme as tropas israelenses avançaram, ruas e avenidas foram renomeadas e um novo mapa da Faixa da Gaza foi realizado. Cada bloco contém um número, aspecto utilizado para que ao gravar a numeração, os moradores já entendam as ordens do Estado de Israel (Saif, 2024, p. 237).

Elie Podeh, professor de História dos Povos Muçulmanos no Departamento de Estudos Judaicos e do Oriente Médio da Universidade Hebraica de Jerusalém, explorou as apostilas didáticas israelenses entre 1950 e 2000, observando que tais livros, principalmente, os da disciplina de história, no caso, de Israel, por exemplo, não podem ser considerados como agentes da História e sim, como agentes de memória, que possuem, inclusive, a finalidade de disseminar um tipo de conhecimento à população mais nova. Essa compreensão deve estabelecer uma relação muito nítida, entre o passado e o presente para que as ações contemporâneas, sejam justificadas pelo receio do passado repetir-se, tranformando o holocausto e o conflito da Palestina em uma ótica de causa-efeito. (Podeh, 2002, p. 5).

Já a professora Nuit, em seu relato, evidencia que procurou analisar livros que foram publicados, principalmente, após o acordo de Oslo, tendo em vista que essa conferência realizada na Noruega, esforçou-se para a paz, a extinção dos combates e negociações sobre a ocupação. No entanto, Nurit menciona que, poucas mudanças foram encontradas. Informação que explica quando a docente, expôs em seu livro que dois livros didáticos, um de 2001 e outro de 2009, o "*A World of Changes"* e o "*Nationality: Building a State in The Middle East"*, respectivamente, sofreram problemas com o governo local. O primeiro mencionado foi banido enquanto o segundo só voltou a circulação após algumas mudanças, como, por exemplo, a alteração da expressão "limpeza étnica" para "expulsão organizada", ao referirem-se ao êxodo arabe de 1948 (Elhanan, 2019).

O filósofo Antonio Gramsci (2005) na série de livros "Os cadernos do Cárcere", argumenta que para ele, a conquista do poder político ocorre à medida que uma classe social se submete ideologicamente à outra. Dessa forma, o marxista, debate sobre a disputa e o poder simbólico na comunicação. Inclusive, nessa perspectiva, o italiano expõe que os meios de comunicação, em sua maioria, fazem parte dos segmentos oligárquicos, transmitindo informações de acordo com os interesses da classe dominante. Diante disso, convém mencionar uma pesquisa realizada pela BBC, em que o Facebook, integrante do conglomerado Meta Platforms, reduziu o alcance dos jornais palestinos, em Gaza e na Cisjordânia. Além disso, o Instagram, componente do mesmo conglomerado, expandiu a restrição dos usuários palestinos, ao comentar publicações nas redes. Na maioria das vezes, no decorrer de uma guerra, é imaginado que o interesse e a busca do público por notícias cresçam. Entretanto, a pesquisa já mencionada neste parágrafo, da *BBC News Arabic,* demonstrou uma redução de 77%, depois do dia 7 de outubro de 2023 (Nour; Tidy; Farag, 2024).

No combate iniciado em 2023, já no início, o cenário era conturbado, já que diversos crimes de guerra foram cometidos, e pior, banalizados e normalizados por grande parte da mídia. O Ministro de Defesa de Israel,Yoav Galant, não escondeu o

bloqueio imposto a Gaza; “sem eletricidade, sem alimentos e sem combustível” (REDAÇÃO PERFIL BRASIL, 2023). Vale destacar que, de acordo com o direito humanitário, tal bloqueio configura-se como um crime de guerra. As violações são inúmeras, especialmente no que diz respeito aos ataques a hospitais e centros de saúde. De acordo com um relatório realizado pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU (ACNUDH), entre 12 de outubro de 2023 e 30 de junho de 2024, Israel realizou aproximadamente 136 ataques em 39 instalações médicas. Quando questionado sobre esses ataques, o exército israelense justificou a ação alegando a presença de "terroristas e infraestrutura terrorista" (Silva, 2024). No entanto, tal alegação foi contestada pela ONU, tendo em vista a ausência de provas, alegações incompletas e contraditórias (Silva, 2024).

A situação fica mais crítica quando se analisa os bombardeios feitos por Israel, deixando praticamente toda a Faixa de Gaza e redondezas reduzidas a escombros. Além disso, mesmo com equipamentos altamente modernos, os números já apresentados neste artigo, mostram que não há uma distinção entre os civis e os militantes do Hamas, aspecto que faz com que qualquer indivíduo que ouse movimentar-se seja abatido. Tal conjuntura fez com que a população em Gaza começasse a anotar seus nomes nos membros, com o intuito de facilitar a própria identificação em caso de óbito, já que geralmente, a explosão desmembra os corpos (Saif, 2024, p. 95).

A rapidez que ocorreu a demolição das habitações, das mais diversas áreas, em todo o território, de acordo com especialistas, foi com uma velocidade e intensidade nunca vista antes. Até janeiro de 2024, o número de residências deterioradas já estava na casa dos 62%. Em julho do mesmo ano, as estatísticas já mostravam que 63% das construções da Gaza estavam com problemas ou completamente destruídas. O relatório da Anistia Internacional, contabilizou que aproximadamente, um edifício a cada 17 metros, em Gaza, está destruído. (Anistia Internacional, 2024). Em um debate no Parlamento Europeu, em Strasbourg, na França, sobre a crise humanitária no Oriente Médio, o comissário Janez Lenarcic, destacou que o fato de Israel dificultar a entrada da

ajuda humanitária, bombardeios indiscriminados e grande número de civis assassinados são claras violações do Direito Humanitário (Lusa, 2023).

No sétimo artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é ressaltado que todos são iguais perante a lei, não sendo permitido a incitação ou até mesmo a concretização de qualquer discriminação. Fenômeno não considerado nos livros didáticos israelenses, visto que os desdobramentos após 1948, ano de oficialização do estado de Israel, são retratados nos livros com alguns aspectos omitidos, incitando o ódio à população palestina. Quando se fala, por exemplo, sobre as licenças necessárias para construir residências, é ocultado que desde 1948 nenhum palestino possuiu autoridade para construir uma moradia. No entanto, nos livros de geografia esse dado é retratado como se o povo palestino construísse sem licença apenas para não arcar com os custos, aspecto que possibilitaria que essa população possuísse muitas terras, territórios esses que, de acordo com as apostilas, não são cedidas, uma vez que os palestinos se recusam a doar para o bem público. Evidencia-se que um dos livros que tentou romper com a ótica dominante e apresentou um outro ponto de vista, escrito pelo renomado historiador palestino Walid Khalidi, foi proibido de circular e imediatamente retirado das prateleiras. O governo israelense, após triturar o material permitiu que o livro voltasse a ser produzido desde que um historiador judeu fosse o responsável pela escrita da perspectiva palestina. Mais uma violação na Declaração dos Direitos Humanos, uma vez que no 19º artigo (1948, p. 4), é evidenciado que todo ser humano possui o direito de expressão, trocando informações e ideias, independente até mesmo das fronteiras (informação verbal)[10].

Apesar de Israel autodenominar-se como democracia, estudiosos garantem que o termo ideal ao referir-se a esse Estado, é a etnocracia, tendo em vista que é etnia do indivíduo que determina o acesso ou não à cidadania. Inclusive, em uma apostila de

[10] ELHANAN, Nurit Peled. entrevista [nov. 2011]. 2011. Um vídeo (28 mim). Entrevista concedida ao AlternateFocus. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pWKPRC-_oSg&t=719s>

educação moral e cívica, os textos asseguram para os alunos que não há incoerência em ser uma democracia ao passo que é uma país que marginaliza e discrimina; "Não há contradição entre Israel constituir uma nação civil de cidadãos e diversas minorias etnoculturais viverem nela, mas a única nação a gozar de autodeterminação ser a judaica" (Diskin, 2011, p.165). Nessa perspectiva, a educação israelense é amplamente influenciada pelo fundamento religioso, já que perpetua a ideia de que "Israel é definido como o Estado dos judeus onde quer que eles estejam e não como o Estado de seus cidadãos" (Elhanan, 2019, p.34).

Esse fenômeno faz com que a população apresente discursos vingativos e extremistas, aspecto que faz, até mesmo, com que seja justificado, e aprovado a forma como o governo age nesse conflito. Inclusive, Israel possui como principal característica o que a professora chama de "geografia da hostilidade e da exclusão", uma vez que o território israelense é sempre o avanço, progresso, o expoente do Ocidente, em oposição ao atraso da Palestina, o Oriente (Elhanan, 2019, p. 10).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é a principal instituição de transição entre o ciclo doméstico e a vida social. Ao analisar os aprendizados, é possível identificar diversos aspectos da comunidade, em que aquele conhecimento está inserido. Entretanto, o conteúdo escolar também possui o encargo, quase que histórico, de potencializar conjunturas antigas da própria escola: "Em outras palavras: as coisas que a escola faz são, por um lado, parecidas com as coisas que a sociedade faz e, por outro, uma continuidade das coisas que a própria escola fez em épocas passadas. Daí a face conservadora da escolarização." (Elhanan, 2019, p. 11).

A doutrina freiriana diz que uma educação questionadora, democrática e que problematiza a sociedade como um todo, terá certamente, no futuro a formação de uma população mais crítica e consequentemente liberta. Entretanto, o contrário também

pode ocorrer. Nota-se, portanto, durante o curso deste artigo, que as apostilas didáticas ensinadas nas escolas israelenses, apresentam características segregadoras, estereotipadas e violentas destinadas aos palestinos, realizando um apagamento étnico dessa população. Os palestinos são constantemente desumanizados, aspecto que demonstra o pensamento que o governo de Israel quer que as gerações futuras possuam, tendo em vista que quando o "outro", na sua concepção, não vale nada, torna-se aceitável qualquer atitude com aquele indivíduo, por mais violenta possível. Dessa forma, a faixa de gaza é diariamente, destruída fisicamente e até mesmo, nas lembranças de seus habitantes, que vêm dia após dia, seus lares, suas escolas e locais de comunhão serem transformados em pó. Tal conjuntura ocorre sob a banalização de grande parte da mídia ocidental, visto que descontextualizam, justificam e até mesmo, ignoram os direitos que são violados nesse evento. É comum a retratação de uma guerra e não de um genocídio.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**: Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. 3 reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

A Palestina nos livros didáticos israelenses | por Nurit Peled-Elhanan [legendado]. **TV Boitempo**, 16 de abril. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=UIxyy_0x1PA&t=365s. Acesso em 14 de jan. 2025.

BAUMAN, Zygmunt, **Modernity and the Holocaust** (Ithaca, Cornell University Press, 1989), p. 104 [ed. bras.: Modernidade e holo-causto, trad. Marcus Penchel, Rio de Janeiro, Zahar, 1998]. Acesso em: 30 mar. 2025

COMO começou o conflito entre Israel e palestinos. **CNN Brasil,** 09 mar. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/como-comecou-o-conflito-entre-israel-e-palestinos/. Acesso em: 23 mar. 2025.

CONVENÇÃO de Genebra. **Convenção relativa à melhoria da sorte dos feridos e doentes nas forças armadas em campanha.** 12 ago. 1949. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d42121.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

DOLCE, Julia. Educação é "voltada para o exército" e "terrivelmente racista", diz professora israelense. APUBLICA, 11 de out. 2023. Disponível em: https://apublica.org/2023/10/educacao-e-voltada-para-o-exercito-e-terrivelmente-racista-diz-professora-israelense/. Acesso em: 14 de jan. 2025.

ELHANAN, Nurit Peled. entrevista [nov. 2011]. 2011. Um vídeo (28 mim). Entrevista concedida ao AlternateFocus. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=pWKPRC-_oSg&t=719s. Acesso em 30 de mar. 2025.

Eli Bar-Navi, The 20th Century: A History of the People of Israel in the Last Generations for Grades 10-12 (Tel-Aviv, Sifrei Tel-Aviv, 1998), P. 184.

Elie Podeh, The Arab-Israeli. Conflict in Israeli History Textbooks, 1948-2000 (Westport, Bergin and Garvey [Greenwood], 2002), p. 5.

FALARDO, Pedro. 251 reféns, 466 dias de ataques, mais de 46 mil mortos em Gaza: os números do conflito entre Israel e o Hamas. CNN Portugal, 2025. Disponível em: https://cnnportugal.iol.pt/israel/hamas/251-refens-466-dias-de-ataques-mais-de-46-mil-mortos-em-gaza-os-numeros-do-conflito-entre-israel-e-o-hamas/20250116/6788192cd34ea1acf272eb1c. Acesso em: 30 mar. 2025.

GALANTE, Alexandre. 50 anos da guerra dos seis dias. Forças Terrestres, 05 de jun. 2017. Disponível em: https://www.forte.jor.br/2017/06/05/50-anos-da-guerra-dos-seis-dias/, Acesso em: 30 de mar. 2025.

GORNIAK, Paulo. Conflito Israel-Palestina. Politize*!,* 2023. Disponível em: https://www.politize.com.br/conflito-israel-palestina/. Acesso em: 30 mar. 2025.

GRAMSCI, Antonio. Os cadernos do cárcere. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRESH, Alain. Israel e Palestina: verdades sobre um conflito. 1. ed. São Paulo: ISP, [s.d.].

Hoje na história: Há 20 anos começava a Segunda Intifada. Estratégia Global, 29 de set. 2020. Disponível em: https://estrategiaglobal.org/2020/09/29/hoje-na-historia-ha-20-anos-comecava-a-segunda-intifada. Acesso em: 30 mar. 2025.

Israel-Palestina: entenda como começou este conflito histórico centenário. **Exame**, 14 de out. 2023. Disponível em: https://exame.com/mundo/israel-palestina-entenda-como-comecou-este-conflito-historico-centenario/. Acesso em: 30 de mar. 2025.

KNELL, Yolande. Declaração Balfour, as 67 palavras que há 100 anos mudaram a história do Oriente Médio. **BBC News Brasil**, 06 nov. 2017. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/geral-41842505. Acesso em: 24 mar. 2025.

KNELL, Yolande. 30 anos dos Acordos de Oslo: por que palestinos dizem que tratado de paz com Israel foi um erro. **Correio Braziliense**, 2023. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2023/09/5125687-30-anos-dos-acordos-de-oslo-por-que-palestinos-dizem-que-tratado-de-paz-com-israel-foi-um-erro.html. Acesso em: 30 mar. 2025.

LUSA. UE reconhece violação do direito internacional dos dois lados do conflito. **Notícias ao Minuto,** 22 nov. 2023. Disponível em: https://www.noticiasaominuto.com/mundo/2446418/ue-reconhece-violacao-do-direito-internacional-dos-dois-lados-do-conflito. Acesso em: 30 mar. 2025.

MARTIN, Javier. Massacre de Goldstein, há 20 anos, transformou Hebron em símbolo do conflito. **UOL**, 25 de fev. 2014. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2014/02/25/massacre-de-goldstein-ha-20-anos-transformou-hebron-em-simbolo-do-conflito.htm. Acesso em: 30 de mar. 2025.

MAZZEI, Amanda; IRALA, Bruna. Questão Israel-Palestina: 73 anos de limpeza étnica. **Jornal do Campus**, 24 de jun. 2021. Disponível em: https://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2021/06/questao-israel-palestina-73-anos-de-limpeza-etnica/. Acesso em: 30 de mar. 2025.

NOUR, Ahmed; TIDY, Joe; FARAG, Yara. Como Facebook restringiu acesso a notícias de Gaza durante guerra com Israel. **BBC Arabic**, BBC World Service e BBC Monitoring, 18 de dez. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cqx8g71qzg2o. Acesso em: 30 mar. 2025

OLIVEIRA, Rafel. Das intifadas aos dias atuais. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 14 out. 2022. Disponível em: https://diplomatique.org.br/intifadas-palestina/. Acesso em: 23 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos,** 1948. Disponível em: www.ct.ufpb.br/lacesse/contents/documentos/legislacao-

internacional/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-1948.pdf/view. Acesso em: 14 de jan. 2025.

PHILIPP, Peter. 1948: massacre de Deir Yassin. UOL Notícias, 9 abr. 2018. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2018/04/09/1948-massacre-de-deir-yassin.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

RANGEL, Carmem. A mais sangrenta ofensiva militar em uma década. El País, 28 de dez. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/26/internacional/1419624080_095754.html. Acesso em: 30 mar. 2025.

RELATÓRIO da Anistia Internacional classifica como genocídio os atos de Israel contra os palestinos na Faixa de Gaza. Anistia Internacional, 2025. Disponível em: https://anistia.org.br/informe/relatorio-da-anistia-internacional-classifica-como-genocidio-os-atos-de-israel-contra-os-palestinos-na-faixa-de-gaza/. Acesso em: 30 mar. 2025.

REUTERS. Mais de 50.000 palestinos morreram em quase 18 meses de conflito, afirma o Ministério da Saúde de Gaza. G1, 23 mar. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/03/23/mais-de-50000-palestinos-morreram-em-quase-18-meses-de-conflito-afirma-o-ministerio-da-saude-de-gaza.ghtml. Acesso em: 23 mar. 2025.

RODRIGO. Qual era o sistema de mandato? – Definição e Primeira Guerra Mundial. Estudy Ando. Disponível em: https://pt.estudyando.com/qual-era-o-sistema-de-mandato-definicao-e-primeira-guerra-mundial-aula-de-historia-da-civilizacao-ocidental-video/. Acesso em: 30 de mar. 2025.

SAIF, Atef Abu. Quero estar acordado quando morrer: diário do genocídio em Gaza. 1. ed. Brasília: Editora Elefante, 2024.

SILVA, Junio. ONU rejeita alegações de Israel sobre terroristas em hospitais de Gaza. Metrópoles, 2025. Disponível em: https://www.metropoles.com/mundo/onu-rejeita-alegacoes-de-israel-sobre-terroristas-em-hospitais-de-gaza. Acesso em: 30 mar. 2025.

UBIRATAN, João de Lima e Silva; APARECIDA, Ruth Sales Philippini. Israel e Palestina: da "terra santa" a um território em conflito, Revista Ciência Contemporânea, v. 2, n. 1, p. 163-180, dez. 2017.

O ACESSO À EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O TEMA À LUZ DA TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOCIAL[1]

Iago Barrozo Ferreira da Silva[2]
Tauã Lima Verdan Rangel[3]

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o acesso à educação como um direito social fundamental indispensável para a concretização da dignidade da pessoa humana, examinando esse direito à luz da teoria do mínimo existencial e da estrutura garantista da Constituição Federal de 1988, a fim de demonstrar que a efetividade educacional é condição básica para o pleno desenvolvimento humano e para a realização do projeto constitucional de justiça social. Neste contexto, deve-se reconhecer que a Constituição Federal, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, promoveu verdadeira guinada constitucional, com o deslocamento do indivíduo para o centro das relações e como destinatário da promoção de direitos, com o escopo de assegurar o desenvolvimento de suas potencialidades. Neste passo, a educação, enquanto direito programático e de natureza social, apresenta-se como dotado de elevada densidade jurídica, eis que materializa elemento essencial ao

[1] Artigo vinculado ao Projeto de Iniciação Científica "Direitos sociais em vertigem? A (in)efetividade dos direitos sociais à luz do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal"

[2] Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: iagobarrozo@gmail.com

[3] Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção "Escritos Jurídicos" sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção "Direito em Emergência" (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8802878793841195

desenvolvimento humano e, por via de consequência, ao atingimento de todas as suas potencialidades. Ainda assim, deve-se reconhecer que sua promoção apresentada desafios e obstáculos, os quais, por vezes, comprometem a promoção do indivíduo. A metodologia empregada pautou-se na utilização dos métodos historiográfico e dedutivo; do ponto de vista da abordagem, a pesquisa se apresenta como dotada de natureza exploratória e qualitativa. Como técnicas de pesquisa, optou-se pelo emprego da revisão de literatura sob o formato sistemático.

Palavras-chave: Direito à Educação; Direito Social; Mínimo Existencial Social; Dignidade da Pessoa Humana.

ABSTRACT

This article aims to analyze access to education as a fundamental social right indispensable for the realization of human dignity, examining this right in light of the theory of the existential minimum and the guarantee structure of the 1988 Federal Constitution, in order to demonstrate that educational effectiveness is a basic condition for full human development and for the realization of the constitutional project of social justice. In this context, it must be recognized that the Federal Constitution, by establishing human dignity as a foundation of the Federative Republic of Brazil, promoted a true constitutional shift, placing the individual at the center of relations and as the recipient of the promotion of rights, with the aim of ensuring the development of their potential. In this respect, education, as a programmatic right of a social nature, presents itself as having high legal density, since it materializes an essential element for human development and, consequently, for the achievement of all its potential. Even so, it must be recognized that its promotion presents challenges and obstacles, which sometimes compromise the individual's advancement. The methodology employed was based on the use of historiographical and deductive methods; from the point of view of approach, the research is exploratory and qualitative in nature. As research techniques, a systematic literature review was chosen.

Keywords: Right to Education; Social Right; Minimum Social Subsistence; Human Dignity.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o acesso à educação como um direito social fundamental indispensável para a concretização da dignidade da pessoa humana, examinando esse direito à luz da teoria do mínimo existencial e da estrutura garantista da Constituição Federal de 1988, a fim de demonstrar que a efetividade educacional é condição básica para o pleno desenvolvimento humano e para a realização do projeto constitucional de justiça social.

Em primeira análise é apresentada uma contextualização histórica e conceitual dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, destacando sua origem na segunda dimensão dos direitos humanos e sua íntima relação com a busca por igualdade material. Ressalta-se que esses direitos surgem como resposta às desigualdades provocadas pelas transformações econômicas e sociais dos séculos XVIII e XIX, assumindo caráter prestacional e impondo ao Estado o dever de implementar políticas públicas capazes de reduzir vulnerabilidades estruturais. Além disso, o texto evidencia o papel dos direitos sociais como mecanismos indispensáveis para assegurar condições mínimas de liberdade real aos indivíduos, afastando a concepção meramente formal de igualdade e aproximando o ordenamento jurídico da efetivação da justiça distributiva.

Ainda no primeiro tópico, enfatiza-se que a Constituição Federal de 1988 elevou os direitos sociais a uma posição central no sistema jurídico brasileiro, integrando-os ao catálogo dos direitos fundamentais e vinculando-os diretamente aos objetivos constitucionais de erradicação da pobreza, redução das desigualdades e promoção do bem de todos. Nessa perspectiva, o estudo reforça que tais direitos possuem natureza de normas jurídicas obrigatórias, sendo dotados de aplicabilidade imediata e exigibilidade, não podendo ser tratados como meras promessas políticas.

Ademais, em uma segunda análise desenvolve-se a teoria do mínimo existencial, entendida como o conjunto de prestações materiais indispensáveis para garantir uma existência digna. O texto demonstra que essa teoria opera como instrumento jurídico de proteção do núcleo essencial dos direitos sociais, estabelecendo parâmetros mínimos que o Estado não pode descumprir. Discute-se, também, a relação entre mínimo existencial e dignidade da pessoa humana, evidenciando que a tutela desse núcleo mínimo visa assegurar condições reais de participação social, desenvolvimento das capacidades humanas e exercício das liberdades fundamentais.

Além disso, o segundo tópico apresenta a tensão existente entre o dever estatal de assegurar o mínimo existencial e as limitações orçamentárias frequentemente evocadas pela teoria da reserva do possível. O artigo destaca, contudo, que tais limitações

não podem ser utilizadas como justificativa absoluta para a omissão estatal, especialmente quando se tratar de prestações essenciais à dignidade humana. O texto reforça que, em casos como esse, cabe ao Poder Judiciário intervir para assegurar a proteção do núcleo mínimo dos direitos sociais.

Agora, em uma última análise, aborda-se a educação como elemento estruturante do mínimo existencial social. Nesse contexto, o estudo demonstra que a educação não apenas integra o rol dos direitos fundamentais sociais, mas constitui condição indispensável para o desenvolvimento integral do indivíduo, para a formação da cidadania e para a promoção da igualdade. O texto apresenta a educação como instrumento de emancipação humana e de transformação social, sendo reconhecida constitucionalmente como dever do Estado, da família e da sociedade.

Por fim, ainda no terceiro tópico, evidencia-se que o acesso efetivo à educação, especialmente em sua dimensão básica e de qualidade, é imprescindível para romper ciclos de pobreza e desigualdade, garantindo oportunidades reais de desenvolvimento pessoal e inclusão social. Assim sendo, o estudo sustenta que a educação deve ser compreendida como prioridade absoluta na agenda estatal e como direito integrante do núcleo essencial do mínimo existencial, cuja violação compromete diretamente a dignidade da pessoa humana.

Em termos metodológicos, foram empregados os métodos científicos historiográfico e dedutivo. Assim sendo, o primeiro método foi utilizado no estabelecimento das bases históricas dos direitos sociais e sua natureza humanística. Já o método dedutivo encontrou, por sua vez, aplicabilidade no recorte temático proposto para o debate central do artigo. Ainda no que concerne à classificação, a pesquisa se apresenta como dotada de aspecto exploratório e se fundamenta em uma análise conteudística de natureza eminentemente qualitativa.

Como técnicas de pesquisa estabelecidas, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de

seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. Ademais, as plataformas de pesquisa utilizadas foram o Google Acadêmico, o Scielo e o Scopus, sendo utilizados como descritores de seleção do material empreendido as seguintes palavras-chaves: Direito à Educação; Direito Social; Mínimo Existencial Social; Dignidade da Pessoa Humana.

1 A DIMENSÃO HUMANÍSTICA DOS DIREITOS SOCIAIS: PENSAR OS DIREITOS HUMANOS DE SEGUNDA DIMENSÃO

Para compreender qualquer tema, matéria, conteúdo é importante partir das bases que permeiam esse objeto de estudo, assim como uma casa somente é erguida, após finalizada a sua fundação. Assim, é precipuamente importante buscar uma compreensão plural acerca do conceito de direitos humanos, estes que, segundo Rogerio Taiar (2011/2012), foram afirmados por meio das revoluções burguesas ocorridas nos séculos XVIII e XIX, que tiveram por consequência impulsionar a institucionalização – formalização normativa e consolidação prática – dos ideais de igualdade reclamados à época, segundo o qual todo ser humano é munido de idêntica dignidade.

Nesse sentido, essa ideia é muito bem desenvolvida por Maria Covre, ao dizer:

> [...] são com as revoluções burguesas, particularmente à Revolução Francesa estabelecem-se as Cartas Constitucionais, que se opõem ao processo de normas difusas e indiscriminadas da sociedade feudal e às normas arbitrárias do regime monárquico ditatorial, anunciando uma relação jurídica centralizada, o chamado Estado de Direito. Este surge para estabelecer direitos iguais a todos os homens, ainda que perante a lei, e acenar com o fim da desigualdade a que os homens sempre foram relegados. Assim, diante da lei, todos os homens passaram a ser considerados iguais, pela primeira vez na história da humanidade. Esse fato foi proclamado principalmente pelas constituições francesa e norte americana, e reorganizado e ratificado, após a II Guerra Mundial, pela Organização das Nações Unidas (ONU), com a Declaração Universal Dos Direitos do Homem (1948). (Covre, 1993, p. 17 *apud* Taiar, 2011/2012, p.1).

Originariamente, os direitos humanos emergem como uma antítese – Hegel - aos privilégios exercidos por uma pequena minoria, ao passo que reivindica a igual dignidade do indivíduo e consequentemente impôs ao Estado o dever de criar regras, gerais e impessoais, buscando a partir de características distintas de cada indivíduo um desenvolvimento das potencialidades humanas (Taiar, 2011/2012).

Superada a fase de consolidação histórica, é preciso compreender o conteúdo teórico desses direitos. Nessa esteira, Arruda Alvim vai dizer:

> É corrente a diferenciação, amparada na Teoria da Constituição de Carl Schmitt, entre direitos humanos e direitos fundamentais, concebendo-se os primeiros como direitos reconhecidos ao ser humano independentemente do ordenamento jurídico nacional em que se insira, pois sua natureza e importância reclama universalização. São, por isso, os direitos humanos objeto dos tratados e declarações internacionais (Alvim, [s.d.], p. 3).

Então, para fins de conceituação, cabe ratificar o que já foi exposto à luz dos dizeres de Rúbia Zanotelli de Alvarenga (2019), que entende os direitos humanos como inerentes a condição de ser humano e anterior ao próprio aparato positivo, sendo produtos de uma série de eventos históricos que exalaram de forma escancarada injustiças como também vilipendiaram a essência fundamental do ser humano, sendo esses dotados de validade e universalidade, no tempo e no espaço, autônomos de mera positivação legal.

Concebida a concepção de direitos humanos, calha abordar as características que que englobam esses direitos. Esses, nascem como reinvindicações de cunho moral a partir de determinadas condições de temperatura e pressão, Flávia Piovesan, citando Norberto Bobbio (1992), dirá que “os direitos humanos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas.” (Piovesan, 2013, p. 39). Nessa esteira, para Hannah Arendt, os direitos humanos não são naturalmente existentes, não existiam preteritamente à gênese humana, ou seja, não independem do ser humano, portanto, são um objeto

axiológico construído, criado a partir de grandes movimentos sociais na história, mas não foram erguidos de uma vez, passaram por várias reformas (Piovesan, 2013).

Ainda, Piovesan (2013) ao tratar da ideia de Joaquín Herrera Flores, exprime a ideia de que os direitos humanos são parte de uma consciente e racional resistência, uma vez que permite a consolidação de espaços para que guerras sejam travadas em prol da dignidade humana, uma emancipação pautada na proteção dela. Assim, ao coadunar com as lições apresentadas até o momento, o pensamento expresso de Carlos Santiago Nino corrobora na medida em que essa construção de direitos humanos visa assegurar o bem-estar geral se afastando do sofrimento, em detrimento da brutal capacidade humana de opressão (Piovesan, 2013). Complementa ainda, ao mencionar Luigi Ferrajoli e a sua ideia próxima ao pensamento de Charles Darwin em que os direitos humanos são símbolo do mais fraco contra o mais forte, indo contra posturas absolutistas que emanam do Estado, da esfera privada e até mesmo do âmbito doméstico (Piovesan, 2013).

Assim, superando um cenário de pós-guerra, vislumbra-se o esforço para reconstruir a noção dos direitos humanos, visto que, no instante em que os seres humanos são observados sob a ótica da obsolescência programada, no tempo em que as decisões mais lógicas sejam a destruição em massa, um momento que o valor humano seja tolhido, urge necessário que os direitos humanos sejam reerguidos, como paradigma ético capaz de fazer imperar a lógico do razoável (Piovesan, 2013). Sob esse viés, os direitos humanos carregam uma série de características que foram trazidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, como a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação, nesse sentido Flávia Piovesan afirma:

> Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um

> deles é violado, os demais também são. Os direitos humanos, compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. (Piovesan, 2013, p. 45).

Ainda, feita uma análise mais plural sobre as características dos direitos humanos, cumpre salientar outras características existentes a esses direitos no que tange a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, destaca-se a inviolabilidade desses direitos no sentido de que esses não podem ser reduzidos ou extinguidos a mero querer de nenhuma pessoa e até mesmo do próprio Estado; são também imprescritíveis ao passo que não possuem prazo de validade, uma vez conquistados tendem a ser preservado por tempo indeterminado; possuem efetividade por refletirem garantias constitucionais que requerem eficácia plena e imediata para poderem ser resguardados a todo tempo pelo Estado; a interdependência por formar uma malha integrada onde um direito reforça o outro e não se excluem; complementariedade, uma vez que não são estáticos e evoluem com o passar do tempo podendo muito bem serem complementados por uma lei posterior; ainda podem ser considerados essencialmente públicos, uma vez que a sua garantia pressupõe ação estatal e portanto, são reclamáveis (Martinez, 2023).

Agora, no que compete ao prosseguimento da escrita sobre o tema proposto, cumpre abordar a concepção da segunda dimensão dos direitos humanos. Ademais, tem-se que a divisão entre as dimensões dos direitos humanos pode ser feita usando como referência o lema da Revolução Francesa: liberdade (1ª dimensão), igualdade (2ª dimensão) e fraternidade (3ª dimensão), alguns doutrinadores defendem que exista até uma quinta dimensão desses direitos, mas essa é uma divisão feita apenas para fins acadêmicos para demonstrar o reconhecimento dele em momentos históricos específicos (Diógenes Júnior, [s.d.]).

Assim sendo, tem-se que os direitos de segunda dimensão – foco desse estudo – se relacionam com as liberdade positivas, reais ou concretas, buscando assegurar a isonomia material entre os seres humanos, tendo como grande marco o período em que ocorreu a Revolução Industrial, partindo do século XIX, pautada na luta dos trabalhadores em defesa de direitos sociais essencialmente básicos como saúde, alimentação, educação etc., após esse evento, ocorre a Primeira Grande Guerra já no século XX, como também ocorre a fixação dos chamados direitos sociais, grandes marcos para esse século, fixação essa que pôde ser observada em alguns documentos, como a Constituição de Weimar em 1919 na Alemanha (Diógenes Júnior, [s.d.]). Nesse sentido, Daniel Sarmento:

> As Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) trazem em seu bojo novos direitos que demandam uma contundente ação estatal para sua implementação concreta, a rigor destinados a trazer consideráveis melhorias nas condições materiais de vida da população em geral, notadamente da classe trabalhadora. Fala-se em direito à saúde, à moradia, à alimentação, à educação, à previdência etc. Surge um novíssimo ramo do Direito, voltado a compensar, no plano jurídico, o natural desequilíbrio travado, no plano fático, entre o capital e o trabalho. O Direito do Trabalho, assim, emerge como um valioso instrumental vocacionado a agregar valores éticos ao capitalismo, humanizando, dessa forma, as até então tormentosas relações jus laborais. No cenário jurídico em geral, granjeia destaque a gestação de normas de ordem pública destinadas a limitar a autonomia de vontade das partes em prol dos interesses da coletividade. (Sarmento, 2006, p. 19 *apud* Diógenes Júnior, [s.d.], p. 4).

Surge então uma classe de direitos que carecem de uma ativa participação do Estado por meio de políticas públicas, tratando-se então de direitos positivos que impõem ao Estado uma obrigação de fazer, de garantir o cumprimento e a realização prática deles, conforme Diógenes Júnior ([s.d.]). Nessa esteira, Bonavides faz referência aos direitos de segunda dimensão da seguinte forma:

> [...] são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das

> distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula. (Bonavides, 1993, p. 517 *apud* Diógenes Júnior, [s.d.], p. 4).

Seguindo o mesmo caminho, Diógenes Júnior ([s.d.]) traz o pensamento de Ingo Wolfgang Sarlet de que os direitos de segunda dimensão podem ser considerados um aumento quantitativo do princípio da justiça social, correspondendo a reinvindicações de classes minoritárias e menos abastardas, principalmente da classe operária, que buscavam uma forma de compensação em detrimento da grande desigualdade que caracterizava essa classe. Ainda, George Marmelstein (2008 *apud* Diógenes Júnior, [s.d.]) vai dizer que esses direitos vão impor diretrizes e deveres que deverão ser cumpridos pelo Estado, visando alcançar uma melhoria na qualidade de vida e um nível justo de dignidade para os seres humanos, como pressuposto para o então exercício de suas liberdades, assim esses direitos irão servir como catapulta para proporcionar o desenvolvimento humano, ao fornecer condições básicas para tal.

Ademais, complementando e estendendo ainda mais a análise, Wolkmer (2002) vai afirmar que os direitos de segunda dimensão são denominados sociais, econômicos e culturais, apoiados no princípio da igualdade que tem força positiva. Nessa esteira, Celso Lafer vai dizer que esses direitos são:

> [...] direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos – como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – têm como sujeito passivo o Estado, porque [...] foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade. (Lafer, [s.d.] *apud* Wolkmer, 2002, p. 15).

No contexto brasileiro, a redação do artigo 6º da Constituição da República Federativa de 1988 no Capítulo II, "Dos Direitos Sociais" expressamente elenca tais direitos sociais: "educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, a, o lazer, a

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados" evidenciando o reconhecimento constitucional desse patamar de proteção jurídica (Farias, 2010).

2 A TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOCIAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA EM DIÁLOGO

Superada a compreensão acerca da concepção de direitos humanos e mais especificamente os direitos de segunda dimensão, torna-se oportuno entender sobre a teoria do mínimo existencial e sua relação com outros conceitos, em especial com a dignidade da pessoa humana. Assim, falar sobre um mínimo existencial sob uma ótica jurídica é tratar de algo inerentemente ligado à efetivação dos direitos fundamentais, o que permite a concreta observância do princípio da dignidade da pessoa humana (Weber, 2013). Tal princípio, encontra alicerce filosófico em Immanuel Kant em sua notória obra Fundamentos da Metafísica dos Costumes, em que compreende a pessoa humana como um fim em si mesma – ou seja, possui valor intrínseco incondicional – não podendo ser objetificada a estado de coisa e instrumento, demonstrando com isso um introito para o conceito de dignidade da pessoa humana (Ferreira, 2016).

Nesse sentido, Kant afirma que: "No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade" (Kant, 2004, p. 65 *apud* Ferreira, 2016, p. 6). Essa visão kantiana é basilar para compreender a correlação entre o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, pois revela que o Estado deve garantir condições materiais mínimas para que o indivíduo possa existir e desenvolver-se como um fim em si mesmo.

Ademais, complementa Weber (2013, n.p.) dizendo que o ideário dessa teoria está em garantir condições e exigências mínimas para uma vida digna, portanto, fala "Isso

significa dizer que o direito ao mínimo existencial está alicerçado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana". Nesse sentido, "É neste ponto e por esta razão que passamos a investigar o conceito de "mínimo existencial", entendido como o grau mínimo de satisfação dos direitos fundamentais sociais que consideramos prioritários – direito à saúde, à educação e à moradia" (Alexy, 2008, p. 434 *apud* Angelucci, 2014, p. 2).

Ademais, deixar-se-á para relacionar o mínimo existencial com a dignidade da pessoa humana para ser abordado em momento posterior, valendo-se, neste momento, para a discussão apresentada por Sarmento, a partir das ideias desenvolvidas por de Hebert Spencer para elucidar a importância que existe na teoria do mínimo existencial. Em complemento, diz Spencer:

> Parece duro que, pela falta de habilidade que não consegue superar, apesar de todos os seus esforços, um artesão passe fome. Parece duro que um trabalhador, incapacitado pela doença de competir com os mais fortes, tenha que suportar privações. Parece duro que viúvas e órfãos sejam deixados à própria sorte, para que lutem pela sua vida ou morte. Mas, quando observados não de modo isolado, mas em conexão com os interesses universais da humanidade, essas duras fatalidades parecem ser da mais elevada benevolência (Spencer, 1958, p. 137 *apud* Sarmento, 2016, p. 2).

Hebert Spencer, filósofo inglês, expoente no século XIX, mas que reverbera até os dias atuais, criou a teoria do darwinismo social, retratada no trecho acima, defende a tese de que o Estado não deve intervir de forma alguma na ordem social no que tange a mitigação ou amenização das desigualdade sociais, a proteção dos mais vulneráveis, pois essa intervenção seria uma afronta ao curso natural das coisas, onde o mais apto sobrevive, entretanto, a garantia do mínimo existencial implica na absoluta negação dessa ideia teorizada por Hebert Spencer, sendo o Estado responsável por promover condições materiais básicas para que a sociedade possa se sustentar (Sarmento, 2016).

Sob esse viés, há de constatar a íntima relação entre o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. Para Weber (2013), a dignidade é um conceito construído através da história, mas também através da razão, é um adjetivo essencial da pessoa

humana, define o homem como um fim em si mesmo, como diria Kant, dentro de um ordenamento jurídico significa reconhecer o ser humano como um sujeito de direito, portanto, portador de direitos e deveres (Weber, 2013).

Assim, não é possível estabelecer de forma abstrata a totalidade que o mínimo existencial carrega, pois suas exigências variam com o tempo e espaço, economia, cultural e ideologia social, ainda assim, hoje pode-se elencar alguns direitos para alcançar uma vida digna, como a saúde, educação e moradia, isso demonstra que o mínimo transpassa a ideia de sobrevivência do indivíduo, mas busca um desenvolvimento da personalidade humana em sua totalidade (Weber, 2013). Sob essa ótica, Sarlet (2013, p. 5) citando Starck (1976, p. 522) diz, "[...] garantia das condições existenciais mínimas, em que pese sua viabilidade, é, além de condicionada espacial e temporalmente, dependente também do padrão socioeconômico vigente.". Para complementar o pensamento de Thadeu Weber (2013), Angelucci (2014) vai dizer:

> [...] o conteúdo deste mínimo existencial varia de acordo com as circunstâncias econômicas e sociais do contexto em que o indivíduo se insere. Todavia, insistimos que a delimitação de um mínimo de prestações a serem obrigatoriamente fornecidas pelo Estado não significa, de forma alguma, uma conformidade com um padrão mínimo de dignidade humana. Pelo contrário, as prestações materiais mínimas que permitem a concretização de uma liberdade fática fornecem ao indivíduo um ponto de partida para a expansão de seu conhecimento e de sua personalidade, de modo que ele possua condições não só de viver de forma minimamente digna, mas também de ampliar, progressivamente, o seu acesso às condições que considera adequadas ao pleno desenvolvimento de sua autonomia (Angelucci, 2014, p. 11).

Nessa esteira, Souza e Santos Filho (2016), defendem a ideia de que as teorizações acerca do mínimo existencial podem ser compreendidas como uma ramificação do que se entende por direitos fundamentais – direitos positivados em um ordenamento legal – que tem ligação direta e indissociável com o primor da dignidade da pessoa humana. Ideia essa, reforçada por Sarlet (2013, p.1) ao dizer "[...] a dignidade da pessoa humana

e o assim chamado mínimo existencial são noções tidas como indissociáveis [...]". Entender a correlação entre mínimo existencial e dignidade da pessoa humana é um passo essencial para a compreensão do tema. À luz do Supremo Tribunal Federal tem-se o seguinte entendimento:

> [...] A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança (Brasil, 2011 *apud* Souza; Santos Filho, 2016, p. 9).

Dessa forma, o Estado favorece e propicia a exortação do princípio da dignidade da pessoa humana no efetivo cumprimento e garantia dos direitos fundamentais (Souza; Santos Filho, 2016). Dessa maneira, os direitos fundamentais se dividem em blindar o indivíduo contra o Estado e, também, estabelece que o mesmo deve agir de maneira positiva realizando amplas prestações estatais, essa segunda função carrega consigo os direitos fundamentais sociais que são aqueles que o Estado deve prestar para o indivíduo (Alexy, 2008 *apud* Angelucci, 2013). Logo, o direito ao mínimo existencial é o único direito definitivo a princípio, assume caráter de norma e não se sujeita ao ponderamento (Angelucci, 2014). Paralelamente, ademais, há de se dizer que o conceito do mínimo existencial tem como bússola para encontrar seu norte a realização concreta do princípio da dignidade da pessoa humana em sua dimensão mais elementar, ou seja, corresponde ao mínimo direito que necessita o indivíduo para que possa gozar de uma ínfima fração de liberdade fática (Angelucci, 2014), que, como afirma o autor, "[...] implica em uma liberdade real de escolhas (autonomia) e, portanto, em uma vida minimamente digna" (Angelucci, 2014, n.p.).

Não obstante o caráter normativo e a essencialidade do mínimo existencial, há de se reconhecer que a sua efetivação prática encontra limites fáticos e materiais, traduzidos na chamada reserva do possível. Essa teoria, intimamente ligada à questão da eficácia dos direitos sociais, é delineada por Dirley da Cunha Júnior (2007), citado por Ferreira (2016), afirma que a concretização desses direitos depende da capacidade econômica dos cofres públicos, que tem o dever de possuir os recursos necessários para satisfazer as prestações materiais reclamadas. Portanto, tal teoria, surge como um contrapeso ao mínimo existencial, atuando como uma limitação para a sua concretização material – ou seja, para a efetiva garantia de determinado direito.

Nessa esteira, Ana Paula de Barcellos (2008, p. 261-262 *apud* Ferreira, 2016, p. 15) explica que a reserva do possível "procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas", de modo que, ainda que juridicamente seja possível exigir do Estado a efetivação de um direito social, a ausência de recursos inviabiliza sua realização prática, conforme é apontado por Ferreira (2016). Assim, "pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa [...] se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo" (Barcellos, 2008, p. 261-262 *apud* Ferreira, 2016, p. 15).

Sob essa ótica, não se pode defender que todos os direitos sociais sejam concretizados de forma irrestrita, sob pena de inviabilizar o próprio funcionamento do Estado, por isso, a reflexão acerca da convivência harmônica entre o mínimo existencial e a reserva do possível revela-se imprescindível, pois este último instituto atua como um limitador racional de efetivação de direitos, impedindo que recursos públicos sejam despendidos de maneira irrazoável em demandas que não estejam abarcadas pelo núcleo essencial da dignidade humana (Ferreira, 2016). Conforme observa Luís Fernando Sgarbossa (2010, p. 346 *apud* Ferreira, 2016, p.15), "o principal mérito da reserva do possível [...] está em impor um limite máximo às pretensões individuais em face do Estado Social, excluindo demandas desarrazoadas".

Outrossim, Sarlet (2013) afirma que a acepção de um direito bem como uma garantia fundantes materialmente condicionados à assegurar uma vida com dignidade foi pioneiramente elaborado na dogmática da Alemanha, e os debates sobre um mínimo existencial começaram a ganhar palco com o vigor da Lei Fundamental em 1949. Continua, dizendo que o publicista Otto Bachof na doutrina do Pós-Guerra, foi pioneiro em defender a chance de haver o reconhecimento de um direito subjetivo que assegurasse a uma garantia legalmente respaldada de recursos indispensáveis, ou seja, mínimos para uma existência digna, considerou então, que o princípio da dignidade da pessoa humana não exige somente a garantia da liberdade, mas também uma mínima segurança social, visto que, "[...] sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana seria sacrificada" (Sarlet, 2013, p. 3).

A título de exemplificar essa ideia, há de dizer: "Por esta razão, o direito à vida e à integridade corporal (art. 2º, inc. II, da LF) não pode ser concebido meramente como proibição de destruição da existência, isto é, como direito de defesa, impondo, ao revés, também uma postura ativa no sentido de garantir a vida." (Barchof, 1954, p. 42-43 *apud* Sarlet, 2013, p. 3). Posteriormente a contribuição teórica de Otto, o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha reconheceu o direito subjetivo a um indivíduo que carecia de amparo material do Estado, fundamentando, de forma isonômica conforme no postulado da dignidade da pessoa humana, liberdade e direito à vida, que o indivíduo em sua qualidade autônoma e responsável, tem de ser visto como detentor de direitos e obrigações, implicando precipuamente na conservação de suas condições de existência (Sarlet, 2013). Observando ao exposto, há de citar essa passagem:

> Neste sentido, o que se afirma é que o indivíduo deve poder levar uma vida que corresponda às exigências do princípio da dignidade da pessoa humana, razão pela qual o direito à assistência social - considerado, pelo menos na Alemanha e, de modo geral, nos países que integram a União Europeia, a principal manifestação da garantia do mínimo existencial – alcança o caráter de uma ajuda para a autoajuda (Hilfe zur Selbsthilfe), não tendo por objeto o estabelecimento da dignidade em

> si mesma, mas a sua proteção e promoção. (Neumann, 1995, p. 425 *apud* Sarlet, 2013, p. 5).

Em síntese, percebe-se que a efetivação do mínimo existencial e, consequentemente, da dignidade da pessoa humana, transcende a mera previsão normativa e demanda a adoção de mecanismos concretos de realização dos direitos sociais (Vieira; Brito, 2023). A Constituição Federal de 1988 representou, portanto, um marco nesse sentido, ao alçar a dignidade da pessoa humana à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito e consolidar um extenso rol de direitos fundamentais, entre os quais se destacam aqueles de natureza social, uma forte crítica que urge ser explanada é que falar sobre tais direitos em um país declarado democrático é de certa forma redundante, visto que, a Constituição brasileira elenca um extenso rol de direitos fundamentais com caráter garantir, o que torna por si só a democracia do Brasil, garantista (Vieira; Brito, 2023).

Contudo, a simples positivação desses direitos não é suficiente para garantir sua concretude, é necessário que o Estado e seus agentes atuem de forma garantista, assegurando condições reais para a efetivação do mínimo existencial, conforme afirmam Viera e Brito (2023). Nesse contexto, de acordo com os autores supracitados, é possível dizer que o garantismo constitucional revela-se essencial, pois busca dar materialidade às promessas constitucionais e superar os entraves políticos, econômicos e orçamentários que ainda dificultam a concretização dos direitos sociais no Brasil.

3 O ACESSO À EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O TEMA À LUZ DA TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOCIAL

Compreendida, então, a íntima relação que o mínimo existencial compartilha com a dignidade da pessoa humana e como esses dois elementos dialogam para se complementarem, cabe adentrar agora, no precípuo objeto que nomeia o então artigo

que é o acesso à educação enquanto direito social. Sob tal perspectiva, no escopo que abrange o ordenamento jurídico do Brasil, a educação é um direito fundamental de natureza social reconhecido e positivado na Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, que o faz em seu artigo 6°, para tanto, a proteção destinada a tal direito perpassa a esfera dimensional de interesses considerações intrínsecos por apresentar caráter individual (Duarte, 2007). Nesse sentido, ainda complementa:

> Assim, embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar. (Duarte, 2007, p.697).

Ademais, cabe reiterar que o direito à educação é classificada como um direito social de segunda dimensão, diferentemente dos de primeira dimensão que tangem as liberdades individuais, visando uma maior autonomia individual e para isso o Estado deveria minimizar a sua atuação e intervenção, já agora, os diretos sociais necessitam da direta operação do Estado para exercer uma prestação positiva, ou seja, prevista em lei, para tentar equalizar as realidades de todos os indivíduos na medida do possível (Reis, 2022). Assim, Reis (2022, p. 253) vai dizer: "[...] direitos sociais –, que são direitos de prestação em sentido amplo, pois dizem respeito à intervenção do Estado para a criação de procedimentos e garantias judiciais [...]". Ainda em complemento, Baruffi (2011, p. 146) aponta que "[...] a positivação do direito à educação como um direito social fundamental se constitui em efetivo avanço em relação às constituições anteriores, enquanto direito subjetivo a ser realizado.".

Nessa esteira, o autor complementa trazendo a definição de direitos sociais segundo Alexandre de Moraes, que diz estes como "direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas de observância obrigatória em um Estado Democrático de direito [...]", e tem ainda o objetivo de melhorar as condições

de vida dos menos privilegiados, tendo como alvo tornar concreta a igualdade social (Moraes, 2014, p. 203 *apud* Reis, 2022, p. 253). Falar sobre a educação é entender que a Constituição materialmente prevê e garante esse direito a todos, estabelecendo um ideal real e igualitário para todo um povo quanto ao seu acesso e concretização, daí vem a sua importância enquanto direito basilar do Estado, sobre isso, Reis assevera que:

> Tal direito possui grande relevância na concretização dos valores tutelados pelo diploma constitucional, estando intimamente ligado aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, visto que a educação conserva sua importância na construção de um patamar mínimo de dignidade para todos (Reis, 2022, p. 253-254).

No artigo 205 da Constituição, é possível observar que foi ali anunciado a missão em torno de desenvolver a educação que é a promoção do pleno desenvolvimento do indivíduo, o preparo para que seja capaz de exercer a sua cidadania enquanto detetor de direitos e deveres, além da qualificação profissional para o trabalho (Reis, 2022). Para que tal direito fundamental, pudesse ser efetivado com a qualidade que precisa, conforme Reis (2022), o legislador ao redigir o texto constitucional preocupou-se em estabelecer uma série de requisitos:

> [...] como a igualdade de condições para o acesso à escola e permanência nela, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a autonomia universitária, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a gestão democrática do ensino público, a garantia do padrão de qualidade de piso salarial profissional para os professores, entre outras prerrogativas; tudo visando a garantir a máxima efetivação desse direito e o pleno desenvolvimento dos indivíduos (Reis, 2022, p. 254).

Além dos requisitos expressamente delineados pelo legislador constituinte no artigo 206 da Constituição da República Federativa do Brasil, a compreensão dos elementos constituintes do direito à educação demanda também a consideração dos parâmetros internacionais que orientam sua efetivação. Nesse sentido, Guilherme

Henrique Bento Reis (2022) socializando as ideias do Comentário Geral n.º 13, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, o qual estabelece que toda educação, em qualquer nível, deve observar quatro características essenciais: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade.

A disponibilidade exige que o Estado mantenha instituições de ensino e programas educacionais em quantidade suficiente, dotados de infraestrutura adequada, corpo docente qualificado e recursos pedagógicos mínimos. Já a acessibilidade abrange as dimensões jurídica, física e econômica, garantindo acesso universal e sem discriminação, localização geográfica razoável das escolas e progressiva gratuidade das etapas educacionais superiores. A aceitabilidade, por sua vez, refere-se à pertinência, qualidade e adequação cultural dos conteúdos e métodos de ensino, devendo estar em consonância com os objetivos constitucionais da educação.

Por fim, a adaptabilidade impõe que o sistema educacional seja flexível e capaz de responder às transformações sociais, às especificidades culturais e às necessidades dos diferentes grupos e estudantes. Conforme destaca Reis (2022), tais características operam de forma interdependente e revelam que a efetivação do direito social à educação pressupõe políticas públicas articuladas, orientadas pelos princípios constitucionais da igualdade de condições, do pluralismo, da liberdade de ensinar e aprender, da gratuidade e da gestão democrática, todos destinados a concretizar os objetivos fundamentais da República, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Diante do exposto, urge trazer um conceito sobre a educação, segundo a Unesco (2008 *apud* Reis, 2022), tal concepção se manifesta por programas educacionais que são elaborados com o objetivo de proporcionar aos estudantes uma compreensão mais profunda de uma ou mais disciplinas, buscando principalmente prepará-los para a continuidade dos estudos, seja no mesmo nível ou em um nível mais avançado, tais programas, geralmente desenvolvidos no ambiente escolar, podem incluir ou não

componentes de formação profissional, mas sua conclusão não assegura necessariamente uma qualificação de valor no mercado de trabalho. A partir disso, nota-se que a educação encontra um fim em si mesma, voltada para que a pessoa se desenvolva tanto em suas questões individuais quantos em questões que abraçam a sociedade, ou seja, volta-se para a satisfação humana.

À luz da ordem constitucional inaugurada em 1988, a educação revela-se como um dos instrumentos mais expressivos de concretização da dignidade da pessoa humana, fundamento máximo do Estado Democrático de Direito. Isso porque, conforme Reis (2022), a educação amplia as capacidades humanas, promove autonomia moral e intelectual e permite que o indivíduo compreenda criticamente a realidade social, facultando-lhe condições de participar ativamente dos espaços públicos e de exercer sua cidadania em plenitude. Nessa mesma direção, Boto (2005) evidencia que o processo educativo desempenha papel central na formação dos sujeitos, contribuindo não apenas para o aperfeiçoamento de habilidades cognitivas, mas também para a construção de identidades, valores e sentidos de pertencimento que integram a dimensão existencial da dignidade. A literatura de Saveli e Terneiro (2012) reforça que a dignidade humana não pode ser compreendida apenas em seu viés biológico ou material, pois abarca igualmente a possibilidade de desenvolvimento cultural e social, sendo a educação o mecanismo indispensável para que tal desenvolvimento se efetive de modo igualitário. Sob tal escopo de observação, extrai-se da obra de Saveli e Terneiro (2012) o seguinte trecho:

> A educação se constitui como um importante meio de acesso aos bens culturais e um caminho para a emancipação dos sujeitos, pois é por meio dela que adquirimos conhecimentos necessários para melhor participar, de modo autônomo e consciente, nos diferentes espaços sociais e políticos e também no mundo profissional (Saveli; Terneiro, 2012, p. 53).

Assim, ao favorecer a inclusão, reduzir desigualdades, promover a liberdade real e viabilizar a participação crítica na vida comunitária, a educação transforma-se em verdadeira expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, funcionando como eixo estruturante das condições necessárias para que cada indivíduo possa autodeterminar-se e construir seu próprio projeto de vida dentro da sociedade. Sob tal perspectiva, Reis escreve os seguintes trechos:

> Os direitos fundamentais são o centro de proteção da dignidade da pessoa e se estabelecem na visão de que a Constituição é o documento adequado, com força vinculativa máxima, para assegurar essa defesa. O núcleo da proteção de direitos está na pessoa humana, que é a razão do início e do fim de todo direito (Reis, 2022, p. 252). A dignidade da pessoa humana, como principal garantia estatal, e a proteção dela em diplomas legais, nacionais e internacionais possibilitam o crescimento do indivíduo ao assegurar condições de sobrevivência. A educação insere-se neste cenário de garantia de um patamar mínimo de dignidade aos indivíduos, abrangendo, entre outras concepções, um processo de formação, de desenvolvimento da vida familiar, de convivência humana e movimentos sociais (Reis, 2022, p. 267).

Nesse contexto, a educação assume posição central na composição do mínimo existencial social, uma vez que integra o núcleo essencial de prestações indispensáveis para a concretização da dignidade da pessoa humana, nessa ótica Baruffi (2011, p. 150), se expressa no sentido que “O direito à educação, pelo menos a fundamental, é parte da condição de dignidade da pessoa humana e integra o que se chama de mínimo existencial.”. Sarmento (2016) sustenta que o mínimo existencial representa o conjunto de condições materiais mínimas necessárias para que o indivíduo conduza sua própria vida com autonomia, e entre tais condições inclui, de modo explícito, o acesso à educação básica de qualidade, por ser ela o instrumento por excelência de desenvolvimento das capacidades humanas e de inclusão social.

Nessa mesma linha, Souza e Santos Filho (2016) afirmam que a teoria do mínimo existencial exige que o Estado assegure prestações que permitam ao indivíduo construir

sua autonomia moral, intelectual e profissional, e que a educação se apresenta como uma das prestações mais relevantes para tal fim, por possibilitar a formação cidadã e o acesso a oportunidades reais de participação social. Complementando esse entendimento, Vieira e Brito (2023) destacam que os direitos sociais que compõem o mínimo existencial, inclusive a educação, devem ser objeto de proteção prioritária pelo Estado, pois constituem o núcleo duro do projeto constitucional de justiça social, sendo a educação um dos pilares para romper ciclos intergeracionais de pobreza e viabilizar a igualdade material. Assim sendo, ao assegurar desenvolvimento cognitivo, inserção social e condições concretas para o exercício da cidadania, a educação não apenas integra o mínimo existencial, mas o expande, funcionando como eixo estruturante para que cada indivíduo alcance um patamar mínimo de dignidade compatível com os objetivos fundamentais da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo geral demonstrar que o acesso à educação constitui um direito social fundamental diretamente relacionado à concretização da dignidade da pessoa humana, analisando-o à luz da teoria do mínimo existencial e do arcabouço normativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Buscou-se evidenciar que a efetivação desse direito não é mera opção política, mas obrigação estatal indispensável para o desenvolvimento humano e para a realização dos objetivos constitucionais.

No primeiro tópico, constatou-se que os direitos sociais surgiram historicamente como resposta às desigualdades produzidas pelas transformações econômicas e sociais dos séculos XVIII e XIX, assumindo caráter prestacional e vinculando o Estado ao dever de garantir condições materiais mínimas para uma vida digna. A Constituição de 1988 conferiu a esses direitos lugar de destaque, reconhecendo-os como fundamentais, dotados de eficácia imediata e essenciais para a promoção da igualdade material. Essa

evolução histórica e normativa reforça que o cumprimento dos direitos sociais não é facultativo, mas expressão do próprio projeto constitucional brasileiro, que se orienta pela superação da pobreza e pela redução das desigualdades.

O estudo também evidenciou, a partir do primeiro tópico, que a efetividade dos direitos sociais constitui requisito para a realização da liberdade em sentido substancial. Não basta assegurar direitos formais; é necessário garantir condições reais para que os indivíduos possam exercer plenamente sua cidadania. Assim, os direitos sociais funcionam como instrumentos de concretização de justiça distributiva e de igualdade de oportunidades, sendo indispensáveis para conferir efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana.

No segundo tópico, aprofundou-se a análise sobre o mínimo existencial, compreendido como o conjunto de prestações essenciais que o Estado deve assegurar para garantir uma existência digna. Verificou-se, neste cenário, que essa teoria opera como limite material ao poder estatal, impondo a necessidade de proteção prioritária das condições básicas de sobrevivência e desenvolvimento humano. Além disso, demonstrou-se que o mínimo existencial está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana, funcionando como seu núcleo material e orientando a atuação dos poderes públicos na formulação de políticas sociais.

Ainda no segundo tópico, destacou-se que a reserva do possível não pode ser utilizada de forma indiscriminada para justificar omissões estatais na implementação dos direitos sociais. Quando estiver em jogo o núcleo mínimo desses direitos, especialmente aqueles relacionados à dignidade, a atuação estatal torna-se inafastável. Desse modo, o Poder Judiciário possui papel importante ao assegurar a realização desse mínimo, especialmente em contextos de vulnerabilidade social ou de falhas estruturais na implementação das políticas públicas.

No terceiro tópico, verificou-se que a educação ocupa posição central dentro do mínimo existencial social, na medida em que constitui não apenas um direito social, mas também um instrumento de emancipação individual e transformação social.

Demonstrou-se que a educação é fundamental para o desenvolvimento das capacidades humanas, para a formação da cidadania, para a inclusão social e para a superação das desigualdades estruturais históricas. A Constituição Federal impõe ao Estado o dever de garantir educação básica obrigatória e gratuita, demonstrando que tal direito integra o núcleo mais essencial da proteção social.

Para findar, evidenciou-se no terceiro tópico que o acesso efetivo à educação que é compreendido não apenas como uma matrícula ou mera estatística, mas sim como permanência e qualidade é indispensável para romper ciclos de pobreza e oferecer oportunidades reais de ascensão social, como também capacitação para solucionar os desafios contemporâneos cada vez mais pulsantes. A educação, portanto, deve ser tratada como prioridade absoluta nas políticas públicas e como direito cuja proteção não admite retrocessos. Conclui-se que assegurar a educação como elemento central do mínimo existencial é garantir não apenas a dignidade individual, mas também a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, justa e igualitária.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que o acesso à educação constitui um dos elementos centrais do mínimo existencial social, desempenhando papel estruturante na promoção da dignidade da pessoa humana. A educação não se limita à transmissão de conhecimentos, mas atua como instrumento de desenvolvimento das capacidades humanas, de emancipação individual, de inclusão social e de efetivação material da cidadania. A teoria do mínimo existencial, ao delimitar prestações estatais indispensáveis à vida digna, reforça a posição privilegiada da educação no catálogo dos direitos sociais, impondo ao Estado o dever de garanti-la de forma prioritária. Ainda que a reserva do possível estabeleça limites à atuação estatal, tais restrições não podem prevalecer quando estiver em exame o núcleo essencial da proteção fundamental, núcleo no qual a educação se insere de forma incontornável.

A Constituição de 1988, ao eleger a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e ao reconhecer a educação como direito fundamental, consolidou um compromisso estatal inadiável: assegurar condições reais de acesso,

permanência e qualidade no processo educacional. A educação, assim, deve ser compreendida como investimento estruturante, capaz de romper ciclos de pobreza, promover igualdade de oportunidades e fortalecer o regime democrático. Conclui-se, portanto, que a garantia do acesso universal e igualitário à educação não é escolha administrativa, mas imposição constitucional irrenunciável. A efetivação desse direito representa condição indispensável para a realização do projeto constitucional brasileiro, orientado à construção de uma sociedade justa, solidária e democrática. A educação, integrante indissociável da dignidade humana, deve permanecer no centro das prioridades estatais, sob pena de comprometimento de toda a ordem constitucional.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. Direitos humanos e direitos fundamentais: conceito, objetivo e diferença. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho**, [s.v.], [s.n.], p. 22-31, 2019.

ALVIM, Arruda. Direitos sociais: qual é o futuro? *In*: Superior Tribunal de Justiça. **Doutrina: edição comemorativa – 20 anos**. Brasília: STJ, 2009. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/dout20anos/article/download/3426/3550. Acesso em: 19 out. 2025.

ANGELUCCI, Paola Durso. Mínimo existencial: conceito e conteúdo. **Revista de Iniciação Científica e Tecnológica da Unoesc,** Joaçaba, v. 3, n. 1, 2014.

BARUFFI, Helder. O direito à educação na Constituição de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de justiça. **Educação e Fronteiras On-Line,** Dourados/MS, v. 1, n. 3, p. 146-159, set.-dez. 2011.

BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidade e universalismos. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?** Material de apoio – Direito Constitucional. [s.l.]: [s.n.], [2013?]. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007.

FARIA S, Clóvis Renato Costa. A fragilização dos direitos fundamentais de segunda dimensão pelo poder judiciário e suas consequências sócio-jurídicas. *In*: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, **Anais...,** Fortaleza, 2020, 2010.

FERREIRA, Pedro Henrique Azevedo Lopes. A judicialização dos direitos sociais: a realidade brasileira e o embate entre a teoria do mínimo existencial e a teoria da reserva do possível. **Themis**: Revista Jurídica, Fortaleza, 2015.

MARTINEZ, Vinício Carrilho; MONTES NETTO, Carlos Eduardo. Ética dos Direitos Humanos: princípios, características e elementos. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 11, p. 708-723, out. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional:** um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 4. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

REIS, Guilherme Henrique Bento. O direito à educação e a desigualdade social: acesso, qualidade e permanência em um ensino universalizado. **Boletim Científico ESMPU,** Brasília, a. 21, n. 59, p. 251-272, jul.-dez. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional,** Florianópolis, v. 1, n. 01, p. 29-44, dez. 2013.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade,** Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016..

SAVELI, Esméria de Lourdes; TENREIRO, Maria Odete Vieira. A educação enquanto direito social: aspectos históricos e constitucionais. **Revista Teoria e Prática da Educação,** Ponta Grossa, v. 15, n. 2, p. 51-57, mai.-ago. 2012.

SOUZA, Mário Henrique de; SANTOS FILHO, Sírio Vieira dos. A teoria do mínimo existencial: uma aplicação prática ao princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo,** São Bernardo do Campo, v. 22, n. 2, jul.-dez. 2016.

TAIAR, Rogerio. A nova dimensão dos direitos humanos e sua relação com a dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,** v. 106-107, p. 351-372, 2012.

VIEIRA, Taise Daiana Lopes Lessa; BRITO, Marcelo Palma de. Direitos sociais, mínimo existencial e garantismo constitucional. **Revista Desenvolvimento Social,** Montes Claros, v. 29, n. 2, p. 146-161, jul.-dez. 2023.

WEBER, Thadeu. A ideia de um "mínimo existencial" de J. Rawls. **Kriterion**: Revista de Filosofia, Belo Horizonte, n. 127, p. 197-210, jun. 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Direitos humanos: novas dimensões e novas fundamentações. **Revista Direito em Debate,** Ijuí, v. 11, n. 16-17, 2013.

A INTERFERÊNCIA DA CONGÊNICA MUTABILIDADE DA PROVA EM VÍDEO NOS STANDARDS PROBATÓRIOS DA DECISÃO DE PRONÚNCIA

Ana Rosa Campos[1]
Maria Paula Matos Medeiros[2]
Marina Quirino Itaborahy[3]

RESUMO

O presente artigo possui como principal temática o inadequado procedimento aplicado pelos magistrados frente às provas em vídeo, quando da decisão de pronúncia. A hipótese fixa-se na discussão de que os juízes, em grande parte dos casos, não submetem previamente as provas em vídeo à devida perícia técnica antes de apresentá-las ao corpo de jurados no Tribunal do Júri. Logo, compreende-se que faz-se necessária a promoção de letramento digital e visual dos operadores do direito, de modo a desenvolver e aplicar uma compreensão crítica, específica e confiável sobre o manuseio, a interpretação e a valoração das provas digitais no processo penal, compreendendo, também, as necessidades e cuidados específicos que demandam, antes de serem submetidas à valoração e interpretação. A metodologia compreende a revisão bibliográfica e análise da legislação e jurisprudência, abordagem essa utilizada para investigar as diretrizes das atuais normas criminais ante os protocolos necessários para o combate à manipulação e fraude de provas em vídeo e qual procedimento é implantado nos casos que contenham esses elementos probatórios. Como considerações finais, destacou-se que no Brasil inexiste um procedimento específico para o tratamento das provas em vídeo e uma ausência dos

[1] Mestre em Segurança Pública, pela Universidade do Estado de Minas Gerias. Professora no curso de Direito, do Centro Universitário UNIFACIG. Escrivã da PCMG.anarosacampos.arc@gmail.com, http://lattes.cnpq.br/2644507036369672.

[2] Graduanda em Direito, pelo Centro Universitário UNIFACIG. Estagiária de gabinete da Vara Única do Fórum da Comarca de Espera Feliz – MG.), Correio eletrônico: mariapaulamatos1234adc@gmail.com; Currículo Lattes:https://lattes.cnpq.br/8410574846491609

[3]Mestranda em Direito e Inovação, pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Internacional Signorelli. Professora no curso de Direito, do Centro Universitário UNIFACIG.marinaitaborahy.juris@gmail.com, http://lattes.cnpq.br/1990874737685578.

Tribunais em submeter tais provas à uma perícia técnica.

Palavras-chave: Provas digitais; *in dubio pro societate*; Tribunal do Júri; Direito Penal simbólico.

ABSTRACT

The present article has as its main theme the inadequate procedure applied by judges regarding video evidence when issuing a pronúncia decision (order to proceed to trial before the Jury Court). The central hypothesis lies in the discussion that judges, in most cases, do not previously subject video evidence to the proper technical examination before presenting it to the jury in the Court of Jury. Thus, it is understood that it is necessary to promote digital and visual literacy among legal practitioners, in order to develop and apply a critical, specific, and reliable understanding of the handling, interpretation, and evaluation of digital evidence in criminal proceedings, also considering the specific needs and precautions required before such evidence is subjected to assessment and interpretation. The methodology includes a bibliographic review and an analysis of legislation and case law, an approach used to investigate the guidelines of current criminal norms in light of the necessary protocols for combating manipulation and fraud of video evidence, as well as the procedures adopted in cases containing such evidentiary elements. As final considerations, it was highlighted that in Brazil there is no specific procedure for the treatment of video evidence and that the Courts fail to submit such evidence to technical expertise.

Key-words: Digital evidence; *in dubio pro societate*; Jury Trial; symbolic criminal law.

INTRODUÇÃO

A inserção progressiva de tecnologias digitais na vida cotidiana, tem transformado não apenas as relações sociais, mas também as práticas institucionais, incluindo o funcionamento do sistema de justiça penal. No contexto dessa transformação, destaca-se o uso crescente de provas em vídeo nos processos criminais nos quais elementos audiovisuais passam a desempenhar um papel central na formação da convicção dos jurados. Embora tal avanço pareça representar um aprimoramento probatório, a ausência de um procedimento técnico específico e rigoroso para o tratamento desses tipos de provas revela uma lacuna preocupante no sistema processual penal brasileiro, a qual exige atenção não apenas sob a ótica da técnica jurídica, mas também sob a perspectiva dos direitos humanos.

A utilização de vídeos como elementos de prova, se não acompanhada por

mecanismos efetivos de controle, como o respeito a cadeia de custódia através de procedimentos que garantem a integridade, autenticidade e credibilidade da prova, como a perícia especializada e a análise crítica das condições de produção e reprodução das imagens, pode comprometer gravemente garantias fundamentais do acusado, como a ampla defesa, o contraditório e, sobretudo, a presunção de inocência. Em especial no Tribunal do Júri, em que o julgamento é realizado por cidadãos da sociedade civil que representam o homem médio, em sua maioria leigos na ciência processual penal, a exibição de imagens potencialmente manipuláveis ou de forte apelo emocional, sem qualquer filtragem técnica prévia, pode conduzir à violação do devido processo legal e à formação de juízos de culpabilidade baseados em percepções subjetivas, e não em critérios objetivos e racionalmente verificáveis.

A Constituição Federal, em seu artigo 5°, inciso XXXV, dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", ou seja, é dever do Estado garantir não apenas o acesso à justiça, mas também um julgamento justo e imparcial. Esse dever abrange a responsabilidade de assegurar que as provas admitidas em juízo respeitem princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, o que inclui o direito de não ser condenado com base em elementos cuja origem, autenticidade ou integridade não foram devidamente verificadas.

A prova audiovisual, por sua natureza subjetiva, manipulável e polissêmica, requer, portanto, um olhar técnico qualificado, função essa que não pode ser substituída por opiniões subjetivas ou pelo senso comum dos envolvidos no processo XXX. Nesse cenário, a figura do perito assume um papel indispensável, uma vez que cabe à figura do *expert* fornecer ao julgador, togado ou leigo, os subsídios necessários para uma correta compreensão e valoração do material probatório.

Ademais, é urgente a promoção de letramento digital e visual entre os operadores do direito, a fim de que se desenvolva uma compreensão crítica acerca da linguagem audiovisual. A familiaridade cotidiana com imagens e vídeos não se confunde com a capacidade técnica de interpretar seus significados, limitações e potenciais

distorções. Em um tempo em que as imagens circulam com rapidez e naturalidade, é preciso formar um olhar atento e epistemicamente responsável, capaz de distinguir entre o que se apresenta como verdade e aquilo que, de fato, pode ser considerado como prova válida no processo penal.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo geral questionar a existência de um procedimento específico frente às provas em vídeo na fase de pronúncia dos processos criminais. Será realizada análise do Código de Processo Penal brasileiro a fim de que se possa verificar: critérios legais para constatar a autenticidade de conteúdos digitais; protocolos técnicos de análise forense digital; previsões sobre o papel do perito e do assistente técnico em provas digitais de alta complexidade; adequação da cadeia de custódia para provas em vídeo.

As principais indagações a serem esclarecidas são: de que modo os tribunais brasileiros têm tratado as provas em vídeo no âmbito do Tribunal do Júri, especialmente na fase de pronúncia? Em que medida a ausência de um procedimento técnico específico, com a devida atuação pericial, pode comprometer as garantias processuais e os direitos humanos do acusado?

São objetivos específicos do artigo: a) investigar as peculiaridades das provas em vídeo; b) analisar como é regulamentado a custódia das provas em vídeo no Código de Processo Penal (CPP) brasileiro; c) compreender se o procedimento do CPP brasileiro se adapta para as evoluções probatórias; d) analisar casos concretos de provas em vídeo apresentadas nos Tribunais do júri brasileiros.

Para alcançar tais pretensões, será empregada metodologia de natureza básica, descritiva, de cunho exploratório, tratando-se de procedimento bibliográfico, de abordagem qualitativa, e análise da legislação e jurisprudência.

1 AS PECULIARIDADES DA PROVA EM VÍDEO NOS PROCESSOS

A proliferação de imagens digitais tem transformado profundamente a maneira

como a vida é visualizada e compreendida. A partir disso, Sherwin (2011) aborda acerca do "barroco digital", que, assim como no movimento artístico europeu que vigorou durante os séculos XVI a XVIII, é marcado por excessos visuais e dúvidas sobre a realidade. O barroco digital gera uma experiência estética intensa, mas também uma crise na representação e na confiança na imagem como fonte de verdade. No contexto jurídico, essa condição manifesta-se na migração do direito para a tela, onde a verdade e a justiça tornam-se cada vez mais dependentes da produção e interpretação de elementos digitais (Sherwin, 2011, p. 14-22).

Com a frequente utilização de vídeos como provas em processos penais, Badaró alerta sobre a "congênita mutabilidade" desses elementos, o que as torna suscetíveis a contaminações e manipulação, motivo pelo qual exige-se um cuidado extremo para preservar sua integridade e confiabilidade no contexto forense (Badaró, 2022, p. 709).

Experimentos conduzidos por Caruso, Burns e Converse (2016), revelaram, por exemplo, como um vídeo reproduzido em câmera lenta pode alterar a percepção subjetiva do tempo, levando o espectador a inferir que o agente teve um período mais extenso para deliberar sobre sua ação. Esse efeito evidencia que, além dos dados objetivos, elementos como a velocidade de reprodução e a estrutura narrativa do vídeo desempenham um papel crucial na formação de múltiplas interpretações acerca da intencionalidade dos atos (Caruso, 2016, p.01).

Apesar de sua natureza instável e das frequentes falhas, Guedes discute uma acentuada tendência processual marcada pela supervalorização das provas em vídeo, às quais se atribui, habitualmente, um *status* de verdade absoluta no âmbito jurídico-penal. Tais registros visuais são frequentemente tratados como evidências robustas, autônomas e suficientes para fundamentar a decisão do julgador, dispensando, muitas vezes, uma análise criteriosa ou qualquer questionamento sobre seu conteúdo (Guedes, 2023, p. 24-27) .

Essa crítica encontra respaldo empírico na pesquisa realizada por Riccio, Silva, Guedes e Mattos, que analisou a utilização da prova em vídeo nos processos penais dos

Tribunais de Justiça de Minas Gerais e São Paulo, no período de 2009 a 2012. O estudo constatou que, na maioria dos casos, juízes e desembargadores sequer assistem ao vídeo que fundamenta suas decisões (Riccio, 2016, p. 08-11).

Outra prática recorrente dos Tribunais em relação a esse tipo de prova é aquela denunciada por Edmond (2013, p. 01-06). Trata-se da confiança deslocada e excessiva depositada nos chamados "especialistas *ad hoc*" — indivíduos que, embora não possuam formação técnica, são considerados aptos pelo juiz a interpretar provas audiovisuais, com base apenas em sua experiência pessoal ou na frequência com que aquela situação é vivenciada no dia a dia forense, como o que ocorre com a confiança extrema depositada na figura dos policiais.

O autor destaca que esse fenômeno ocorre, por exemplo, quando policiais que já conhecem o réu são convocados a reconhecê-lo em imagens de vídeo, ou quando testemunhas afirmam identificar um suspeito após assistirem repetidamente à gravação, mesmo que esta apresente baixa qualidade. Nesses casos, presume-se equivocadamente que o simples hábito de assistir a vídeos confere à pessoa a habilidade de identificar com precisão os elementos técnicos e contextuais envolvidos, desconsiderando a complexidade inerente à análise especializada de imagens e a necessidade de uma perícia adequada (Edmond, 2013, p. 01-06).

Essa realidade evidencia a falta de investimento e preparo institucional para o tratamento adequado das provas digitais. Muitas vezes, tais elementos são admitidos sem a observância dos critérios técnicos e jurídicos necessários, sendo analisados de forma superficial ou, em casos ainda mais graves, sequer assistidos antes de servirem de base para o veredito final. Trata-se de uma fragilidade que compromete a legitimidade do processo penal e expõe os riscos da dependência acrítica desses meios de prova.

2 DO LETRAMENTO DIGITAL À GARANTIA DE FIDEDIGNIDADE DAS PROVAS EM VÍDEO

Conforme mencionado anteriormente, esse trabalho tem como objetivo abordar

a existência de um procedimento adequado para o tratamento, valoração e interpretação das provas em vídeo nos processos criminais. Seguindo essa linha, apresenta-se uma breve abordagem quanto aos procedimentos estabelecidos nos artigos 155 a 184 do Código de Processo Penal brasileiro quanto à cadeia de custódia da prova, ressaltando a importância de se estabelecer uma conexão entre os critérios legais já estabelecidos e as novas necessidades oriundas das especificidades das provas em vídeo.

De acordo com Nucci, a prova tem como finalidade demonstrar de forma clara e inequívoca a veracidade ou autenticidade de determinado fato. Trata-se de um instrumento voltado a convencer o juiz sobre a realidade de um acontecimento, tornando-o perceptível e evidente no contexto do processo (Nucci, 2022, p. 28-33).

O convencimento do juiz só é formado de forma segura e confiável se a instrução probatória respeita a cadeia de custódia da prova e, por conseguinte, promove a possibilidade de o magistrado atingir o mais próximo possível de uma decisão justa e adequada aos fatos. Nesse sentido, Prado (2021, p. 144):

> A valoração da prova, seja para qualquer fim, por sua vez cuida da corroboração de uma hipótese e se consubstancia em um juízo de valor relativamente ao grau de convencimento alcançado pelo juiz a partir do exame de determinado elemento probatório.

Dada a importância das provas para o processo, o Código de Processo Penal, instituiu um sistema de proteção de provas criminais denominado “cadeia de custódia”, com sua definição estabelecida no no art. 158-A, do Código de Processo Penal.

> Art. 158-A. Considera-se cadeia de custódia o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte.

Esse instituto possui a finalidade de assegurar a dignidade da pessoa humana e o devido processo legal, considerando que o “processo penal é constituído para servir de

base ao justo procedimento de apuração da existência da infração penal e de quem seja seu autor" (Nucci, 2022, p. 02).

Nesse sentido, assim como qualquer outro meio de prova, a prova digital deve ser obtida por meios técnicos adequados, sendo que a verificação de sua autenticidade e de sua eficácia probatória depende, em muitos casos, da atuação especializada do perito (Guedes, 2023, p. 48). Considerando tal contexto, o art. 158-B, inciso VII, cumulado com o art. 158-C e seus respectivos parágrafos, do CPP, dispõe acerca do regramento quanto à submissão das provas à exames periciais.

Ao falar em atuação especializada, remete-se diretamente à prova pericial, a qual possui o papel fundamental de esclarecer pontos técnicos ou científicos por meio de especialistas, uma vez que não é cabível esperar que juízes e jurados detenham conhecimento suficiente sobre todo e qualquer assunto. Sendo assim, é necessário contar com profissionais qualificados que auxiliem o julgador a compreender com qualidade as provas que compõem o contexto probatório, antes de emitir sua decisão. Na mesma linha de intelecção, dispõe Taruffo:

> Nem os juízes nem os jurados são oniscientes e este é um problema em todos os sistemas probatórios. (...) Por isso, todos os sistemas processuais têm que utilizar algumas formas de prova pericial. Isto significa que se deve recorrer a peritos expertos em diversos âmbitos para oferecer ao julgador toda a informação técnica e científica necessária para decidir o caso (Taruffo, 2008, p. 90).

No entanto, no contexto das provas em vídeo, essa expectativa se distancia da prática e assume contornos utópicos, já que, retomando a crítica feita por Edmond, percebe-se que em vez de recorrer a profissionais tecnicamente capacitados para interpretar esse tipo de prova, os tribunais frequentemente se contentam com o parecer de "especialistas *ad hoc*"— isto é, agentes judiciais habituados à análise de vídeos, imagens vinculadas a litígios ou que detenham conhecimento prévio sobre indivíduos frequentemente processado. Essa prática compromete a confiabilidade da prova

audiovisual e enfraquece o devido processo legal, uma vez que ignora a complexidade técnica envolvida na produção e interpretação de imagens digitais, além de afastar a imprescindível atuação do perito como garantidor da veracidade e da precisão probatória (Edmond, 2013, p. 01-06).

Essa realidade apenas reforça a urgência de se promover um letramento digital no meio jurídico, especialmente entre os operadores do direito que lidam com provas audiovisuais. A familiaridade cotidiana com vídeos e imagens não é suficiente para garantir uma análise crítica e tecnicamente adequada desses elementos no processo penal

Sob esta ótica, Sherwin (2014) aduz que em um mundo cada vez mais mediado por telas e imagens digitais, torna-se essencial desenvolver a capacidade de interpretar criticamente os elementos visuais que moldam a compreensão da realidade. Avaliar a confiabilidade de uma imagem não é tarefa simples, exige consciência sobre os limites e potencialidades da linguagem visual, exige um olhar atento aos códigos visuais que sustentam as decisões e demanda uma alfabetização visual que vá além da simples familiaridade com o conteúdo — exige leitura crítica, interpretação simbólica e reconhecimento das estruturas que operam na produção do sentido."*It is necessary to ask: what does the image desire? What type of subjectivity and representation of the world does it propose?*" (Wagner, 2014, p. 37-41).[4]

Nesse cenário, a alfabetização digital e visual deixa de ser uma habilidade opcional para se tornar um requisito indispensável à boa prática jurídica. No entanto, o simples hábito de lidar com imagens e tecnologias não assegura a compreensão crítica de seus efeitos. Essa realidade se mostra ainda mais sensível no contexto do Tribunal do Júri, em que as provas visuais e audiovisuais são apresentadas a um corpo de jurados leigos sem que anterior à sessão plenária tenha havido uma análise rigorosa não apenas do

[4] "É necessário se perguntar: o que a imagem deseja? Que tipo de subjetividade e representação do mundo ela propõe?" (tradução nossa).

conteúdo, mas também da forma como são apresentadas e percebidas.

3 PROVAS NO PROCEDIMENTO DO TRIBUNAL DO JÚRI

Os crimes dolosos contra a vida, por sua gravidade e relevância social, são submetidos ao julgamento do Tribunal do Júri, conforme previsão do art. 5º, XXXVIII, alínea *"d",* da Constituição Federal. Para assegurar que apenas acusações dotadas de consistência probatória cheguem ao julgamento popular, o ordenamento jurídico estabelece uma etapa intermediária no rito procedimental: a fase de pronúncia. Essa fase atua como um filtro necessário, permitindo que apenas os casos em que houver indícios suficientes de autoria e materialidade sejam submetidos à apreciação dos jurados. Dessa forma, busca-se preservar a seriedade do julgamento pelo Tribunal do Júri, reservando ao Conselho de Sentença o exame de versões conflitantes, mas ancoradas em um conjunto probatório minimamente robusto (Nucci, 2022, p. 338-339).

Sob esse prisma, Nucci (2022, p. 337-338) abordou acerca das quatro fases de produção de provas no Tribunal do Júri:

> Instaurado o inquérito, ocorrido um crime doloso contra a vida, provas são colhidas, de modo a fundamentar a opinio delicti do Ministério Público (ou do acusador privado). Havendo comprovação da materialidade (prova da existência do crime) e indícios suficientes de autoria, a denúncia (ou queixa) pode ser aceita pelo juiz. Essas provas destinam-se, primordialmente, ao órgão acusatório e não devem formar a linha de convencimento do magistrado, para a pronúncia, nem dos jurados,Uma segunda fase se instala, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, quando as provas da imputação, feita na peça inicial acusatória, devem ser produz-das. É possível a repetição do conjunto probatório já construído na fase do inquérito como também a colheita de provas inéditas. Testemunhas, perícias, documentos são provas viáveis para amparar a formação do convencimento do magistrado. Finda essa coleta, pronuncia-se o réu, para que seja submetido a julgamento pelo Tribunal do Júri. A terceira fase ocorre após a pronúncia e antes do julgamento em plenário. Trata-se da preparação para o mérito. Nos termos do art. 422 do CPP,

> torna-se viável juntar documentos e requerer diligências, a serem realizadas antes do encontro do júri. A quarta e última fase dá-se em plenário, em que também são produzidas provas, sejam repetições da primeira fase judicial, sejam provas inéditas.

Guilherme de Souza Nucci (2022, p.338), exara que, ainda que o procedimento do júri contemple distintas fases de produção e análise probatória, incumbe ao juiz, na decisão de pronúncia, aplicar o princípio do *in dubio pro societate*. Isso significa que, diante de dúvida razoável, suficiente para sustentar tanto uma eventual condenação, quanto uma absolvição, deve-se permitir que o caso seja submetido ao crivo do Conselho de Sentença.

Ocorre que esse fenômeno acaba por permitir que o juiz togado, ao decidir pela pronúncia, deve se limitar a verificar a presença de indícios suficientes, sem empreender valoração exauriente do acervo probatório. Essa contenção visa resguardar a imparcialidade do julgamento popular, impedindo que o magistrado antecipe juízo de mérito e influencie indevidamente o convencimento dos jurados.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal:

> A pronúncia é decisão na qual o juiz não poderá tecer uma análise crítica e valorativa da prova de maneira aprofundada, sob pena de influir na íntima convicção dos jurados, tornando nulo o feito. 2. Na espécie, o magistrado em nenhum momento adentrou no mérito da causa, nem incorreu em juízo de valor. Limitou-se a transcrever os depoimentos prestados em juízo por algumas testemunhas e o conteúdo de algumas provas documentais constantes nos autos, sem usurpar a competência constitucional do Tribunal do Júri. 3. A decisão respeitou os limites de comedimento que devem ser observados naquela fase processual. Não há que se falar em excesso de fundamentação, ou que a decisão teria o condão de influenciar os jurados (HC 101.325/RJ, 2.a T., rel. Ellen Gracie, j. 22.06.2010, v.u.)

É sabido que há inúmeras críticas ao uso do *in dubio pro societate*, especialmente quanto à sua aplicação na decisão de pronúncia. A doutrina contemporânea e a jurisprudência dos tribunais superiores têm apontado que tal preceito, desprovido de

previsão legal, contraria a presunção de inocência e o princípio do *in dubio pro reo*, servindo, muitas vezes, como um atalho argumentativo para suprir a ausência de provas robustas. A Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp n.º 2.091.647/DF, sob relatoria do ministro Rogerio Schietti Cruz, afastou expressamente o uso do *in dubio pro societate* na pronúncia, entendendo que esta exige um standard probatório elevado, baseado em indícios concretos e consistentes de autoria e materialidade, de modo que o risco de erro deve recair sobre a acusação, e não sobre a defesa (STJ, 2023). No mesmo sentido, Metzker e Hautequestt Craus (2025) defendem que a decisão de pronúncia deve observar um standard probatório intermediário, previsto no art. 413 do Código de Processo Penal, sendo inadequado o encaminhamento do réu ao Tribunal do Júri com base em meras conjecturas, provas frágeis ou testemunhos indiretos, sobretudo quando tais elementos foram produzidos na fase inquisitorial.

Ainda assim, observa-se que muitos magistrados continuam a aplicar o *in dubio pro societate* de forma ampla e irrefletida, o que revela uma preocupante permanência de práticas punitivistas incompatíveis com o sistema acusatório. É nesse cenário, em que o referido princípio ainda vigora em parte da prática judicial, que o presente estudo pretende evidenciar as problemáticas decorrentes de sua aplicação quando aliado à valoração de provas em vídeo — especialmente no que tange à fragilidade epistemológica e à insuficiência probatória que decorrem da ausência de critérios técnicos de autenticidade, integridade e contraditório sobre esse tipo de prova.

Entretanto, no contexto digital contemporâneo, é imprescindível refletir se a omissão dos magistrados quanto ao controle da admissibilidade das provas destinadas ao julgamento por jurados leigos não acaba por comprometer justamente aquilo que o *in dubio pro societate* busca resguardar: a legitimidade do julgamento popular.

Marcela Mascarenhas (2022), aborda sobre um cenário ideal de justiça com humanidade. O propósito da participação popular na administração da justiça sedimentou-se no pretexto de um direito do acusado ao julgamento por seus pares,

estando intrinsecamente relacionado à ideia do julgador com empatia que mantém a imparcialidade epistêmica, mantém a mente aberta e exerce um juízo cauteloso sem fazer qualquer pré-julgamento. (Mascarenhas, 2022).

Na prática, Mascarenhas apresenta os diversos fatores que explicam por que juízes e, sobretudo, jurados populares muitas vezes deixam de julgar com a devida humanidade e empatia, esquecendo-se de que o réu em julgamento é, antes de tudo, uma pessoa como qualquer outra. O distanciamento emocional, o cansaço mental, a sobrecarga de informações e a falta de preparo técnico para lidar com a complexidade dos casos — especialmente em um mundo saturado por estímulos visuais e digitais — favorecem o uso de atalhos cognitivos e decisões apressadas (Mascarenhas, 2022).

> Por que o juiz/jurado se incomodaria em se esforçar? Fatores como a dificuldade de tratar com profundidade todas as informações que perpassam pelo dia a dia; a ânsia de retornar para seus afazeres habituais e o próprio descaso do cidadão com o exercício do júri; e, por outro lado, o grande volume de processos e as pressões por produtividade dos juízes profissionais contribuem para o recurso aos atalhos cognitivos. Ou seja, um conjunto de fatores pode explicar a tendência à limitação dos recursos mentais mobilizados no momento de se tomar decisões. No entanto, o cuidado empático com o acusado pode ser capaz de fornecer ao julgador uma motivação moral para esse esforço.

Como observa Mascarenhas, o raciocínio probatório exige esforço, perseverança e racionalidade, o que frequentemente choca com a realidade. Michelle Taruffo, ao explorar a relação entre percepção, imaginação e racionalidade, traça uma distinção fundamental entre os momentos em que se deve suspender a incredulidade e aqueles em que o ceticismo é indispensável. Em sua análise, ele observa que, diante de expressões artísticas — como uma pintura de Vermeer, uma escultura ou até mesmo uma obra musical —, é natural e necessário adotar uma postura de credulidade, pois o objetivo não é verificar a veracidade daquilo que se apresenta, mas sim experienciar, imaginar e sentir (Taruffo, 2011 p. 52-55).

No entanto, Taruffo adverte que essa postura não pode ser transposta para o domínio das convicções verdadeiras sobre os fatos do mundo humano e material. Quando se trata de construir uma opinião séria, um juízo racional e bem fundamentado, é necessário adotar uma abordagem cética e buscar o mais amplo arsenal de evidências antes de decidir com convicção (Taruffo, 2011 p. 52-55).

Contudo, através de estudos cognitivos, se desenvolveu a ideia do "viés de confirmação", podendo ser definido como a tendência que as pessoas têm de abraçar informações que apóiam suas crenças e rejeitar informações que as contradizem. Essa ideia se mostra como o oposto daquilo que Taruffo aconselhou, uma vez que as pessoas buscam proteger suas convicções, não por elas serem verdadeiras, mas por confortá-las. Em termos epistemológicos, ele revela uma falha na forma como têm-se processado o conhecimento: a sociedade não quer saber o que é verdadeiro, quer ter razão. Isso torna as pessoas menos racionais do que imaginam, e mais prisioneiros de seus próprios filtros mentais (Kolbert, 2017, p. 02-06).

Considerando esse panorama, o juiz que se omite na análise prévia da admissibilidade das provas digitais e as apresenta diretamente aos jurados transfere a eles uma responsabilidade que exige não apenas julgamento técnico, mas também preparo emocional e cognitivo. Sem um filtro rigoroso, que inclua perícia adequada sobre a autenticidade, integridade e confiabilidade dessas provas, corre-se o risco de que imagens e simulações digitalmente produzidas impactem desproporcionalmente o convencimento dos jurados, guiando-os por impressões superficiais, e não por critérios racionais e justos.

4 AS PROVAS EM VÍDEO NO TRIBUNAL DO JÚRI

No presente tópico, será analisado um acórdão apresentado por Clarissa Diniz Guedes em sua obra *Prova em vídeo no processo penal: aportes epistemológicos* (2023, p. 41-44). Trata-se de um Habeas Corpus, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ)

em 03 de agosto de 2004, tendo como relator o Ministro Gilson Dipp. O julgado é utilizado pela autora como exemplo paradigmático para refletir sobre os critérios de admissibilidade da prova em vídeo no processo penal. A decisão em questão ilustra como os tribunais superiores têm se posicionado diante da utilização de registros audiovisuais no processo penal.

O acórdão examinado refere-se a um caso que envolvia a exibição de um vídeo produzido por um programa de televisão, no qual os fatos imputados ao réu foram encenados por atores profissionais e, posteriormente, levado ao plenário do Tribunal do Júri como elemento probatório. A defesa buscava impedir a exibição do material audiovisual, alegando seu caráter ficcional e potencial altamente sugestivo, capaz de afetar a isenção dos jurados.

No entanto, a Corte Superior entendeu que, não haveria irregularidade em apresentar aos jurados uma narrativa audiovisual dos fatos, mesmo que encenada, cabendo à defesa a responsabilidade de desconstruí-la e apresentar sua própria versão. O tribunal entendeu que o material em vídeo representava apenas uma das possíveis interpretações do crime, construída pelo órgão acusador com a finalidade de persuadir o Conselho de Sentença, atribuindo à atuação das partes em plenário o papel de equilibrar eventuais excessos dramáticos ou distorções contidas na encenação (Guedes, 2023, p.42).

Percebe-se que a decisão proferida no Habeas Corpus nº 31.181/RJ revela uma preocupante fragilidade institucional no tratamento da prova em vídeo pelos tribunais brasileiros. Ao admitir a exibição, no plenário do júri, de um vídeo produzido por programa televisivo com encenação dos fatos por atores, o STJ demonstrou não apenas complacência com a ausência de contraditório na origem da prova, mas também desconhecimento sobre os efeitos persuasivos e emocionais que esse tipo de material pode exercer sobre jurados leigos.

A equiparação de uma dramatização ficcional a um simples relato testemunhal ignora as complexas camadas de representação envolvidas na linguagem audiovisual e

sua capacidade de moldar percepções como se estivesse retratando a realidade. Como destaca Clarissa Diniz Guedes (2023, p. 41-44), essa decisão exemplifica o despreparo dos tribunais para lidar com as especificidades técnicas e epistêmicas das provas audiovisuais, tratando vídeos encenados com a mesma naturalidade de documentos estáticos ou relatos humanos.

Demonstrou-se que em casos que envolvem a prova em vídeo, principalmente sob o procedimento do Tribunal do júri, o acusado não apenas enfrenta a gravidade das imputações, mas também a comoção que o vídeo gera quanto à formação do convencimento dos jurados frente aos fatos, sobretudo quando se considera o viés de confirmação, segundo o qual, uma vez assumida a premissa de que um crime foi cometido, torna-se socialmente imperativo identificar e punir um responsável, ainda que isso comprometa a imparcialidade da análise probatória (Guedes, 2023, p. 43).

Em um contexto marcado pela crescente inserção da imagem nos processos penais, a ausência de critérios claros para admissibilidade, valoração e controle técnico das provas em vídeo compromete gravemente a racionalidade da decisão judicial e põe em risco garantias fundamentais, como o contraditório, a ampla defesa e a própria presunção de inocência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidencia que a crescente utilização das provas em vídeo no processo penal, especialmente no rito do Tribunal do Júri, ocorre sem o amparo de um procedimento específico no Código de Processo Penal, o que fragiliza a análise técnica e processual dessas mídias. Essa lacuna normativa, aliada à ausência de letramento digital entre magistrados, membros do Ministério Público, defensores e jurados, favorece a atribuição indevida a esses vídeos de um status de verdade absoluta, comprometendo a racionalidade e a justiça do julgamento.

Nesse sentido, o estudo desempenhado evidencia que a incorporação das provas

digitais no rito do Tribunal do Júri, sem o devido exame pericial e o consequente letramento digital de juristas e jurados, põe em risco princípios basilares do processo penal constitucional. Para buscar reverter esse quadro, é imprescindível fomentar o letramento digital entre todos os atores do sistema de justiça e fomentar, desde o início do processo, a aplicação de perícia forense especializada em mídias digitais.

Dessa forma, garante-se maior efetividade ao contraditório, preserva-se a presunção de inocência e impede-se que o *in dubio pro societate* desempenhe um papel de punição simbólica, descolada de provas robustas. Somente com essa evolução técnica e pedagógica o Tribunal do Júri poderá cumprir sua função constitucional de julgar com imparcialidade, racionalidade e respeito pleno aos direitos humanos.

Por fim, o respeito aos direitos humanos e a humanização do julgamento devem ser os pilares que orientem o uso das provas em vídeo, assegurando que o poder persuasivo das imagens não se sobreponha à dignidade da pessoa acusada e ao princípio do devido processo legal.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial n. 2.236.994/SP. Relator: Ministro Ribeiro Dantas, [S.l.], 21 nov. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.067.392/CE. Relator: Ministro Gilmar Mendes, [S.l.], 26 mar. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 02 jul. 2020, p. 32.

BRASIL.Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº101325. Relator:Min. Ellen Gracie. 06 ago 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur180489/false>. Acesso em: 19 jun 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Sexta Turma afasta in dubio pro societate na pronúncia e cassa decisão que submeteu acusado ao Tribunal do Júri.** Recurso Especial n. 2.091.647/DF. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, Brasília, DF, 03 out. 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/11102023-Sexta-Turma-afasta-in-dubio-pro-societate-na-pronuncia-e-cassa-decisao-que-submeteu-acusado-ao-tribunal-do-juri.aspx. Acesso em: 03 out. 2025.

CARUSO, Eugene M.; BURNS, Zachary C.; CONVERSE, Benjamin A. Slow motion increases perceived intent. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 113, n. 33, p. 9250- 9255, 2016.

EDMOND, G.; SAN ROQUE, Mehera. Justicia's Gaze: surveillance, evidence and the criminal trial. **Surveillance & Society**, v. 11, n. 3, p. 252-271, 2013.

GUEDES, Clarissa Diniz. **A prova em vídeo no processo penal:** aportes epistemológicos. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023.

KOLBERT, E. **Why facts don't change our minds**. The New Yorker. 2017.

PRADO, Geraldo. **A cadeia de custódia da prova no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021.

MASCARENHAS, Marcella Nardelli. O Tribunal do Júri e o valor epistêmico da empatia. **Consultor Jurídico,** São Paulo, 25 mar. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/limite-penal-tribunal-juri-valor-epistemico-empatia/. Acesso em: 19 maio 2025.

METZKER, David; CRAUS, Mariana Hautequestt. In dubio pro societate x standard probatório intermediário: testemunho indireto e provas inquisitoriais na pronúncia. **Migalhas**, São Paulo, 20 mar. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/426716/in-dubio-pro-societate-x-standard-probatorio-intermediario. Acesso em: 03 out. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Provas no processo penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

RICCIO, Vicente et al. A utilização da prova em vídeo nas cortes brasileiras: um estudo exploratório a partir das decisões criminais dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 118, n. 1, p. 273-298, 2016.

SHERWIN, Richard K. **Direito, cultura e estudos visuais**. 2014.

SHERWIN, Richard K (2011). **Visualizando o Direito na Era do Barroco Digital**: Arabescos e Enredamentos (1ª ed.). Routledge <https://doi.org/10.4324/9780203815861>.

TARUFFO, Michele. **La prueba.** Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2008.

TARUFFO, Michele. Narrativas processuais. **Revista Julgar,** Coimbra, n. 13, p. 111-153, 2011.

WAGNER, Anne; SHERWIN, Richard K. (Ed.). **Direito, cultura e estudos visuais** . Springer Holanda, 2014.

COTAS RACIAIS NA PRÁTICA JUDICIÁRIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Alexandre de Castro Catharina[1]
Maria Eduarda Souza Barbosa[2]
Thiago José Rodrigues[3]

Palavras-chave: Ações afirmativas; Cotas Raciais; Superior Tribunal de Justiça; Precedentes; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

O racismo perpassa diversas estruturas e relações no Brasil desde a sua formação política e social. Ao estabelecer a escravidão como elemento catalisador da economia e do direito, contribuiu para formação de um racismo estrutural e institucional cujos efeitos são perceptíveis, empiricamente, em diversos segmentos da sociedade brasileira. No

[1] Pós-doutor em Direito Processual Civil pela UERJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESA. Professor Adjunto da UFRRJ. Líder do Observatório de Cultura Jurídica e Democratização do Processo, Campus Nova América, UNESA/UFRRJ, RJ. Link do Lattes: http://lattes.cnpq.br/4302536084183986. Correio eletrônico: alexandre.catharina@hotmail.com.br.
[2] É graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora do GT de Precedentes e Litígios Estruturais e Complexos do Observatório de Cultura Jurídica e Democratização do Processo, UNESA/UFRRJ. Correio eletrônico: dudinhacoutinho.14@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2377875049722465.
[3] É graduando em Direito pela UniAraguaia - (FARA). Pesquisador do GT de Precedentes e Litígios Estruturais e Complexos do Observatório de Cultura Jurídica e Democratização do Processo, UNESA/UFRRJ Lattes: http://lattes.cnpq.br/7512708214074235. Correio eletrônico: 1999thiagorodrigues@gmail.com.

entanto, o debate sobre cotas raciais, enquanto política de reparação, somente se aprofundou a partir do julgamento da ADPF nº 186, em 2010, que reconheceu a constitucionalidade das cotas para ingresso nas universidades públicas (Catharina, 2023).

A ampliação desse importante debate no âmbito jurisdicional foi determinante para promulgação das leis nº 12.711/2012 (cotas raciais em universidades públicas federais) e nº 12.990/2014 (cotas raciais em concursos públicos), dentre outras iniciativas como o Protocolo para julgamento com perspectiva racial instituído pelo Conselho Nacional de Justiça em 2024. Tais medidas representam um significativo avanço em relação à justiça racial no Brasil.

Diante desse contexto, o acesso de pessoas pretas, pardas e indígenas nas universidades públicas e em concursos públicos contribuem para reverter o cenário histórico de desigualdade de acesso a oportunidades e trabalho por meio das políticas públicas voltadas para promoção da igualdade racial. Essa política é fundamental para o amadurecimento da democracia brasileira, pois não há como admitir, em um Estado Democrático de Direito, a perpetuação de práticas discriminatórias e excludentes de qualquer natureza.

A Constituição Federal de 1988 (1988), em seu preâmbulo, assegura o "exercício dos direitos sociais e individuais [...], a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]". A pretensão do legislador originário é o de assegurar a igualdade e a construção de uma sociedade livre de preconceitos ainda que o preâmbulo constitucional não disponha de força normativa. No entanto, embora as ações afirmativas sejam regulamentadas por textos normativos diversos, ainda há muitas divergências em sua aplicação, principalmente em relação a atuação das comissões de heteroidentificação e ilegalidades em editais de concursos públicos.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao longo do processo de institucionalização das ações afirmativas, tem atuado de modo a dirimir conflitos na aplicação das regras de cotas, em especial aquelas cuja destinação é compensar a

discriminação contra as pessoas pretas e pardas. O STJ, além de solucionar divergências jurídicas em torno das cotas, seus precedentes são levados em consideração nas discussões sobre a atualização legislativa. Assim, tem-se, por exemplo, o Projeto de Lei (PL) nº 1.958/2021 (2021), que ensejou a Lei nº 15.142/2025. A referida lei incorpora, em certa medida, a posição da corte no sentido de que o candidato pode disputar as vagas destinadas à ampla concorrência mesmo que tenha a sua autodeclaração racial indeferida.

A problemática do acesso igualitário às oportunidades de ensino público de qualidade e ao ingresso no serviço público é um tema em constante debate no Brasil, principalmente em razão de certa resistência na aplicação das leis nº 12.711/2012 e 12.990/2014. Além disso, a Lei nº 14.723/2023 incluiu os quilombolas e reduziu o teto de renda exigido dos estudantes mais pobres para acesso às vagas, o que demandará maior fiscalização para sua adequada implementação. É nesse contexto que os precedentes editados pelo Superior Tribunal de Justiça sobre a temática são fundamentais para fortalecer a justiça racial.

Assim, o problema de pesquisa que norteia o trabalho é: como os precedentes do STJ tem contribuído para o aprimoramento e adequação de políticas públicas de cotas raciais e como os conflitos sobre a implementação das referidas cotas têm sido dirimidos pela Corte, especialmente aquelas destinadas a compensar a discriminação contra a população negra? A metodologia de pesquisa empregada no trabalho será qualitativa-documental com base na análise empírica em texto normativas e decisões do Superior Tribunal de Justiça.

Diante do problema de pesquisa proposto, o objetivo geral da pesquisa é analisar os textos normativos que tratam da igualdade racial e estabelecem políticas públicas voltadas para sua implementação. Os objetivos específicos são: a) analisar os fundamentos utilizados nas decisões do Superior Tribunal de Justiça que visam dirimir conflitos na aplicação das regras de cotas, especialmente aquelas destinadas a compensar a discriminação contra as das pessoas pretas e pardas e b) investigar como os precedentes

da Corte Cidadã têm contribuído para o aprimoramento de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial, mais especificamente as voltadas para inclusão das pessoas pretas, pardas e indígenas.

A metodologia de pesquisa utilizada tem como base a pesquisa qualitativa-documental assentada na análise das decisões emblemáticas da Superior Tribunal de Justiça sobre o objeto do estudo e abordagem empregada para refletir sobre a temática é dedutiva.

DIREITO E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS NO BRASIL

A adequada compreensão da importância da política de cotas raciais no Brasil, pela via legislativa, decorre do aprofundamento acerca da formação social e política do país. A sociedade brasileira foi constituída a partir da estrutura social, política e econômica do período da escravidão. Nesse contexto, o direito brasileiro foi instituído sem considerar a existência e humanidade da população negra.

É possível afirmar, em certo sentido, que a formação do direito brasileiro contribui para aprofundar a desigualdade racial. A Lei nº 01, de 14 de janeiro de 1837, que tratava da educação primária na cidade do Rio de Janeiro e proibia, expressamente, o ingresso de escravos e pretos africanos, ainda que livres, em escolas públicas. Por outro lado, a Lei de Terras, promulgada em 1850, inviabilizou a aquisição de terras pela população negra impedindo a aquisição de propriedade e, portanto, a oportunidade de trabalho e moradia.

A legislação brasileira foi expandindo sem considerar a questão racial, principalmente a legislação civil. A construção de um ordenamento jurídico colonizado pelos influxos europeus foi determinante para considerar como sujeito de direitos o homem em abstrato, que na prática social brasileira eram os homens brancos detentores do poder.

É evidente que a população negra lutava no campo jurídico, sobretudo em relação à liberdade, como apontou Sidney Chalhoub em importante trabalho (1990), mas sem um arcabouço jurídico que pudesse favorecer em suas demandas. O silenciamento acerca das desigualdades raciais no âmbito do direito público, mas especificamente em relação formação do direito constitucional brasileiro, Marcos Queiroz (2024) traz importante abordagem para compreensão da temática no período da Constituição de 1824.

As relações raciais e o racismo propriamente dito somente foram mencionados, de forma expressa, na Lei Afonso Arinos, aprovada em 03 de julho de 1951, que proibiu a discriminação racial e tornou sua prática contravenção penal. A referida lei foi promulgada como resposta à discriminação sofrida por uma dançarina americana que foi discriminada em hotéis no Estado de São Paulo. A lei não resultou de lutas sociais ou mesmo representou avanço civilizatório do legislativo brasileiro, mas uma legislação que serviu como uma prestação de contas em relação às nações estrangeiras sem o real propósito de coibir as práticas racistas.

O silenciamento acerca da desigualdade racial no campo jurídico foi denunciado pelas juristas Eunice Prudente (1988) e Dora Bertulio (1989). A partir dos influxos da Teoria Crítica da Raça, elaborada por juristas negros e negras americanos na década de 1970, as autoras referidas acima apresentaram importante crítica ao silenciamento sistemático acerca das relações raciais e do racismo no campo jurídico.

O principal marco jurídico voltado para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao estabelecer, normativamente, que constitui objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos sem preconceito de raça e cor (art. 3º, IV) e tipificar o racismo como crime inafiançável, o texto constitucional potencializou a luta dos movimentos sociais, mais especificamente o Movimento Negro, para a superação do racismo e das práticas discriminatórias em todos os setores da sociedade.

Em relação ao objeto do estudo, o debate sobre a instituição de políticas de cotas ganhou fôlego e repercussão no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito

Fundamental nº 186, em 2010, que teve como objeto a análise acerca da constitucionalidade da política de cotas raciais nas universidades públicas[4]. O amplo debate jurídico que foi realizado no processo decisório da referida ação constitucional[5] foi relevante para afastar o mito da democracia racial, inexistente no país, e incluir a questão racial como política de estado.

O debate nacional sobre a política de cotas raciais tornou evidente para a sociedade brasileira a complexidade da desigualdade racial, a insuficiência do direito, enquanto regra jurídica e a necessidade de políticas públicas voltadas para dar concretude à promoção da igualdade racial. O resultado do julgamento da ADPF nº 186 foi o tratamento legislativo da política de cotas raciais por meio das leis nº 12.711/2012 (cotas raciais em universidades públicas federais), nº 12.990/2014 (cotas raciais em concursos públicos), nº 15.142/2025 (ampliação do percentual de vagas para pessoas pretas, pardas, indígenas e quilombolas para 30%), dentre outras iniciativas como o Protocolo para julgamento com perspectiva racial instituído pelo Conselho Nacional de Justiça em 2024.

No entanto, toda regulamentação acerca das políticas de cotas tem se mostrado ineficiente em sua aplicação. Embora a legislação sobre cotas raciais tenha como escopo a igualdade racial, sua aplicação depende da superação do racismo institucional e das práticas institucionais que, de alguma forma, reduzem o alcance da política de cotas em implementação no Brasil. O debate sobre a aplicação da política de cotas raciais está ampliando no contexto do Superior Tribunal de Justiça, última palavra em relação ao direito infraconstitucional, o que torna relevante, do ponto de vista científico e pragmático, a narrativa jurídica que vem sendo construída pela Corte em relação ao tema.

[4] No período em que a ADPF nº 186 foi proposta pelo então PFL – Partido da Frente Liberal, hoje Democratas, o debate intenso sobre a aplicação das cotas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro e na Universidade de Brasília.
[5] Para melhor compreensão do amplo processo decisório da ADPF nº 186 ver Catharina (2023).

O APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS DE COTAS RACIAIS POR MEIO DOS PRECEDENTES DO STJ

O escopo desta seção é analisar os fundamentos utilizados nas decisões do Superior Tribunal de Justiça que visam dirimir conflitos na aplicação das regras de cotas, especialmente aquelas destinadas a compensar a discriminação contra as das pessoas pretas e pardas. Investigar como os precedentes da Corte têm contribuído para o aprimoramento de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial, mais especificamente as voltadas para inclusão das pessoas pretas, pardas e indígenas, é fundamental para consolidar, do ponto de vista da efetividade, o direito antidiscriminatório, em suas dimensões materiais e processuais, no Brasil.

A construção do direito antidiscriminatório, no Brasil, ainda é incipiente. A luta dos movimentos sociais por dignidade e igualdade dos segmentos excluídos da população ensejou importante movimento legislativo no país, sobretudo após a Constituição Federal de 1988 (Catharina, 2023, p. 99). A igualdade racial não será alcançada, no campo jurídico, com normas gerais e abstratas. É necessário avançar no direito antidiscriminatório e no respectivo direito processual que assegure sua aplicação e eficácia (Catharina, 2024).

Nesse contexto, as decisões do Superior Tribunal de Justiça são significativas, considerando o modelo de precedentes judiciais vinculantes instituído pelo CPC/15. Os precedentes judiciais, obrigatórios ou persuasivos, podem contribuir para melhor delinear a adequada aplicação da política de cotas raciais afastando as práticas que limitem seu alcance. É importante reforçar que a legislação sobre a política de cotas não é limitada ou insuficiente do ponto de vista normativo.

No entanto, as estratégias limitadoras levadas a efeitos por alguns editais, como sorteio de vagas, falta de transparência em relação às convocações de candidatos que figuram em listas de cotistas e de ampla concorrência, dentre outras, contribuíram para redução do alcance da política afirmativa. Essa redução do alcance da política afirmativa

tem sido legitimada por decisões judiciais que priorizam a observância aos editais em detrimento das diretrizes sobre aplicação definidas na legislação sobre cotas raciais.

Por essa razão, as decisões do Superior Tribunal de Justiça que reforçam à submissão do edital à legislação são essenciais para o fortalecimento da política de cotas. Assim, as decisões judiciais vinculantes do STJ sobre o tema, enquanto Corte de Precedentes (Mitidiero, 2017), compõem o direito antidiscriminatório voltado para promoção da igualdade racial por meio da higidez da política de cotas raciais.

Para a realização da investigação em questão adotar-se-á a análise cronológica das decisões do STJ acerca dos conflitos sobre cotas para pretos e pardos em concursos públicos e outras seleções. A ordem se dará do seguinte modo: Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 54.907/DF (2018), Agravo em Recurso Especial (AgInt no REsp) nº 1.407.431/RS (2019), Recurso em Mandado de Segurança nº 62.040/MG (2020), Mandado de Segurança (MS) nº 24.589/DF (2021), Recurso em Mandado de Segurança nº 69.978/BA (2022), Recurso em Mandado de Segurança nº 58.785/MS (2022), Agravo Interno no Recurso Especial nº 2.076.94/DF (2024) e Recurso Especial (REsp) nº 2.105.250/RJ (2024).

No próximo item serão analisados os fundamentos das decisões do STJ que objetivam a resolução de conflitos na aplicação das regras que definem as políticas de cotas.

ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DAS DECISÕES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NA APLICAÇÃO DAS COTAS RACIAIS

A disputa de cargos públicos reservados pelo critério da cota racial, conforme decisão do STJ no RMS nº 54.907/DF, exige a observância dos princípios da vinculação ao edital, da legítima confiança do administrado e da segurança jurídica. A implementação de uma fase não prevista anteriormente no edital do concurso público para verificar a

condição declarada, relativa à cota racial, não é válida, vez que viola os princípios que norteiam a administração pública (Brasil, 2018).

A Lei nº 12.990/2014 (Brasil, 2014) *estabeleceu a autodeclaração como critério de definição dos beneficiários da política de reserva de vagas para candidatos negros e pardos em concursos públicos, instituindo, contudo, um sistema de controle de fraudes* mediante procedimento de heteroidentificação realizado por uma comissão própria e plural. O STJ no Agravo em Recurso Especial nº 1.407.431/RS[6] (2019) entendeu que a confirmação do direito à concorrência especial deve se fundar no fenótipo (cor de pele, cor dos olhos, altura, cabelo etc.) e não no genótipo (conjunto de genes que um indivíduo herda dos pais; ancestralidade) (Brasil, 2019).

A exclusão de candidato por critério de heteroidentificação por constatação de fraude, por aferição de fenótipo ou por qualquer outro fundamento exige, em regra, a possibilidade do direito ao contraditório e à ampla defesa. A Corte, no Recurso Ordinário Constitucional em Mandado de Segurança nº 62.040/MG (2020), fundamentou sua razão de decidir à luz da ação declaratória de constitucionalidade (ADC) nº 41/DF para declarar que a disposição editalícia que confere força de decisão terminativa sobre a veracidade da declaração é nula, podendo o contraditório e a ampla defesa serem exercidos mediante pedido de reconsideração perante a banca (Brasil, 2020).

O STJ no Mandado de Segurança nº 24.589/DF (2021) e no Recurso Ordinário Constitucional em MS nº 69978/BA (2022) abordou a legalidade do procedimento para verificação da condição declarada, ou seja, o sistema misto. Segundo a Corte, o estabelecimento de critério adicional à autodeclaração "(art. 2º da Lei 12.990/2014) para o enquadramento nas vagas reservadas aos candidatos negros (pretos ou pardos)" é legítima, tendo em vista que na ADC nº 41/DF o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional a instituição de mecanismos para assegurar a efetividade da política

[6] No caso mencionado, o STJ seguiu os critérios estabelecidos na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 186/DF: [...] "(b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência" [...]. (Brasil, 2019, p. 14).

pública em questão; em outras palavras, é lícito estabelecer critérios subsidiários de heteroidentificação para evitar fraudes pelos candidatos (Brasil, 2021; Brasil, 2022).

O parecer da comissão examinadora que invalida a autodeclaração do candidato não pode ser revisado na via do *mandamus* (mandado de segurança) de um direito subjetivo. No ROC em MS nº 58.785/MS (2022), em síntese, ficou estabelecido que a via mandamental somente se mostra adequada se demonstrar que os fatos que embasam a petição inicial puderem ser comprovados de plano e de forma incontestável, ou seja, a prova documental é suficiente para discutir e definir, no caso concreto, o direito do candidato em ser enquadrado enquanto preto ou pardo, com o intuito de concorrer às vagas nesse segmento reservadas (Brasil, 2022).

Os percentuais de reserva de vagas para candidatos negros devem, em regra, ser aplicados em todas das fases da seleção de concurso ou seleção, haja vista a promoção da política pública, conforme exegese firmada pelo STF na ADC nº 41. O STJ no AgInt no REsp nº 2.076.494/DF (2024) dispôs que é necessária a observância à reserva de vagas destinadas aos candidatos negros em relação a todas as fases dos concursos públicos (Brasil, 2024).

Em relação à disputa pela vaga, o STJ no REsp nº 2.105.250/RJ, por meio da interpretação sistemática dos arts. 2º, *caput*, e 3º, ambos da Lei nº 12.990/2014 (Brasil, 2014), firmou o entendimento de que a sanção contida no parágrafo único do referido art. 2º se limita à disputa pelas vagas reservadas às cotas, não alcançando a disputa referente às vagas destinadas à ampla concorrência. Segundo o entendimento da Corte, a não homologação de uma autodeclaração não imputa automaticamente, à luz do princípio da razoabilidade, a qualidade de falsa, sob pena de estar presumindo a má-fé do candidato (Brasil, 2024).

As decisões do STJ contribuem de forma significativa para o aprimoramento das políticas de cotas raciais, reforçando os critérios para aplicação adequada da política afirmativa. A função nomofilácica da Corte, no sentido de estabelecer paradigmas para

os tribunais locais, viabiliza maior uniformidade, correção e higidez da política de cotas raciais nos concursos públicos realizados em todos os estados.

A Corte tem reconhecido a importância da autodeclaração, mas também a legitimidade de mecanismos de heteroidentificação para coibir fraudes, sempre à luz da razoabilidade e da segurança jurídica. Dessa forma, a jurisprudência do STJ consolida a política de cotas enquanto instrumento de efetivação da igualdade racial e de promoção da justiça social no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados no trabalho indicam que é necessário aprofundar o debate sobre a higidez da política de cotas raciais, com maior ênfase nos concursos públicos, pois promovem diversidade e igualdade racial em todas as esferas do serviço público municipal, estadual e federal.

No entanto, a experiência adquirida no período de vigência da legislação que promove a política afirmativa demonstrou a existência de práticas fraudulentas e critérios obscuros, o que compromete a higidez da referida política. O problema se agrava na medida em que os tribunais locais utilizam critérios distintos para apreciar os conflitos que decorrem da aplicação inadequada, ensejando insegurança jurídica em relação ao tema.

Diante da polissemia sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça possui importante função uniformizadora no sentido de assegurar a higidez da política de cotas, de forma consistente, em todo país por meio de parâmetros que reduzem a margem para voluntarismo na implementação das políticas de cotas. Não se trata de ativismo judicial, ao contrário. É dar concretude à política de cotas instituídas pelas leis sobre o tema mencionadas acima.

Aprofundar a política de cotas é necessário para se avançar em relação à igualdade racial, considerando o silenciamento sobre racismo no campo jurídico e o racismo

estrutural e institucional decorrente da formação social e política e escravocrata. Se o direito contribuiu para dar legitimidade às práticas racistas na formação da sociedade brasileira, pode contribuir, também, para a promoção da igualdade racial por meio da implementação das políticas afirmativas.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais**: uma introdução crítica ao racismo. Orientador: Christian Guy Caubet. 1989. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 03 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 1.407.431/RS. Relator: Mauro Campbell Marques. Agravante: Thaiane Flor Borges. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional**, DJEN 21 maio 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1824797&num_registro=201803162703&data=20190521&formato=PDF. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **O STJ e os conflitos sobre cotas para pretos e pardos em concursos públicos e outras seleções**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 27 abr. 2025. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/27042025-O-STJ-e-os-conflitos-sobre-cotas-para-pretos-e-pardos-em-concursos-publicos-e-outras-selecoes.aspx. Acesso em: 03 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 24.589/DF. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Impetrante: Natalia Ferreira Soares. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional**, DJEN 25 nov. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=MS%2024589. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 54.907/DF. Relator: Sérgio Kukina. Recorrente: Ricardo Rodrigues da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional,** DJEN 18 abr. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=RMS%2054907. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 58.785/MS. Recorrente: Teamajormar Glauco Bezerra de Almeida. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional,** DJEN 27 out. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=RMS%2058785. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 62.040/MG. Relator: Herman Benjamin. Recorrente: Itamar Rodrigues Coronel Júnior. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional,** DJEN 07 out. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=RMS%2062040. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 69.978/BA. Relator: Paulo Sérgio Domingues. Recorrente: Douglas Ricardo Pedroso. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional,** DJEN 27 abr. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=169058942&tipo_documento=documento&num_registro=202203270281&data=20221103&formato=PDF. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.076.94/DF. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Agravante: Distrito Federal. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional**, J. 09-15 abr. 2024. DJEN 19 abr. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%202076494. Acesso em: 03 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.105.250/RJ. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Recorrente: Miguel Alexander Athayde Ferreira. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional**, J. 21 nov. 2024. DJEN 04 dez. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?docu

mento_tipo=integra&documento_sequencial=284340101&registro_numero=202303792708&peticao_numero=&publicacao_data=20241204&formato=PDF. Acesso em: 03 maio 2025.

CATHARINA, Alexandre de Castro. **Movimentos sociais e a construção dos precedentes judiciais**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2023.

CATHARINA, Alexandre de Castro. **Ensaios sobre direito processual antidiscriminatório**. Rio de Janeiro: Processo, 2024.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da liberdade**: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes judiciais**: da persuasão à vinculação. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Nythamar de. **Rawls**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

PRUDENTE, E. A. de J. O negro na ordem jurídica brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, **Universidade de São Paulo**, [*S.l.*], v. 83, p. 135-149, 1988

QUEIROZ, Marcos. **Assombros da casa-grande**: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão. São Paulo: Fósforo, 2024.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

EDUCAÇÃO INFANTIL E INFÂNCIAS OU INFÂNCIAS E EDUCAÇÃO INFANTIL? UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

"A infância é um chão que pisamos a vida inteira"
Lya Luft

Alexandre de Castro Catharina[1]
Renata Cristina Pereira Tordoya[2]

Palavras-chave: Educação Infantil; Direitos Fundamentais; Políticas Públicas; Justiça social.

INTRODUÇÃO

Um pequeno mundo próprio inserido em um mundo maior. A citação de Walter Benjamin (1987ª,2002) nos faz pensar como uma antítese, pois ela sintetiza de forma gigantesca o pensar infância. Essa fase da vida que é tão múltipla, porém singular, tão específica, porém genérica, pois criança é criança em qualquer lugar do mundo, apesar das diversas culturas e costumes, e tão rica para experenciar, descobrir, construir e reconstruir seu cotidiano e ações. As Crianças possuem a habilidade de interpretar suas

[1] Pós-doutor em Direito Processual Civil pela UERJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESA. Professor Adjunto da UFRRJ. Líder do Observatório de Cultura Jurídica e Democratização do Processo, Campus Nova América, UNESA/UFRRJ, RJ. Link do Lattes: http://lattes.cnpq.br/4302536084183986. Correio eletrônico: alexandre.catharina@hotmail.com.br.
[2] Especialista em Docência do Ensino Básico no Segmento Educação Infantil pela PROPGPEC/CPII. Servidora Pública Municipal. Graduanda em Direito pela UNESA. Link do Lattes: https://lattes.cnpq.br/0538581808965190. Correio eletrônico: tordoyarenata@gmail.com

vivências cotidianas de maneira independente, utilizando processos mentais que incluem planejamento, combinação de conceitos e abstrações, e nesse processo se constituem sujeitos de direitos.

No entanto, essa nem sempre foi a crença ou prática mais comum sobre crianças e infâncias. As crianças foram entendidas de maneiras diferentes ao longo da história e de acordo com as condições sociais, culturais e econômicas de cada época. Uma criança, no Brasil colonial, por exemplo, era um ser em formação e subordinado ao mundo dos adultos, com papéis predestinados no trabalho, com família e religião. "A infância era uma época de alta mortalidade, disciplina rigorosa e pouco senso de que as crianças tinham necessidades distintas."

Com o passar dos séculos, e particularmente a partir do século XIX, as ideias em torno da infância começaram a mudar. O foco na escolarização, a transformação dos grupos familiares e o desenvolvimento de políticas públicas inseriram novas formas de pensar sobre o que seria ter uma criança na sociedade. Foi a época em que a infância começou a ser vista como uma fase que merecia cuidado, proteção e estímulo e tornou-se possível discutir questões relacionadas à escolarização, saúde e bem-estar.

Essas mudanças foram fundamentais para o desenvolvimento de políticas sociais que visavam garantir direitos, ao ver a criança não apenas como um futuro cidadão, mas como um indivíduo portador de direitos por direito próprio. Outra dimensão significa que decorre do movimento mencionado acima diz respeito ao reconhecimento da educação, principalmente a infantil, à categoria de direito fundamental. A partir dessa lente, construída em relação às crianças e infâncias, exploraremos as questões de política educacional e social relacionadas a essa fase da vida, a infância, na perspectiva dos direitos fundamentais[3].

[3] Na perspectiva adotada no trabalho direitos fundamentais são os direitos humanos positivados no texto constitucional. Ressalta-se, ainda, que os Direitos Fundamentais não estão positivados somente no art. 5º da CF/88. Assim, o direito à educação é um direito fundamental devidamente reconhecido.

Assim, o problema de pesquisa que norteia o trabalho é: como se efetivar o direito fundamental à educação por meio de políticas públicas voltadas para promoção da educação infantil ampla e inclusiva?

Considerando o problema proposto, o objetivo geral da pesquisa é refletir sobre as infâncias e a educação infantil na perspectiva das políticas públicas e dos direitos fundamentais. Os objetivos específicos são: a) Analisar a desigualdade social e seus reflexos no acesso à educação infantil e b) Refletir sobre a efetivação do direito fundamental à educação como forma de assegurar acesso à educação e à infância digna.

AS INFÂNCIAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

A mudança no modo de pensar a infância, reconhecendo a criança como sujeito de direitos, está intrinsecamente vinculada ao cenário político brasileiro. Nas décadas de 1980 e 1990, observamos vários movimentos de lutas sociais, movimentos políticos a fim de reafirmar esses direitos a educação e a infância.

> A característica principal das lutas sociais do século XX diz respeito à inclusão das manifestações urbanas. No período antecedente as manifestações eram basicamente rurais, ligada à luta pela Terra e pelo plantio, e correspondia à própria política escravocrata. Como a inclusão das demandas urbanas, as manifestações populares alcançaram o status de novas categorias de lutas sociais, que podem ser resumidas: luta de classe operária por melhores salários e condições de vida; disputa sociais por moradia, luta de diversas classes sociais por legislações favoráveis, lutas pela educação formal, movimentos ideológicos, lutas pela mudança de regime político, e lutas e movimentos por questões ambientais, de gênero, raça, etnia e cor. (Catharina, 2023, p. 37).

Com os entusiasmos dos movimentos sociais e a necessidade de políticas públicas adequadas, destaca-se a iniciativa do Ministério da Educação, na década de 1980, com a implementação do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Embora esse programa

buscasse expandir o atendimento da educação infantil, na modalidade Pré-escola, tal política foi caracterizada como uma estratégia de "baixo custo", desvinculada do ensino de 1º grau e com objetivos pouco definidos, o que gerou críticas de especialistas e recebeu pouca adesão social.

> Importante foi o papel desempenhado pelos movimentos sociais que conquistaram o reconhecimento, na Constituição de 1988, do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e do dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas para tornar fato esse direito (assegurada a opção da família), reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. (Kramer, 2006, p. 22).

Afirmando de forma categórica como direito a educação, enfatizando a educação infantil, das crianças de 0 a 6 anos como dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas, tivemos como marco a Constituição Federal de 1988, que como enfatiza Catharina (2023), é resultante de um extenso processo social e político, traz nos seus artigos 205 e 227 normativas para as políticas públicas educacionais, demonstrando o compromisso do Estado brasileiro com o direito à educação e a proteção integral de crianças e adolescentes. O artigo 205 determina que a educação é um direito de todos e uma responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral do indivíduo, prepará-lo para a cidadania e qualificá-lo para o trabalho.

Por sua vez, o artigo 227 enfatiza a prioridade máxima na salvaguarda dos direitos da criança e do adolescente, incumbindo ao poder público a tarefa de assegurar seu desenvolvimento em todas as esferas: física, mental, moral, espiritual e social. Portanto, as políticas educacionais precisam ser desenvolvidas de maneira integrada, considerando a educação como um meio fundamental para a inclusão social e o exercício da cidadania. É fundamental que essas políticas considerem as necessidades e direitos dos grupos mais

vulneráveis, promovendo uma sociedade mais justa e equitativa, onde a educação não seja apenas um direito formal, mas uma prática efetiva de transformação social.

Em consonância com a constituição e como afirmativa de direitos citamos o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990) reforçando a criança como sujeito de direitos e a responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado. O ECA traz no artigo 4º que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à educação. Já no seu artigo 54, inciso IV, garante atendimento a Creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade como dever do Estado. O ECA consolida a ideia de que a Educação Infantil não é favor ou assistência, mas um direito da criança e um dever do poder público.

Caminhando ainda mais no sentindo dos direitos e normatização da Educação Infantil enquanto políticas públicas, nos deparamos com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – 1996 (Lei nº 9.394/1996).

A LDB (Lei nº 9.394/1996) regulamenta a organização da educação no Brasil e dá contornos mais precisos à Educação Infantil, no artigo 21 define a Educação Básica como composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, o artigo 29 afirma que a Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica, destinada a crianças de até 5 anos de idade, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, em complemento à ação da família e da comunidade. O artigo 30 determina a divisão em Creche (0 a 3 anos) e Pré-Escola (4 a 5 anos) e o artigo 4º, inciso II, coloca como dever do Estado a educação infantil gratuita em creches e pré-escolas às crianças até 5 anos de idade.

Assim, a LDB transforma em política pública estruturada aquilo que o ECA já havia previsto como direito, estabelecendo a Educação Infantil como etapa obrigatória da Educação Básica (no caso da Pré-Escola, a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 e da Lei nº 12.796/2013).

DESAFIOS DE ACESSO: DESIGUALDADES SOCIAIS E QUALIDADE DA OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Um dos grandes obstáculos para a efetivação das políticas públicas de Educação Infantil no Brasil está no acesso universal. Embora as matrículas tenham aumentado nas últimas décadas, sobretudo após a Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a matrícula na pré-escola a partir dos 4 anos, o atendimento em creches (0 a 3 anos) ainda é bastante limitado.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) mostram que apenas uma parte das crianças nessa faixa etária consegue vaga na rede pública, o que revela uma distância preocupante entre o direito legalmente assegurado e a realidade vivida pelas famílias. Esse fato é ratificado ao Analisarmos o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025 publicado pelo INEP que evidencia as desigualdades regionais e territoriais.

De acordo com o Anuário do INEP, entre 2014 e 2024 o percentual de crianças de 0 a 3 anos matriculadas na Educação Básica passou de 29,7% para 41,2%, o índice mais alto já registrado. Apesar do avanço, ainda há limitações importantes: 19,7% das crianças nessa faixa etária seguem sem atendimento, seja por ausência de creches, longas distâncias até as unidades, falta de vagas ou até recusa em função da idade da criança.

Esses dados revelam que as desigualdades educacionais no Brasil começam cedo. Em 2024, apenas 30,6% das crianças de 0 a 3 anos pertencentes aos 20% mais pobres estavam matriculadas, enquanto entre os 20% mais ricos o índice era o dobro (60%). A desigualdade socioeconômica também agrava o quadro, famílias com melhores condições financeiras conseguem recorrer a instituições privadas, ainda que nem sempre de qualidade comprovada. Já as famílias em situação de pobreza dependem quase exclusivamente da rede pública, que não consegue atender a toda a demanda. Para Cury (2002), esse tipo de exclusão configura uma violação do direito à educação e perpetua

ciclos de desigualdade, uma vez que a Educação Infantil é essencial para reduzir disparidades desde os primeiros anos de vida.

Ainda visitando o Anuário no recorte por regiões e estados, observa-se que o Sudeste e o Sul lideram as matrículas em creches. Em São Paulo, 56,8% das crianças de 0 a 3 anos estão matriculadas, seguido por Santa Catarina (53,3%), Paraná (42%) e Rio Grande do Sul (40,4%). Esses números evidenciam que a região Sul apresenta os maiores percentuais de atendimento nessa etapa da Educação Infantil.

No que se refere à pré-escola (4 e 5 anos), etapa obrigatória desde a Emenda Constitucional nº 59/2009, também houve avanços, mas ainda persistem desafios. Em 2024, 5,4% das crianças permaneciam fora da escola, mostrando que o acesso universal ainda não foi garantido. O Piauí se destaca positivamente, com 100% das crianças de 4 e 5 anos matriculadas, enquanto o Amapá apresenta o menor índice do país, com apenas 69,8%.

O Anuário do INEP (2024, publicado em 2025) mostra que, em 2014, 89,6% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola. Em dez anos, houve um crescimento significativo, alcançando 94,6% em 2024. Esse aumento de 5 pontos percentuais representa um avanço de 53,2% no número absoluto de matrículas nessa etapa da Educação Infantil.

Quanto às responsabilidades das redes municipais, que são as principais gestoras da Educação Infantil, o relatório indica que:

- 86% das secretarias municipais de Educação possuem ações para identificar crianças fora da pré-escola;
- 86,3% dos municípios implementaram medidas para garantir matrícula das crianças de 4 e 5 anos que ainda estavam fora da escola;
- 16,3% das prefeituras utilizam sistemas de gerenciamento de vagas;
- 66,3% das redes municipais já possuem planos de expansão de vagas vinculados ao Plano Municipal de Educação.

Esse conjunto de dados evidencia que, apesar do crescimento no número de matrículas, ainda persistem desigualdades regionais significativas. Enquanto estados como Piauí (100%), Sergipe (97,4%) e Bahia (97,3%) se destacam positivamente no atendimento à pré-escola, os três estados com menor índice de matrículas em creches para crianças de 0 a 3 anos estão localizados na região Norte, a mais pobre do país, onde o acesso aos serviços públicos é historicamente limitado.

A análise do período de 2014 a 2024 mostra que o Brasil avançou no atendimento da Educação Infantil, mas ainda enfrenta grandes desafios para garantir equidade no acesso. Os números revelam que a obrigatoriedade legal não é suficiente: são necessárias políticas públicas mais consistentes, investimentos estruturais e estratégias de gestão capazes de alcançar, de fato, todas as crianças, independentemente de sua condição social ou região de origem.

Nos grandes centros urbanos, há maior oferta de vagas, mas ainda insuficiente; já nas periferias e áreas rurais, as restrições de acesso são muito mais severas. Como destaca Rosemberg (2015), a má distribuição das vagas fere o princípio da equidade, pois atinge principalmente as crianças em situação de maior vulnerabilidade social, justamente aquelas que mais precisam da proteção e do cuidado oferecidos pela Educação Infantil.

Além da escassez de vagas, há problemas de gestão. Em muitos municípios, o processo de inscrição em creches e pré-escolas é marcado por filas de espera intermináveis e critérios pouco transparentes. Isso gera um sentimento de injustiça e mina a confiança das famílias nas políticas públicas. Kramer (2006) alerta que, quando o direito à educação depende da disponibilidade de vagas e recursos, ele deixa de ser garantido e passa a ser tratado como privilégio. Revisitando o número do INEP para gestão de vagas no ano de 2024, apenas 16,3% das prefeituras utilizam sistemas de gerenciamento de vagas.

Sobre a necessidade de gestão de vagas, sistema de matrícula inteligente, a urgência das muitas ferramentas para assegurar garantias de direitos e acesso à educação, perpassam pela contemporaneidade e tecnologia também. E temos como

exemplo positivo o município do Rio de Janeiro, a Prefeitura Implementou o site matricula.rio, como gerenciador de matrículas e vagas, que garante lisura e eficácia a esse processo, onde o número de crianças na lista de espera, praticamente zerou.

Como funciona esse processo? No município do Rio de Janeiro, o processo de matrícula escolar é realizado prioritariamente por meio do portal Matrícula. Rio, de forma totalmente on-line. No entanto, para os responsáveis que não possuem acesso à internet, a inscrição também pode ser feita presencialmente em escolas da rede municipal ou em unidades de apoio ao cidadão, como a Nave do Conhecimento, onde é possível consultar informações e receber apoio e orientações. O sistema conta com um calendário próprio, organizado por etapas, e para efetivar a matrícula é necessário informar o CPF da criança e do responsável.

Os critérios de prioridade buscam garantir maior equidade no acesso às vagas. São favorecidos os estudantes que residem próximos à unidade escolar, os que possuem irmãos já matriculados na mesma instituição e, em situações de empate, aqueles de menor idade. Além disso, há alocação garantida de 100% para alunos com deficiência na sua primeira opção de escola, respeitando o direito à inclusão.

O portal Matrícula.Rio centraliza os processos de inscrição desde a Educação Infantil (creche e pré-escola) até o Ensino Fundamental (1º ao 9º ano), abrangendo também a Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). O calendário é estruturado por etapas, contemplando separadamente creche, pré-escola, educação especial, fundamental I, fundamental II e EJA, o que permite maior organização e transparência.

Essa concentração de informações e procedimentos em um único sistema torna o processo mais coeso, eficiente e alinhado ao princípio da garantia de direitos, indo ao encontro das normativas nacionais de educação, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a própria Constituição Federal, que asseguram o direito à educação e a igualdade de condições para acesso e permanência escolar.

Continuando a análise dos dados do INEP, publicados no anuário 2025, visualizamos que 86% das secretarias municipais de Educação possuem ações para identificar crianças fora da pré-escola. Novamente visitaremos um exemplo positivo da Secretaria Municipal do Rio de Janeiro, o Programa "Bora pra Escola". O programa caracteriza-se como uma importante iniciativa de busca ativa escolar. O "Bora pra Escola" está alinhado às diretrizes que asseguram o direito de acesso à educação para crianças e adolescentes, além de enfatizar a necessidade de criar condições que favoreçam a permanência e o desenvolvimento integral dos estudantes ao longo de sua trajetória escolar. Nesse sentido, encontra-se em consonância com os princípios estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O "Bora pra Escola" organiza-se por meio de uma rede integrada de informações e sistemas, que contribuem para a identificação e o acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão. Para tanto, há a colaboração entre diferentes secretarias e unidades escolares, que realizam ações comunitárias junto às famílias e responsáveis. Essas ações abrangem tanto a identificação de alunos em situação de ausência quanto o monitoramento da frequência escolar na rede municipal, com vistas a garantir a permanência dos estudantes.

Em 2023, a Secretaria Municipal de Educação implementou o aplicativo DiáRio (um diário de frequência virtual), que facilita o registro da frequência escolar. A ferramenta assegura que as ações de busca ativa sejam iniciadas logo após os primeiros registros de faltas durante a semana letiva. Como estratégia complementar, a Prefeitura também utiliza o envio de mensagens via WhatsApp aos responsáveis, recurso que, somado às práticas das equipes gestoras e pedagógicas, tem se mostrado eficaz para atualizar os dados de frequência e agir preventivamente contra a evasão.

Além dessas medidas, foi criada uma Central de Atendimento, responsável por contatar alunos que apresentam altos índices de faltas ou que se encontram em situação de abandono. A central atua em apoio às unidades escolares e às coordenações regionais,

fortalecendo a aproximação com as famílias, aspecto essencial para consolidar os vínculos entre escola e comunidade.

Graças ao conjunto dessas ações, os dados do Censo Escolar do INEP apontam que a Prefeitura do Rio, no ano de 2023, alcançou um dos menores índices de abandono escolar do país.

O programa ainda mobiliza diferentes atores da comunidade escolar e da sociedade em geral. Participam dele as equipes gestoras e pedagógicas, os grêmios estudantis, os conselhos escola-comunidade, os agentes de frequência, parlamentares juvenis, estudantes e demais integrantes da rede de educação. Entre as ações de mobilização, destaca-se o Dia D do Movimento "Bora pra Escola", ocasião em que escolas se reúnem, por coordenadoria, polos de educação ou em suas próprias comunidades, para sensibilizar sobre a importância da presença regular dos estudantes.

Portanto, mais do que uma política em conformidade com legislações vigentes, o "Bora pra Escola" constitui-se como uma prática de efetiva valorização da educação, contribuindo de maneira concreta para combater a evasão e o abandono escolar, além de fortalecer os vínculos entre escola, família e comunidade.

Constatamos exemplos de garantir o acesso e permanecia de forma justa e igualitária, porém essa não é uma realidade de toda educação no Território. Estados e Municípios apresentam dificuldades em atingir as metas estabelecidas para a educação. Assim, mesmo com o crescimento gradual das matrículas, a universalização da Educação Infantil ainda está distante. A meta do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005/2014) de atender 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024 segue enfrentando sérios entraves, sobretudo nos contextos de maior vulnerabilidade. Isso mostra que o desafio do acesso não é apenas quantitativo, mas também social e territorial, e exige políticas públicas consistentes e investimentos capazes de assegurar que todas as crianças tenham seus direitos respeitados, independentemente de sua origem.

Garantir vagas, no entanto, não basta. A qualidade da oferta é um dos pontos mais críticos da Educação Infantil no Brasil. O simples aumento de matrículas não garante que

as crianças tenham acesso a experiências educativas significativas. Para isso, é necessário investir em infraestrutura adequada, formação de professores, materiais pedagógicos e propostas curriculares que respeitem as especificidades da infância.

Ainda hoje, muitas instituições funcionam em espaços improvisados ou sem atender aos parâmetros de qualidade definidos pelo MEC. Problemas como turmas superlotadas, ausência de áreas externas para brincadeiras, falta de materiais didáticos e prédios precários comprometem diretamente a vivência das crianças. Para Campos (2013), essa precariedade é resultado de uma visão histórica que desvalorizou a infância, tratando a Educação Infantil mais como assistência social do que como um direito educacional.

Outro desafio central é a formação e valorização dos profissionais. A LDB (1996) exige a formação em nível superior para professores da Educação Infantil, mas ainda permite, de forma transitória, a atuação com formação em nível médio (modalidade normal). Na prática, muitos municípios não conseguem garantir o número adequado de professores formados, e a profissão ainda é marcada por baixos salários e alta rotatividade, o que fragiliza o trabalho pedagógico. Kramer (2006) lembra que não basta ampliar vagas: é preciso oferecer condições dignas para que os educadores consigam desenvolver práticas de qualidade, centradas na escuta, no cuidado e no reconhecimento das culturas infantis.

A formação continuada, nesse sentido, é estratégica. Kishimoto (2010) destaca que a Educação Infantil exige atualização permanente, já que a infância é atravessada por transformações sociais e culturais que impactam diretamente as formas de educar.

> O desafio é formar, informando e resgatando num processo de acompanhamento permanente, o educador que teça seu fio para a apropriação de sua história, pensamento, teoria e prática. Dessa forma, o criar, ou sonhar, o inventar, pode ser instrumentalizado por um educador possibilitando, assim, um pensar em um fazer criativo diante dos grandes desafios na construção deste educador-pesquisador que faz a ciência da educação. Fazer ciência existe exercício metodológico

> sistematizado rigoroso de observar refletir avaliar e planejar são estes que alicerçam sua pesquisa sua luta cotidiana permanente. (Freire, Madalena 2008, p. 44).

Sem espaços de formação permanente, a prática pedagógica tende a se limitar, prejudicando a qualidade do ensino oferecido às crianças.

A organização curricular também merece atenção. A Base Nacional Comum Curricular (2017) define direitos de aprendizagem e campos de experiência específicos para a Educação Infantil, ressaltando a centralidade do brincar, da interação e da exploração do ambiente. No entanto, sua implementação ainda encontra barreiras, seja pela falta de recursos, seja pela ausência de acompanhamento pedagógico. Haddad (2010) adverte que, se aplicada de forma meramente burocrática, a BNCC corre o risco de perder seu potencial transformador e não chegar às práticas cotidianas.

Portanto, oferecer uma Educação Infantil de qualidade significa articular diferentes dimensões: infraestrutura, valorização e formação docente, currículo significativo e materiais pedagógicos adequados. Quando esses elementos não são garantidos, as políticas públicas acabam reproduzindo desigualdades, oferecendo justamente às crianças mais vulneráveis experiências educativas limitadas, quando deveriam ser transformadoras.

EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O direito fundamental à educação está disposto no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Para assegurar a concretização desse direito no âmbito da educação infantil, o texto constitucional é contundente no sentido da necessidade de cooperação técnica e financeira entre municípios, estados e União em relação à implementação de programas (art. 30, VI).

O art. 205 da Constituição Federal dispõe que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Por sua vez, o art. 227 é assertivo ao dizer que é dever da

família e do Estado assegurar a educação à criança e ao adolescente. Sobre o dever do Estado em relação à educação infantil, o Supremo Tribunal Federal firmou importante interpretação do texto constitucional ao limitar o *homeschooling* no julgamento do Recurso Extraordinário nº 888.815/RS (Tema 822), de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, conforme consta na ementa do julgado:

> FUNDAMENTAL. NECESSIDADE DE LEI FORMAL, EDITADA PELO CONGRESSO NACIONAL, PARA REGULAMENTAR O ENSINO DOMICILIAR. RECURSO DESPROVIDO. FUNDAMENTAL. NECESSIDADE DE LEI FORMAL, EDITADA PELO CONGRESSO NACIONAL, PARA REGULAMENTAR O ENSINO DOMICILIAR. RECURSO DESPROVIDO.
>
> 1. A educação é um direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: de um lado, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida (CIDADANIA); de outro, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA). No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar. 1. A educação é um direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: de um lado, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida (CIDADANIA); de outro, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA). No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar.
>
> 2. É dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a educação. A Constituição Federal consagrou o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes com a dupla finalidade de defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes e sua formação em cidadania, para que o Brasil possa vencer o grande desafio de uma educação melhor para as novas gerações, imprescindível para os países que se querem ver desenvolvidos.
>
> 4. O ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, porém não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, na modalidade "utilitarista" ou "por conveniência circunstancial", desde que se cumpra a obrigatoriedade, de 4 a 17 anos, e se respeite o dever

> solidário Família/Estado, o núcleo básico de matérias acadêmicas, a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; bem como as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às finalidades e objetivos do ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227).

O julgado reforçou a importância do Estado na promoção do acesso à educação infantil e premência de políticas públicas que o assegure. No entanto, há diversos problemas estruturais, institucionais e sociais que inviabilizam o amplo e inclusivo acesso à educação infantil. Por essa razão, além da necessidade de aprofundar as políticas públicas educacionais, é essencial estabelecer mecanismos políticos e jurídicos para fiscalização e implementação das referidas políticas públicas.

No âmbito do Poder Judiciário, o STF admitiu no julgado do Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, que não afeta a separação de poderes a determinação ou a efetivação de políticas públicas por meio de decisões judiciais. É nesse contexto, que vem ganhando relevo os processos judiciais estruturais. Processo estrutural, ou decisão estrutural, é aquele que promove uma mudança gradual em um estado de coisas que inviabilizam a concretização de direitos fundamentais. A reforma estrutural, por meio do processo, com ampla participação dos atores afetados (Vitorelli; Barros, 2022), pode ocorrer tanto em instituições públicas como em instituições privadas.

A implementação ou mesmo a correção de políticas públicas no âmbito da educação infantil pode ser realizada por meio de processos estruturais, seja para viabilizar o acesso ao ensino, como também assegurar condições dignas de alimentação e ensino no ambiente escolar. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, considerando a natureza estrutural dos processos que envolvem acesso à educação infantil nas creches, firmou entendimento (Tema 1.058) reforçando que a *Justiça da Infância e da Juventude tem competência absoluta para processar e julgar causas envolvendo matrícula de menores em creches ou escolas, nos termos dos arts. 148, IV, e 209 da Lei 8.069/90*.

Assim, a efetivação de políticas públicas educacionais por meio de processo estruturais não é ativismo judicial. É, ao contrário, dar concretude aos direitos educacionais fundamentais quando estes foram negligenciados pelo Poder Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão proposta no trabalho aponta no sentido de que é necessário aprofundar o debate sobre a necessidade de concretização dos direitos fundamentais concernentes à educação infantil e a necessidade de se estabelecer políticas públicas efetivas que assegurem, de forma contínua, o pleno exercício do direito à educação.

Nesse contexto, oferecer uma Educação Infantil de qualidade significa articular diferentes dimensões: infraestrutura, valorização e formação docente, currículo significativo e materiais pedagógicos adequados. Como foi observado anteriormente, quando esses elementos não são garantidos, as políticas públicas acabam reproduzindo desigualdades, oferecendo justamente às crianças mais vulneráveis experiências educativas limitadas, quando deveriam ser transformadoras.

A implementação ou mesmo a correção de políticas públicas educacionais por meio de decisões estruturais, considerando a importância do tema, não se trata de ativismo judicial. É assegurar o amplo acesso à justiça (art. 5º, XXV), enquanto direito fundamental, para efetivar o direito à educação infantil como uma política essencial do Estado.

Assegurar Educação Infantil de qualidade depende de muitos fatores, como foi visto. Por essa razão, a superação dos problemas é complexa e exige esforços contínuos e em diversas frentes. Articular o direito fundamentação à educação com a viabilidade de efetivação por meio dos processos estruturais é uma possibilidade dentre tantas outras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva 2013.

CAMPOS, Maria Malta. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso),** v. 43, p. 22-43, 2013.

CATHARINA, Alexandre de Castro. **Movimentos sociais e a construção dos precedentes judiciais**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2023.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda; CAMPOS, Julia Baumann. **Grupos de Pesquisa na Educação Infantil: contextos e trajetórias. Zero-a-seis.** v.23. Florianópolis, 2021.

KUNZ, Sidelmar Alves da Silva; SALES, Helciclever Barros da Silva; SILVA, Clawdemy Feitosa e. **Educação infantil, políticas educacionais e direitos humanos**. Veiculação digital, 2024.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 20 abril de 2025.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. 32. ed., Campinas, SP: Autores Associados, 1999

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Acesso à Creche: entenda como a dificuldade de acesso prejudica milhões crianças pelo Brasil**. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/acesso-a-creche-entenda-como-a-dificuldade-de-acesso-prejudica-milhoes-criancas-pelo-brasil/ . Acesso em: 20 de abri de 2021.

TODOS Pela Educação; Fundação Santillana; Editora Moderna. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025.** Disponível em: https://anuario.todospelaeducacao.org.br/2025/ . Acesso em: 26 set. 2025.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação**: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. Salvador: Podivm, 2022.

PARA ALÉM DA ALIMENTAÇÃO, A DIMENSÃO SIMBÓLICA DA "COMIDA": REFLEXÕES SOBRE A COMENSALIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO[1]

Marjorie Lima da Silveira[2]
Tauã Lima Verdan Rangel[3]

RESUMO

O presente trabalho apresenta como objetivo geral uma análise além da alimentação, incluindo a dimensão simbólica da comida, a comensalidade e suas implicações no âmbito do direito à alimentação. Assim, compreende-se o direito humano à alimentação adequada a partir de suas dimensões, qualitativa, quantitativa e cultural, além de uma abordagem social, cultural e simbólica do alimento. Nesse sentido, procura-se destacar que o ato de se alimentar vai além da necessidade biológica, mas faz parte dos valores culturais e práticas sociais de um povo. Além disso, a pesquisa busca refletir acerca da comensalidade, ato de partilhar a mesa, como um aspecto que fortalece a união e laços afetivos, preservando as tradições e interação entre alimento, terra e cultura, confirmando que o direito a alimentação é essencial para o reconhecimento da identidade de um povo. A metodologia empregada para a construção do presente trabalho se baseou na utilização de métodos dedutivos e historiográficos. A partir do

[1] Artigo vinculado ao Projeto de Iniciação Científica "(In)segurança alimentar e nutricional, fome e direito: uma análise das políticas públicas e equipamentos de alimentação, a partir de uma perspectiva regional"

[2] Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: marjorielima1205@gmail.com

[3] Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção "Escritos Jurídicos" sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção "Direito em Emergência" (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8802878793841195

critério de abordagem, a pesquisa é categorizada como qualitativa. No que concernem às técnicas de pesquisa, empregaram-se a pesquisa bibliográfica e a revisão de literatura sob o formato sistemático.

Palavras-chave: Alimentação; Dimensão Simbólica; Comida; Comensalidade.

ABSTRACT

This paper aims to analyze food beyond its mere symbolic dimension, including commensality and its implications for the right to food. Thus, the human right to adequate food is understood from its qualitative, quantitative, and cultural dimensions, as well as from a social, cultural, and symbolic perspective. In this sense, it seeks to highlight that the act of eating goes beyond biological necessity, but is part of the cultural values and social practices of a people. Furthermore, the research seeks to reflect on commensality, the act of sharing the table, as an aspect that strengthens unity and affective bonds, preserving traditions and the interaction between food, land, and culture, confirming that the right to food is essential for the recognition of a people's identity. The methodology employed for the construction of this work was based on the use of deductive and historiographical methods. Based on the approach criterion, the research is categorized as qualitative. Regarding research techniques, bibliographic research and literature review in a systematic format were employed.

Keywords: Food; Symbolic Dimension; Meals; Commensality.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho apresenta como objetivo geral uma análise além da alimentação, incluindo a dimensão simbólica da comida, a comensalidade e suas implicações no âmbito do direito à alimentação. Assim, compreende-se o direito humano à alimentação adequada a partir de suas dimensões, qualitativa, quantitativa e cultural, além de uma abordagem social, cultural e simbólica do alimento. Nesse sentido, procura-se destacar que o ato de se alimentar vai além da necessidade biológica, mas faz parte dos valores culturais e práticas sociais de um povo. Além disso, a pesquisa busca refletir acerca da comensalidade, ato de partilhar a mesa, como um aspecto que fortalece a união e laços afetivos, preservando as tradições e interação entre alimento, terra e cultura, confirmando que o direito a alimentação é essencial para o reconhecimento da identidade de um povo.

A primeira seção aborda acerca do direito humano à alimentação adequada através de uma visão histórica e social, evidenciando como o conceito foi construído ao longo do tempo. Esse direito tem início através de mudanças políticas ocorridas durante o século XVII e XVIII, quando foi exigido o reconhecimento da liberdade e da igualdade entre as pessoas em virtude dos movimentos de resistência e revoluções. Assim, após o grande holocausto provocado pela Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), ratifica o valor da vida e do bem-estar social, incluindo o direito humana a alimentação. No Brasil, esse direito foi reafirmado por uma Emenda à Constituição, passando a ser considerado como direito social essencial à cidadania, buscando assegurar às pessoas o acesso contínuo e de qualidade aos alimentos.

Nesse sentido, além de ser considerado ato de nutrição, o direito à alimentação se baseia em três dimensões. A dimensão quantitativa, assegura a oferta de alimentos em quantidade suficiente; a dimensão qualitativa, garante a produção de alimentos saudáveis e sem contaminação; e a dimensão cultura, engloba os costumes e tradições alimentares de cada povo, confirmando o caráter simbólico e identitário do alimento. Assim, o conceito de comer é ampliado, conectando-se à cultura e à convivência, revelando o direito à alimentação adequada como expressão do direito à vida e dignidade humana.

A segunda seção aborda acerca das tradicionalidades, identidades e memórias como componentes dos hábitos formacionais. Nesse sentido, através da reflexão da concepção dos grupos formadores, como os povos indígenas, quilombolas, povos de matriz africana, entre outros, compreende-se como esses povos representam a continuidade do modo de vida dos antepassados, sua relação com a natureza, e o respeito e continuidade dos saberes ancestrais. Por meio da Constituição de 1988, foi consolidado o reconhecimento da diversidade cultural como parte da identidade nacional, garantindo a proteção das manifestações populares e tradicionais. Nesse sentido, percebe-se que as práticas culturais representam a preservação de memórias, e

reafirmação da identidade coletivas construídas a partir da relação entre a cultura, território e memória.

As comunidades e povos tradicionais expressam seus saberes através da sua relação com o meio ambiente, formas de cultivo e convivência com o meio ambiente. Nesse sentido, o conhecimento tradicional é compreendido como manifestação das práticas que representam a união entre o passado e o presente, como forma de contribuir para a preservação cultural. Assim, através da Convenção Biológica e a Agenda da ONU, é reconhecida a valorização desses saberes e destaca-se a relevância das comunidades e povos tradicionais para a atualidade, pois através desses saberes ancestrais, é reafirmada a necessidade de proteção da identidade e memórias desses povos que formam o Brasil.

A terceira seção aborda acerca das variadas expressões que se relacionam com o ato de comer e sua relação com o direito humano à alimentação. A comida, é entendida como alimento ressignificado por práticas sociais e culturais, compreendendo seu caráter simbólico e identitário, expressando afetos, e modo de vida, em contrapartida, o alimento é compreendido por seu caráter universal, relacionado a sobrevivência. Nesse sentido, a alimentação passa a fazer parte da dimensão simbólica, envolvendo significados, memórias e valores, e o ato de comer envolve o gesto de convivência, celebração e afirmação da identidade.

Dessa forma, a comensalidade, compreendida como ato de compartilhar a mesa, reforça essa dimensão simbólica da alimentação. Assim, esse aspecto reflete a união, acolhimento e fortalecimento dos vínculos afetivos. Além disso, a comensalidade relaciona-se com a terra, com a produção e com o alimento, uma vez que os modos de plantar, colher e preparar o alimento representam os saberes adquiridos pelas gerações passadas. Desse modo, o alimento é expressão da dimensão simbólica, pois une natureza, cultura e trabalho. Assim, a comensalidade, portanto, ao unir as pessoas em torno da mesa, representa estratégia de preservação da identidade e cultura de um povo,

demonstrando outros aspectos que envolvem o direito à alimentação, não se restringindo somente ao acesso físico.

Em termos metodológicos, foram empregados os métodos científicos historiográfico e dedutivo. O primeiro método foi utilizado no estabelecimento das bases históricas e filosóficas de construção do conceito de direito à alimentação e suas múltiplas dimensões. Já o método dedutivo encontrou-se aplicabilidade no recorte temático proposto para o debate central do artigo. Ainda no que concerne à classificação, a pesquisa se apresenta como dotada de aspecto exploratório e se fundamenta em uma análise conteudística de natureza eminentemente qualitativa.

Como técnicas de pesquisa estabelecidas, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. Além disso, as plataformas de pesquisa utilizadas foram o Google Acadêmico, o Scielo e o Scopus, sendo, para tanto, empregados como descritores de seleção do material empreendido as seguintes expressões: Alimentação; Dimensão Simbólica; Comida; Comensalidade.

1 UM DIREITO DE MÚLTIPLAS DIMENSÕES: PENSAR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO A PARTIR DE SUAS MÚLTIPLAS EXPRESSÕES

O conceito de direitos humanos surge no contexto de transformações políticas do século XVII e XVIII. Foi neste momento que se manifestaram alguns movimentos que refletiam a resistência à opressão e denunciavam abusos praticados pelas classes dominantes da época, mostrando assim a necessidade do reconhecimento e proteção da dignidade humana, como as Revoluções Liberais. Nesse sentido, muitos Estados elaboraram e confeccionaram declarações de direitos, listando aqueles que consideravam mais importantes, como o direito à vida, liberdade, entre outros. Além disso, a Declaração de Direito da Virgínia, de 1776, marcou um momento de confirmação

dos direitos humanos, reconhecendo ainda outras garantias. Essa declaração motivou a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1979, que estabeleceu os direitos naturais como universais e deu origem ao Estado de Direito e aos direitos sociais, como trabalho, saúde e educação (Oliveira, 2025).

No contexto da Segunda Guerra Mundial, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), com o intuito de fomentar a paz e o equilíbrio entre os povos. Após momentos traumáticos causados pela guerra, com a violação massiva dos direitos humanos, onde milhões de pessoas foram presas, deportadas e torturadas, firmou-se a ideia de criação de estratégias para impedir que tal horror voltasse a ocorrer, assim, uma comissão foi instituída com a finalidade de firmar em um documento garantias fundamentais de todos os seres humanos, é nesse momento que surge, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (Silva, Cavalcante, 2025).

A Declaração Universal dos Direito Humanos (DUDH) prevê em seu artigo 25 o direito à alimentação adequada que mais tarde foi incorporada em outros tratados do Direito Internacional, como no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Comentário Geral nº 12 da ONU (Camera; Wegner, 2017).

> 1.Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2.A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social. (Organização das Nações Unidas, 1948).

No Brasil, por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010, o direito à alimentação foi inserido no artigo 6º da Constituição Federal, marcando o reconhecimento desse direito como um direito social (Camera; Wegner, 2017).

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Brasil, 1988)

A concepção de direito humano à alimentação adequada surgiu por meio do Pacto Internacional dos Direito Econômico, Social e Cultural (PIDESC), consolidado, posteriormente, em 1966, pela Organização das Nações Unidas (ONU). O direito se concretiza quando cada ser humano tem acesso físico e econômico à alimentação adequada. Tal prerrogativa está relacionada à garantia da dignidade da pessoa humana e é fundamental para a concretização de outros direitos elencados na Declaração Universal dos Direito Humanos (1948). Posteriormente, em 1999, por meio do Comissariado de Direitos Humanos, com a união da ONU e outras entidades, foi criado o Comentário nº 12, sobre o Direito à Alimentação Adequada (Ferreira, 2010).

> 6. O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (Organização das Nações Unidas, 1999).

No Brasil, o escritor Josué de Castro é considerado como um dos pioneiros no estudo da fome e pobreza. Posteriormente, em 1990, o Sociólogo Herbert de Souza, ganhou destaque na luta contra a fome ao criar a Ação da Cidadania Contra a Fome, a

Miséria e Pela Vida. Já em 1993, durante o governo de Itamar Franco, foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como forma de combate à fome. Nos anos seguintes, novas iniciativas surgiram, como a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), e a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pelo presidente Lula, em 2003. Ações mais recentes, como a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, significou um marco no DAHH (Fontolan; Lima, 2021).

Assim, compreende-se que o direito humano à alimentação adequada é expressão do direito à vida, isso porque, mais do que o ato de se alimentar, esse direito está diretamente relacionado com a dignidade, liberdade e igualdade de toda pessoa. Dessa maneira, com a garantia de uma alimentação adequada, é possível perceber a diminuição dos níveis de desnutrição, além da melhora da saúde e desenvolvimento do ser humano. Assim, garantir o direito a uma alimentação adequada significa proteger a vida (Bôas, Soares, 2020).

O direito humano à alimentação adequada (DHAA) fixa-se em dois princípios indissociáveis. O primeiro princípio relaciona-se com a disponibilidade dos alimentos, ou seja, a presença de comida em quantidade e qualidade suficiente para suprir as necessidades nutricionais de cada pessoa. O segundo princípio está relacionado à acessibilidade dos alimentos, compreendendo a possibilidade de obter uma alimentação adequada, de forma contínua e segura. Para a concretização desses princípios é necessário a garantia de que ninguém passe fome (Gamba; Montal, 2010).

Além disso, o Direito à Alimentação Adequada baseia-se em três dimensões, A primeira dimensão denominada de qualitativa, compreende a oferta dos nutrientes essenciais para o desenvolvimento do ser humano, priorizando o consumo de alimentos naturais, livres de modificações. A segunda dimensão, dimensão quantitativa, está relacionada ao fornecimento de alimentos, relacionada à quantidade ideal para o bom funcionamento do organismo humano, ou seja, capaz de atender às necessidades nutricionais de cada pessoa (Rezende; Dutra; Rangel, 2017). Por fim, a dimensão cultural

significa a proteção das práticas e tradições alimentares, ou seja, desde o cultivo até o consumo (Fontolan; Lima, 2021).

O direito humano à alimentação considera a segurança de cada alimento, ou seja, que esteja livre de qualquer substância que possa ocasionar problemas à saúde, ou seja, deve ser saudável, apto para promover o bem-estar social, nutritivo e capaz de suprir as individualidades de cada indivíduo, prevenindo a fome e sendo culturalmente adequado. Em complemento, denota-se que o direito à alimentação se baseia no direito de não passar fome e no direito ao acesso a uma alimentação digna. Dessa maneira, quando essas duas premissas se concretizam, é possível dizer que o direito à alimentação está cumprido (Gomes; Frinhani, 2017).

Dessa forma, a qualidade dos alimentos relaciona-se a garantia de alimentos livres de contaminações por agentes microbiológicos, químicos, físicos que futuramente podem resultar em doenças no consumidor final. Assim, ao longo da cadeia produtiva, ou seja, desde a obtenção da matéria-prima até o produto final, deve ser assegurado a qualidade dos alimentos. Isso porque, as contaminações podem ocorrer em qualquer etapa de produção, qual seja processamento, embalagem, transporte, armazenamento ou comercialização. Para tanto, tem-se que a segurança dos alimentos deve ser entendida como uma cadeia de responsabilidades, visando a prevenção de riscos à saúde pública (Oliveira, 2025).

A dimensão qualitativa do direito à alimentação se baseia na qualidade do alimento fornecido. Assim, a preocupação não é somente com a garantia de comida suficiente, mas também com a quantidade de nutrientes, além de ser equilibrada e saudável, a bem de suprir as necessidades nutricionais de cada indivíduo. Nesse sentido, se prioriza a captação de alimentos naturais, e sem modificações genéticas ou que tenham a presença de substâncias não nutritivas, pois, quanto mais natural for o alimento, mais nutritivo ele será (Rezende, 2017).

Conforme o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,

> [...] a necessidade de estar livre de substâncias adversas estabelece requisitos para a segurança do alimento e para um conjunto de medidas, públicas e privadas, destinadas a impedir a contaminação do alimento por adulteração e/ou más condições higiênicas, e por manuseio inadequado nas diferentes etapas da cadeia alimentar; é preciso tomar cuidados para identificar, impedir ou destruir toxinas que ocorrem naturalmente (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1985).

Assim, a segurança alimentar vincula-se diretamente com o direito humano a uma alimentação adequada, uma vez que representa a garantia do acesso regular e permanente a alimentos saudáveis, de qualidade e em condições higiênicas adequadas. Essa segurança representa a concretização da justiça, igualdade e dignidade. Por isso, as etapas de produção e distribuição dos alimentos constituem-se como fundamentais para a garantia da qualidade e segurança dos alimentos e o acesso, independente da condição pessoal de cada pessoa (Sousa; Caldeira Junior; Moura Neto, 2024).

Políticas Públicas desenvolvidas pelo Governo Federal, com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como o Programa Restaurante Popular é importante mecanismo para garantir o acesso de qualidade aos alimentos. Isso porque, restaurantes são instalados em locais de maior movimento em áreas de grande vulnerabilidade e oferecem refeições saudáveis e seguras. Esse programa visa possibilitar uma alimentação adequada e dignidade à população (Cavalheiro, 2016).

O direito a uma alimentação adequada relaciona-se com a ideia de comer, ou seja, garantir que todas as pessoas tenham acesso a uma quantidade ideal de alimentos para suprir as necessidades nutricionais e fornecer energia para as atividades diárias. Porém, quando esse mecanismo não é alcançado, surge a fome e a desnutrição, que é resultado de uma alimentação insuficiente, seja por carência de nutrientes ou a ingestão de uma quantidade não ideal. Nesse sentido, o aspecto quantitativo do direito à alimentação, se refere à garantia de ter o que comer, ou seja, ter uma quantidade mínima de alimentos necessária à manutenção da dignidade humana (Pannebecker, 2021).

Nesse sentido, é necessário entender que essa dimensão se relaciona ao fornecimento de alimentos em quantidade adequada para o funcionamento do organismo humano. Assim, a dimensão quantitativa busca promover boas condições de saúde, vida digna e o desenvolvimento das habilidades de cada indivíduo. Para isso, é preciso garantir que cada pessoa tenha acesso aos alimentos em quantidade suficiente, assegurando de maneira contínua o consumo de ao menos três refeições ao dia (Rezende, 2017).

Assim, a questão disponibilidade dos alimentos refere-se a presença em quantidade suficiente para atender cada indivíduo. Esse aspecto depende de produção agrícola, estoques e comércio dos alimentos. Isso porque, esses mecanismos são essenciais para garantir uma oferta adequada de alimentos. Assim, disponibilidade não significa apenas volume de alimentos, mas também a capacidade de manter as cadeias de alimentos estáveis e acessíveis. Para isso, é necessário então o fortalecimento da produção local como forma de assegurar a disponibilidade dos alimentos de forma adequada e em quantidade suficiente (Silva; Oliveira, 2025).

A agricultura familiar é estratégia fundamental para assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e está presente na capacidade de oferecer acesso a alimentos em quantidade adequada tanto para as próprias famílias agricultoras, quanto para outros produtores. De maneira geral, a agricultura familiar é um modelo de produção agrícola, no qual o trabalho é exercido pelos componentes familiares. É a partir dessa produção que advém grande quantidade de alimentos consumidos pela população, garantindo a oferta diversificada de alimentos, com uma forma menos ofensiva ao meio ambiente e capaz de promover o sustento de diversas famílias (Leite; Leite, 2022).

O conceito de cultura está relacionado à união de práticas, rituais, hábitos e atividades que moldam uma sociedade, criando a forma de comportamento de cada povo. Assim, a forma de preparo e consumo de alguns alimentos reflete a passagem de condutas, símbolos e costumes de uma comunidade. Portanto, a cultura é compreendida como a harmonia de práticas, pensamentos e comportamentos da organização das

sociedades. Assim, os hábitos alimentares de um povo são expressão de um comportamento cultural adquirido ao longo do tempo por meio das tarefas cotidianas (Barbieri, 2023).

A alimentação pode ser vista como mecanismo significativo para a formação da identidade de um povo, principalmente quando se compreende seu vínculo com a cultura. Nesse sentido, além de uma necessidade biológica, a alimentação representa a união de saberes adquiridos ao longo do tempo, representando as individualidades de cada povo. O sistema alimentar, portanto, reflete a cultura, os costumes, a história, o modo de vida, a crença e até tabus de um determinado povo. Dessa forma, é necessário reconhecer a alimentação como manifestação cultural da identidade e tradição de cada povo (Aguiar; Martins, 2022).

A dimensão cultural do direito à alimentação é elemento base do direito à alimentação, uma vez que atua como mecanismo de inclusão social. Assim, entender o aspecto cultural do direito à alimentação é compreender além da nutrição, mas sim o envolvimento da tradição, costumes e identidades que estimulam a diversidade da sociedade. A inclusão no âmbito alimentar tem papel integrador, evidenciando que as práticas culturais são fundamentais para a garantia da dignidade humana e a construção de uma sociedade mais justa (Siqueira; Brito, 2023).

Assim, uma alimentação culturalmente adequada é um direito, uma vez que o alimento não é apenas sustento físico, mas envolve afetos, memórias, costumes e tradições, como forma de expressão da identidade de cada povo. Assim, desde o preparo tradicional dos alimentos, como o uso de fogão à lenha, panela de barros e outras práticas, até a maneira de servir e consumir, a alimentação reflete modos de vida e convivência dos povos. Nesse sentido, a cultura relaciona-se às práticas alimentares, por isso, ao abordar a dimensão cultural do direito humano à alimentação, aborda-se o respeito às formas culturais que envolve o cultivo, o preparo e o consumo dos alimentos (Fontolan; Lima, 2021).

Nesse sentido, verifica-se que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) atua como mecanismo de Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que visa o fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o abastecimento alimentar da população. Sua atuação está diretamente relacionada ao apoio de instituições, criação de circuitos locais de abastecimento e fortalecimento da agricultura, por meio da compra de alimentos de forma justa. Junto a esse programa, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) busca a união das práticas alienantes de determinado grupo como forma de fortalecimento da cultura local (Bezerra; Schneider, 2012).

2 TRADICIONALIDADES, IDENTIDADES E MEMÓRIAS COMO COMPONENTES DOS HÁBITOS FORMACIONAIS

Os grupos tradicionais representam as práticas culturais de seus antepassados, e refletem isso por meio de músicas, danças, rituais e festividades. Esse grupo é presente em diversos locais e tornam-se referências culturais, e influenciam outros grupos na reprodução desses costumes (Ikeda, 2013). Os povos e comunidades tradicionais, podem neste sentido, ser conhecidos como autóctones, minorias ou primeira nação e são grupos que mantêm o modo de vida dos antepassados. Em geral, esses grupos se caracterizam por serem descendentes dos primeiros habitantes das regiões colonizadas e continuam com práticas de trabalho familiar e uso dos recursos naturais. Além disso, possuem organização comunitária e compartilham da mesma criança, língua, vestimentas e costumes (Toledo, 2001).

Esses grupos são marcados pela diversidade e respeito à natureza e às formas de desenvolvimento mais sustentáveis. Destacam-se pelo modo de vida e ocupação, contribuindo de forma significativa para a preservação da meio-ambiente e reprodução de saberes, como forma de fortalecimento e valorização das práticas de seus ancestrais,

uma vez que buscam reproduzir o conhecimento adquirido, garantindo o uso mais sustentável do território que habitam (Miranda, 2025).

A promulgação da Constituição Federal de 1988, representou um marco na história do Brasil, pois consolidou o reconhecimento da diversidade cultural como parte da identidade nacional. Foi a partir dela que o país passou a reconhecer a existência plural de culturas. Posto isso, no artigo 215, a Constituição assegura o direito à cultura, além de estabelecer que é dever do Estado garantir o exercício desse direito, por meio do acesso e incentivo às formas de cultura. Além disso, é assegurado também a proteção das manifestações populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos que fizeram parte da formação do Brasil (Conti; Souza, 2013).

> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
> § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (Brasil, 1988).

Assim, durante o processo de desenvolvimento da identidade nacional, houve uma valorização da herança cultural, artística e histórica, que exerceram papel fundamental na formação social e construção da identidade e memória do povo. De acordo com a Conferência Mundial de Políticas Públicas Culturais de 1982, essas políticas visam defender a identidade cultural de um povo e promover o respeito e a valorização das memórias e das diversidades culturais, por isso, a identidade é base para a construção da cultura e cidadania de um povo (Ferreira, 2021).

Os grupos identitários formadores brasileiros são os povos indígenas, os quilombolas, povos de matriz africana, ciganos, seringueiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, castanheiros, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, comunidades de terreiro, pescadores artesanais, marisqueiras, varjeiro, ribeirinhos, pantaneiros, caiçaras,

praieiros, sertanejos, jangadeiros, açorianos, catingueiros, campeiros, varzanteiros, pomerano, entre outros (Miranda, 2023).

Povos indígenas podem ser compreendidos como a grande diversidade de grupos sociais originários, que já habitavam o território brasileiro antes da invasão europeia. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2024). Ao lado disso, são reconhecidos como cidadãos plenos e possuem direitos que garantem o respeito a suas particularidades culturais e representam a maior diversidade étnica e linguística de todo o continente, cada um com sua própria organização, costumes e histórias (Ministério do Desenvolvimento Social)

Ademais, os quilombolas, por seu turno, surgidos durante o período de escravidão no Brasil, fazem parte da construção da história nacional e demonstram formas alternativas de organização social. Criados por afrodescendentes, esse povo buscava autonomia e um modo de vida mais liberal, por isso se concentravam em locais mais afastados. Assim sendo, tem-se que, ao manter aceso os saberes adquiridos, os quilombolas reafirmam sua identidade e demonstram sua relevância na preservação da herança cultural, conservando os conhecimentos, principalmente sobre plantas medicinais, que servem para cura de doenças, equilíbrio e fortalecimento da comunidade quilombola (Gimovski, Oliveira, 2024).

Outro povo que contribui para a formação do Brasil foram os africanos. A cultura negra tem papel fundamental na formação e construção da identidade e civilização brasileira, exercendo grande papel nas fazendas, engenhos, entre outras contribuições. Além disso, se fizeram presentes nas artes, religião, língua, culinária e nas tradições populares, assim, ainda que submetidos ao regime de escravidão, os negros agiam como civilizadores, contribuindo diretamente para a formação e desenvolvimento do território nacional (Santos, 2016).

Todavia, a formação do Brasil é marcada pela influência de processos históricos que criaram desigualdades. Assim, desde o período colonial, diferentes formas de exclusão e marginalização da população negra e indígena moldaram as instituições, as

relações sociais e as formas de expressão cultural no país. Atualmente, a desigualdade racial permanece de forma estrutural, que se mostra de forma disfarçada, mas que continua a prolongar a exclusão (Almeida Portugual, 2025).

Sendo assim, a grande diferenciação das comunidades tradicionais é a forte relação com a natureza, que é responsável pelo sustento de muitos grupos. Por isso, aprendizados acerca do ambiente geralmente é transmitido entre as gerações, preservando e valorizando os saberes e o território onde vivem, uma vez que é através dele que constroem suas relações sociais, culturais e econômicas. Não obstante o exposto, a grande característica dessas comunidades é o sentimento de fazer parte de uma cultura específica, contribuindo para construção e preservação da identidade cultural do povo (Colaço; Sparemberger, 2010).

A cultura é composta por um conjunto de valores, crenças, costumes, tradições, formas de linguagem, arte e regras e por isso desempenha papel fundamental para a formação de uma sociedade, pois molda o modo de vida de cada pessoa. Assim, desde o nascimento, as pessoas são inseridas em contextos culturais, onde aprendem e reproduzem o que lhe é ensinado. Por isso, a cultura é vista como estratégia de transformação social (Pereira Junior, 2025).

Assim, compreendida como um resultado da interação entre o ser humano, natureza e sociedade, é por meio da cultura que as pessoas constroem significados e valores Assim, é possível a manifestação da cultura e através da linguagem verbal, músicas, lendas e crenças ou até por meio do uso de símbolos e gestos. Assim, a cultura reflete a habilidade do ser humano de criar formas de se expressar e se comunicar, e se manifesta através das relações cotidianas (Rocha; Almeida, 2005).

Os aspectos sociais e culturais também exercem grande influência na forma como os povos e comunidades tradicionais adquirem, armazenam e consomem os alimentos. Isso porque, grande parte dos alimentos consumidos são frutos das práticas da pesca, extrativismo, criação de animais e a agricultura, ou até por meio do trabalho, visto que a maioria das comunidades se localizam em locais rurais (Lopes *et al*, 2022).

Posto isso, é possível compreender que os povos e comunidades tradicionais possuem um modo de vida carregado de grandes significados sociais e culturais, isso porque, seus saberes são vistos como de grande importância para a sociedade. Os indígenas, por exemplo, exercem papel fundamental na proteção da natureza, valorizando o conhecimento adquirido de seus antepassados, mostrando suas formas de convivência com o ambiente, preservando e diminuindo o impacto vindo da exploração humana (Almeida Santos, Brandão, 2023).

Além disso, a cultura das comunidades quilombolas e indígenas está diretamente ligada ao território que habitam, uma vez que é através deles que há o sustento das relações sociais, atividades econômicas e práticas tradicionais. Todavia, essas comunidades enfrentam grandes desafios relacionados à afirmação de seus territórios e nesse contexto, a cultura exerce papel fundamental, uma vez que, a transmissão dos saberes vindos dos antepassados e os costumes se configuram como forma de resistência e preservação da identidade desse povo. (Ferreira, 2025).

Ao falar em hábitos culturais, os povos indígenas expressam sua cultura por meio da arte, que faz parte da identidade cultural do Brasil. Na tradição indígena, a música, por exemplo, é um instrumento de narração de histórias. Além disso, é por meio da música que eles se conectam com o universo, e praticam os rituais religiosos. Já as danças, geralmente feitas em círculos, é usada para afastar espíritos maus, promover cura de doenças e garantir boas colheitas (Hirsgh, 2023).

Dessa forma, esse conjunto de hábitos e costumes construídos ao longo do tempo podem ser compreendidos como conhecimentos tradicionais, que se manifestam dentro das comunidades locais, representando a ligação entre o ser humano e o ambiente em que vivem. Assim, a palavra tradicional não significa apenas o passado, mas algo que se readapta aos aprendizados adquiridos com as gerações passadas, garantindo a continuidade dos saberes no cotidiano das comunidades (Castro, 2007).

O conhecimento tradicional representa, portanto, uma maneira de reprodução de experiências e costumes. E essa forma de conhecimento engloba os elementos

simbólicos e rituais, e refletem a forma como os povos tradicionais veem o mundo. Nesse sentido, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, representou um grande avanço na proteção dos conhecimentos, hábitos e práticas dos povos tradicionais, isso porque, buscou reconhecer o lado positivo da relação humana com o meio ambiente, além de valorizar todo o conhecimento dos indígenas e comunidades tradicionais, a fim de promover uma interação mais sustentável preservando o meio ambiente (Belfort, 2006).

Os povos tradicionais preservam em sua cultura o vasto conhecimento tradicional que adquiriram. Esses grupos possuem dentre suas características, a dependência pelo natural, que é fundamental para manter o modo de vida. Assim, o conhecimento sobre os alimentos da natureza, os ciclos, conservação e manutenção dos recursos garantem a continuidade dessa cultura (Burtet; Fontanela; Morocco, 2022).

Antes da vinda dos europeus para o Brasil, os povos indígenas desenvolveram algumas práticas agrícolas sustentáveis. Essa forma de agricultura estava relacionada ao cultivo de alimentos, como a mandioca, tabaco e outros produtos de origem vegetal, como o babaçu, que podia ser usado para alimentação e para a produção de utensílios. Como possuíam um vasto conhecimento, aproveitavam a vasta variedade de frutas, plantas e animais e utilizam para a alimentação e na cura de doenças, refletindo assim o modo de subsistência desse povo (Souza; Souza, 2015).

Nesse sentido, a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), propõe dentre os seus objetivos, proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, garantindo a preservação das florestas. Assim, dentre sua proposta, o objetivo nº 15, busca reconhecer a importância das comunidades tradicionais, assegurando seu benefício referente aos seus saberes e práticas. A valorização de seus conhecimentos torna-se parte central, isso porque, reconhecer os costumes e tradições desses povos é fundamental para a preservação da natureza e uso adequado dos recursos naturais ((Burtet; Fontanela; Morocco, 2022).

Assim, o modo de vida dos povos e comunidades tradicionais, sua interação com a natureza, é reconhecido hoje como agroecologia. A agroecologia pode ser entendida como uma forma de integração entre fundamentos sociais, culturais e ecológicos, além da compreensão da organização dos sistemas agrícolas e alimentares (Grando, 2023). Assim, a agroecologia se desenvolve com a valorização dos recursos locais, aliada aos conhecimentos tradicionais que é base para esse processo, buscando uma transição ecológica (Vidal, 2024).

Portanto, a agroecologia tem como meta principal a valorização dos conhecimentos tradicionais, isso porque, o reconhecimento desses saberes possibilita o diálogo e a criação de novos agroecossistemas. Além disso, o conhecimento acerca das práticas locais relacionadas ao cultivo e produção de alimentos facilita o trabalho e reduz o uso de agrotóxicos, por que para que a prática agroecológica seja efetivada é necessário um estudo da terra, as condições ambientais e a potencialidade dos recursos do local (Sousa; Araújo, 2015).

3 PARA ALÉM DA ALIMENTAÇÃO, A DIMENSÃO SIMBÓLICA DA "COMIDA": REFLEXÕES SOBRE A COMENSALIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Ao abordar sobre a cultura de um povo, compreende que a comida é parte essencial, isso por que é através também dela que é manifestado os costumes, celebrado momentos e fortalecido os laços que ligam às origens e à comunidade (Da Silva Demeterco, 2019). Por isso, a comida representa o alimento ressignificado pelas práticas sociais e culturais. Assim, ao utilizar o fogo e algumas práticas culinárias, o povo desenvolve suas comidas, atribuindo a elas significados culturais (De Souza Lima; Ferreira Neto; Farias, 2015).

Segundo o autor Roberto DaMatta:

> Comida é tudo que se come com prazer, de acordo com as regras mais sagradas de comunhão e comensalidade [...] a comida é o quadro, aquilo que foi valorizado e escolhido dentre os alimentos; aquilo que deve ser visto e saboreado com os olhos e depois com a boca, o nariz, a boa companhia e, finalmente, a barriga (Da Matta, 1984, p. 36-37 *apud* Schmidt; Farias, 2015).

Assim, compreende-se que a comida é uma forma de manifestação da vida cotidiana das pessoas. Ela significa identidade, diferenças sociais e carrega elementos culturais que mostram como cada grupo se relaciona. Assim, no aspecto cultural, a comida possui uma história própria, que foi construída a partir de conhecimentos antropológicos, indo além da nutrição. Dessa forma, mais que um elemento biológico, a comida expressa o modo de vida das pessoas, e atua como aspecto intermediário entre as relações sociais, considerada como reflexo das identidades, da forma de sentir e viver de diferentes povos (Oliveira, 2020).

Dessa maneira, comida é manifestação da identidade humana, e atua como meio de comunicação. Diferente do conceito comida, o alimento, por sua vez, possui caráter universal e vital, simbolizando aquilo que o ser humano consome para garantir sua sobrevivência. Historicamente, o termo "alimento" surgiu em 1120, mas apenas adquiriu seu significado concreto no século XVI e é defendido por alguns autores como elemento nutritivo (Lima; Ferreira Neto; Farias, 2015).

Nesse sentido, Da Matta (1986) expõe uma breve distinção entre alimento e comida. Assim argumenta o autor: "Alimento é tudo aquilo que pode ser ingerido para manter uma pessoa viva [...] Mas a comida é algo que define um domínio e põe as coisas em foco" (Da Matta, 1986, p. 36-37 *apud* Schmidt; Farias, 2015). O alimento então, é tradicionalmente compreendido por sua função nutricional, consumido para garantir a sobrevivência. Todavia, a partir do século XX, o conceito de alimento foi ampliado e passou a ser compreendido não apenas como fonte de nutrição e prazer, mas também como agente de bem-estar corporal, uma vez que as pessoas começaram a compreender a composição e os efeitos dos alimentos no organismo (Barbosa, 2019).

No Brasil, a história do alimento teve início com os povos indígenas. Nesse momento, os povos originários ofereceram aos europeus alguns alimentos, e em contrapartida, conheceram outros, que com o passar do tempo foram considerados indispensáveis e de consumo cotidiano do povo indígena, sendo utilizados posteriormente como alimento fundamental. Dessa forma, compreende-se que a individualização da alimentação no Brasil teve início no período colonial, marcada pela união entre alimentos nativos e aqueles trazidos da Europa (Yamagata; Sauerbronn, 2019).

Assim, a comida pode ser compreendida como expressão cultural da alimentação, relacionado às escolhas do que é comestível e apropriado para o consumo. Além disso, a comida envolve questões sobre como, com quê, quando e em quais circunstâncias o alimento é produzido (Castro; Maciel; Maciel, 2016). Desse modo, devido ao seu modelo mais abrangente, só a comida é capaz de individualizar o alimento, a partir do conhecimento de quem a prepara (Oliveira, 2020).

Nesse sentido, o ser humano tem a capacidade de formar vínculos com outras pessoas a partir do ato de compartilhar a mesa. Nesse sentido, mais que um momento de alimentação, esse ato simboliza a união das pessoas em torno do alimento, criando um espaço de interação e troca de experiências. Esse acontecimento, que ultrapassa o ato de comer, é denominado comensalidade. Esse fenômeno se caracteriza não apenas pela ingestão de alimentos, mas também pelo modo de comer, envolvendo hábitos culturais e fundamental na construção da civilização humana (Lima; Ferreira Neto, Farias, 2015).

A origem da comensalidade está relacionada à época dos maiores primatas, momento que os primeiros grupos humanos se juntavam ao redor do fogo, isso porque, é a partir desse momento, que os humanos começaram a se reunir, exercitando a convivência, uma vez que criaram o hábito de sair juntos para caçar, expressando a prática da comensalidade. Assim, a comensalidade nasce da forma humana de viver e se

alimentar em conjunto, partilhando os alimentos, como faziam os antepassados, exercitando a prática do ato de sentar-se à mesa e partilhar o alimento (Cruz, 2023).

A palavra comensalidade tem sua origem no latim *commensalis* e significa, literalmente, compartilhar a mesa. Esse termo pode ser compreendido, portanto, como o ato de beber e comer em conjunto e integra todas as etapas que fazem com que o alimento chegue à mesa, ou seja, vai desde a escolha, produção, transporte até o momento que o alimento é servido e compartilhado à mesa (Dantas, 2021) Dessa forma, é através desse momento que é exercitado entre os seres humanos a sociabilidade, interação e união, além de servir como forma de compartilhamento de costumes e histórias (Minasse, 2018).

Assim, a comensalidade pode ser compreendida além da atitude de partilhar o alimento, mas também inclui outras atribuições sociais. Dessa forma, ao unir as pessoas, a comensalidade desenvolve um momento simbólico, onde as tradições são preservadas e transmitidas e o significado de comida ultrapassa a ideia de sustento físico e compreende uma forma de conexão entre as pessoas (Martins; Bezerra, 2024).

Uma vez que a alimentação está diretamente relacionada com as práticas culturais de um povo, refletindo seu modo de vida, hábitos e tradições, as práticas alimentares podem ser compreendidas como um conjunto de relações sociais e simbólicas, manifestando a maneira de interação entre os indivíduos. Nesse sentido, os costumes alimentares de uma sociedade revelam seu estilo de vida, uma vez que, as escolhas alimentares estão ligadas a elementos sociais, carregados de significados simbólicos que demonstram a característica de cada pessoa (Sousa, Sousa, 2015).

Essa dimensão simbólica, relaciona-se com o significado que cada indivíduo atribui ao ato de comer, ou seja, o momento da escolha dos alimentos e a maneira como é produzido demonstra as características de cada povo, por isso, a questão da alimentação vai além do aspecto nutricional, mas engloba os gostos, afetos e percepções. Nesse sentido, a dimensão simbólica se preocupa em reconhecer a importância das

particularidades sensoriais, como o sabor, aroma e aparência, demonstrando as diversas essências do ato de comer (Fabri, 2020).

Nesse sentido, o modo como nos alimentamos reflete significados e a dimensão simbólica da comida. Assim, as práticas alimentares, que envolvem todo o processo do ato de comer reforça a importância da comensalidade, que propõe a valorização não apenas do que se come, mas como e com quem, incentivando a prática de refeições feitas de forma saudável e em ambiente adequada; Além disso, rodeado de alimentos ultraprocessados, a comensalidade torna-se aliada a promoção de uma alimentação adequada, pois reforça os laços sociais e o sentido simbólico de comer (Reis, 2025).

Assim, a prática da comensalidade assume um papel social e simbólico, evidenciando a organização da sociedade. Assim, o exercício da comensalidade demonstra a importância da partilha e das experiências entre as comunidades, indo além do ato de alimentar-se. Dessa forma, além de um elemento essencial de acolhimento, a comensalidade proporciona a união e compartilhamento de tradições, tornando-se expressão de hospitalidade, identidade e pertencimento (Tavares; Machado, 2023).

O modo de cultivo, criação e produção dos alimentos depende de fatores locais e das relações que as pessoas constituem com a terra, por isso, o alimento e o território estão sempre conectados, isso porque, a forma de produção dos alimentos depende da sua relação com o ambiente. Dessa forma, os seres humanos aproveitam do que a natureza oferece e produz novas formas de cultivo e preparo, promovendo a junção de saberes tradicionais e novas técnicas. Assim, o alimento torna-se resultado da combinação de tradição e modernização (Ruiz, 2024).

Nas comunidades onde o contato com a natureza é constante, observa-se que o modo de plantar, colher e preparar os alimentos ultrapassa a ideia de rotina, sendo considerada como forma de expressar a relação que esse povo construiu com a natureza. Assim, a forma de escolha do que plantar, como colher e processar os alimentos reflete os ensinamentos adquiridos de seus antepassados, sendo que, essas escolhas não estão ligadas apenas a alimentação, mas refletem a forma de trabalho com a terra, e a

oportunidade de construção de laços com o lugar. Sendo assim, cada plantio torna-se forma de pertencimento, contribuindo para a construção da identidade de cada povo (Lombardi, 2022).

Nesse sentido, associar a comensalidade às formas de construção de identidade de um povo permite reconhecer que o ato de comer está diretamente relacionado às práticas culturais e de produção dos alimentos. Assim, comensalidade não se limita ao consumo do alimento, mas abrange as interações sociais e tradições que envolvem o processo de produção do alimento, ou seja, desde o plantio até o preparo e compartilhamento da refeição. Dessa forma, o conceito de comensalidade abrange a produção dos alimentos, fortalece os laços e reafirma a identidade do povo (Teixeira, 2024).

Dessa forma, nesse processo de interação, a comida torna-se elemento fundamental para a união das pessoas. Através do preparo e da partilha dos alimentos, forma-se uma rede de relações sociais, assim, o que se como e com quem reflete como as pessoas se organizam e convivem. Além disso, mais que nutrir o corpo, o ato de compartilhar o alimento significa uma forma de expressar solidariedade e fortalecer os vínculos afetivos entre o grupo. Dessa forma, a comensalidade é considerada como um dos pilares para a organização social, tendo papel essencial na vida cotidiana de cada pessoa (Tavares, Castro, 2019).

Além disso, os ambientes e territórios alimentares vão além de apenas espaços de produção de alimentos, mas envolve fatores econômicos, políticos e socioculturais, que influenciam o modo como as pessoas preparam e partilham suas refeições (Oliveira; Rocha, 2023). Dessa forma, comer não é caracterizado apenas como necessidade biológica, mas também como um ato cultural, que expressa história. Por isso, a forma como um povo se alimenta faz parte de seu patrimônio cultural e simboliza a essência desse grupo (Muller; Amaral, 2010).

Nesse sentido, a cultura alimentar é composta por hábitos alimentares que expressam a identidade de cada povo. Assim, o ato de alimentar-se vai além da nutrição,

pois reflete a formação da identidade de cada povo e a influência da cultura nas formas de preparar e partilhar os alimentos (Barros; Félix; Nakayama, 2025).

Portanto, a dimensão cultural da alimentação demonstra que o significado de comida ultrapassa o ato de se alimentar. Assim, entende-se que a cultura envolve as distinções entre o que é considerado comida, e o que é considerado alimento, além de envolver aspectos relacionados ao que, como e quando determinados produtos podem ser consumidos. Além disso, é através da cultura de um povo que é possível perceber as a identidade de cada comunidade, pois através também das práticas alimentares que expressam suas origens, costumes, tradições e símbolos culturais (Barbieri, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do presente trabalho foi analisar o direito à alimentação através de suas múltiplas dimensões, não se restringindo apenas ao aspecto físico e nutricional dos alimentos. Assim, buscou-se analisar a alimentação através de sua relação com a formação da identidade e memória de um povo. Além disso, procurou-se compreender acerca da comensalidade, prática que une as pessoas e acerca do ato de comer como forma de pertencimento e expressão cultural. Assim, abordar o direito à alimentação é abordar acerca de sua relação com a garantia da dignidade e respeito aos diversos modo de vida das pessoas, além de compreender que o reconhecimento desse direito implica diretamente também no reconhecimento das histórias, saberes e identidade de um povo.

Em síntese, o direito à alimentação adequada é originado de lutas que buscavam reafirmar a liberdade e igualdade, que posteriormente foi consolidado por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Ao envolver algumas dimensões, esse direito abrange não apenas a qualidade e quantidade dos alimentos, mas também seu aspecto cultural e tradicional, expressando os valores de cada povo. Para sua efetivação, é necessário a ação de políticas públicas que atuem com o objetivo de garantir

o acesso contínuo e seguro dos alimentos, além do reconhecimento como essencial para a dignidade e desenvolvimento humano.

Nesse sentido, compreende-se a importância dos povos e comunidades tradicionais, que representam papel importante na formação cultural, social e ambiental do país, pois preservam os modos de vida, saberes e práticas de suas gerações passadas, confirmando sua identidade e fortalecendo a diversidade cultural. Além disso, demonstram uma relação de respeito com o território e com a natureza, revelando conhecimentos que contribuem para o uso correto dos recursos naturais. Dessa forma, valorizar esses grupos é fundamental para a proteção da cultura e do meio ambiente, mas também como forma de preservar os saberes ancestrais e a continuidade do modo de vida.

Além disso, é possível verificar o papel exercido pela comida na contribuição para a formação e preservação da identidade de um povo. Acerca disso, é possível refletir a atuação da comensalidade, onde o alimento atua como forma de formação de um elo entre as pessoas, promovendo a partilha, a convivência e a preservação das tradições culturais. Nesse sentido, compreende-se que comer também é um ato de comunicação, pertencimento e expressão de valores, uma vez que expressa como um povo se relaciona com o território, com a história e cultura. Além disso, a dimensão simbólica, é fundamental para o reconhecimento da alimentação como representação das práticas culturais, afetivas e sociais, que fortalecem a identidade das comunidades.

Diante do exposto, conclui-se que o direito à alimentação inclui vários aspectos e dimensões, envolvendo caracteres sociais, culturais e simbólicos. Assim, alimento não é somente bem de consumo, mas está compreendido como essencial para a formação da dignidade, preservação da vida e formação da identidade de um povo. Assim, as políticas públicas voltadas para o direito à alimentação adequada devem não somente englobar a garantia da segurança alimentar, mas também formas de reconhecimento dos saberes e práticas tradicionais e da comensalidade, que são fundamentais para garantir o acesso a

alimentos saudáveis, culturalmente aceitos e respeitando os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais.

Portanto, a alimentação precisa ser compreendida como uma expressão social e cultural, sendo um espaço de troca de experiências e saberes. A comida, ao carregar significados simbólicos, revela a história de um grupo, reafirmando sua identidade. Assim, o direito à alimentação precisa ser compreendido em conjunto com os fatores culturais da alimentação, além da importância da comensalidade, que une as pessoas, como forma de compartilhamento de conhecimentos. Conclui-se, portanto, que comer é também ato simbólico, social e cultural, fundamental para a construção da identidade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Andressa Victoria Brayer de; MARTINS, Mayara Roberta; CORBARI, Sandra Dalila. Relação entre cultura e alimentação enquanto recurso turístico no Rio Grande do Sul: uma revisão integrativa. **Revista Arqueologia Pública**, Campinas, v. 17, 2022.

BARBIERI, Rodrigo da Silva. **A Dimensão Cultural na Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** o Caso do Município de Ferraz de Vasconcelos (SP). 2023. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu 2023.

BARBOSA, Isabela. Entre o fogão e a ciência: A comida como objeto de estudo na construção da ciência. **Revista Inter-Legere**, v. 2, n. 25, p. c17308-c17308, 2019.

BARROS, Flávio Bezerra; IVES-FÉLIX, Neusani Oliveira; NAKAYAMA, Luiza. Notas etnográficas sobre comensalidade entre os Tentehar na região de Grajaú, Maranhão. **Espaço Ameríndio**, v. 19, n. 1, p. 93-109, 2025.

BELFORT, Lucia Fernanda Inácio. **A proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, em face da convenção sobre diversidade biológica**. 2006. 139f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BEZERRA, Islandia; SCHNEIDER, Sergio. Produção e consumo de alimentos: o papel das políticas públicas na relação entre o plantar e o comer. **Revista Faz Ciência**, v. 14, n. 19, p. 35-35, 2012.

BÔAS, Regina Vera Villas; SOARES, Durcelania da Silva. O direito humano à alimentação adequada: interdimensionalidade, efetividade, desenvolvimento humano e dignidade da pessoa humana. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 6, n. 2, p. 19-38, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Cartilha: Diretrizes para a articulação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional para povos e comunidades tradicionais. Brasília: MDS, [s.d.].

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social.** Informativo PCT. Brasília: MDS, [s.d.].

BURTET, Giani; FONTANELA, Cristiani; MAROCCO, Andrea de Almeida Leite. A proteção dos conhecimentos tradicionais: uma abordagem a partir da agenda 2030 da ONU. **Revista Grifos**, v. 31, n. 55, p. 141-156, 2022.

CAMERA, Sinara; WEGNER, Rubia. Direito humano à alimentação, (in) segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n. 1, 2017.

CASTRO, Caterine Vasconcelos de. **A proteção do conhecimento tradicional dos povos indígenas sob a concepção do pluralismo jurídico**. 2007. 163f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2007.

CASTRO, Helisa Canfield de; MACIEL, Maria Eunice; MACIEL, Rodrigo Araújo. Comida, cultura e identidade: conexões a partir do campo da gastronomia. **Ágora**, v. 18, n. 1, p. 18-27, 2016.

CAVALHEIRO, Larissa Dangela Bitencourt Candido. **Direito à alimentação**: uma análise das principais políticas públicas no combate à fome. 2016. 59f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha", Marília, 2016.

COLAÇO, Thais Luzia; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Sociedade da informação: comunidades tradicionais, identidade cultural e inclusão tecnológica. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 207-230, 2010.

CONTI, Irio Luiz; SOUZA, Gabriela Coelho de. Povos e comunidades tradicionais: a produção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. **Amazônica-Revista de Antropologia**, v. 5, n. 3, p. 780-804, 2013.

CRUZ, Camila Brito da. Espaço Culinário: análise do impacto da redução do espaço na comensalidade dos residentes. **Portal de Trabalhos Acadêmicos**, v. 15, n. 2, 2023.

DANTAS, Rebekka Fernandes. **Comensalidade**: comer e estar junto em A Comédia Humana. 2021. 228f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

DEMETERCO, Solange Menezes da Silva. A comida de verdade: a literatura gastronômica e o debate sobre o comer bem. **Revista Ingesta**, v. 1, n. 2, p. 273-273, 2019.

FABRI, Rafaela Karen. **Aspectos simbólicos e sustentáveis sobre alimentação saudável em guias alimentares e na percepção de indivíduos adultos de Florianópolis**. 2020. 252f. Tese (Doutorado em Nutrição) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Florianópolis, 2020.

FERREIRA, Anderson Albérico. Diversidade Cultural e seus reflexos na dimensão patrimonial. *In:* MIRANDA, Dayaenny Neves; DIAZ-MERINO, Ximena Antonia (orgs.). **Literatura, Decolonialidade e Patrimônio Cultural na América Latina**. Belo Horizonte: Meus Ritmos Editora, 2021.

FERREIRA, Joelson Miranda *et al*. Territórios de resistência: identidade e cultura em comunidades quilombolas e indígenas. **Aracê**, v. 7, n. 1, p. 4.127-4.140, 2025.

FERREIRA, Mônica Gomes. **Direito humano à alimentação adequada**. 2010. 54f. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) - Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2010.

FONTOLAN, Maria Vitória; LIMA, Romilda de Souza. Direito humano à alimentação adequada: uma visão holística. **Revista Faz Ciência**, v. 23, n. 37, p. 79-107, 2021.

FONTOLAN, Maria Vitoria; LIMA, Romilda de Souza; CAPELLARI, Marta Botti. A construção do Direito Humano à Alimentação Adequada. **Opinión Jurídica**, v. 20, n. esp. 43, p. 549-570, 2021.

GAMBA, Juliana Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. O direito humano à alimentação adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 11, n. 95, p. 52-81, 2010.

GIMENES-MINASSE, Maria Henriqueta *et al*. Comensalidade. com–uma reflexão introdutória sobre as novas tecnologias e as práticas do comer junto. **Revista Hospitalidade**, v. 15, n. 2, p. 103-124, 2018.

GIMOVSKI, Fabio; OLIVEIRA, Cintia Mara Ribas de. Ancestralidade quilombola: um caminho para a sustentabilidade e a diversidade cultural no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 19, n. 56, p. 406-425, 2024.

GOMES, Carolina Ventura; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. Alimentação saudável como direito humano à saúde: uma análise das normas regulamentadoras da produção de alimentos orgânicos. **Revista Eletrônica Leopoldianum**, Santos, v. 43, n. 121, 2017.

GRANDO, Isabela Martins Hoff. **Sensibilização ambiental no empoderamento de comunidades tradicionais a partir da agricultura orgânica:** estratégias participativas para valorização de espaços de saberes. 2023. 170f. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental) - Universidade Positivo, Curitiba, 2023.

HIRSCH, Lorena Araujo. A cultura dos povos originários do Brasil. *In:* **Biblioteca do CECULT/UFRB**, 18 abr. 2023. Disponível em: https://www.ufrb.edu.br/bibliotecacecult/noticias/365-a-cultura-dos-povos-originarios-do-brasil. Acesso em: 27 out. 2025

IKEDA, Alberto T. Culturas populares no presente: fomento, salvaguarda e devoração. **Estudos avançados**, v. 27, p. 173-190, 2013.

LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jáder Ferreira. (In) segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome. **Revista Katálysis**, v. 25, n. 3, p. 528-538, set.-dez. 2022.

LIMA, Romilda de Souza; FERREIRA NETO, José Ambrósio; FARIAS, Rita de Cássia Pereira. Alimentação, comida e cultura: o exercício da comensalidade. **Demetra**: Alimentação, Nutrição & Saúde, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 507-522, 2015.

LOMBARDI, Thais Tartalha do Nascimento *et al.* Soberania alimentar, território e etnicidade: conexões, sobreposições, relações. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 12, n. 2, p. 225-242, 2022.

LOPES, Amanda Forster *et al*. Escala brasileira de insegurança alimentar: proposta adaptada para povos e comunidades tradicionais. **Demetra**: Alimentação, Nutrição & Saúde, Rio de Janeiro, v. 17, 2022.

MARTINS, Uiara Maria Oliveira; BEZERRA, José Arimatéa Barros. Reflexões sobre a comensalidade na construção do patrimônio alimentar: o caso das mulheres de Icapuí-CE. **Revista Hospitalidade**, v. 21, p. 761-782, 2024.

MIRANDA, Evely Bocardi de *et al*. Povos originários e comunidades tradicionais e as políticas públicas no Brasil. **Revista Saberes da FAPAN**, v. 11, n. 1, 2023.

MIRANDA, Evely Bocardi de *et al*. Povos originários e comunidades tradicionais e as políticas públicas no Brasil. **Aracê**, v. 7, n. 1, p. 2.982-2.990, 2025.

MULLER, Silvana Graudenz; AMARAL, Fabiana Mortimer; REMOR, Carlos Augusto. Alimentação e cultura: preservação da gastronomia tradicional. *In:* VI Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul, **Anais...,** Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2010.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. Comida e aspectos simbólicos na perspectiva de políticas públicas para o cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 27, 2020.

OLIVEIRA, Denise; ROCHA, Silva1 Fábio Liborio. Terreiros de religião de matriz africana: territórios e ambientes alimentares de comensalidade sagrada, saudável e sustentável. *In:* CADERNOS Observatório Brasileiro de Hábitos Alimentares (org.). **Desertos, Pântanos e Oásis Alimentares:** reflexões, experiências e políticas públicas. Brasília, DF: Fundação Oswaldo Cruz, 2023.

OLIVEIRA, Steffani Dionizio de. Análise de políticas públicas de atendimento ao direito humano à alimentação adequada (DHAA) no Brasil no período de 2004-2023. **Revista Científica Acertte**, v. 5, n. 7, 2025.

OLIVEIRA, Valteir da Silva *et al*. Segurança dos alimentos e segurança alimentar: uma revisão narrativa. **Revista Foco**, v. 18, n. 10, 2025.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 12:** o direito humano à alimentação, 1999. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 16 out. 2025.

PANNEBECKER, Juliane Caroline. **A tutela do direito à alimentação adequada.** 2021. 294f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

PEREIRA JUNIOR, Lucimar da Silva *et al*. Culturas: reflexão bibliográfica sobre a temática. **Revista Multidisciplinar de Ciências Gerais in FOCUS**, v. 1, n. 2, p. 131-138, 2025.

PORTUGAL, Heloisa Helena de Almeida *et al*. Estigmatização, dominação simbólica e identidade negra no Brasil: entre o processo civilizador e a exclusão estrutural. **Aracê**, v. 7, n. 4, p. 16.780-16.799, 2025.

REIS, Roberta Sena *et al*. Associação entre práticas de comensalidade e consumo alimentar saudável na Atenção Primária: estudo transversal, Goiânia, 2022-2023. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 34, p. e20240367, 2025.

REZENDE, Adriana Silva Ferreira de; DUTRA, Damaris Domingos; RANGEL, Tauã Lima Verdan. As dimensões do direito humano à alimentação adequada na ordem do dia. **Múltiplos Acessos**, Bom Jesus do Itabapoana, v. 2, n. 1, 2017.

ROCHA, Lurdes Bertol; ALMEIDA, Maria Geralda. Cultura, mundo-vivido e território. *In:* Simpósio Nacional sobre Geografia, Percepção e Cognição do meio ambiente, **Anais...,** Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2005, p. 1-13.

RUIZ, Melissa Salinas *et al*. Alimento e território, entre ciência e saber popular. **Estudos Geográficos**: Revista Eletrônica de Geografia, v. 22, n. 2, p. 208-228, 2024.

SANTOS, Andreia de Almeida; BRANDÃO, Erlaine Rodrigues. A importância da cultura dos povos tradicionais na prática da sustentabilidade e preservação ambiental-uma análise sobre cultura e conhecimento da Comunidade de Aracruz na Aldeia Piraqueaçu. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 07, p. 8601-8616, 2023.

SANTOS, Maria Arlete. Contribuição do negro para a cultura brasileira. **Temas em Educação e Saúde**, v. 12, n. 2, p. 217-229, 2016.

SCHMIDT, Adriele; FARIAS, Rita de Cássia Pereira. A comida e a sociabilidade na cultura pomerana. **Tessituras:** Revista de Antropologia e Arqueologia, Pelotas, v. 3, n. 2, 2015.

SILVA, Anderson Vicente da; CAVALCANTE, Arthur José Queiroz. A construção do conceito de Direitos Humanos. Revista Delos, v. 18, n. 68, 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira.; BRITO, Jaime Rodrigues. A dimensão cultural do direito à alimentação: as facetas do multiculturalismo e seus reflexos para a inclusão social e pessoas e grupos. Revista Brasileira de Direito, v. 10, n. 2, p. 157-176, 2023.

SOUSA, Claudiane Aparecida de; CALDEIRA JÚNIOR, Carlos Barroso; MOURA NETO, Raimundo Cardoso de. Segurança Alimentar: garantia de acesso a alimentos seguros e saudáveis. Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas, v. 14, n. 2, 2024.

SOUSA, João Eudes Portela de; SOUSA, Antonia Nilene Portela de. Cultura, práticas alimentares e comunicação: a comida como dimensão comunicativa. Revista de Estudos Universitários-REU, v. 41, n. 2, 2015.

SOUSA, Silas Garcia Aquino de; ARAÚJO, Maria Isabel de; WANDELLI, Elisa Vieira. Saberes tradicionais dos povos amazônicos no contexto do processo de transição agroecológica. AmbientalMente Sustentable: Revista científica galego-lusófona de educación ambiental, n. 20, p. 1699-1717, 2015.

SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de; MEDRADO, Joannes de Souza. Agricultura indígena e Agroecologia: reflexões a partir dos conhecimentos tradicionais do Povo Karajá, Aruanã/Goiás. Revista Territorial, v. 4, n. 1, p. 06-28, 2015.

TAVARES, Beatriz Carvalho; MACHADO, Marcello de Barros Tomé; VALDUGA, Vander. As práticas de hospitalidade e o exercício da comensalidade nos territórios do café. Revista Hospitalidade, v. 20, p. 91-113, 2023.

TAVARES, Thiago Rodrigues; CASTRO, Vanessa Gomes de. Antropologia e alimentação: comensalidade durante o Jubileu de São Miguel e Almas no Cemitério do Peixe. Equatorial – Revista do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, v. 6, n. 11, p. 1-26, 2019.

TEIXEIRA, Renan Pedroso *et al*. Comensalidade na produção científica de uma instituição de ensino superior brasileira: perspectivas de estudo. Revista Hospitalidade, v. 21, p. 812-840, 2024.

TOLEDO, Victor M. Povos/comunidades tradicionais e a biodiversidade. Encyclopedia of Biodiversity, p. 451-463, 2001.

VIDAL, Franciane Alves *et al.* Agroecologia e os saberes dos povos tradicionais do campo. **Cadernos de Agroecologia**, v. 19, n. 1, 2024.

YAMAGATA, Flavia Cupolillo; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt. Alimento e comida: reflexões sobre história do alimento, consumo e significados. **Diálogo com a Economia Criativa**, v. 4, n. 10, 2019.

ARTE E MEMÓRIA COMO INSTRUMENTOS DE COMBATE AO AUTORITARISMO NA ANÁLISE DO CERCEAMENTO MILITAR À DISSIDÊNCIA TEATRAL NA REGIÃO SUL-FLUMINENSE

Alejandra Luisa Magalhães Estevez[1]
Maria Eduarda da Silva Ramos[2]
Pedro Alvarenga Nardelli da Cruz[3]

RESUMO

O presente artigo científico visa (I) a analisar como se deu a perseguição contra a oposição nos meios teatrais empreendida por militares nos anos de chumbo, com enfoque no estudo de violações dos direitos humanos ocorridas na região sul-fluminense, utilizando como exemplo ilustrativo a história da peça *Zé do Forno*, (II) a compreender como a memória de tais acontecimentos e seu apagamento influenciam no imaginário e nos anseios políticos da sociedade atual e (III) a apresentar como a memória dos oprimidos sul-fluminenses foi reavivada no projeto teatral *Nasce Uma Cidade 2017*, em Barra Mansa. Para tanto, a pesquisa baseia-se no (re)descobrimento de memórias e conceitos marcados na bibliografia levantada, analisando-a qualitativamente para compreender relações entre história, memória, arte e ato político pautadas no recorte proposto.

Palavras-chave: ditadura; censura; resistência; memória; teatro.

ABSTRACT

This scientific article aims (I) to analyze the persecution carried out against the opposition within theatrical circles during the years of military repression in Brazil, with particular emphasis on human rights violations that occurred in the southern region of Rio de Janeiro state, with the

[1] Professora Adjunta de Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF/ICHS); Correio eletrônico: alestevez@id.uff.br; http://lattes.cnpq.br/5564619887388224.
[2] Graduanda do 5º período do Curso de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF/ICHS); Correio eletrônico: mariaeduardaramos@id.uff.br; http://lattes.cnpq.br/6835666840699622.
[3] Graduando do 3º período do Curso de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF/ICHS); Correio eletrônico: pnardelli@id.uff.br; http://lattes.cnpq.br/6280796555026164.

history of the play *Zé do Forno* as an illustrative example; (II) to examine how the memory of such events—and their erasure—continues to shape the political imagination and aspirations of contemporary society; and (III) to present how the memory of the oppressed populations of the southern Fluminense region was revived through the theatrical project *Nasce Uma Cidade 2017*, in Barra Mansa. To this end, the research is grounded in the (re)discovery of memories and concepts identified in the relevant bibliography, analyzed qualitatively to explore the relationships between history, memory, art, and political action within the proposed scope.

Keywords: dictatorship; censorship; resistance; memory; theater.

1 INTRODUÇÃO

A história recente do Brasil carrega cicatrizes profundas deixadas pelo golpe militar de 1964 e pelos anos de ditadura que se seguiram. Entre elas, a censura ocupa lugar central, convertida em instrumento de silenciamento e intimidação contra qualquer manifestação considerada dissidente. Se, antes do regime, o Serviço de Censura de Diversões Públicas justificava-se como guardião da moral e dos "bons costumes", após o golpe sua função ganhou contornos abertamente políticos, voltados a neutralizar críticas e reprimir vozes contestatórias. O endurecimento da repressão culminou no Ato Institucional nº 5, em 1968, que suspendeu garantias constitucionais e inaugurou um período de exceção em que a arte, sobretudo o teatro, passou a ser vigiada, mutilada e frequentemente interditada.

O teatro assumiu protagonismo nesse enfrentamento, justamente porque trazia para os palcos os dilemas sociais e as contradições de um país em ebulição. No Sul Fluminense, região marcada pela presença da Companhia Siderúrgica Nacional, esse embate ganhou forma emblemática com a peça *Zé do Forno*, escrita por Antônio Carlos Santini e encenada em 1968. Criada no contexto das comemorações pelos vinte anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sob a liderança do bispo Dom Waldyr Calheiros, a obra expôs a realidade brutal do trabalhador siderúrgico: um corpo consumido pelo calor e pela engrenagem do capital, reduzido à condição de mercadoria. O gesto final do operário, que se suicida no alto-forno, condensava de modo alegórico e

doloroso a alienação e a exaustão de uma classe invisibilizada. A força simbólica dessa encenação, por sua vez, não passou despercebida. Infiltrados do Exército e da própria CSN transformaram o ato artístico em prova de crime, e seus participantes foram perseguidos, presos e torturados. Paradoxalmente, ao criminalizar o teatro, o regime reconhecia sua potência transformadora de ser capaz de mobilizar consciências, se tornando perigosa para a ordem autoritária.

Ainda assim, *Zé do Forno* sobreviveu ao tempo e ao silêncio imposto. Décadas depois, a obra foi retomada no projeto *Nasce uma Cidade 2017*, reafirmando o teatro como espaço de memória e resistência. Revisitar esse episódio é compreender que a luta contra a censura não se encerra no passado. Apesar da vedação expressa na Constituição de 1988, a omissão e o apagamento ainda rondam a memória coletiva, como demonstra o destino de antigos espaços de repressão transformados em lugares de uso cotidiano sem referência à violência ali praticada.

Lembrar, nesse sentido, é um gesto político. É recusar o esquecimento que perpetua injustiças e reafirmar a dignidade daqueles que ousaram resistir. Preservar a memória da censura e das expressões artísticas silenciadas significa também reafirmar, hoje, o compromisso com a democracia e com a liberdade.

2 DO GOLPE MILITAR AO IMPÉRIO DA REPRESSÃO SOBRE O TEATRO DISSIDENTE

Ainda que aparatos de censura não sejam uma exclusividade de regimes ditatoriais, a forma com que Estados autoritários utilizam-os é acompanhada por uma motivação recorrente: a "blindagem" contra elementos julgados ameaçadores às suas soberanias ideológicas. A diferença entre as formas de aplicação da censura – no que tange ao caráter do governo vigente – é evidente na mudança da maneira de atuação do Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP), ocorrida à volta de marcantes episódios da história brasileira: o golpe militar de 1964 e a instauração do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968. Antes de 1964, o órgão se justificava como um mantenedor da moral e dos

"bons costumes" e atuava de forma mais branda. Entre 1964 e 1968, o teor político em diferentes objetos de expressão foi se tornando, gradativamente, o alvo principal do SCDP – sendo o AI-5 a declaração mais expressiva de perseguição contra discursos reivindicadores da esquerda (Garcia, 2018).

No início dos anos 1960, a almejada soberania político-ideológica da burguesia industrial e dos latifundiários via-se ameaçada pelo crescimento de movimentos reivindicatórios, principalmente, advindos de trabalhadores industriais, de camponeses e de estudantes. Diretamente ligadas a esse cenário democrático, encontram-se as medidas do governo de João Goulart, presidente visto pelas classes dominantes de seu tempo – brasileiras e internacionais – como nacionalista e à esquerda no panorama político mundial. O governo dos Estados Unidos da América, temente à emergência de uma nova república socialista – uma vez que ocorria a Guerra Fria e o êxito da revolução cubana –, observava o caráter do governo de João Goulart e o crescimento dos movimentos de massa brasileiros como uma ameaça de potência continental (Pinto, 2005).

Em 1964, formada a conspiração e financiada a intervenção armada – com apoio militar dos EUA –, o presidente do Congresso, opositor de João Goulart, declarou vago o cargo de Presidente da República, contrariando a Constituição vigente e os regimentos internos. A oposição ao golpe não foi capaz de superar tamanha conspiração e acabou, em parte, oprimida fisicamente pelo exército golpista. O general Humberto Castello Branco assumiu o posto de líder do Poder Executivo, decretando consumado o início do governo de caráter ditatorial que perdurou até 1985 (Pinto, 2005).

Paralelo ao objetivo da nova vigência de abafar os objetos expressivos da oposição, o meio teatral contribuiu amplamente para a unificação da luta das esquerdas ao tecer uma agenda coletiva que sustentava pautas transversais. Manifestações e cartas abertas dirigidas ao Presidente da República garantiram a frente de resistência, com destaque para a greve de três dias dos teatros do eixo Rio-São Paulo, no início de 1968, a qual gerou ampla repercussão em todo o território nacional e representou o ápice da

resistência cultural (Garcia, 2018). Além disso, as sedes de companhias teatrais também passaram a funcionar como espaços de articulação política, abrigando encontros de organizações de luta armada contra o regime (Fernandes, 2024).

Frente ao indubitável fortalecimento da oposição, o Governo Federal mobilizou-se a fortalecer seu aparato de censura, esforçando-se para ceifar qualquer ímpeto político subversivo do âmbito teatral, silenciando vozes, gestos e ideias nos palcos. Nesse escopo, temas considerados polêmicos à época – como o aborto, a homossexualidade e a luta de classes –, eram prontamente vetados ou dilacerados pelas autoridades censoras, tendo suas exposições expressamente proibidas (Garcia, 2018). Gradualmente, oficiais das Forças Armadas – em especial coronéis e generais – passam a ocupar posições estratégicas nos órgãos de controle. Como concretização do cerco repressivo que se fechava sobre o país, em 13 de dezembro de 1968 é editado o Ato Institucional n° 5, o mais severo e arbitrário de todo o regime ditatorial. "A partir daí, a ditadura tornou-se escancarada" (Barroso, 2025, p. 263). Todas as garantias constitucionais são suspensas e a censura às peças teatrais atinge o seu ponto máximo, instaurando um cenário de silenciamento substancial das expressões cênicas críticas e criativas (Pinto, 2005). Por anos que prosseguiram, a repressão por parte do governo foi brutal, incluindo homicídios, desaparecimentos forçados, presos políticos e centenas de torturados, em quartéis e prisões clandestinas" (Barroso, 2025, p. 264): começavam os *anos de chumbo*.

3 O CERCEAMENTO À DISSIDÊNCIA TEATRAL NA REGIÃO SUL-FLUMINENSE E A PEÇA ZÉ DO FORNO

A censura cultural e artística durante a ditadura militar (1964-1985) não se limitou às grandes capitais brasileiras. Nas cidades do interior e em polos industriais estratégicos, como Volta Redonda, a repressão também se fez sentir com intensidade, sobretudo quando manifestações artísticas denunciavam a exploração do trabalhador e a violação de direitos humanos. Nesse cenário, a peça *Zé do Forno*, escrita pelo professor Antônio

Carlos Santini e encenada pela primeira vez em 1968 por jovens atores da região, tornou-se um marco da resistência cultural no Sul Fluminense, ao mesmo tempo em que provocou forte reação dos órgãos de vigilância do regime militar (Comissão Municipal da Verdade, 2014), e serve como um exemplo material pertinente para a análise proposta por este artigo.

A peça *Zé do Forno* nasceu no contexto da comemoração dos vinte anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, realizada em 8 de dezembro de 1968 no Centro Social da Paróquia Santa Cecília, em Volta Redonda. A celebração foi organizada pelo bispo Dom Waldyr Calheiros, figura de destaque na resistência à ditadura, conhecido por sua postura crítica diante da supressão de direitos e da repressão política. O evento, que também marcou os dois anos de sua chegada à diocese, contou com assessoria de Waldyr Amaral Bedê, ex-preso político de 1964 e profundo conhecedor da realidade sindical latino-americana. Nesse ambiente, em que fé, política e cultura se entrelaçam, surgiu a proposta de apresentar quadros teatrais que simbolizavam a luta contra a injustiça social e a opressão. Entre eles, destacou-se *Zé do Forno*, de autoria de Santini, encenada por Bernardo Maurício, Vicente Melo e Lincoln Botelho. Junto com outras apresentações, como *Monólogo das Empregadas*, a peça integrava um espetáculo multimídia com música, projeções e leituras críticas da realidade social brasileira. Era, portanto, um ato artístico voltado a desmascarar as desigualdades, questionar o poder e reafirmar os princípios universais da dignidade humana (Comissão Municipal da Verdade, 2014).

No que tange ao enredo, *Zé do Forno* traz à cena a figura do operário da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), símbolo da cidade de Volta Redonda e de sua classe trabalhadora. O personagem central é um trabalhador submetido às condições insalubres e à precariedade do labor na boca do alto-forno. O texto dá corpo e voz à exaustão física e psíquica do operário, que, consumido pela alienação e pela dor, se percebe reduzido à mercadoria, a carne queimada pela engrenagem do capital (Comissão Municipal da Verdade, 2014). O simbolismo do “boi assado” traduz a brutalidade desse

processo de desumanização na medida em que o trabalhador deixa de ser sujeito de direitos para tornar-se apenas peça na contabilidade patronal. Em sua agonia, o personagem repete imagens de calor, carvão e morte, até que, em angústia dilacerante, se suicida no interior do alto-forno da CSN. O gesto trágico, ao mesmo tempo alegórico e realista, denunciava a falta de direitos trabalhistas, a precarização das condições de trabalho e a indiferença das elites econômicas e políticas diante da vida dos trabalhadores (Crooz; Silva, 2021). A peça, assim, não era apenas arte, mas denúncia. Denúncia que ganhava ainda mais força ao ser encenada dentro de um ato religioso e político em defesa dos direitos humanos, organizado por uma liderança da Igreja que desafiava o regime militar em sua própria base operária.

A ousadia do evento, por sua vez, não passou despercebida. Entre os presentes na celebração estavam agentes infiltrados do Exército e da CSN, além do jornalista Almeida Amado, que fotografou os participantes e relatou às autoridades militares o "conteúdo subversivo" das falas de Dom Waldyr e das encenações teatrais. As críticas do bispo, que denunciavam injustiças, como o desvio de verbas destinadas ao pagamento de operários, foram associadas pelos serviços secretos ao risco de levantes semelhantes aos de Cuba e do Vietnã. Poucos dias depois, em 13 de dezembro de 1968, seria editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que radicalizou a repressão, ampliou os poderes do Executivo e suprimiu garantias fundamentais. O evento de Volta Redonda e a encenação de *Zé do Forno* foram imediatamente enquadrados como atos de resistência e, por isso, alvo da repressão (Comissão Municipal da Verdade, 2014).

Na chamada "Operação Gaiola", diversas pessoas ligadas à comemoração foram presas: professores, vereadores, atores e estudantes, todos acusados de subversão. O próprio autor da peça, o professor Santini, foi detido em dezembro de 1968 por militares do 1º Batalhão de Infantaria Blindado (BIB)[4]. Bernardo Maurício, ator que interpretou o

[4] Criado "para controle da ordem social e repressão à classe operária emergente, em função da instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda/RJ" (CEV-Rio, 2015, apud Crooz; Silva, 2021, p. 188) e utilizado como cenário de tortura sistematizada na Ditadura Militar.

operário suicida, também foi preso em janeiro de 1969, permanecendo encarcerado por 67 dias em condições degradantes, junto a sindicalistas e militantes políticos. Lincoln Botelho e Vicente Melo, jovens que integraram o grupo teatral, foram igualmente perseguidos, fichados e presos, submetidos a vigilância constante e torturas físicas e psicológicas. A peça de Santini, assim, não ficou restrita ao campo da arte, pois foi transformada, pelo aparato repressivo, em prova de crime, em indício de subversão e em ameaça à ordem militar. O teatro, espaço tradicional de liberdade e experimentação estética, converteu-se em arena de confronto direto com o Estado autoritário (Comissão Municipal da Verdade, 2014).

Apesar da violência da repressão, *Zé do Forno* não desapareceu da memória coletiva. Pelo contrário, sua história foi ressignificada décadas depois, como símbolo da resistência cultural no Sul Fluminense. A peça marcou a trajetória de seus participantes, transformando atores antes dedicados à "arte pela arte" em artistas engajados, comprometidos com a crítica social e a defesa da democracia (Crooz; Silva, 2021). O episódio também se inscreveu na trajetória da própria cidade de Volta Redonda, onde a CSN, ícone do projeto industrial nacional, se tornava palco de lutas trabalhistas e de denúncias contra a exploração. O operário que se suicida no forno permaneceu como metáfora potente da dor, da resistência e da precariedade que atravessam a classe trabalhadora brasileira, ontem e hoje.

4 A PROBLEMÁTICA DO ESQUECIMENTO E A SUA OCORRÊNCIA NA REGIÃO SUL-FLUMINENSE APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

A censura institucionalizada da Ditadura Militar finda com a Constituição Federal de 1988. Nela, explicita-se que é "vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística" (Brasil, 1988, cap. V, art. 220, § 2º) em território nacional. No entanto, formas sutis de manutenção da ideologia contra-dissidente ainda persistem, mostrando que o legado autoritário da Ditadura não foi totalmente superado. O fator

entre tais que cabe como objeto de análise neste artigo é o apagamento silencioso da lembrança da opressão ditatorial da memória coletiva da sociedade. No contexto sul-fluminense, explicita-se esse problema: por mais graves que tenham sido as violações dos direitos humanos empreendidas pelo governo militar na região, por fatores de origem ativa e consciente do poder público, a "um passante desavisado (ou mesmo a um cidadão comum da cidade de Barra Mansa ou da região) podem simplesmente passar despercebidas todas essas histórias" (Crooz; Silva, 2021, p. 190).

4.1. O apagamento da memória como manutenção do autoritarismo

A problematização do apagamento da memória tem como concepção prévia que "a memória é um meio de significação social e temporal de grupos e instituições", ao passo que

> lembrar ou esquecer, individual e/ou coletivamente, implica em alterar os elementos que dão significado e sentido ao futuro, uma vez que o que lembramos do passado é fundamental para que possamos refletir sobre quem somos no mundo e onde nos encontramos no tempo. Mais ainda: nossas lembranças são determinantes para a orientação de nosso agir (Abrão; Torelly, 2010, p. 107 *apud* Rodrigues; Stampa, 2021, p. 70).

Ademais, como reflete Carbonari (2010 *apud* Rodrigues; Stampa, 2021) tem-se que a narrativa predominante da memória coletiva, muitas vezes omissa, resulta da ação de agentes que a constroem. Portanto, uma vez que o ato de lembrar é uma orientação para agir, setores conservadores, visando à desmobilização da dissidência, ativa e conscientemente se empenham em apagar fatos específicos da memória social para mantê-la desinformada e, consequentemente, inerte. Tais grupos "sempre quiseram que somente sua própria verdade prevalecesse; que nenhuma verdade alternativa à que se agarram pudesse ser construída pela sociedade" (Carbonari, 2010 *apud* Rodrigues;

Stampa, 2021, p. 70), trabalhando para construir uma sociedade que, geralmente, não se organiza politicamente e que pouco se manifesta frente à barbárie. Nesse cenário, a ideologia dominante protege-se de eventuais ameaças à sua soberania política, mantendo seguro seu projeto neoliberal.

4.2. A desmobilização social através do esquecimento na região sul-fluminense

Trazendo essa análise para o contexto sul-fluminense, é perceptível o negligenciamento consciente do poder público no que tange à memória de violações aos direitos humanos. Exemplos concretos podem ser dados tratando-se do que foi feito com cenários chave da história da peça *Zé do Forno*. O espaço que fora o 1º Batalhão de Infantaria Blindada de Barra Mansa/RJ (1º BIB) e tornara-se o 22º Batalhão de Infantaria Motorizada (22º BIMtz) e, posteriormente, o Tiro de Guerra (TG), sofreu com constantes obras e, hoje, apresenta-se como o "Parque da Cidade". Ademais, não há menção pública evidente de que a sede da guarda municipal de Barra Mansa funciona no espaço em que Vicente Melo, Lincoln Botelho e Bernardo Maurício tiveram a liberdade cerceada (Crooz; Silva, 2021).

A região possui uma parte numerosa da população recordando-se devidamente dos resultados do projeto ideológico da direita e, por conseguinte, opondo-se a eles? Não, e assim se estabiliza a segurança e a atuação dos conservadores. Faz-se necessário esse questionamento para a devida investigação do apagamento constante da memória social e, por consequência, da manutenção do legado autoritário da Ditadura Militar na região. Iniciativas como o Centro de Memória do Sul Fluminense Genival Luiz da Silva (CEMESF) e as Comissões da Verdade surgiram visando à contenção do referido plano da agenda conservadora no plano documental, recolhendo documentos e relatos relativos ao período ditatorial militar na região sul-fluminense (Crooz; Silva, 2021). Lidando com tais objetos, mantêm a memória dos oprimidos viva, não cedendo à narrativa das classes

dominantes. Deve-se ressaltar, também, que não apenas o campo documental foi espaço de resgate: essas memórias também foram remontadas pela arte.

5 O ARTÍSTICO RESGATE DE ZÉ DO FORNO: *NASCE UMA CIDADE 2017*

Com o intuito de resgatar a memória das violações dos direitos humanos na região sul-fluminense, atuando com viés artístico, foi planejado o projeto *Nasce uma Cidade 2017*, em Barra Mansa, culminando na reencenação da peça *Zé do Forno*. Essa ação, coordenada pelo grupo de pesquisa *Núcleo à Margem*[5], procede a intenção do *Nasce Uma Cidade*[6] – projeto que, como remontam Crooz e Silva (2021, p. 184), "trata-se de uma obra de teatro em um lugar específico (site-specific) que coloca em debate a história pública da cidade de Barra Mansa."

As apresentações do *Nasce Uma Cidade*, realizadas com um desfile cênico pelas ruas barramansenses, tinham como tema central as histórias

> dos povos tradicionais oprimidos nos processos colonizadores e civilizatórios na região; da emancipação da cidade e dos primórdios de sua construção; das políticas mais atuais de gestão municipal; e dos movimentos e personagens (e personalidades) envolvidos nelas (Crooz; Silva, 2021, p. 185).

Reunidos após a última edição do projeto original, intérpretes e coordenadores do que viria a ser o renascimento da iniciativa vislumbraram na proposta do *Nasce Uma Cidade* a oportunidade, como já mencionado, de transmutar memória em arte baseando-se na potente memória da opressão e da violação aos direitos humanos em Barra Mansa e em seus arredores nos anos de chumbo. No primeiro projeto cênico do *Nasce Uma*

[5] Grupo nascido a partir do curso de teatro Sala Preta que pesquisa performance, resistência, cotidiano e sua relação com os espaços públicos e elementos teatrais diversos (Crooz; Silva, 2021, p. 184).
[6] Projeto teatral "idealizado pelo ator Rafael Crooz em 2010, realizado pelo Coletivo Sala Preta no mesmo ano e em mais três edições" (Crooz; Silva, 2021, p. 184).

Cidade 2017, *Operação Cascas*, entre laboratórios de atuação, intervenções artísticas e jornadas por diferentes linguagens, surgiu uma ideia entre os membros da ação: remontar a cena do *Zé do Forno* com seu elenco original. Quando contactados, Bernardo Maurício, Vicente Melo e Lincoln Botelho aceitaram o convite. O primeiro, no entanto, não pôde prosseguir no projeto, inferindo adaptações na peça teatral antes que ela fosse apresentada (Crooz; Silva, 2021).

Além dessa, houveram outras mudanças no texto e na interpretação, já que a remontagem não buscava apenas reproduzir o passado, mas estabelecer um diálogo entre diferentes tempos históricos: do operário que se mata no forno em 1968 ao trabalhador precarizado do século XXI. O exercício de memória consumado na reencenação de *Zé do Forno* é também ato político. Lembrar é resistir e impedir que a violência da ditadura e a opressão cotidiana sejam apagadas do presente. O caso da peça evidencia a profundidade com que a ditadura militar atingiu a vida cultural brasileira, inclusive em espaços distantes das capitais. O Sul Fluminense, território marcado pela indústria pesada, tornou-se palco de uma disputa simbólica entre arte e repressão, entre denúncia e silêncio. O teatro, ao mesmo tempo linguagem estética e forma de resistência, expôs a contradição fundamental de um regime que se dizia defensor da ordem e do progresso, mas que, na prática, negava direitos básicos e violentava seus próprios cidadãos (Crooz; Silva, 2021).

Ao transformar uma peça teatral em prova de crime, a ditadura reconhecia, ainda que de forma perversa, o poder da arte. Se o regime precisou prender professores, atores, bispos e estudantes por uma encenação, é porque o teatro havia cumprido sua função política de revelar a verdade e despertar consciências. O resgate de *Zé do Forno* foi mais do que reconstituir um episódio da história cultural regional. Foi refletir sobre como a precarização do trabalho, a supressão de direitos e a violência contra os mais vulneráveis permanecem desafios atuais. A peça nos lembra que a luta por dignidade não é apenas herança do passado, mas exigência permanente. A censura ao teatro durante a ditadura buscava calar vozes, mas também, paradoxalmente, fortaleceu memórias e

consolidou resistências. Nesse processo, o Sul Fluminense legou ao país um exemplo de coragem artística e de compromisso ético. A cena final do operário que se lança ao forno permanece como metáfora viva de uma história que insiste em não se apagar: a de homens e mulheres que ousaram resistir com a força da palavra, do gesto e da memória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da censura durante a ditadura militar brasileira revela que, mais do que um simples mecanismo de controle, ela se constituiu em ferramenta de poder voltada a sufocar vozes dissonantes e a impedir que a arte cumprisse sua função de questionar, denunciar e sensibilizar. O caso da peça *Zé do Forno* ilustra com clareza esse processo. Ao retratar a alienação e o sofrimento do trabalhador siderúrgico, a obra trouxe à cena uma realidade social que o regime pretendia ocultar. Sua recepção imediata pelos órgãos de repressão evidencia o temor que a ditadura nutria diante da força simbólica da arte, pois na visão ditatorial, se um espetáculo teatral era capaz de provocar reflexão crítica e despertar consciências, ele deveria ser combatido com toda a violência possível.

Esse episódio ocorrido no Sul Fluminense mostra como a censura não se limitava a restringir textos ou cortar passagens de peças. Ela atingia pessoas, marcava trajetórias, produzia silêncios forçados. Professores, estudantes, artistas e religiosos foram perseguidos, presos e torturados por ousarem utilizar a arte como forma de resistência. A tentativa de calar essas vozes, entretanto, não conseguiu impedir que a memória sobrevivesse. Zé do Forno permaneceu como símbolo da coragem artística em tempos de exceção, sendo retomado décadas depois em projetos que ressignificam sua importância histórica.

Ao refletir sobre esse passado, torna-se inevitável refletir acerca dos desafios da democracia brasileira em relação à memória. Embora a Constituição de 1988 assegure a liberdade de expressão e proíba qualquer forma de censura, ainda convivemos com apagamentos e omissões. Espaços que um dia serviram à repressão foram convertidos

em locais públicos sem referência ao terror que abrigaram, enquanto histórias de resistência permanecem pouco conhecidas fora dos círculos acadêmicos ou regionais. Esse silêncio institucional demonstra que a luta contra a censura não pertence apenas ao passado, mas continua presente sempre que a memória é negligenciada e que a crítica social é vista como ameaça. Resgatar a história de peças como *Zé do Forno* significa não apenas homenagear aqueles que ousaram enfrentar a ditadura, mas também fortalecer a democracia no presente. Manter viva essa memória é recusar o esquecimento que favorece a repetição de práticas autoritárias e reafirmar o compromisso coletivo com a liberdade, a justiça e a dignidade humana. Afinal, uma sociedade que preserva sua história de luta é também uma sociedade mais preparada para defender seus direitos e resistir a novas formas de censura.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Supervisão editorial de Jair Lot Vieira. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2025.

CMV-VR. Relatório final da Comissão Municipal da Verdade Dom Waldyr Calheiros – Volta Redonda. Volta Redonda: CMV-VR, 10 Set. 2015.

CROOZ, Rafael; SILVA, Jéssica Kely Soares do Carmo de Castro. Operação Cascas e sua força-tarefa: cartografia da produção de uma narrativa política e artística. *In* ESTEVEZ, Alejandra (org.); Lembrar é agir: memória, verdade e direitos humanos. 1. ed. São Paulo: Letra e Voz, 2021. p. 183-205.

FERNANDES, Leandro dos Santos. Para além da música: Gilberto Gil e o teatro durante a ditadura civil-militar (1964-1967). Revista Mosaico, v. 16, n. 26, p. 78-103, dez., 2024.

GARCIA, Miliandre. Censura, resistência e teatro na ditadura militar. Concinnitas, v. 19, n. 33, p. 144-177, dez., 2018.

PINTO, Leonor Souza. Cinema brasileiro e censura durante a ditadura militar. Consulté le, v. 3, n. 06, p. 157-164, 2005.

RODRIGUES, Vicente A. C.; STAMPA, Inez. Memória e arquivos: onde estão os documentos da ditadura militar brasileira? *In* ESTEVEZ, Alejandra (org.); Lembrar é agir: memória, verdade e direitos humanos. 1. ed. São Paulo: Letra e Voz, 2021. p 69-87.

ACESSO INAUTÊNTICO À JUSTIÇA E O DIREITO À MORADIA: DA LITIGÂNCIA PREDATÓRIA NO PMCMV ÀS RESPOSTAS SISTÊMICAS DO JUDICIÁRIO

Andreia Diniz Feitosa[1]
Lucas Evangelista de Menezes[2]
Rafael Freire Ferreira[3]

Palavras-chave: acesso à justiça; litigância predatória; direito à moradia; PMCMV; boa-fé processual.

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro tem enfrentado um cenário de sobrecarga estrutural, com mais de 84 milhões de processos em tramitação, segundo o relatório *Justiça em*

[1] Analista Judiciária do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Professora universitária e em curso preparatório para concursos. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Castelo Branco (UCB). Bacharela em Direito pela UNEX. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia do Amapá. Bacharela em Turismo pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC) Correio eletrônico: andreiadinizfeitosa@gmail.com; Link do Lattes: http://lattes.cnpq.br/2287129272389734.
[2] Advogado. Especialista em Direito Público, Processo Civil, Tributário e Previdenciário pela Faculdade Lagalle. Especialista em Formação de Consultores pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Especializando em Planejamento de Cidades e Gestão Pública pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Correio eletrônico: contatomenezesadv@hotmail.com; Link do Lattes: http://lattes.cnpq.br/1433292946380198.
[3] Doutorando em Direito pela Universidad d Salamanca e Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa (com revalidação pela UFBA). Especialista em Direito Público Material pela Universidade Gama Filho e em Ciência de Dados e Big Data Analytics pela FAMEESP. Advogado. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos. Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Coordenador do Centro de Justiça e Cidadania da FTC/Itabuna. Correio eletrônico: profrafaelfreire@outlook.com; Link do Lattes: http://lattes.cnpq.br/7863827244864355.

Números de 2023, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça. Tal volume de demandas sugere, em um primeiro olhar, o fortalecimento do princípio do acesso à justiça. No entanto, uma análise mais crítica revela que o crescimento quantitativo não equivale, necessariamente, à ampliação qualificada da proteção jurisdicional, especialmente quando o direito de ação é instrumentalizado de forma abusiva.

Este artigo analisa o fenômeno do acesso inautêntico à justiça a partir de um estudo de caso empírico realizado na 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Itabuna/BA, onde se identificou um aumento expressivo de ações indenizatórias por vícios construtivos em imóveis financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Entre os anos de 2019 e 2023, esse tipo de demanda representou aproximadamente 35% de todos os processos cíveis autuados na unidade.

A investigação inicial revelou práticas indicativas de litigância predatória, como a padronização de petições, ausência de documentação essencial e a atuação concentrada de poucos escritórios de advocacia externos ao estado da Bahia. Tais elementos suscitaram questionamentos sobre o uso distorcido da jurisdição como ferramenta de pressão econômica, em desacordo com a boa-fé processual. Contudo, a complexidade do fenômeno revelou-se nos desdobramentos posteriores: muitas ações, inicialmente extintas por falta de condições da ação, foram objeto de recurso; as sentenças foram anuladas em segunda instância, determinando-se o retorno dos autos ao juízo de origem para o regular prosseguimento dos feitos.

Em paralelo, como resposta gerencial ao volume de ações, os juízos locais editaram uma portaria conjunta para uniformizar procedimentos. No entanto, o desenvolvimento mais significativo foi a instauração de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), que suspendeu a tramitação de todos os processos dessa natureza para fixar teses jurídicas vinculantes sobre pontos controvertidos.

Dessa forma, a problemática da pesquisa foi redimensionada para compreender de que forma a judicialização massiva de ações do PMCMV, caracterizada por indícios de

litigância predatória, provocou um encadeamento de respostas institucionais do Poder Judiciário — da extinção processual à anulação em grau de recurso, da padronização de procedimentos à instauração de um IRDR — e o que essa dinâmica revela sobre a tensão entre o acesso à justiça e a necessidade de integridade, coerência e segurança jurídica?

A relevância da pesquisa reside, portanto, não apenas em diagnosticar a litigância abusiva, mas em analisar criticamente as ferramentas processuais e gerenciais que o sistema de justiça utiliza para se autorregular e pacificar controvérsias de massa. O estudo contribui para o debate contemporâneo sobre a proteção da jurisdição contra práticas que, sob o manto da defesa de direitos fundamentais como a moradia, sobrecarregam o Judiciário e comprometem a efetividade das políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O direito à moradia como direito fundamental

A moradia foi alçada ao patamar de direito social pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º), sendo reconhecida como um direito fundamental de segunda dimensão, cuja efetividade requer atuação positiva do Estado. Segundo Sarlet (2010), o direito à moradia abrange não apenas o abrigo físico, mas também a garantia de um espaço digno, com infraestrutura adequada e segurança jurídica da posse.

No contexto brasileiro, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977/2009, foi um dos principais instrumentos de política habitacional voltada à população de baixa renda. A partir de 2023, com a retomada da política sob a nomenclatura original, intensificou-se o debate sobre a qualidade das obras, os mecanismos de controle e a responsabilização por eventuais vícios construtivos.

A proteção jurídica do adquirente no PMCMV decorre, ainda, da aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), considerando a natureza contratual e a vulnerabilidade do mutuário. Contudo, como alerta Figueiredo Junior

(2020), a judicialização excessiva das controvérsias imobiliárias, muitas vezes desconectada de mecanismos prévios de solução, pode comprometer a finalidade social do programa e gerar efeitos colaterais no sistema de justiça. Nesse contexto, além do reconhecimento constitucional e da vinculação com tratados internacionais, a doutrina contemporânea enfatiza a dimensão existencial da moradia como condição efetiva da dignidade humana.

Siqueira e Souza (2024) sustentam que o direito à moradia possui vínculo indissociável com a dignidade da pessoa humana, uma vez que, sem um espaço adequado para proteção contra intempéries, preservação da intimidade e garantia de condições mínimas de saúde e bem-estar, não se assegura ao indivíduo nem mesmo o direito à existência física, comprometendo, em consequência, o próprio direito à vida.

Portanto, a moradia, além de direito social constitucionalmente assegurado, revela-se elemento indispensável para a efetivação da dignidade da pessoa humana. É justamente no contexto de sua concretização, por meio de políticas habitacionais como o PMCMV, que emergem desafios ligados à judicialização em massa, tema que será aprofundado no tópico seguinte.

2.2 Acesso à justiça e litigância predatória

O princípio do acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV) constitui a base da jurisdição democrática. Entretanto, o exercício desse direito deve ser observado à luz dos princípios da boa-fé, da lealdade processual e da função social do processo. Gonçalves (2019) destaca que o acesso à justiça não pode ser reduzido ao mero protocolo de demandas, devendo representar uma busca legítima pela solução de conflitos.

A litigância predatória, conceito ainda em desenvolvimento no Brasil, é definida como o ajuizamento massivo e padronizado de ações, muitas vezes sem fundamento jurídico consistente, com o objetivo de obter vantagens econômicas, pressionar adversários ou sobrecarregar o Judiciário (Salgado et al., 2012). Esse tipo de prática

configura abuso do direito de ação, distorcendo a lógica do sistema judicial e impondo custos à coletividade.

Nesse contexto, observa-se que a litigância predatória viola não apenas os princípios constitucionais da boa-fé processual e da lealdade, mas também se assemelha às condutas vedadas pela *Rule 11 das Federal Rules of Civil Procedure* dos Estados Unidos, que exige do advogado a certificação de que as demandas têm fundamento factual e legal e não são movidas com intenção de dilação ou má-fé (United States, 2025).

Conforme analisa Shapiro (2022), o conceito de abuso processual não é um fenômeno periférico, mas encontra raízes profundas na própria estrutura normativa do aparato doutrinário do processo civil. Essa perspectiva evidencia que a litigância predatória deve ser compreendida não apenas como prática conjuntural de certos agentes, mas como distorção que tensiona os fundamentos regulatórios do sistema processual, exigindo respostas institucionais capazes de restaurar a integridade do direito de ação e da função social do processo.

Conforme destacam Clementino e Pinto (2024), a litigância predatória não pode ser confundida com meras condutas abusivas pontuais, pois se caracteriza por um padrão reiterado e sistêmico de práticas que consomem os recursos do Judiciário de forma disfuncional. Para os autores, trata-se de um modelo operacional de utilização do processo, no qual a repetição deliberada de atos tem como efeito previsível a predação do sistema de justiça, distinguindo-se, assim, da simples litigância de má-fé.

Segundo Silva, Zucoloto e Barbosa (2012), a litigância predatória, também conhecida como *sham litigation*, pode ser compreendida como estratégia de utilização abusiva de instrumentos judiciais ou administrativos, voltada não à obtenção de uma decisão de mérito, mas à criação de barreiras artificiais para dificultar a atuação de concorrentes. A partir da perspectiva econômica, os autores ressaltam que se trata de uma forma de predação não baseada em preços (*non-price predation*), cujos efeitos são igualmente nocivos à concorrência e à inovação, aproximando o fenômeno do debate internacional sobre abuso do direito de petição.

A Nota Técnica Conjunta nº 02/2024 da Justiça Federal da 4ª Região elenca elementos típicos da litigância predatória: petições iniciais genéricas, ausência de documentação básica, concentração de ações por poucos escritórios, ausência de interesse processual, entre outros. O CNJ, por sua vez, reconhece a gravidade do fenômeno e propôs diretrizes de monitoramento nacional por meio da Recomendação nº 127/2022.

Assim, a litigância predatória deve ser entendida como um fenômeno estruturado, que ultrapassa a mera má-fé individual e compromete a integridade do sistema de justiça. Seu enfrentamento demanda instrumentos coletivos e respostas uniformizadoras, o que justifica a análise, a seguir, do papel do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas na estabilização da jurisprudência e na proteção do direito à moradia.

2.3 O incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) como instrumento de estabilização da jurisprudência

Instituído pelo Código de Processo Civil de 2015 (arts. 976 a 987), o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é um dos mais importantes mecanismos para a gestão de litígios de massa e para a formação de um sistema de precedentes coeso no Brasil. Sua admissibilidade está condicionada à efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e ao risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

O objetivo do incidente, como destacado na exposição de motivos do CPC, é "evitar a dispersão excessiva da jurisprudência" e concretizar o princípio da isonomia. Uma vez admitido, o IRDR provoca a suspensão (sobrestamento) de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem na área de jurisdição do tribunal e que versem sobre a questão afetada. Ao final do julgamento, a tese jurídica firmada pelo tribunal torna-se um precedente vinculante, de observância obrigatória por todos os

juízes e órgãos fracionários a ele submetidos, garantindo que casos idênticos recebam soluções idênticas e promovendo a estabilidade, a integridade e a coerência da jurisprudência.

O julgamento do Tema 1.198 pelo Superior Tribunal de Justiça, ainda sob a designação "litigância predatória" e posteriormente chamada de "litigância abusiva", representa marco institucional na consolidação do IRDR como instrumento eficaz de enfrentamento de demandas massivas infundadas. A Corte Especial estabeleceu que, diante de indícios de litigância abusiva, o juiz pode exigir da parte autora, de forma fundamentada e proporcional ao caso concreto, a emenda da petição inicial com documentos capazes de demonstrar seu interesse de agir e a autenticidade da postulação, respeitando a distribuição do ônus da prova. Essa tese, fixada em recurso repetitivo, orienta decisões em todo o país, conferindo ao IRDR legitimidade para conter práticas processuais que ameaçam a segurança jurídica e o acesso ordenado à justiça.

Dessa forma, o IRDR se consolida como mecanismo essencial para conter os efeitos da litigância predatória, pois transforma um cenário fragmentado de decisões em um sistema coeso de precedentes. Mais do que suspender processos, o incidente atua como instrumento de racionalização do Judiciário e de proteção à segurança jurídica, criando as condições necessárias para que o direito à moradia seja efetivado de maneira uniforme e isonômica. Essa compreensão permite avançar para a análise da função social do processo e da boa-fé processual, princípios que dão sustentação normativa e axiológica ao enfrentamento desse fenômeno.

2.4 Função social do processo e a boa-fé processual

O processo civil brasileiro moderno é informado por princípios constitucionais como a boa-fé objetiva, a cooperação e a lealdade entre os sujeitos processuais (arts. 5º, 6º e 77 do CPC). Fredie Didier Jr. (2018) ressalta que a boa-fé processual não se restringe

à intenção subjetiva, mas representa um imperativo de conduta leal, honesta e colaborativa entre as partes e o juiz.

Quando o processo é instrumentalizado para finalidades diversas da solução legítima de conflitos, há violação da função social do processo. Nesse sentido, a litigância predatória não apenas compromete a eficiência da justiça, mas também afeta a legitimidade do sistema jurídico como um todo.

A multiplicação de ações indenizatórias sem a adequada instrução probatória, com valores padronizados e ausência de individualização das demandas, revela um cenário preocupante. Como destaca Nancy Andrighi (STJ, REsp 1.817.845/MS), o abuso do direito processual não pode ser tolerado, especialmente quando se oculta sob o manto de princípios caros como o acesso à justiça e o devido processo legal.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa e método dedutivo, partindo de pressupostos teóricos sobre o direito de ação e o princípio do acesso à justiça para, posteriormente, confrontá-los com dados empíricos extraídos de processos judiciais reais. O estudo utiliza o método monográfico, com base em um estudo de caso da 1ª Vara Federal de Itabuna/BA, buscando compreender o padrão de judicialização em massa e as respostas institucionais a ele.

A amostra compreende 100 processos judiciais autuados entre 2019 e 2023, todos com a etiqueta de classificação “PMCMV – VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO” no sistema PJe. A originalidade metodológica reside no acompanhamento processual dos casos para além de seu estado inicial, incorporando uma análise longitudinal dos desdobramentos supervenientes que alteraram o panorama jurídico, como a reforma de sentenças em segunda instância e a instauração de um incidente de uniformização de jurisprudência.

A coleta de dados, portanto, desdobrou-se em duas fases. A primeira envolveu a observação dos autos originais, com foco no perfil socioeconômico dos autores,

conteúdo dos pedidos, valores, documentos anexados e atuação dos advogados. A segunda fase consistiu na análise de documentos que representam as respostas institucionais ao fenômeno, notadamente: a) acórdãos de apelação que reformaram as sentenças de extinção; b) os atos normativos locais, como a Portaria Conjunta nº 19/2023 e sua alteração; e c) o acórdão de admissão do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 1041440-85.2023.4.01.0000.

A análise dos dados buscou não apenas extrair padrões de litigância predatória, mas, sobretudo, reconstruir a complexa dinâmica de ação e reação entre a judicialização em massa e o sistema de justiça, contrastando as soluções adotadas pela primeira instância, pela segunda instância e, finalmente, a resposta sistêmica consolidada no IRDR.

4 ANÁLISE EMPÍRICA E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

A presente análise reconstrói a trajetória da litigiosidade de massa envolvendo vícios construtivos no PMCMV na Subseção Judiciária de Itabuna/BA. O percurso revela um ciclo de ação e reação, iniciando com a identificação de um padrão de abuso processual e culminando na instauração de um mecanismo de uniformização jurisprudencial de alcance regional.

4.1 O fenômeno da litigância em massa: caracterização e perfil

A 1ª Vara Federal de Itabuna/BA vivenciou, entre 2019 e 2023, um expressivo aumento no número de ações indenizatórias por vícios construtivos no PMCMV, que chegaram a representar 35% de toda a distribuição cível da unidade no período. A análise da amostra de 100 processos revelou um padrão consistente e indicativo de litigância predatória:

- **Padronização das demandas**: As ações concentram-se em imóveis da Faixa 1 do PMCMV, com valores de causa e pedidos de danos morais, fixados em R$ 10.000, R$ 15.000 ou R$ 20.000, idênticos e padronizados por escritório de advocacia.
- **Perfil das partes**: As partes demandantes são majoritariamente mulheres (94%), em situação de vulnerabilidade social (31% desempregadas e 27% autônomas), o que reforça a importância do direito à moradia, mas também expõe um grupo suscetível à captação em massa de clientela.
- **Concentração da atuação**: A totalidade dos 100 processos analisados foi patrocinada por apenas quatro escritórios de advocacia, dos quais três possuem sede fora do estado da Bahia, sendo um deles responsável por 54% dos casos. Tal concentração por patronos externos, sem domicílio profissional na jurisdição, é um dos principais indicadores de litigância predatória elencados pelo Conselho Nacional de Justiça.

4.2 A primeira resposta institucional: o controle processual na origem

Diante da deficiente instrução da maioria das ações — 16% propostas sem qualquer laudo técnico e 42% com reclamação administrativa posterior ao ajuizamento —, a primeira reação do juízo de origem foi a de controle processual. Com base na ausência de documentos considerados essenciais para a verificação das condições da ação, notadamente o comprovante de adimplência do financiamento, um número expressivo de processos foi extinto sem resolução de mérito.

Buscando formalizar e padronizar essa triagem, a 1ª e a 2ª Varas Federais de Itabuna editaram a Portaria Conjunta nº 19/2023, posteriormente atualizada pela Portaria nº 2/2024. O ato normativo estabeleceu um rol de documentos indispensáveis à propositura das ações, incluindo o parecer técnico e o comprovante de adimplência ou de enquadramento em novas regras de quitação do programa. Além disso, instituiu um sistema de "processos paradigmas" para concentrar a produção de prova pericial, visando racionalizar a instrução processual.

4.3 A divergência vertical: a anulação das sentenças em grau de recurso

A linha decisória da primeira instância encontrou, contudo, resistência no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). Inconformadas com as extinções, as partes autoras interpuseram recursos de apelação, e o tribunal passou a reformar as sentenças terminativas. O acórdão proferido no processo nº 1005671-74.2023.4.01.3311 é representativo dessa orientação, ao determinar o retorno dos autos à origem para regular processamento. A fundamentação central do tribunal foi a de que a inadimplência do mutuário não é causa suficiente para extinguir o seu direito de ação, conforme se extrai do voto do relator:

> Nas ações que versam sobre danos morais e materiais de imóvel relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida, ainda que nas hipóteses de inadimplência do mutuário, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que não deve ser acatada a tese de ilegitimidade ativa ad causam, quando não houver prova da extinção contratual pelo seu inadimplemento [...].

Essa divergência entre as instâncias gerou um cenário de instabilidade: enquanto a primeira instância buscava coibir o abuso processual por meio de filtros formais, a segunda instância priorizava a garantia do acesso à justiça.

4.4 A resposta sistêmica e definitiva: o IRDR e o sobrestamento geral

A multiplicação de demandas e a manifesta divergência jurisprudencial culminaram na admissão, em 19 de novembro de 2024, do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 1041440-85.2023.4.01.0000 pela 3ª Seção do TRF1. O incidente foi instaurado para uniformizar o entendimento sobre onze questões jurídicas centrais, dentre as quais se destacam:

- A legitimidade ativa do mutuário em situação de inadimplência contratual;

- A necessidade de prévio requerimento administrativo como condição para o interesse de agir;
- A incidência das regras do Código de Defesa do Consumidor aos contratos do PMCMV Faixa 1;
- A possibilidade de conversão da obrigação de pagar em obrigação de fazer (reparo dos vícios).

A consequência mais imediata e impactante da admissão do IRDR foi a determinação de suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no âmbito do TRF1 e que versem sobre as questões afetadas. Com isso, a totalidade da amostra de 100 processos analisados nesta pesquisa, independentemente de estarem na fase inicial, em grau de recurso ou já retornados do tribunal, encontra-se atualmente com a tramitação paralisada, sob o status de "SOBRESTADO".

5 DISCUSSÃO: ACESSO INAUTÊNTICO, BOA-FÉ PROCESSUAL E A CONSTRUÇÃO DE RESPOSTAS SISTÊMICAS

O levantamento empírico realizado na 1ª Vara Federal de Itabuna/BA demonstra, com clareza, a existência de um padrão processual que foge à lógica do litígio genuíno. A padronização das petições, a atuação concentrada de escritórios de fora da jurisdição e a deficiência instrutória das ações revelam a manipulação do processo como instrumento de obtenção de vantagem econômica. Esse cenário se enquadra no que a doutrina e a jurisprudência têm identificado como litigância predatória – prática que compromete a boa-fé processual e subverte o princípio do acesso à justiça. Como destaca Didier Jr. (2018), o processo não pode ser utilizado como arma econômica, sob pena de violar sua função social e cooperativa.

Contudo, a análise mais rica emerge não apenas da constatação do problema, mas da observação de como o sistema de justiça reagiu a ele em diferentes níveis, criando

um verdadeiro diálogo institucional. A primeira resposta, vinda do juízo de primeira instância, foi de natureza gerencial e de controle. As extinções processuais por ausência de documentos essenciais, como o comprovante de adimplência, e a posterior edição da Portaria Conjunta nº 19/2023 representam uma tentativa pragmática de impor ordem ao caos, funcionando como um mecanismo para filtrar demandas que, à primeira vista, careciam das condições mínimas de procedibilidade.

Essa abordagem, contudo, entrou em rota de colisão com a jurisprudência do TRF1. As sucessivas anulações das sentenças terminativas revelam uma tensão fundamental: de um lado, a preocupação do juízo de origem com a eficiência e a boa-fé; de outro, a preocupação do tribunal com a garantia constitucional do amplo acesso à justiça, entendendo que a inadimplência do mutuário, por si só, não lhe retira o direito de pleitear a reparação de vícios em sua moradia. Essa divergência vertical, ao mesmo tempo em que protegia o direito individual do recorrente, acabava por perpetuar a instabilidade jurídica que alimentava a própria litigância em massa.

É nesse contexto que a admissão do IRDR nº 1041440-85.2023.4.01.0000 emerge como o ápice da resposta institucional e a solução mais sofisticada. O incidente transcende a análise do caso concreto e ataca a raiz do problema: a incerteza sobre questões de direito material e processual. Ao se propor a definir teses vinculantes sobre a legitimidade do mutuário inadimplente, a necessidade de requerimento administrativo prévio e a aplicação do CDC, o TRF1 não está apenas julgando, mas exercendo uma função de estabilização da interpretação do direito.

O IRDR, portanto, representa o amadurecimento do Judiciário diante de um fenômeno contemporâneo. Ele demonstra o reconhecimento de que a litigância de massa, especialmente a de natureza predatória, não pode ser eficientemente combatida com ferramentas processuais tradicionais, caso a caso. A solução deve ser sistêmica, uniforme e vinculante. Paradoxalmente, pode-se argumentar que a litigância predatória, em sua nocividade, funcionou como um catalisador, um "teste de estresse" que expôs as fissuras na jurisprudência e forçou o sistema a desenvolver uma resposta mais robusta e

coerente para proteger não apenas o processo, mas o próprio direito fundamental à moradia, garantindo que sua proteção seja isonômica para todos os jurisdicionados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo investigou a existência de práticas de litigância predatória em ações indenizatórias por vícios construtivos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ajuizadas na 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Itabuna/BA. A análise, que partiu da identificação de fortes indícios de acesso inautêntico à justiça — caracterizado pela padronização de demandas e deficiente instrução processual —, evoluiu para um estudo sobre a capacidade de resposta e adaptação do sistema de justiça diante de um desafio sistêmico.

Conclui-se que a judicialização massiva e abusiva, ao invés de simplesmente sobrecarregar a jurisdição, atuou como um catalisador para um profundo processo de amadurecimento institucional. As respostas do Poder Judiciário, que transitaram de um controle processual local e gerencial (por meio de extinções e da edição de portarias) para uma complexa divergência jurisprudencial entre a primeira e a segunda instância, culminaram na ativação do mais robusto mecanismo de uniformização disponível: o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

A instauração do IRDR e o consequente sobrestamento de todos os feitos representam a principal conclusão desta pesquisa: a solução para a litigância predatória em larga escala não reside em medidas paliativas ou no esforço isolado de magistrados, mas na construção de uma jurisprudência estável, íntegra e coerente. Ao avocar a responsabilidade de fixar teses vinculantes sobre as controvérsias jurídicas que alimentam a litigiosidade em massa, o Tribunal Regional Federal da 1ª aponta para o único caminho capaz de restaurar a segurança jurídica e desincentivar o uso estratégico e desleal do processo.

O combate à litigância predatória, portanto, não se confunde com a restrição de direitos. Pelo contrário, constitui uma garantia da integridade do processo judicial e da efetivação de direitos fundamentais. Ao buscar uma solução sistêmica, o Judiciário visa assegurar que o direito à moradia digna seja protegido de forma legítima e isonômica, preservando a democracia processual e a credibilidade das instituições.

REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Nancy. Voto no Recurso Especial 1.817.845/MS. Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 127, de 2 de dezembro de 2022. Dispõe sobre medidas de enfrentamento à litigância predatória. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1.198. *STJ*, Corte Especial, julgamento em 13 mar. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1198&cod_tema_final=1198. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 1005671-74.2023.4.01.3311. Relator: Desembargador Federal Alexandre Machado Vasconcelos. Julgado em 30 de agosto de 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1041440-85.2023.4.01.0000. Relatora: Desembargadora Federal Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann. Julgado em 19 de novembro de 2024.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; PINTO, Lucas José Bezerra. Litigância predatória: entre o acesso à justiça e os abusos sistemáticos do direito ao processo. Cadernos de Dereito Actual, Santiago de Compostela, n. 25, ed. extraordinária, p. 48-74, 2024.

DIDIER JR., Fredie. Princípio da boa-fé processual no Direito Processual Civil brasileiro e seu fundamento constitucional. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 70, p. 95-123, out. 2018.

FIGUEIREDO JUNIOR, Alcides. Política habitacional e judicialização: os desafios do PMCMV na concretização do direito à moradia. Revista de Direito Urbanístico, v. 16, n. 1, p. 51-70, 2020.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. O acesso à justiça e os limites do exercício abusivo do direito de ação. Revista de Processo, São Paulo, v. 289, p. 25-45, nov. 2019.

JUSTIÇA FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Nota Técnica Conjunta nº 02/2024 – Litigância Predatória: Elementos de Identificação e Propostas de Enfrentamento. Porto Alegre, 2024.

SALGADO, Lucia Helena; BARBOSA, D. B.; ZUCOLOTO, G. Litigância predatória no Brasil. Radar Ipea, n. 22, nov. 2012.

SHAPIRO, Matthew A. Procedural wrongdoing. Brigham Young University Law Review, Provo, v. 2022, n. 1, p. 193-248, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA. Subseção Judiciária de Itabuna. Portaria Conjunta nº 19/2023. Itabuna, 14 ago. 2023.

SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA. Subseção Judiciária de Itabuna. Portaria nº 2/2024. Itabuna, 06 mar. 2024.

SILVA, Lucia Helena Salgado e; ZUCOLOTO, Graziela Ferrero; BARBOSA, Denis Borges de. Litigância predatória no Brasil. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília: Ipea, n. 22, p. 7-34, mar. 2012.

SIQUEIRA, D. P.; SOUZA, B. C. L. de. Direito à moradia como direito da personalidade?. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 17, n. 50, p. 633–652, 2024.

UNITED STATES. Federal Rules of Civil Procedure. **Rule 11: Signing Pleadings, Motions, and Other Papers; Representations to the Court; Sanctions.** Disponível em: https://www.fjc.gov/sites/default/files/2012/Rule11Sanc.pdf. Acesso em: 09 set. 2025.

APÊNDICE

DADOS BÁSICOS DOS PROCESSOS				
ORDEM	NÚMERO DO PROCESSO	DATA DA AUTUAÇÃO	VALOR DA CAUSA	SITUAÇÃO ATUAL*
1	1006052-87.2020.4.01.3311	29/10/2020	R$ 18.610,24	SOBRESTADO
2	1005771-34.2020.4.01.3311	16/10/2020	R$ 15.036,23	SOBRESTADO
3	1004978-61.2021.4.01.3311	24/06/2021	R$ 18.246,23	SOBRESTADO
4	1005184-12.2020.4.01.3311	18/09/2020	R$ 12.835,83	SOBRESTADO
5	1005142-60.2020.4.01.3311	17/09/2020	R$ 15.445,81	SOBRESTADO
6	1005553-98.2023.4.01.3311	17/05/2023	R$ 46.581,08	SOBRESTADO
7	1010450-43.2021.4.01.3311	15/12/2021	R$ 35.000,00	SOBRESTADO
8	1010447-88.2021.4.01.3311	15/12/2021	R$ 35.000,00	RECURSO 2º
9	1010388-03.2021.4.01.3311	14/12/2021	R$ 35.000,00	RECURSO 2º
10	1010366-42.2021.4.01.3311	13/12/2021	R$ 35.000,00	RECURSO 2º
11	1010443-51.2021.4.01.3311	15/12/2021	R$ 35.000,00	SOBRESTADO
12	1010392-40.2021.4.01.3311	14/12/2021	R$ 35.000,00	RECURSO 2º
13	1005598-05.2023.4.01.3311	18/05/2023	R$ 51.133,64	SOBRESTADO
14	1005650-98.2023.4.01.3311	18/05/2023	R$ 44.263,39	SOBRESTADO
15	1005605-94.2023.4.01.3311	18/05/2023	R$ 60.135,53	SOBRESTADO
16	1005671-74.2023.4.01.3311	18/05/2023	R$ 51.014,62	SOBRESTADO
17	1005669-07.2023.4.01.3311	18/15/2023	R$ 49.019,85	SOBRESTADO
18	1005193-71.2020.4.01.3311	18/09/2020	R$ 14.405,14	SOBRESTADO
19	1000361-58.2021.4.01.3311	25/01/2021	R$ 14.606,67	SOBRESTADO
20	1005577-97.2021.4.01.3311	13/07/2021	R$ 15.537,26	SOBRESTADO
21	1004325-92.2021.4.01.3300	25/01/2021	R$ 19.960,95	SOBRESTADO
22	1005580-52.2021.4.01.3311	13/07/2021	R$ 12.741,21	SOBRESTADO

23	1004396-27.2022.4.01.3311	20/06/2022	R$ 18.719,08	SOBRESTADO
24	1000704-54.2021.4.01.3311	05/02/2021	R$ 19.868,50	SOBRESTADO
25	1007001-43.2022.4.01.3311	22/09/2022	R$ 20.000,40	SOBRESTADO
26	1004285-13.2021.4.01.3300	25/01/2021	R$ 14.838,64	SOBRESTADO
27	1000711-46.2021.4.01.3311	05/02/2021	R$ 19.471,30	SOBRESTADO
28	1000078-98.2022.4.01.3311	07/01/2022	R$ 16.890,71	SOBRESTADO
29	1000348-59.2021.4.01.3311	25/01/2021	R$ 15.746,46	SOBRESTADO
30	1000678-56.2021.4.01.3311	04/02/2021	R$ 18.685,70	SOBRESTADO
31	1007492-50.2022.4.01.3311	18/10/2022	R$ 28.527,49	SOBRESTADO
32	1000686-33.2021.4.01.3311	04/02/2021	R$ 15.193,19	SOBRESTADO
33	1004300-79.2021.4.01.3300	25/01/2021	R$ 15.033,66	RECURSO 2º
34	1004254-57.2021.4.01.3311	04/06/2021	R$ 14.211,22	SOBRESTADO
35	1005643-77.2021.4.01.3311	14/07/2021	R$ 16.233,18	SOBRESTADO
36	1005611-72.2021.4.01.3311	14/07/2021	R$ 16.123,13	SOBRESTADO
37	1005641-10.2021.4.01.3311	14/07/2021	R$ 15.484,34	SOBRESTADO
38	1004252-87.2021.4.01.3311	04/06/2021	R$ 17.562,17	SOBRESTADO
39	1005167-68.2023.4.01.3311	08/05/2023	R$ 30.000,00	RECURSO 2º
40	1004968-46.2023.4.01.3311	02/05/2023	R$ 30.000,00	SOBRESTADO
41	1009370-44.2021.4.01.3311	12/11/2021	R$ 18.813,94	RECURSO 2º
42	1005165-98.2023.4.01.3311	05/05/2023	R$ 30.000,00	SOBRESTADO
43	1005763-57.2020.4.01.3311	16/10/2020	R$ 20.757,90	SOBRESTADO
44	1009379-06.2021.4.01.3311	12/11/2021	R$ 20.572,98	SOBRESTADO
45	1006308-93.2021.4.01.3311	02/08/2021	R$ 17.499,63	SOBRESTADO
46	1001070-93.2021.4.01.3311	17/02/2021	R$ 20.922,38	SOBRESTADO

47	1007874-09.2023.4.01.3311	27/07/2023	R$ 30.000,00	RECURSO 2º
48	1002442-77.2021.4.01.3311	16/04/2021	R$ 17.206,06	SOBRESTADO
49	1004658-40.2023.4.01.3311	24/04/2023	R$ 30.000,00	SOBRESTADO
50	1004411-59.2023.4.01.3311	20/04/2023	R$ 30.000,00	SOBRESTADO
51	1004395-08.2023.4.01.3311	20/04/2023	R$ 30.000,00	RECURSO 2º
52	1004630-72.2023.4.01.3311	24/04/2023	R$ 30.000,00	SOBRESTADO
53	1004505-07.2023.4.01.3311	20/04/2023	R$ 30.000,00	RECURSO 2º
54	1004876-68.2023.4.01.3311	27/04/2023	R$ 30.000,00	SOBRESTADO
55	1010248-66.2021.4.01.3311	09/12/2021	R$ 20.393,29	SOBRESTADO
56	1005562-31.2021.4.01.3311	13/07/2021	R$ 17.272,92	SOBRESTADO
57	1004971-69.2021.4.01.3311	24/06/2021	R$ 14.359,40	RECURSO 2º
58	1005727-15.2020.4.01.3311	16/10/2020	R$ 19.449,96	SOBRESTADO
59	1010233-97.2021.4.01.3311	09/12/2021	R$ 17.862,13	SOBRESTADO
60	1010230-45.2021.4.01.3311	09/12/2021	R$ 18.485,08	SOBRESTADO
61	1001075-18.2021.4.01.3311	17/02/2021	R$ 17.047,00	SOBRESTADO
62	1004531-73.2021.4.01.3311	11/06/2021	R$ 20.943,94	SOBRESTADO
63	1010289-33.2021.4.01.3311	10/12/2021	R$ 19.004,25	SOBRESTADO
64	1010245-14.2021.4.01.3311	09/12/2021	R$ 24.454,67	SOBRESTADO
65	1010236-52.2021.4.01.3311	09/12/2021	R$ 17.713,96	SOBRESTADO
66	1005722-90.2020.4.01.3311	16/10/2020	R$ 16.077,68	SOBRESTADO
67	1010234-82.2021.4.01.3311	09/12/2021	R$ 22.199,74	SOBRESTADO
68	1010720-67.2021.4.01.3311	29/12/2021	R$ 46.288,84	RECURSO 2º
69	1006563-51.2021.4.01.3311	11/08/2021	R$ 15.356,32	RECURSO 2º
70	1002628-03.2021.4.01.3311	22/04/2021	R$ 14.779,02	SOBRESTADO

71	1002581-29.2021.4.01.3311	20/04/2021	R$ 17.774,95	SOBRESTADO
72	1005228-94.2021.4.01.3311	01/07/2021	R$ 14.548,44	SOBRESTADO
73	1000113-58.2022.4.01.3311	08/01/2022	R$ 45.617,65	SOBRESTADO
74	1010698-09.2021.4.01.3311	28/12/2021	R$ 46.617,19	SOBRESTADO
75	1010648-80.2021.4.01.3311	27/12/2021	R$ 52.008,88	SOBRESTADO
76	1000108-36.2022.4.01.3311	08/01/2022	R$ 53.231,59	SOBRESTADO
77	1000101-44.2022.4.01.3311	07/01/2022	R$ 40.287,83	SOBRESTADO
78	1010738-88.2021.4.01.3311	29/12/2021	R$ 43.842,72	RECURSO 2º
79	1010723-22.2021.4.01.3311	29/12/2021	R$ 49.733,79	SOBRESTADO
80	1010743-13.2021.4.01.3311	29/12/2021	R$ 49.257,35	SOBRESTADO
81	1010726-74.2021.4.01.3311	29/12/2021	R$ 44.585,28	SOBRESTADO
82	1010729-29.2021.4.01.3311	29/12/2021	R$ 48.057,98	RECURSO 2º
83	1002648-91.2021.4.01.3311	22/04/2021	R$ 17.678,51	SOBRESTADO
84	1002646-24.2021.4.01.3311	22/04/2021	R$ 12.425,35	RECURSO 2º
85	1002644-54.2021.4.01.3311	22/04/2021	R$ 17.519,94	SOBRESTADO
86	1002652-31.2021.4.01.3311	22/04/2021	R$ 12.642,86	SOBRESTADO
87	1006328-84.2021.4.01.3311	03/08/2021	R$ 14.036,85	SOBRESTADO
88	1010628-89.2021.4.01.3311	23/05/2021	R$ 52.609,40	RECURSO 2º
89	1009923-91.2021.4.01.3311	29/11/2021	R$ 48.723,18	RECURSO 2º
90	1008321-65.2021.4.01.3311	01/10/2021	R$ 49.688,00	RECURSO 2º
91	1010672-11.2021.4.01.3311	27/12/2021	R$ 47.031,73	SOBRESTADO
92	1008046-19.2021.4.01.3311	23/09/2021	R$ 37.013,85	SOBRESTADO
93	1008043-64.2021.4.01.3311	23/09/2021	R$ 56.930,78	RECURSO 2º
94	1008331-12.2021.4.01.3311	01/10/2021	R$ 49.827,17	RECURSO 2º

95	1008231-57.2021.4.01.3311	29/09/2021	R$ 51.901,73	SOBRESTADO
96	1009531-54.2021.4.01.3311	18/11/2021	R$ 44.808,84	SOBRESTADO
97	1008039-27.2021.4.01.3311	23/09/2021	R$ 49.645,02	SOBRESTADO
98	1006405-93.2021.4.01.3311	04/08/2021	R$ 34.193,30	SOBRESTADO
99	1006402-41.2021.4.01.3311	04/08/2021	R$ 37.467,89	SOBRESTADO
100	1006400-71.2021.4.01.3311	04/08/2021	R$ 38.861,01	SOBRESTADO

FONTE: Os pesquisadores - *Situação atual em 08/09/2025, conforme dados da consulta pública extraídos do sistema PJe (Processo Judicial eletrônico).

PROCESSOS POR CONDOMÍNIO E ORIGEM DO ESCRITÓRIO/OAB DO ADVOGADO			
ORDEM	NÚMERO DO PROCESSO	CONDOMÍNIO	ORIGEM DA OAB
1	1006052-87.2020.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
2	1005771-34.2020.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
3	1004978-61.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
4	1005184-12.2020.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
5	1005142-60.2020.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
6	1005553-98.2023.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
7	1010450-43.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	PONTA GROSSA-PR
8	1010447-88.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	PONTA GROSSA-PR
9	1010388-03.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	PONTA GROSSA-PR
10	1010366-42.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	PONTA GROSSA-PR
11	1010443-51.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	PONTA GROSSA-PR
12	1010392-40.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	PONTA GROSSA-PR
13	1005598-05.2023.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
14	1005650-98.2023.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
15	1005605-94.2023.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA

16	1005671-74.2023.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
17	1005669-07.2023.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
18	1005193-71.2020.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
19	1000361-58.2021.4.01.3311	CONJUNTO HABITACIONAL SÃO JOSÉ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
20	1005577-97.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
21	1004325-92.2021.4.01.3300	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
22	1005580-52.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
23	1004396-27.2022.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
24	1000704-54.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
25	1007001-43.2022.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
26	1004285-13.2021.4.01.3300	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
27	1000711-46.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
28	1000078-98.2022.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
29	1000348-59.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
30	1000678-56.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
31	1007492-50.2022.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
32	1000686-33.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
33	1004300-79.2021.4.01.3300	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
34	1004254-57.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
35	1005643-77.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA II	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
36	1005611-72.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA II	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
37	1005641-10.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA II	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
38	1004252-87.2021.4.01.3311	CONDOMÍNIO JARDIM AMÉRICA II	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
39	1005167-68.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA

40	1004968-46.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
41	1009370-44.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
42	1005165-98.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
43	1005763-57.2020.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
44	1009379-06.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
45	1006308-93.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
46	1001070-93.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
47	1007874-09.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
48	1002442-77.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL GABRIELA	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
49	1004658-40.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL ITAPOAN	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
50	1004411-59.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL ITAPOAN	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
51	1004395-08.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL ITAPOAN	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
52	1004630-72.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL ITAPOAN	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
53	1004505-07.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL ITAPOAN	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
54	1004876-68.2023.4.01.3311	RESIDENCIAL ITAPOAN	SÃO PAULO-SP e ESCRIT EM SALVADOR-BA
55	1010248-66.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
56	1005562-31.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
57	1004971-69.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
58	1005727-15.2020.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
59	1010233-97.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
60	1010230-45.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
61	1001075-18.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
62	1004531-73.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
63	1010289-33.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP

64	1010245-14.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
65	1010236-52.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
66	1005722-90.2020.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
67	1010234-82.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL JUBIABÁ	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
68	1010720-67.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
69	1006563-51.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
70	1002628-03.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
71	1002581-29.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
72	1005228-94.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
73	1000113-58.2022.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
74	1010698-09.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
75	1010648-80.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
76	1000108-36.2022.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
77	1000101-44.2022.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
78	1010738-88.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
79	1010723-22.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
80	1010743-13.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
81	1010726-74.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
82	1010729-29.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
83	1002648-91.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
84	1002646-24.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
85	1002644-54.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
86	1002652-31.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES I	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP
87	1006328-84.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL PEDRO FONTES II	SÃO PAULO-SP e CATANDUVA-SP

88	1010628-89.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
89	1009923-91.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
90	1008321-65.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
91	1010672-11.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
92	1008046-19.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
93	1008043-64.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
94	1008331-12.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
95	1008231-57.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
96	1009531-54.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
97	1008039-27.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL VIDA NOVA	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
98	1006405-93.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL ITABUNA PARQUE	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
99	1006402-41.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL ITABUNA PARQUE	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA
100	1006400-71.2021.4.01.3311	RESIDENCIAL ITABUNA PARQUE	FLORIANÓPLIS-SC e ILHÉUS-BA

FONTE: Os pesquisadores

PERFIL DA PARTE AUTORA POR PROCESSO					
ORDEM	NÚMERO DO PROCESSO	GÊNERO	ESTADO CIVIL	NASCIMENTO	OCUPAÇÃO
1	1006052-87.2020.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	17/07/1980	AUTÔNOMA
2	1005771-34.2020.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	07/06/1984	AUTÔNOMA
3	1004978-61.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	24/01/1987	AUTÔNOMA
4	1005184-12.2020.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	28/05/1969	AUTÔNOMA
5	1005142-60.2020.4.01.3311	MASCULINO	SOLTEIRA	08/03/1984	AUTÔNOMA
6	1005553-98.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	28/03/1983	AUTÔNOMA
7	1010450-43.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	31/12/1982	DESEMPREGADA
8	1010447-88.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	01/12/1990	AUTÔNOMA

9	1010388-03.2021.4.01.3311	MASCULINO	SOLTEIRA	09/01/1989	DESEMPREGADA
10	1010366-42.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	24/08/1977	AUTÔNOMA
11	1010443-51.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	03/02/1972	AUTÔNOMA
12	1010392-40.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	13/11/1979	AUTÔNOMA
13	1005598-05.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	24/09/1978	AUTÔNOMA
14	1005650-98.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	07/07/1938	AUTÔNOMA
15	1005605-94.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	09/04/1956	AUTÔNOMA
16	1005671-74.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	30/10/1964	AUTÔNOMA
17	1005669-07.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	11/06/1963	AUTÔNOMA
18	1005193-71.2020.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	05/04/1981	AUTÔNOMA
19	1000361-58.2021.4.01.3311	MASCULINO	SOLTEIRA	01/11/1983	AUTÔNOMA
20	1005577-97.2021.4.01.3311	FEMININO	DIVORCIADA	15/04/1948	APOSENTADA
21	1004325-92.2021.4.01.3300	FEMININO	SOLTEIRA	28/01/1962	DESEMPREGADA
22	1005580-52.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	15/10/1966	OUTROS
23	1004396-27.2022.4.01.3311	FEMININO	CASADA	19/06/1976	DESEMPREGADA
24	1000704-54.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	13/11/1986	OUTROS
25	1007001-43.2022.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	18/04/1980	DESEMPREGADA
26	1004285-13.2021.4.01.3300	FEMININO	SOLTEIRA	22/11/1989	DESEMPREGADA
27	1000711-46.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	29/11/1976	DESEMPREGADA
28	1000078-98.2022.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	23/03/1981	DESEMPREGADA
29	1000348-59.2021.4.01.3311	MASCULINO	SOLTEIRA	16/11/1968	DESEMPREGADA
30	1000678-56.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	09/04/1976	DESEMPREGADA
31	1007492-50.2022.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	27/07/1995	DESEMPREGADA
32	1000686-33.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	28/02/1984	DESEMPREGADA

33	1004300-79.2021.4.01.3300	FEMININO	SOLTEIRA	07/09/1985	DESEMPREGADA
34	1004254-57.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	10/07/1976	DESEMPREGADA
35	1005643-77.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	30/05/1985	DESEMPREGADA
36	1005611-72.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	18/02/1976	DESEMPREGADA
37	1005641-10.2021.4.01.3311	FEMININO	CASADA	06/05/1979	DESEMPREGADA
38	1004252-87.2021.4.01.3311	FEMININO	CASADA	19/08/1979	DESEMPREGADA
39	1005167-68.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	22/10/1962	AUTÔNOMA
40	1004968-46.2023.4.01.3311	FEMININO	CASADA	24/04/1984	DO LAR
41	1009370-44.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	02/01/1977	DO LAR
42	1005165-98.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	20/12/1981	OPERADORA DE CAIXA
43	1005763-57.2020.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	29/08/1983	DESEMPREGADA
44	1009379-06.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	12/12/1984	DO LAR
45	1006308-93.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	10/07/1984	DOMÉSTICA
46	1001070-93.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	05/06/1992	DOMÉSTICA
47	1007874-09.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	25/05/1981	DO LAR
48	1002442-77.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	25/06/1981	DO LAR
49	1004658-40.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	23/02/1979	AUTÔNOMA
50	1004411-59.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	13/03/1991	AUX SERV GERAIS
51	1004395-08.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	27/08/1995	AUTÔNOMA
52	1004630-72.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	12/02/1982	AUTÔNOMA
53	1004505-07.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	12/11/1986	DO LAR
54	1004876-68.2023.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	03/02/1982	DIARISTA
55	1010248-66.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	31/07/1961	APOSENTADA
56	1005562-31.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	31/10/1973	AUTÔNOMA

57	1004971-69.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	24/02/1974	DO LAR
58	1005727-15.2020.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	25/05/1982	SERVIÇOS GERAIS
59	1010233-97.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	16/04/1986	VENDEDORA
60	1010230-45.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	01/08/1977	AUTÔNOMA
61	1001075-18.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	13/05/1985	AUTÔNOMA
62	1004531-73.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	26/05/1982	DIARISTA
63	1010289-33.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	04/05/1984	ESTUDANTE
64	1010245-14.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	08/09/1988	AUTÔNOMA
65	1010236-52.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	01/06/1975	MANICURE
66	1005722-90.2020.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	20/08/1990	RECEPCIONISTA
67	1010234-82.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	06/09/1972	DO LAR
68	1010720-67.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	21/03/1934	DESEMPREGADA
69	1006563-51.2021.4.01.3311	MASCULINO	SOLTEIRA	09/10/1974	DESEMPREGADA
70	1002628-03.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	28/10/1982	DO LAR
71	1002581-29.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	28/10/1974	DOMÉSTICA
72	1005228-94.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	28/12/1977	DOMÉSTICA
73	1000113-58.2022.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	11/08/1977	MANICURE
74	1010698-09.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	09/10/1969	DOMÉSTICA
75	1010648-80.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	20/04/1981	DESEMPREGADA
76	1000108-36.2022.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	27/10/1983	DESEMPREGADA
77	1000101-44.2022.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	09/07/1965	DESEMPREGADA
78	1010738-88.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	09/02/1981	DOMÉSTICA
79	1010723-22.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	23/04/1985	MANICURE
80	1010743-13.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	12/08/1964	DESEMPREGADA

81	1010726-74.2021.4.01.3311	FEMININO	CASADA	05/05/1981	DESEMPREGADA
82	1010729-29.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	06/05/1981	DOMÉSTICA
83	1002648-91.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	04/04/1981	DESEMPREGADA
84	1002646-24.2021.4.01.3311	FEMININO	CASADA	30/05/1971	DO LAR
85	1002644-54.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	10/10/1981	DOMÉSTICA
86	1002652-31.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	18/11/1976	DOMÉSTICA
87	1006328-84.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	12/06/1964	DOMÉSTICA
88	1010628-89.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	05/05/1963	DESEMPREGADA
89	1009923-91.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	20/10/1978	CABELELEIRA
90	1008321-65.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	29/11/1976	DOMÉSTICA
91	1010672-11.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	05/05/1964	DOMÉSTICA
92	1008046-19.2021.4.01.3311	FEMININO	CASADA	08/09/1969	DESEMPREGADA
93	1008043-64.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	15/02/1976	OUTROS
94	1008331-12.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	16/06/1989	SERVIÇOS GERAIS
95	1008231-57.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	07/04/1970	OUTROS
96	1009531-54.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	20/03/1984	DESEMPREGADA
97	1008039-27.2021.4.01.3311	FEMININO	DIVORCIADA	30/07/1980	DESEMPREGADA
98	1006405-93.2021.4.01.3311	FEMININO	SOLTEIRA	20/04/1993	AUTÔNOMA
99	1006402-41.2021.4.01.3311	FEMININO	DIVORCIADA	09/06/1978	AUTÔNOMA
100	1006400-71.2021.4.01.3311	MASCULINO	SOLTEIRA	02/07/1948	APOSENTADA

FONTE: Os pesquisadores

PEDIDOS DAPARTE AUTORA POR PROCESSO					
ORDEM	NÚMERO DO PROCESSO	DANOS MATERIAIS	DANOS MORAIS	GRATUIDADE	PROVA PERICIAL
1	1006052-87.2020.4.01.3311	8.610,24	10.000,00	S	S

2	1005771-34.2020.4.01.3311	5.036,23	10.000,00	S	S
3	1004978-61.2021.4.01.3311	8.246,23	10.000,00	S	S
4	1005184-12.2020.4.01.3311	2.835,83	10.000,00	S	S
5	1005142-60.2020.4.01.3311	5.445,81	10.000,00	S	S
6	1005553-98.2023.4.01.3311	26.581,08	20.000,00	S	S
7	1010450-43.2021.4.01.3311	20.000,00	15.000,00	S	S
8	1010447-88.2021.4.01.3311	20.000,00	15.000,00	S	S
9	1010388-03.2021.4.01.3311	20.000,00	15.000,00	S	S
10	1010366-42.2021.4.01.3311	20.000,00	15.000,00	S	S
11	1010443-51.2021.4.01.3311	20.000,00	15.000,00	S	S
12	1010392-40.2021.4.01.3311	20.000,00	15.000,00	S	S
13	1005598-05.2023.4.01.3311	31.133,64	20.000,00	S	S
14	1005650-98.2023.4.01.3311	24.263,39	20.000,00	S	S
15	1005605-94.2023.4.01.3311	40.135,53	20.000,00	S	S
16	1005671-74.2023.4.01.3311	31.014,62	20.000,00	S	S
17	1005669-07.2023.4.01.3311	29.019,85	20.000,00	S	S
18	1005193-71.2020.4.01.3311	4.405,14	10.000,00	S	S
19	1000361-58.2021.4.01.3311	4.606,67	10.000,00	S	S
20	1005577-97.2021.4.01.3311	5.537,26	10.000,00	S	S
21	1004325-92.2021.4.01.3300	9.960,95	10.000,00	S	S
22	1005580-52.2021.4.01.3311	2.741,21	10.000,00	S	S
23	1004396-27.2022.4.01.3311	8.719,08	10.000,00	S	S
24	1000704-54.2021.4.01.3311	9.868,50	10.000,00	S	S
25	1007001-43.2022.4.01.3311	10.000,40	10.000,00	S	S

26	1004285-13.2021.4.01.3300	4.838,64	10.000,00	S	S
27	1000711-46.2021.4.01.3311	9.471,30	10.000,00	S	S
28	1000078-98.2022.4.01.3311	6.890,71	10.000,00	S	S
29	1000348-59.2021.4.01.3311	5.746,46	10.000,00	S	S
30	1000678-56.2021.4.01.3311	8.685,70	10.000,00	S	S
31	1007492-50.2022.4.01.3311	18.527,49	10.000,00	S	S
32	1000686-33.2021.4.01.3311	5.193,19	10.000,00	S	S
33	1004300-79.2021.4.01.3300	5.033,66	10.000,00	S	S
34	1004254-57.2021.4.01.3311	4.211,22	10.000,00	S	S
35	1005643-77.2021.4.01.3311	6.233,18	10.000,00	S	S
36	1005611-72.2021.4.01.3311	6.123,13	10.000,00	S	S
37	1005641-10.2021.4.01.3311	5.484,34	10.000,00	S	S
38	1004252-87.2021.4.01.3311	7.562,17	10.000,00	S	S
39	1005167-68.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
40	1004968-46.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
41	1009370-44.2021.4.01.3311	8.813,94	10.000,00	S	S
42	1005165-98.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
43	1005763-57.2020.4.01.3311	10.757,90	10.000,00	S	S
44	1009379-06.2021.4.01.3311	10.572,98	10.000,00	S	S
45	1006308-93.2021.4.01.3311	7.499,63	10.000,00	S	S
46	1001070-93.2021.4.01.3311	10.922,38	10.000,00	S	S
47	1007874-09.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
48	1002442-77.2021.4.01.3311	7.206,06	10.000,00	S	S
49	1004658-40.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S

50	1004411-59.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
51	1004395-08.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
52	1004630-72.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
53	1004505-07.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
54	1004876-68.2023.4.01.3311	SEM INDICAÇÃO DE VALOR	20.000,00	S	S
55	1010248-66.2021.4.01.3311	10.393,29	10.000,00	S	S
56	1005562-31.2021.4.01.3311	7.272,92	10.000,00	S	S
57	1004971-69.2021.4.01.3311	4.359,40	10.000,00	S	S
58	1005727-15.2020.4.01.3311	9.449,96	10.000,00	S	S
59	1010233-97.2021.4.01.3311	7.862,13	10.000,00	S	S
60	1010230-45.2021.4.01.3311	8.485,08	10.000,00	S	S
61	1001075-18.2021.4.01.3311	7.047,00	10.000,00	S	S
62	1004531-73.2021.4.01.3311	10.943,94	10.000,00	S	S
63	1010289-33.2021.4.01.3311	9.004,25	10.000,00	S	S
64	1010245-14.2021.4.01.3311	14.454,67	10.000,00	S	S
65	1010236-52.2021.4.01.3311	7.713,96	10.000,00	S	S
66	1005722-90.2020.4.01.3311	6.077,68	10.000,00	S	S
67	1010234-82.2021.4.01.3311	12.199,74	10.000,00	S	S
68	1010720-67.2021.4.01.3311	26.288,84	R$ 20.000,00	S	S
69	1006563-51.2021.4.01.3311	5.356,32	10.000,00	S	S
70	1002628-03.2021.4.01.3311	4.779,02	10.000,00	S	S
71	1002581-29.2021.4.01.3311	7.774,95	10.000,00	S	S
72	1005228-94.2021.4.01.3311	4.548,44	10.000,00	S	S
73	1000113-58.2022.4.01.3311	25.617,65	20.000,00	S	S

74	1010698-09.2021.4.01.3311	26.617,19	20.000,00	S	S
75	1010648-80.2021.4.01.3311	32.008,88	20.000,00	S	S
76	1000108-36.2022.4.01.3311	33.231,59	20.000,00	S	S
77	1000101-44.2022.4.01.3311	20.287,83	20.000,00	S	S
78	1010738-88.2021.4.01.3311	23.842,72	20.000,00	S	S
79	1010723-22.2021.4.01.3311	29.733,79	20.000,00	S	S
80	1010743-13.2021.4.01.3311	29.257,35	20.000,00	S	S
81	1010726-74.2021.4.01.3311	24.585,28	20.000,00	S	S
82	1010729-29.2021.4.01.3311	28.057,98	20.000,00	S	S
83	1002648-91.2021.4.01.3311	7.678,51	10.000,00	S	S
84	1002646-24.2021.4.01.3311	2.425,35	10.000,00	S	S
85	1002644-54.2021.4.01.3311	7.519,94	10.000,00	S	S
86	1002652-31.2021.4.01.3311	2.642,86	10.000,00	S	S
87	1006328-84.2021.4.01.3311	4.036,85	10.000,00	S	S
88	1010628-89.2021.4.01.3311	32.609,40	20.000,00	S	S
89	1009923-91.2021.4.01.3311	28.723,18	20.000,00	S	S
90	1008321-65.2021.4.01.3311	29.688,00	20.000,00	S	S
91	1010672-11.2021.4.01.3311	27.031,73	20.000,00	S	S
92	1008046-19.2021.4.01.3311	17.013,85	20.000,00	S	S
93	1008043-64.2021.4.01.3311	36.930,78	20.000,00	S	S
94	1008331-12.2021.4.01.3311	29.827,17	20.000,00	S	S
95	1008231-57.2021.4.01.3311	31.901,73	20.000,00	S	S
96	1009531-54.2021.4.01.3311	24.808,84	20.000,00	S	S
97	1008039-27.2021.4.01.3311	29.645,02	20.000,00	S	S

98	1006405-93.2021.4.01.3311	14.193,30	20.000,00	S	S
99	1006402-41.2021.4.01.3311	17.467,89	20.000,00	S	S
100	1006400-71.2021.4.01.3311	18.861,01	20.000,00	S	S

FONTE: Os pesquisadores

DOCUMENTOS ESSENCIAIS À ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO SEGUNDO O JUÍZO					
ORDEM	NÚMERO DO PROCESSO	LAUDO TÉCNICO	ORÇAMENTO	RECLAMAÇÃO ADMINISTRATIVA	COMPROVANTE DE ADIMPLÊNCIA
1	1006052-87.2020.4.01.3311	S	S	S	N
2	1005771-34.2020.4.01.3311	S	S	S	N
3	1004978-61.2021.4.01.3311	S	S	S	N
4	1005184-12.2020.4.01.3311	S	S	S	N
5	1005142-60.2020.4.01.3311	S	S	S	N
6	1005553-98.2023.4.01.3311	S	S	S	N
7	1010450-43.2021.4.01.3311	N	N	S	N
8	1010447-88.2021.4.01.3311	N	N	S	N
9	1010388-03.2021.4.01.3311	N	N	S	N
10	1010366-42.2021.4.01.3311	N	N	S	N
11	1010443-51.2021.4.01.3311	N	N	S	N
12	1010392-40.2021.4.01.3311	N	N	S	N
13	1005598-05.2023.4.01.3311	S	S	S	N
14	1005650-98.2023.4.01.3311	S	S	S	N
15	1005605-94.2023.4.01.3311	S	S	S	N
16	1005671-74.2023.4.01.3311	S	S	S	N
17	1005669-07.2023.4.01.3311	S	S	S	N
18	1005193-71.2020.4.01.3311	S	S	S	N
19	1000361-58.2021.4.01.3311	S	S	S	N
20	1005577-97.2021.4.01.3311	S	S	S	N

21	1004325-92.2021.4.01.3300	S	S	S	N
22	1005580-52.2021.4.01.3311	S	S	S	N
23	1004396-27.2022.4.01.3311	S	S	S	N
24	1000704-54.2021.4.01.3311	S	S	S	N
25	1007001-43.2022.4.01.3311	S	S	S	N
26	1004285-13.2021.4.01.3300	S	S	S	N
27	1000711-46.2021.4.01.3311	S	S	S	N
28	1000078-98.2022.4.01.3311	S	S	S	N
29	1000348-59.2021.4.01.3311	S	S	S	N
30	1000678-56.2021.4.01.3311	S	S	S	N
31	1007492-50.2022.4.01.3311	S	S	S	N
32	1000686-33.2021.4.01.3311	S	S	S	N
33	1004300-79.2021.4.01.3300	S	S	S	N
34	1004254-57.2021.4.01.3311	S	S	S	N
35	1005643-77.2021.4.01.3311	S	S	S	N
36	1005611-72.2021.4.01.3311	S	S	S	N
37	1005641-10.2021.4.01.3311	S	S	S	N
38	1004252-87.2021.4.01.3311	S	S	S	N
39	1005167-68.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
40	1004968-46.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
41	1009370-44.2021.4.01.3311	S	S	S	N
42	1005165-98.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
43	1005763-57.2020.4.01.3311	S	S	S	N
44	1009379-06.2021.4.01.3311	S	S	S	N
45	1006308-93.2021.4.01.3311	S	S	S	N
46	1001070-93.2021.4.01.3311	S	S	S	N
47	1007874-09.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N

48	1002442-77.2021.4.01.3311	S	S	S	N
49	1004658-40.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
50	1004411-59.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
51	1004395-08.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
52	1004630-72.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
53	1004505-07.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
54	1004876-68.2023.4.01.3311	N	N	S - PRINT NO CORPO DA PETIÇÃO	N
55	1010248-66.2021.4.01.3311	S	S	S	N
56	1005562-31.2021.4.01.3311	S	S	S	N
57	1004971-69.2021.4.01.3311	S	S	S	N
58	1005727-15.2020.4.01.3311	S	S	S	N
59	1010233-97.2021.4.01.3311	S	S	S	N
60	1010230-45.2021.4.01.3311	S	S	S	N
61	1001075-18.2021.4.01.3311	S	S	S	N
62	1004531-73.2021.4.01.3311	S	S	S	N
63	1010289-33.2021.4.01.3311	S	S	S	N
64	1010245-14.2021.4.01.3311	S	S	S	N
65	1010236-52.2021.4.01.3311	S	S	S	N
66	1005722-90.2020.4.01.3311	S	S	S	N
67	1010234-82.2021.4.01.3311	S	S	S	N
68	1010720-67.2021.4.01.3311	S	S	S	N
69	1006563-51.2021.4.01.3311	S	S	S	N
70	1002628-03.2021.4.01.3311	S	S	S	N
71	1002581-29.2021.4.01.3311	S	S	S	N
72	1005228-94.2021.4.01.3311	S	S	S	N
73	1000113-58.2022.4.01.3311	S	S	S	N
74	1010698-09.2021.4.01.3311	S	S	S	N

75	1010648-80.2021.4.01.3311	S	S	S	N
76	1000108-36.2022.4.01.3311	S	S	S	N
77	1000101-44.2022.4.01.3311	S	S	S	N
78	1010738-88.2021.4.01.3311	S	S	S	N
79	1010723-22.2021.4.01.3311	S	S	S	N
80	1010743-13.2021.4.01.3311	S	S	S	N
81	1010726-74.2021.4.01.3311	S	S	S	N
82	1010729-29.2021.4.01.3311	S	S	S	N
83	1002648-91.2021.4.01.3311	S	S	S	N
84	1002646-24.2021.4.01.3311	S	S	S	N
85	1002644-54.2021.4.01.3311	S	S	S	N
86	1002652-31.2021.4.01.3311	S	S	S	N
87	1006328-84.2021.4.01.3311	S	S	S	N
88	1010628-89.2021.4.01.3311	S	S	S	N
89	1009923-91.2021.4.01.3311	S	S	S	N
90	1008321-65.2021.4.01.3311	S	S	S	N
91	1010672-11.2021.4.01.3311	S	S	S	N
92	1008046-19.2021.4.01.3311	S	S	S	N
93	1008043-64.2021.4.01.3311	S	S	S	N
94	1008331-12.2021.4.01.3311	S	S	S	N
95	1008231-57.2021.4.01.3311	S	S	S	N
96	1009531-54.2021.4.01.3311	S	S	S	N
97	1008039-27.2021.4.01.3311	S	S	S	N
98	1006405-93.2021.4.01.3311	S	S	S	N
99	1006402-41.2021.4.01.3311	S	S	S	N
100	1006400-71.2021.4.01.3311	S	S	S	N

FONTE: Os pesquisadores

REQUERIMENTOS DA CONTESTAÇÃO POR PROCESSO E INDICAÇÃO DA CONSTRUTORA DOS IMÓVEIS					
ORDEM	NÚMERO DO PROCESSO	CONSTRUTORA	IMPUGNAÇÃO AJG	ARGUIÇÃO LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO	ARGUIÇÃO AUSÊNCIA DO INTERESSE AGIR
1	1006052-87.2020.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
2	1005771-34.2020.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
3	1004978-61.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
4	1005184-12.2020.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
5	1005142-60.2020.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
6	1005553-98.2023.4.01.3311	-	-	-	-
7	1010450-43.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
8	1010447-88.2021.4.01.3311	-	S	S	S
9	1010388-03.2021.4.01.3311	GRAFICO ENGENHARIA LTDA	S	S	S
10	1010366-42.2021.4.01.3311	-	S	S	S
11	1010443-51.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
12	1010392-40.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
13	1005598-05.2023.4.01.3311	-	S	S	S
14	1005650-98.2023.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
15	1005605-94.2023.4.01.3311	-	-	-	-
16	1005671-74.2023.4.01.3311	-	-	-	-
17	1005669-07.2023.4.01.3311	-	-	-	-
18	1005193-71.2020.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
19	1000361-58.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
20	1005577-97.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
21	1004325-92.2021.4.01.3300	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
22	1005580-52.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S

23	1004396-27.2022.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
24	1000704-54.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
25	1007001-43.2022.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
26	1004285-13.2021.4.01.3300	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
27	1000711-46.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
28	1000078-98.2022.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
29	1000348-59.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
30	1000678-56.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
31	1007492-50.2022.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
32	1000686-33.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
33	1004300-79.2021.4.01.3300	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
34	1004254-57.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
35	1005643-77.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
36	1005611-72.2021.4.01.3311	-	-	-	-
37	1005641-10.2021.4.01.3311	-	S	S	S
38	1004252-87.2021.4.01.3311	CONSTRUTORA MÓDULO LTDA	S	S	S
39	1005167-68.2023.4.01.3311	-	-	-	-
40	1004968-46.2023.4.01.3311	-	-	-	-
41	1009370-44.2021.4.01.3311	-	S	S	S
42	1005165-98.2023.4.01.3311	-	S	S	S
43	1005763-57.2020.4.01.3311	METRO ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA	S	S	S
44	1009379-06.2021.4.01.3311	METRO ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA	S	S	S
45	1006308-93.2021.4.01.3311	METRO ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA	S	S	S
46	1001070-93.2021.4.01.3311	METRO ENGENHARIA E	S	S	S

		CONSULTORIA LTDA			
47	1007874-09.2023.4.01.3311	-	-	-	-
48	1002442-77.2021.4.01.3311	METRO ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA	S	S	S
49	1004658-40.2023.4.01.3311	-	-	-	-
50	1004411-59.2023.4.01.3311	-	-	-	-
51	1004395-08.2023.4.01.3311	2M ENGENHARIA LTDA	S	S	S
52	1004630-72.2023.4.01.3311	-	S	S	S
53	1004505-07.2023.4.01.3311	2MS - ENGENHARIA LTDA	S	S	S
54	1004876-68.2023.4.01.3311	-	-	-	-
55	1010248-66.2021.4.01.3311	ELITE ENGENHARIA LTDA EPP	S	S	S
56	1005562-31.2021.4.01.3311	ELITE EGENHARIA LTDA EPP	S	S	S
57	1004971-69.2021.4.01.3311	ELITE EGENHARIA LTDA EPP	S	S	S
58	1005727-15.2020.4.01.3311	ELITE ENGENHARIA - ITABUNA / BA	S	S	S
59	1010233-97.2021.4.01.3311	-	S	S	S
60	1010230-45.2021.4.01.3311	-	S	S	S
61	1001075-18.2021.4.01.3311	-	S	S	S
62	1004531-73.2021.4.01.3311	-	S	S	S
63	1010289-33.2021.4.01.3311	-	S	S	S
64	1010245-14.2021.4.01.3311	-	S	S	S
65	1010236-52.2021.4.01.3311	-	S	S	S
66	1005722-90.2020.4.01.3311	ELITE EGENHARIA LTDA EPP	S	S	S
67	1010234-82.2021.4.01.3311	ELITE EGENHARIA LTDA EPP	S	S	S
68	1010720-67.2021.4.01.3311	CASAPRÓPRIA CONSTRUTORA LTDA – ME	S	S	S
69	1006563-51.2021.4.01.3311	-	-	-	-

70	1002628-03.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
71	1002581-29.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
72	1005228-94.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
73	1000113-58.2022.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
74	1010698-09.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
75	1010648-80.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
76	1000108-36.2022.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
77	1000101-44.2022.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
78	1010738-88.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
79	1010723-22.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
80	1010743-13.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E	-	-	-

		CONSTRUTORA LTDA			
81	1010726-74.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
82	1010729-29.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
83	1002648-91.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
84	1002646-24.2021.4.01.3311	-	S	S	S
85	1002644-54.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
86	1002652-31.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
87	1006328-84.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
88	1010628-89.2021.4.01.3311	-	-	-	-
89	1009923-91.2021.4.01.3311	-	-	-	-
90	1008321-65.2021.4.01.3311	-	S	S	S
91	1010672-11.2021.4.01.3311	-	-	-	-
92	1008046-19.2021.4.01.3311	-	S	S	S
93	1008043-64.2021.4.01.3311	RUNA PATRIMONIAL LTDA	S	S	S
94	1008331-12.2021.4.01.3311	-	S	S	S
95	1008231-57.2021.4.01.3311	RUNA PATRIMONIAL LTDA	S	S	S
96	1009531-54.2021.4.01.3311	-	-	-	-

97	1008039-27.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
98	1006405-93.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
99	1006402-41.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S
100	1006400-71.2021.4.01.3311	CASAPROPRIA COMERCIAL PARA CONTRUCAO E CONSTRUTORA LTDA	S	S	S

FONTE: Os pesquisadores

INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA A COMPREENSÃO DO PROCESSO				
ORDEM	NÚMERO DO PROCESSO	DATA DA AUTUAÇÃO	DATA DO RECEBIMENTO DO IMÓVEL	DATA DA RECLAMÇÃO ADMINISTRATIVA
1	1006052-87.2020.4.01.3311	29/10/2020	-	05/03/2021
2	1005771-34.2020.4.01.3311	16/10/2020	-	05/03/2021
3	1004978-61.2021.4.01.3311	24/06/2021	-	13/05/2021
4	1005184-12.2020.4.01.3311	18/09/2020	-	05/03/2021
5	1005142-60.2020.4.01.3311	17/09/2020	-	05/03/2021
6	1005553-98.2023.4.01.3311	17/05/2023	-	27/07/2022
7	1010450-43.2021.4.01.3311	15/12/2021	-	05/11/2021
8	1010447-88.2021.4.01.3311	15/12/2021	-	05/11/2021
9	1010388-03.2021.4.01.3311	14/12/2021	-	05/11/2021
10	1010366-42.2021.4.01.3311	13/12/2021	-	05/11/2021
11	1010443-51.2021.4.01.3311	15/12/2021	-	05/11/2021
12	1010392-40.2021.4.01.3311	14/12/2021	-	18/10/2021

13	1005598-05.2023.4.01.3311	18/05/2023	-	28/07/2022
14	1005650-98.2023.4.01.3311	18/05/2023	-	28/07/2022
15	1005605-94.2023.4.01.3311	18/05/2023	-	28/07/2022
16	1005671-74.2023.4.01.3311	18/05/2023	-	15/09/2022
17	1005669-07.2023.4.01.3311	18/15/2023	-	28/07/2022
18	1005193-71.2020.4.01.3311	18/09/2020	-	05/03/2021
19	1000361-58.2021.4.01.3311	25/01/2021	-	05/03/2021
20	1005577-97.2021.4.01.3311	13/07/2021	-	11/06/2021
21	1004325-92.2021.4.01.3300	25/01/2021	09/07/2013	05/03/2021
22	1005580-52.2021.4.01.3311	13/07/2021	09/07/2013	26/05/2021
23	1004396-27.2022.4.01.3311	20/06/2022	09/07/2013	06/06/2022
24	1000704-54.2021.4.01.3311	05/02/2021	09/07/2013	05/03/2021
25	1007001-43.2022.4.01.3311	22/09/2022	09/07/2013	02/09/2022
26	1004285-13.2021.4.01.3300	25/01/2021	09/07/2013	05/03/2021
27	1000711-46.2021.4.01.3311	05/02/2021	09/07/2013	05/03/2021
28	1000078-98.2022.4.01.3311	07/01/2022	09/07/2013	05/03/2021
29	1000348-59.2021.4.01.3311	25/01/2021	09/07/2013	05/03/2021
30	1000678-56.2021.4.01.3311	04/02/2021	09/07/2013	05/03/2021
31	1007492-50.2022.4.01.3311	18/10/2022	01/08/2013	02/09/2022
32	1000686-33.2021.4.01.3311	04/02/2021	09/07/2013	05/03/2021
33	1004300-79.2021.4.01.3300	25/01/2021	09/07/2013	05/03/2021
34	1004254-57.2021.4.01.3311	04/06/2021	09/07/2013	11/05/2021
35	1005643-77.2021.4.01.3311	14/07/2021	06/11/2013	11/06/2021
36	1005611-72.2021.4.01.3311	14/07/2021	06/11/2013	28/05/2021

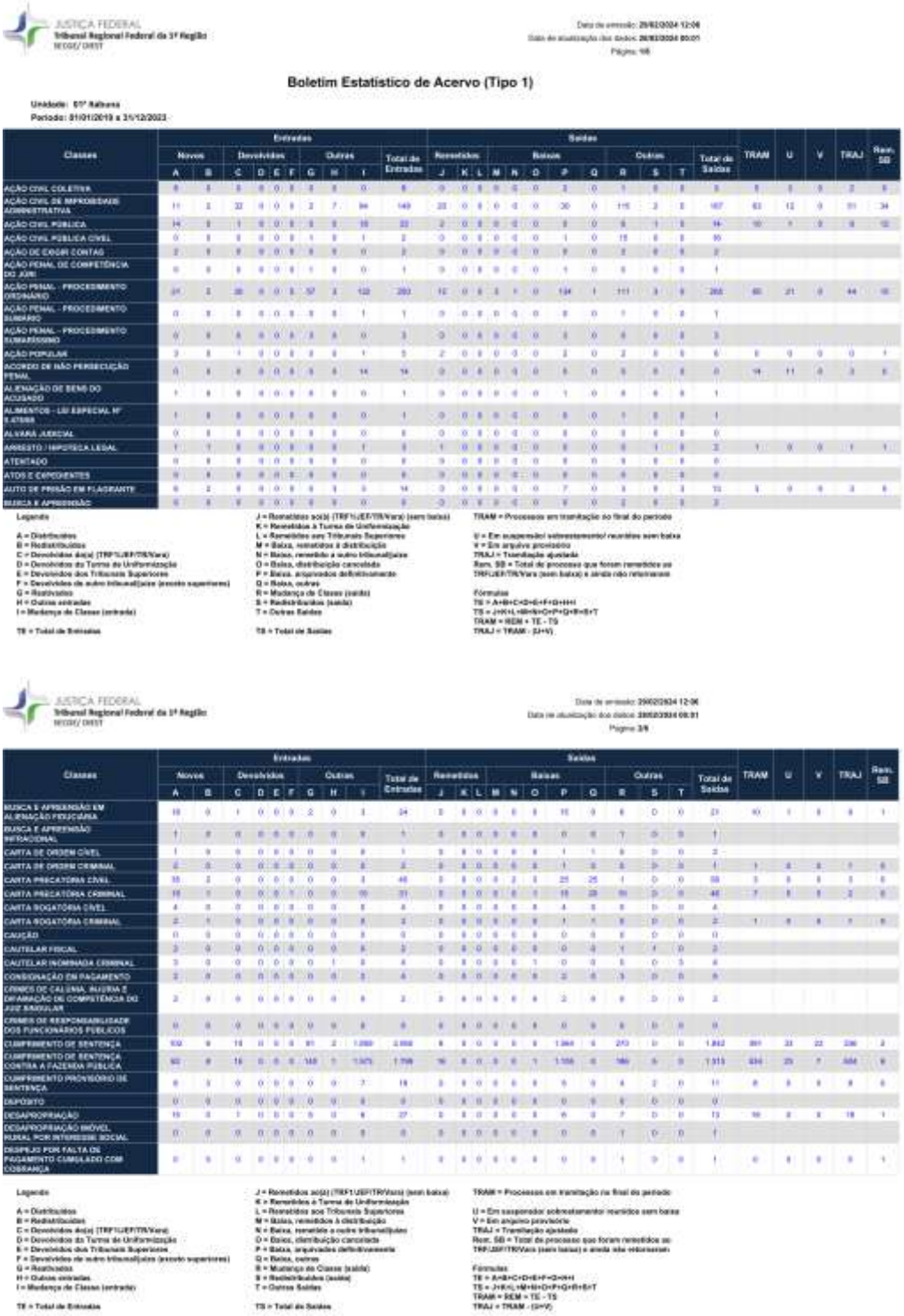
37	1005641-10.2021.4.01.3311	14/07/2021	06/11/2013	11/06/2021
38	1004252-87.2021.4.01.3311	04/06/2021	06/11/2013	03/05/2021
39	1005167-68.2023.4.01.3311	08/05/2023	05/12/2016	-
40	1004968-46.2023.4.01.3311	02/05/2023	05/12/2016	-
41	1009370-44.2021.4.01.3311	12/11/2021	15/12/2016	06/10/2021
42	1005165-98.2023.4.01.3311	05/05/2023	05/12/2016	-
43	1005763-57.2020.4.01.3311	16/10/2020	-	05/03/2021
44	1009379-06.2021.4.01.3311	12/11/2021	05/12/2016	06/10/2021
45	1006308-93.2021.4.01.3311	02/08/2021	05/12/2016	16/06/2021
46	1001070-93.2021.4.01.3311	17/02/2021	05/12/2016	05/03/2021
47	1007874-09.2023.4.01.3311	27/07/2023	05/12/2016	-
48	1002442-77.2021.4.01.3311	16/04/2021	05/12/2016	31/03/2021
49	1004658-40.2023.4.01.3311	24/04/2023	23/09/2020	-
50	1004411-59.2023.4.01.3311	20/04/2023	23/09/2020	-
51	1004395-08.2023.4.01.3311	20/04/2023	23/09/2020	-
52	1004630-72.2023.4.01.3311	24/04/2023	23/09/2020	-
53	1004505-07.2023.4.01.3311	20/04/2023	23/09/2020	-
54	1004876-68.2023.4.01.3311	27/04/2023	08/09/2020	-
55	1010248-66.2021.4.01.3311	09/12/2021	02/05/2017	06/10/2021
56	1005562-31.2021.4.01.3311	13/07/2021	-	02/06/2021
57	1004971-69.2021.4.01.3311	24/06/2021	05/12/2016	14/05/2021
58	1005727-15.2020.4.01.3311	16/10/2020	05/12/2016	05/03/2021
59	1010233-97.2021.4.01.3311	09/12/2021	05/12/2016	06/10/2021
60	1010230-45.2021.4.01.3311	09/12/2021	05/12/2016	13/10/2021

61	1001075-18.2021.4.01.3311	17/02/2021	05/12/2016	05/03/2021
62	1004531-73.2021.4.01.3311	11/06/2021	05/12/2016	11/06/2021
63	1010289-33.2021.4.01.3311	10/12/2021	-	07/10/2021
64	1010245-14.2021.4.01.3311	09/12/2021	05/12/2016	06/10/2021
65	1010236-52.2021.4.01.3311	09/12/2021	05/12/2016	06/10/2021
66	1005722-90.2020.4.01.3311	16/10/2020	05/12/2016	05/03/2021
67	1010234-82.2021.4.01.3311	09/12/2021	05/12/2016	06/10/2021
68	1010720-67.2021.4.01.3311	29/12/2021	20/02/2012	22/12/2021
69	1006563-51.2021.4.01.3311	11/08/2021	19/01/2012	29/07/2021
70	1002628-03.2021.4.01.3311	22/04/2021	30/03/2012	16/03/2021
71	1002581-29.2021.4.01.3311	20/04/2021	19/01/2012	16/03/2021
72	1005228-94.2021.4.01.3311	01/07/2021	19/01/2012	26/05/2021
73	1000113-58.2022.4.01.3311	08/01/2022	-	27/12/2021
74	1010698-09.2021.4.01.3311	28/12/2021	30/03/2012	22/12/2021
75	1010648-80.2021.4.01.3311	27/12/2021	02/04/2012	02/12/2021
76	1000108-36.2022.4.01.3311	08/01/2022	19/01/2012	20/12/2021
77	1000101-44.2022.4.01.3311	07/01/2022	30/03/2012	27/12/2021
78	1010738-88.2021.4.01.3311	29/12/2021	19/01/2012	02/12/2021
79	1010723-22.2021.4.01.3311	29/12/2021	19/01/2012	21/12/2021
80	1010743-13.2021.4.01.3311	29/12/2021	30/03/2012	28/12/2021
81	1010726-74.2021.4.01.3311	29/12/2021	20/01/2012	02/12/2021
82	1010729-29.2021.4.01.3311	29/12/2021	19/01/2012	27/12/2021
83	1002648-91.2021.4.01.3311	22/04/2021	19/01/2012	16/03/2021
84	1002646-24.2021.4.01.3311	22/04/2021	19/01/2012	16/03/2021

85	1002644-54.2021.4.01.3311	22/04/2021	12/01/2012	16/03/2021
86	1002652-31.2021.4.01.3311	22/04/2021	19/01/2019	16/03/2021
87	1006328-84.2021.4.01.3311	03/08/2021	04/09/2012	29/06/2021
88	1010628-89.2021.4.01.3311	23/05/2021	28/12/2011	28/07/2022
89	1009923-91.2021.4.01.3311	29/11/2021	-	25/11/2021
90	1008321-65.2021.4.01.3311	01/10/2021	28/12/2011	14/09/2021
91	1010672-11.2021.4.01.3311	27/12/2021	19/01/2012	01/12/2021
92	1008046-19.2021.4.01.3311	23/09/2021	28/12/2011	14/09/2021
93	1008043-64.2021.4.01.3311	23/09/2021	11/01/2012	14/09/2021
94	1008331-12.2021.4.01.3311	01/10/2021	12/01/2012	14/09/2021
95	1008231-57.2021.4.01.3311	29/09/2021	28/12/2011	14/09/2021
96	1009531-54.2021.4.01.3311	18/11/2021	28/12/2011	14/09/2021
97	1008039-27.2021.4.01.3311	23/09/2021	28/12/2011	14/09/2021
98	1006405-93.2021.4.01.3311	04/08/2021	23/05/2017	29/07/2021
99	1006402-41.2021.4.01.3311	04/08/2021	23/05/2017	29/07/2021
100	1006400-71.2021.4.01.3311	04/08/2021	23/05/2017	29/07/2021

FONTE: Os pesquisadores

ANEXOS



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
SEGGE/ DIRST

Data de emissão: 29/02/2024 12:06
Data de atualização dos dados: 28/02/2024 00:01
Página: 1/6

Boletim Estatístico de Acervo (Tipo 1)

Unidade: 57ª Subseção
Período: 01/01/2019 a 31/12/2023

Classes	Entradas										Saídas														
	Novos		Devolvidos				Outras			Total de Entradas	Remetidos	Baixas						Outras			Total de Saídas	TRAM	U	V	TRAJ	Rem. SB
	A	B	C	D	E	F	G	H	I		J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T						
AÇÃO CIVIL COLETIVA	8	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	5	8	3	0	2	6
AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11	3	32	0	0	0	2	7	94	149	23	0	0	0	0	0	30	0	115	2	0	167	63	12	0	11	34
AÇÃO CIVIL PÚBLICA	14	0	1	0	0	0	0	0	18	33	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	14	10	1	0	0	12
AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	15	0	0	16					
AÇÃO DE EXIGIR CONTAS	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2					
AÇÃO PENAL DE COMPETÊNCIA DO JURI	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1					
AÇÃO PENAL - PROCEDIMENTO ORDINÁRIO	21	2	28	0	0	0	57	2	122	232	12	0	0	0	1	0	134	1	111	3	0	264	65	21	0	44	16
AÇÃO PENAL - PROCEDIMENTO SUMÁRIO	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
AÇÃO PENAL - PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3					
AÇÃO POPULAR	3	0	1	0	0	0	0	0	1	5	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	5	0	0	0	0	1
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	11	0	3	6
ALIENAÇÃO DE BENS DO ACUSADO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1					
ALIMENTOS - LEI ESPECIAL Nº 5.478/68	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
ALVARÁ JUDICIAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
ARRESTO / HIPOTECA LEGAL	1	1	0	0	0	0	0	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	1	1
ATENTADO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
ATOS E EXPEDIENTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
AUTO DE PRISÃO EM FLAGRANTE	6	2	0	0	0	0	0	0	6	14	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	13	0	0	0	0	0
BUSCA E APREENSÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					

Legenda:

A = Distribuídos
B = Redistribuídos
C = Devolvidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara)
D = Devolvidos da Turma de Uniformização
E = Devolvidos dos Tribunais Superiores
F = Devolvidos de outro tribunal(juiz (exceto superiores)
G = Reativados
H = Outras entradas
I = Mudança de Classe (entrada)

TE = Total de Entradas

J = Remetidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara) (sem baixa)
K = Remetidos à Turma de Uniformização
L = Remetidos aos Tribunais Superiores
M = Baixa, remetidos à distribuição
N = Baixa, remetido a outro tribunal/juiza
O = Baixa, distribuição cancelada
P = Baixa, arquivados definitivamente
Q = Baixa, outras
R = Mudança de Classe (saída)
S = Redistribuídos (saída)
T = Outras Saídas

TS = Total de Saídas

TRAM = Processos em tramitação ao final do período
U = Em suspensão/ sobrestamento/ reunidos sem baixa
V = Em arquivo provisório
TRAJ = Tramitação ajustada
Rem. SB = Total de processo que foram remetidos ao TRF/JEF/TR/Vara (sem baixa) e ainda não retornaram

Fórmulas
TE = A+B+C+D+E+F+G+H+I
TS = J+K+L+M+N+O+P+Q+R+S+T
TRAM = REM + TE - TS
TRAJ = TRAM - (U+V)

JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
SEGGE/ DIRST

Data de emissão: 29/02/2024 12:06
Data de atualização dos dados: 28/02/2024 00:01
Página: 2/6

Classes	Entradas										Saídas														
	Novos		Devolvidos				Outras			Total de Entradas	Remetidos	Baixas						Outras			Total de Saídas	TRAM	U	V	TRAJ	Rem. SB
	A	B	C	D	E	F	G	H	I		J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T						
BUSCA E APREENSÃO EM ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA	18	0	1	0	0	0	2	0	3	24	0	0	0	0	0	0	15	0	6	0	0	21	10	1	0	0	1
BUSCA E APREENSÃO INTERNACIONAL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
CARTA DE ORDEM CÍVEL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2					
CARTA DE ORDEM CRIMINAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0
CARTA PRECATÓRIA CÍVEL	38	2	0	0	0	0	0	0	8	48	0	0	0	0	2	0	23	25	1	0	0	58	3	0	0	3	0
CARTA PRECATÓRIA CRIMINAL	18	1	0	0	0	1	0	0	10	31	0	0	0	0	0	1	18	28	10	0	0	48	7	0	0	2	0
CARTA ROGATÓRIA CÍVEL	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	4					
CARTA ROGATÓRIA CRIMINAL	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	1	0	0	1	0
CAUÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
CAUTELAR FISCAL	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2					
CAUTELAR INOMINADA CRIMINAL	3	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	4					
CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2					
CRIMES DE CALÚNIA, INJÚRIA E DIFAMAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO JUIZ SINGULAR	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2					
CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
CUMPRIMENTO DE SENTENÇA	932	9	19	0	0	0	91	2	1.289	2.342	8	0	0	0	0	0	1.344	0	210	0	0	1.562	891	33	22	236	2
CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	60	8	16	0	0	0	148	1	1.575	1.798	16	0	0	0	0	1	1.156	0	186	0	0	1.315	634	25	7	304	8
CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA	6	3	0	0	0	0	0	0	7	16	3	0	0	0	0	0	5	0	4	2	0	11	6	3	0	0	0
DEPÓSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
DESAPROPRIAÇÃO	19	0	1	0	0	0	0	0	8	27	0	0	0	0	0	0	6	0	7	0	0	13	10	0	0	18	1
DESAPROPRIAÇÃO IMÓVEL RURAL POR INTERESSE SOCIAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
DESPEJO POR FALTA DE PAGAMENTO CUMULADO COM COBRANÇA	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1

Legenda:

A = Distribuídos
B = Redistribuídos
C = Devolvidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara)
D = Devolvidos da Turma de Uniformização
E = Devolvidos dos Tribunais Superiores
F = Devolvidos de outro tribunal(juiz (exceto superiores)
G = Reativados
H = Outras entradas
I = Mudança de Classe (entrada)

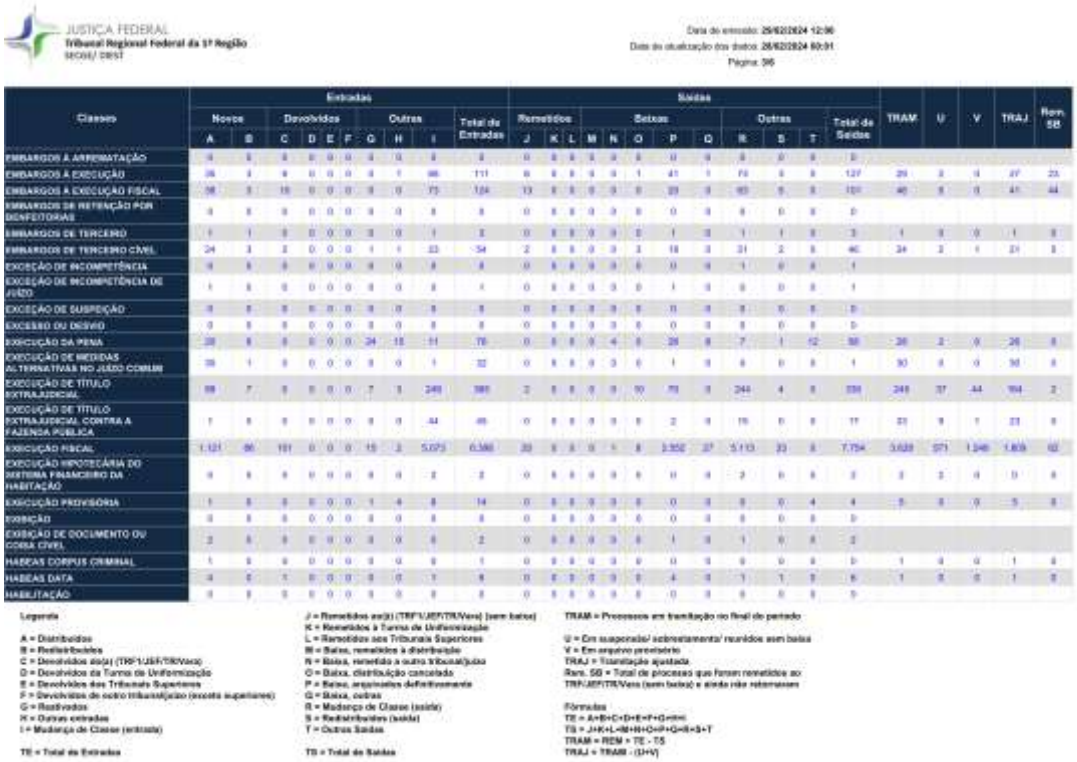
TE = Total de Entradas

J = Remetidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara) (sem baixa)
K = Remetidos à Turma de Uniformização
L = Remetidos aos Tribunais Superiores
M = Baixa, remetidos à distribuição
N = Baixa, remetido a outro tribunal/juiza
O = Baixa, distribuição cancelada
P = Baixa, arquivados definitivamente
Q = Baixa, outras
R = Mudança de Classe (saída)
S = Redistribuídos (saída)
T = Outras Saídas

TS = Total de Saídas

TRAM = Processos em tramitação no final do período
U = Em suspensão/ sobrestamento/ reunidos sem baixa
V = Em arquivo provisório
TRAJ = Tramitação ajustada
Rem. SB = Total de processo que foram remetidos ao TRF/JEF/TR/Vara (sem baixa) e ainda não retornaram

Fórmulas
TE = A+B+C+D+E+F+G+H+I
TS = J+K+L+M+N+O+P+Q+R+S+T
TRAM = REM + TE - TS
TRAJ = TRAM - (U+V)



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
SEGE/ DIEST

Data do emissão: 25/02/2024 12:06
Data da atualização dos dados: 25/02/2024 00:01
Página: 405

Classes	Entradas										Saídas										TRAM	U	V	TRAJ	Rem. SB
	Novos		Devolvidos				Outras			Total de Entradas	Remetidos	Baixas						Outras			Total de Saídas					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I		J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T						
EMBARGOS À ARREMATAÇÃO	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
EMBARGOS À EXECUÇÃO	36	3	9	0	0	0	0	1	66	111	6	0	0	0	0	1	41	1	74	0	0	127	29	2	0	27	23
EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL	38	3	15	0	0	0	0	0	73	134	13	0	0	0	0	0	23	0	93	0	0	131	40	0	0	41	44
EMBARGOS DE RETENÇÃO POR BENFEITORIAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
EMBARGOS DE TERCEIRO	1	1	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	3	1	0	0	1	0
EMBARGOS DE TERCEIRO CÍVEL	24	3	2	0	0	0	1	1	23	54	2	0	0	0	0	3	18	0	21	2	0	46	24	2	1	21	0
EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DE JUÍZO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1					
EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
EXCESSO OU DESVIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
EXECUÇÃO DA PENA	28	0	0	0	0	0	24	15	11	78	0	0	0	0	4	0	26	0	7	1	12	50	26	2	0	26	0
EXECUÇÃO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS NO JUÍZO COMUM	30	1	0	0	0	0	0	0	1	32	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	1	30	0	0	30	0
EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL	89	7	0	0	0	0	7	3	249	385	2	0	0	0	0	10	70	0	244	4	0	330	249	37	44	164	2
EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	1	0	0	0	0	0	0	0	44	45	0	0	0	0	0	0	2	0	15	0	0	17	33	9	1	23	0
EXECUÇÃO FISCAL	1.121	86	191	0	0	0	15	2	5.073	6.388	20	0	0	0	1	8	2.352	27	5.113	23	0	7.754	3.628	571	1.246	1.809	62
EXECUÇÃO HIPOTECÁRIA DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	2	0	0	0	0
EXECUÇÃO PROVISÓRIA	1	0	0	0	0	0	1	4	8	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0
EXIBIÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
EXIBIÇÃO DE DOCUMENTO OU COISA CÍVEL	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2					
HABEAS CORPUS CRIMINAL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
HABEAS DATA	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	1	0	6	1	0	0	1	0
HABILITAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					

Legenda

A = Distribuídos
B = Redistribuídos
C = Devolvidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara)
D = Devolvidos da Turma de Uniformização
E = Devolvidos dos Tribunais Superiores
F = Devolvidos de outro tribunal/juízo (exceto superiores)
G = Reativados
H = Outras entradas
I = Mudança de Classe (entrada)

TE = Total de Entradas

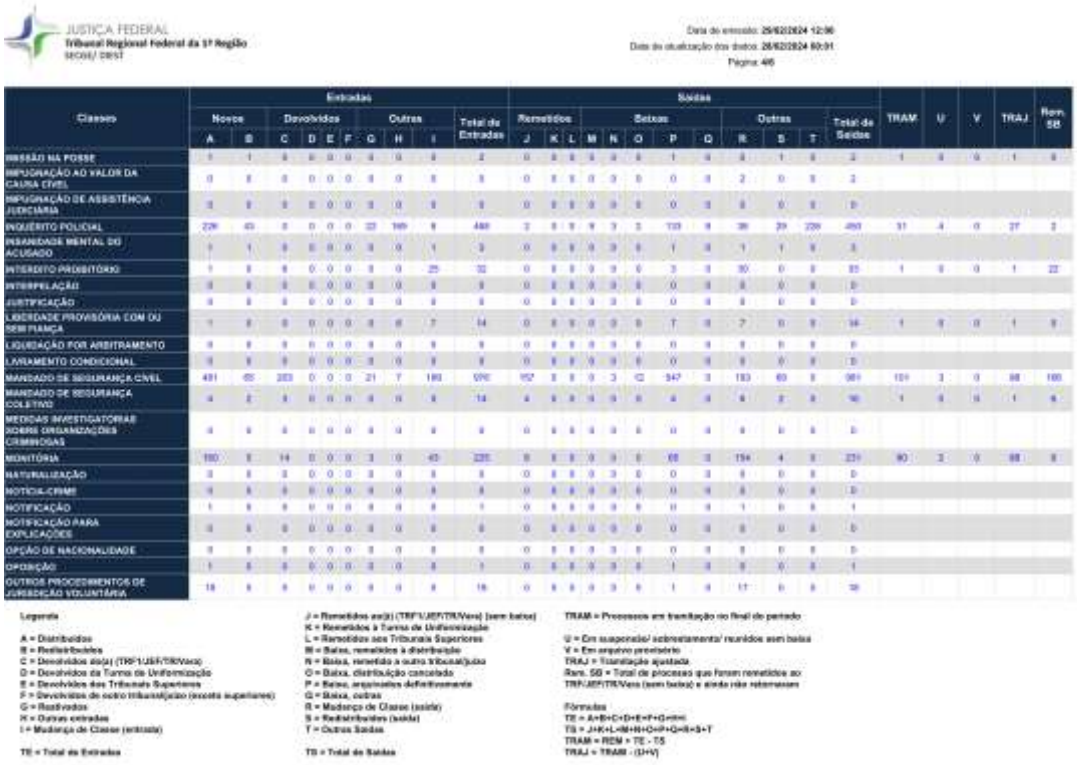
J = Remetidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara) (sem baixa)
K = Remetidos à Turma de Uniformização
L = Remetidos aos Tribunais Superiores
M = Baixa, remetidos à distribuição
N = Baixa, remetido a outro tribunal/juízo
O = Baixa, distribuição cancelada
P = Baixa, arquivados definitivamente
Q = Baixa, outras
R = Mudança de Classe (saída)
S = Redistribuídos (saída)
T = Outros Saídas

TS = Total de Saídas

TRAM = Processos em tramitação no final do período

U = Em suspensão/ sobrestamento/ reunidos sem baixa
V = Em arquivo provisório
TRAJ = Tramitação ajustada
Rem. SB = Total de processos que foram remetidos ao TRF/JEF/TR/Vara (sem baixa) e ainda não retornaram

Fórmulas
TE = A+B+C+D+E+F+G+H+I
TS = J+K+L+M+N+O+P+Q+R+S+T
TRAM = REM + TE - TS
TRAJ = TRAM - (U+V)



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
SEGE/ DIEST

Data do emissão: 25/02/2024 12:06
Data da atualização dos dados: 25/02/2024 00:01
Página: 406

Classes	Entradas										Saídas										TRAM	U	V	TRAJ	Rem. SB
	Novos		Devolvidos				Outras			Total de Entradas	Remetidos	Baixas						Outras			Total de Saídas					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I		J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T						
IMISSÃO NA POSSE	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	1	0	0	1	0
IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA CÍVEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2					
IMPUGNAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
INQUÉRITO POLICIAL	226	43	0	0	0	0	22	169	8	468	2	0	0	0	3	0	123	0	38	29	226	450	51	4	0	27	2
INSANIDADE MENTAL DO ACUSADO	1	1	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	3					
INTERDITO PROIBITÓRIO	1	0	0	0	0	0	0	0	25	32	0	0	0	0	0	0	3	0	30	0	0	33	1	0	0	1	22
INTERPELAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
JUSTIFICAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
LIBERDADE PROVISÓRIA COM OU SEM FIANÇA	1	0	0	0	0	0	0	6	7	14	0	0	0	0	0	0	7	0	7	0	0	14	1	0	0	1	0
LIQUIDAÇÃO POR ARBITRAMENTO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
LIVRAMENTO CONDICIONAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL	431	65	203	0	0	0	21	7	193	920	157	0	0	0	3	12	347	0	193	69	0	981	151	3	0	98	100
MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO	4	2	0	0	0	0	0	0	8	14	4	0	0	0	0	0	4	0	6	2	0	16	1	0	0	1	0
MEDIDAS INVESTIGATÓRIAS SOBRE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
MONITÓRIA	150	0	14	0	0	0	3	0	43	220	0	0	0	0	0	0	68	0	154	4	0	231	80	3	0	68	0
NATURALIZAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
NOTÍCIA-CRIME	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
NOTIFICAÇÃO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
NOTIFICAÇÃO PARA EXPLICAÇÕES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
OPÇÃO DE NACIONALIDADE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
OPOSIÇÃO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1					
OUTROS PROCEDIMENTOS DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA	18	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0	0	0	0	0	0	1	0	17	0	0	18					

Legenda

A = Distribuídos
B = Redistribuídos
C = Devolvidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara)
D = Devolvidos da Turma de Uniformização
E = Devolvidos dos Tribunais Superiores
F = Devolvidos de outro tribunal/juízo (exceto superiores)
G = Reativados
H = Outras entradas
I = Mudança de Classe (entrada)

TE = Total de Entradas

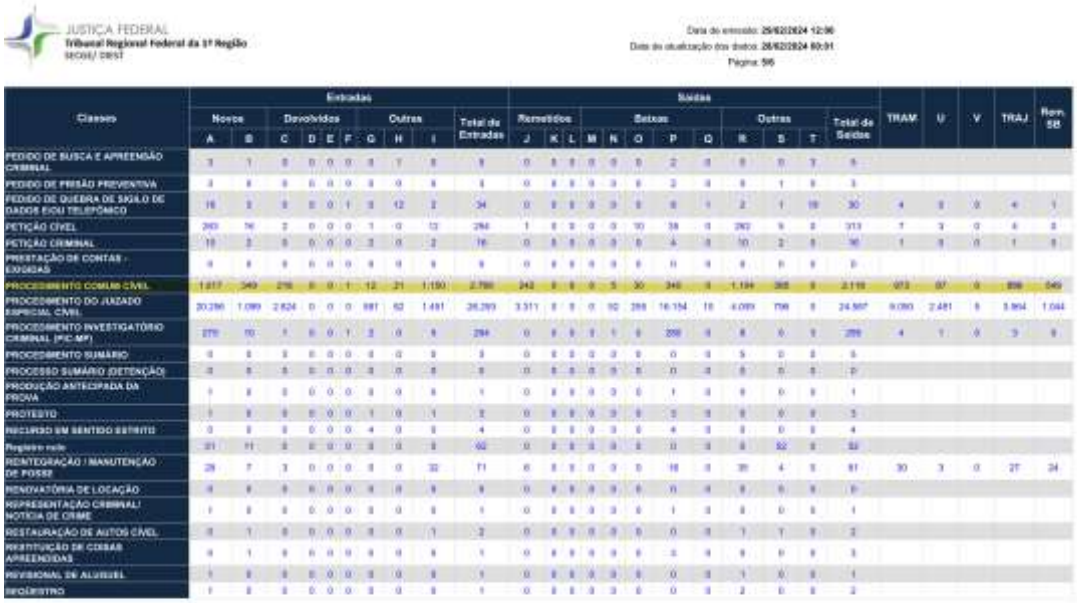
J = Remetidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara) (sem baixa)
K = Remetidos à Turma de Uniformização
L = Remetidos aos Tribunais Superiores
M = Baixa, remetidos à distribuição
N = Baixa, remetido a outro tribunal/juízo
O = Baixa, distribuição cancelada
P = Baixa, arquivados definitivamente
Q = Baixa, outras
R = Mudança de Classe (saída)
S = Redistribuídos (saída)
T = Outros Saídas

TS = Total de Saídas

TRAM = Processos em tramitação no final do período

U = Em suspensão/ sobrestamento/ reunidos sem baixa
V = Em arquivo provisório
TRAJ = Tramitação ajustada
Rem. SB = Total de processos que foram remetidos ao TRF/JEF/TR/Vara (sem baixa) e ainda não retornaram

Fórmulas
TE = A+B+C+D+E+F+G+H+I
TS = J+K+L+M+N+O+P+Q+R+S+T
TRAM = REM + TE - TS
TRAJ = TRAM - (U+V)



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
SEGSE/ DIEST

Data do emissão: 25/02/2024 12:06
Data da atualização dos dados: 25/02/2024 00:01
Página: 5/6

Classes	Entradas										Saídas										TRAM	U	V	TRAJ	Rem. SB
	Novos		Devolvidos				Outras			Total de Entradas	Remetidos	Baixas						Outras			Total de Saídas					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I		J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T						
PEDIDO DE BUSCA E APREENSÃO CRIMINAL	3	1	0	0	0	0	0	1	0	5	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	3					
PEDIDO DE PRISÃO PREVENTIVA	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	3					
PEDIDO DE QUEBRA DE SIGILO DE DADOS E/OU TELEFÔNICO	16	2	0	0	0	1	0	12	2	34	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	19	30	4	0	0	4	1
PETIÇÃO CÍVEL	263	16	2	0	0	0	1	0	12	294	1	0	0	0	0	10	38	0	262	9	0	313	7	3	0	4	0
PETIÇÃO CRIMINAL	19	2	0	0	0	0	0	0	2	19	0	0	0	0	0	0	4	0	10	2	0	16	1	0	0	1	0
PRESTAÇÃO DE CONTAS - EXIGIDAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL	1.617	249	276	0	0	1	12	21	1.150	2.780	242	0	0	0	5	30	346	0	1.194	265	0	2.119	973	87	0	896	849
PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL	20.286	1.089	2.624	0	0	0	881	62	1.491	26.283	3.511	0	0	0	92	259	16.154	15	4.089	706	0	24.907	9.080	2.481	0	3.904	1.044
PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL (PIC-MP)	270	10	1	0	0	1	2	0	0	284	0	0	0	0	1	0	200	0	8	0	0	209	4	1	0	3	0
PROCEDIMENTO SUMÁRIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
PROCESSO SUMÁRIO (DETENÇÃO)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
PRODUÇÃO ANTECIPADA DA PROVA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1					
PROTESTO	1	0	0	0	0	0	1	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
RECURSO EM SENTIDO ESTRITO	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	4					
Registro vale	21	11	0	0	0	0	0	0	0	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32	0	32					
REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE	28	7	3	0	0	0	0	0	33	71	0	0	0	0	0	0	18	0	30	4	0	81	30	3	0	27	24
RENOVATÓRIA DE LOCAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
REPRESENTAÇÃO CRIMINAL/ NOTÍCIA DE CRIME	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1					
RESTAURAÇÃO DE AUTOS CÍVEL	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2					
RESTITUIÇÃO DE COISAS APREENDIDAS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
REVISIONAL DE ALUGUEL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
SEQUESTRO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2					

Legenda

A = Distribuídos
B = Redistribuídos
C = Devolvidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara)
D = Devolvidos da Turma de Uniformização
E = Devolvidos dos Tribunais Superiores
F = Devolvidos de outro tribunal/juízo (exceto superiores)
G = Reativados
H = Outras entradas
I = Mudança de Classe (entrada)

TE = Total de Entradas

J = Remetidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara) (sem baixa)
K = Remetidos à Turma de Uniformização
L = Remetidos aos Tribunais Superiores
M = Baixa, remetidos à distribuição
N = Baixa, remetido a outro tribunal/juízo
O = Baixa, distribuição cancelada
P = Baixa, arquivados definitivamente
Q = Baixa, outras
R = Mudança de Classe (saída)
S = Redistribuídos (saída)
T = Outras Saídas

TS = Total de Saídas

TRAM = Processos em tramitação no final do período

U = Em suspensão/ sobrestamento/ reunidos sem baixa
V = Em arquivo provisório
TRAJ = Tramitação ajustada
Rem. SB = Total de processos que foram remetidos ao TRF/JEF/TR/Vara (sem baixa) e ainda não retornaram

Fórmulas
TE = A+B+C+D+E+F+G+H+I
TS = J+K+L+M+N+O+P+Q+R+S+T
TRAM = REM + TE - TS
TRAJ = TRAM - (I+V)

JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
SEGSE/ DIEST

Data do emissão: 25/02/2024 12:06
Data da atualização dos dados: 25/02/2024 00:01
Página: 6/6

Classes	Entradas										Saídas										TRAM	U	V	TRAJ	Rem. SB
	Novos		Devolvidos				Outras			Total de Entradas	Remetidos	Baixas						Outras			Total de Saídas					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I		J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T						
TERMO CIRCUNSTANCIADO	2	0	0	0	0	0	1	2	0	5	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	5	2	0	0	2	0
TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE	25	2	0	0	0	0	0	0	1	28	0	0	0	0	1	3	4	0	20	0	0	28	3	0	0	3	0
TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE	11	0	0	0	0	0	1	0	11	26	1	0	0	0	0	0	13	0	13	1	0	27	0	0	0	0	10
USUCAPIÃO	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	2	0
Total	24.597	1.700	3.486	0	0	0	991	342	12.237	43.413	3.838	0	0	15	73	345	21.301	16	15.215	1.403	274	41.556	12.514	3.324	1.326	7.962	3.945

Legenda

A = Distribuídos
B = Redistribuídos
C = Devolvidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara)
D = Devolvidos da Turma de Uniformização
E = Devolvidos dos Tribunais Superiores
F = Devolvidos de outro tribunal/juízo (exceto superiores)
G = Reativados
H = Outras entradas
I = Mudança de Classe (entrada)

TE = Total de Entradas

J = Remetidos ao(a) (TRF1/JEF/TR/Vara) (sem baixa)
K = Remetidos à Turma de Uniformização
L = Remetidos aos Tribunais Superiores
M = Baixa, remetidos à distribuição
N = Baixa, remetido a outro tribunal/juízo
O = Baixa, distribuição cancelada
P = Baixa, arquivados definitivamente
Q = Baixa, outras
R = Mudança de Classe (saída)
S = Redistribuídos (saída)
T = Outras Saídas

TS = Total de Saídas

TRAM = Processos em tramitação no final do período

U = Em suspensão/ sobrestamento/ reunidos sem baixa
V = Em arquivo provisório
TRAJ = Tramitação ajustada
Rem. SB = Total de processos que foram remetidos ao TRF/JEF/TR/Vara (sem baixa) e ainda não retornaram

Fórmulas
TE = A+B+C+D+E+F+G+H+I
TS = J+K+L+M+N+O+P+Q+R+S+T
TRAM = REM + TE - TS
TRAJ = TRAM - (I+V)

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA AUTORIZAÇÃO DE TRATAMENTO DE DADOS PARA FINS ACADÊMICOS

Este documento visa registrar a manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o Diretor de Secretaria da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Itabuna – BA, , DANIEL SOUTO NOVAES, matrícula BA2000142, consente e concorda que a servidora pública, ANDREIA DINIZ FEITOSA, matrícula BA2000640, lotada na referida Vara Federal, com sede na Avenida Amélia Amado, nº 331, Centro, Itabuna - BA, faça uso do relatório de dados extraídos do programa e-Siest, intitulado "Boletim Estatístico de Acervo (Tipo 1)", emitido em 29/02/2024, referente ao período de 01/01/2019 a 31/12/2023, para fins de pesquisa acadêmica.

Itabuna – BA, 30/04/2024

gov.br Documento assinado digitalmente
DANIEL SOUTO NOVAES
Data: 30/04/2024 15:49:51-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

RESOLUÇÃO/PRESI/CENAG 24 DE 15/12/2011

Redefine os padrões dos quadros de pessoal da 1ª instância e organiza as varas que serão instaladas em 2012 na 1ª Região.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o decidido pelo Conselho de Administração, na sessão de 15 de dezembro de 2011, nos autos do Processo Administrativo 8.272/2011 – TRF1,

CONSIDERANDO:

a) a necessidade de organizar as varas e subseções que serão instaladas em 2012 na Justiça Federal da 1ª Região, autorizadas pela Resolução/Presi/Cenag 21 de 14 de novembro de 2011;

b) o entendimento do CNJ de que, no caso de vaga ou claro nos tribunais e órgãos do Judiciário, antes da nomeação, deve-se dar a oportunidade de remoção dos servidores que já integram os quadros dos tribunais (sessão plenária de 05/10/2010, PP0003787-18.2010.2.00.0000 e PCA 0003488-41-2010.2.00.0000);

c) a recomendação feita pelo TCU ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ e a Resolução/CNJ 90, de 29 de setembro de 2009, que determina, em seu art. 2º, que cada Tribunal constitua quadro permanente de profissionais da área de Tecnologia da Informação – TI, substituindo, gradativamente, a força de trabalho terceirizada que realize funções e atividades relacionadas aos serviços de tecnologia da informação e comunicação;

d) o direcionamento adotado pelo Conselho da Justiça Federal – CJF para a modernização da gestão e automatização dos serviços, como soluções para enfrentar o crescimento da demanda e atenuar a sobrecarga de trabalho na Justiça Federal;

e) que a mudança do meio-papel para meio-eletrônico vivenciada pelo Judiciário é sustentada pela Tecnologia da Informação, área que reclama quadro próprio de profissionais na 1ª Região, tendo em vista os altos investimentos realizados, a detenção do conhecimento técnico e a segurança das informações da rede de dados,

RESOLVE:

Art. 1º Esta Resolução redefine os padrões dos quadros de pessoal das varas federais, das centrais de mandados das seções e subseções judiciárias da 1ª Região, bem como das áreas de apoio cartorário e administrativo das subseções, e estabelece a composição de cargos e funções das varas que serão instaladas em 2012.

Art. 2º Os quadros de pessoal das varas federais das seções e subseções judiciárias da 1ª Região serão organizados de acordo com os seguintes padrões:

TRF 1ª Região | Ano XXII | Número 233 | 19 de dezembro de 2011

CARGOS EFETIVOS DAS VARAS FEDERAIS
PADRÕES DA 1ª REGIÃO

COMPETÊNCIA OU LOCALIZAÇÃO DA VARA	ANALISTA JUDICIÁRIO	TÉCNICO JUDICIÁRIO	TOTAL DE CARGOS EFETIVOS
Criminal	5	10	15
Criminal e sistema financeiro	5	10	15
Cível e criminal	5	10	15
Cível	5	10	15
Cível e agrária	5	10	15
Ambiental e agrária	5	10	15
Geral (competência cível, criminal, execuções fiscais com JEF adjunto)	5	10	15
Execuções fiscais	4	11	15
Juizado Especial Federal	5	9	14
Vara Única classificada como fronteira (competência geral cível, criminal, execuções fiscais e JEF adjunto)	5	7	12

Art. 3º Os quadros de pessoal das centrais de mandados da 1ª Região serão organizados de acordo com os seguintes padrões:

CENTRAIS DE MANDADOS
PADRÕES DA 1ª REGIÃO

CENTRAL DE MANDADOS	PROPORÇÃO
Vara Única	4 Executantes na Vara
Vara Única classificada como fronteira	3 Executantes na Vara
Seções e Subseções com mais de uma Vara	3 Executantes por Vara

Art. 4º Os quadros de pessoal das áreas de apoio cartorário e administrativo das subseções judiciárias da 1ª Região serão organizados de acordo com os seguintes padrões:

APOIO CARTORÁRIO E ADMINISTRATIVO DAS SUBSEÇÕES
PADRÕES DA 1ª REGIÃO

SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA	QUANTIDADE DE CARGOS EFETIVOS
Vara Única classificada como fronteira	2
Vara Única	3
2 Varas	4
3 Varas	5
4 Varas	6
5 Varas ou mais	7

DA ADEQUAÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL

Art. 5º Os cargos que excederem aos novos padrões fixados nesta Resolução serão destinados à instalação das novas varas criadas pela Lei 12.011/2009, à ampliação do quadro da área de tecnologia da informação da 1ª Região, ao redimensionamento de áreas críticas da administração das seções judiciárias e subseções judiciárias e a outros segmentos ou serviços relevantes para a modernização judicial, cartorária e administrativa voltados para a 1ª instância.

§ 1º A Secretaria do Tribunal promoverá estudos técnicos para definir, mediante portaria da Presidência, os critérios, procedimentos e cronogramas para realocação dos cargos excedentes.

§ 2º Os quadros de pessoal das unidades judiciais, cartorárias e administrativas da 1ª Região, inclusive das áreas administrativas das seções judiciárias, serão revistos anualmente pelo Tribunal, ouvidos os Diretores do Foro, a fim de adequar o dimensionamento às necessidades e de conferir maior celeridade e eficiência às atividades desenvolvidas.

§ 3º As revisões dos quadros considerarão, entre outros critérios, a evolução da virtualização judicial e administrativa, a modernização e racionalização de procedimentos e métodos de trabalho, as peculiaridades locais e outras questões que interfiram no planejamento, na execução e na qualidade dos serviços.

DOS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Art. 6º A Secretaria do Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, deverá promover estudos técnicos para redefinir a organização dos serviços de Tecnologia da Informação da 1ª Região e a distribuição dos quadros de servidores do Tribunal e das seccionais, buscando:

I – conhecer, analisar, priorizar e intensificar o desenvolvimento de soluções para a modernização e automatização judicial, cartorária e administrativa na 1ª Região;

II – adequar o quadro funcional de TI da 1ª Região com analistas e técnicos judiciários devidamente capacitados para o pleno desempenho dos serviços da área, de forma a atender a recomendação feita pelo TCU ao CNJ e à Resolução/CNJ 90, de 29/09/09, no sentido de que cada Tribunal constitua quadro permanente da área de TI;

III – conferir maior segurança às informações institucionais, evitando a delegação de ações críticas ou estratégicas de TI a colaboradores externos em função da ausência de quadro efetivo de pessoal;

IV – privilegiar o desenvolvimento de sistemas por servidores e preservar o conhecimento dos sistemas institucionais, evitando a terceirização da inteligência de atividades estratégicas;

V – descentralizar parte do desenvolvimento e da manutenção de sistemas para as sedes de algumas seccionais, com a criação de pólos especializados, responsáveis pelo estudo e análise das circunstâncias, desenvolvimento e manutenção de sistemas **para toda a 1ª Região**, inclusive para o Tribunal, sob a coordenação e gestão direta do Tribunal.

DAS SUBSEÇÕES E VARAS A SEREM INSTALADAS EM 2012

Art. 7º As varas e subseções instaladas em 2012 na Justiça Federal da 1ª Região terão os quadros de cargos e de funções organizados de acordo com o Anexo desta Resolução, a serem preenchidos conforme procedimentos definidos em portaria da Presidência.

Art. 8º Os diretores de foro das seções judiciárias e os diretores das subseções judiciárias, apoiados tecnicamente pela Secretaria do Tribunal e pelas Secretarias Administrativas das seccionais, ficam autorizados a adotar as providências necessárias à instalação das novas unidades jurisdicionais em 2012.

Art. 9º Fica a Secretaria do Tribunal, observadas as disposições desta Resolução, autorizada a adotar as providências necessárias ao preenchimento dos quadros de pessoal das novas varas e subseções, em especial:

I – remoção de servidores inscritos no Programa Seletivo Permanente de Remoção – PSPR da 1ª Região;

II – nomeação de candidatos habilitados em concurso público para provimento de cargos na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus da Primeira Região e concursos subseqüentes.

Parágrafo único. Nas localidades onde forem instaladas varas federais que não possuam lista de candidatos habilitados no concurso em vigor, serão utilizados editais de opção para os candidatos integrantes da lista de aprovados da mesma unidade federativa.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10º Os cargos comissionados e as funções comissionadas existentes na 1ª instância da 1ª Região permanecem inalterados.

Parágrafo único. Os cargos em comissão e as funções comissionadas das novas subseções e varas instaladas em 2012 serão criados com recursos da Lei 12.011/2009.

Art. 11º Os casos omissos serão resolvidos pela Presidência do Tribunal.

Art. 12º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, alterando as Resoluções 5/99, 600-18/03, 600-3/05, 600-10/05, 600-18/05, Presi/Cenag 8/09, Presi/Cenag 14/10, Presi/Cenag 22/10 e Presi/Cenag 24/10.

ANEXO

Resolução/Presi/Cenag 24 de 15 de dezembro de 2011 – Artigo 7º

CARGOS EFETIVOS, CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS PARA COMPOSIÇÃO DAS SUBSEÇÕES E VARAS FEDERAIS A SEREM INSTALADAS EM 2012

Belém/PA, Belo Horizonte/BH, Goiânia/GO, Manaus/AM – VARAS JEF

VARA FEDERAL DE JEF – CARGOS EFETIVOS		
ÁREA	CARGOS EFETIVOS	QT. POR VARA
Gabinete de Juiz Federal	Analista Judiciário (Área Judiciária)	1
	Técnico Judiciário (Área Administrativa)	1
Gabinete de Juiz Federal Substituto	Analista Judiciário (Área Judiciária)	1
	Técnico Judiciário (Área Administrativa)	1
Secretaria de Vara	Analista Judiciário (Área Judiciária)	3
	Técnico Judiciário (Área Administrativa)	7
TOTAL		14

TRF 1ª Região | Ano XXII | Número 233 | 19 de dezembro de 2011

VARA FEDERAL DE JEF – CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS			
UNIDADE	CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS		QT. POR VARA
Gabinete de Juiz Federal	Oficial de Gabinete	FC-05	1
	Assistente Técnico III	FC-03	1
Gabinete de Juiz Federal Substituto	Oficial de Gabinete	FC-05	1
	Assistente Técnico III	FC-03	1
Secretaria da Vara	Diretor de Secretaria da Vara	CJ-01	1
Serviço de Atividades Destacadas	Assistente Técnico V	FC-05	1
	Assistente Técnico II	FC-02	1
Seção de Suporte Administrativo	Supervisor de Seção	FC-05	1
Seção de Processamento e Procedimentos Diversos	Supervisor de Seção	FC-05	1
Seção de Apoio a Julgamentos	Supervisor de Seção	FC-05	1
Seção de Informações Processuais	Supervisor de Seção	FC-05	1
TOTAL			13

Alagoinha/BA, Floriano /PI, Imperatriz/MA, Itumbiara/GO, Ji-Paraná/RO, Juiz de Fora/MG, Paragominas/PA, Ponte Nova/MG, Pouso Alegre/MG, Santarém/PA, Sinop/MT, Tefé/AM, Tucuruí/PA, Viçosa/MG, Vitória da Conquista/BA

VARA FEDERAL – CARGOS EFETIVOS		
ÁREA	CARGOS EFETIVOS	QT. POR VARA
Gabinete de Juiz Federal	Analista Judiciário (Área Judiciária)	1
	Técnico Judiciário (Área Administrativa)	1
Gabinete de Juiz Federal Substituto	Analista Judiciário (Área Judiciária)	1
	Técnico Judiciário (Área Administrativa)	1
Secretaria de Vara	Analista Judiciário (Área Judiciária)	3
	Técnico Judiciário (Área Administrativa)	7
	Técnico Judiciário (Área Administrativa – Segurança e Transporte)	1
TOTAL		15

VARA FEDERAL – CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS			
UNIDADE	CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS		QT. POR VARA
Gabinete de Juiz Federal	Oficial de Gabinete	FC-05	1
	Assistente Técnico III	FC-03	1

Gabinete de Juiz Federal Substituto	Oficial de Gabinete	FC-05	1
	Assistente Técnico III	FC-03	1
Secretaria da Vara	Diretor de Secretaria da Vara	CJ-01	1
Serviço de Atividades Destacadas	Assistente Técnico V	FC-05	1
	Assistente Técnico II	FC-02	3
Seção de Suporte Administrativo	Supervisor de Seção	FC-05	1
Seção de Processamento e Procedimentos Diversos	Supervisor de Seção	FC-05	1
Seção de Execuções	Supervisor de Seção	FC-05	1
Seção de Protocolo e Informações Processuais	Supervisor de Seção	FC-05	1
TOTAL			13

Alagoinha/BA, Floriano /PI, Itumbiara/GO, Paragominas/PA, Ponte Nova/MG, Tefé/AM, Tucuruí/PA, Viçosa/MG

SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA – QUADRO DE CARGOS EFETIVOS			
ÁREA/ UNIDADE		CARGOS EFETIVOS	QT. POR SUBSEÇÃO
DIRETORIA DA SUBSEÇÃO	Apoio cartorário e administrativo	Analista Judiciário (Área Administrativa)	2
		Analista Judiciário (área judiciária – especialidade: execução de mandados)	2*
TOTAL			4

*O quadro de executantes de mandados será complementado gradativamente, até alcançar o quantitativo de 4 executantes por subseção de vara única, segundo o padrão e os procedimentos definidos na presente Resolução.

SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA – QUADRO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES COMISSIONADAS			
UNIDADE	FUNÇÕES COMISSIONADAS		QT. POR SUBSEÇÃO
Seção de Protocolo e Suporte Judicial	Supervisor de Seção	FC-03	1
Seção de Suporte Administrativo e Operacional	Supervisor de Seção	FC-05	1
	Assistente Técnico II	FC-02	1
TOTAL			3

- Resolução assinada pelo presidente, desembargador federal Olindo Menezes.
- Publicada no Boletim de Serviço n. 233, de 19/12/2011.

PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 15 - DESEMBARGADOR FEDERAL ALEXANDRE VASCONCELOS
Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 1005671-74.2023.4.01.3311 PROCESSO REFERÊNCIA: 1005671-74.2023.4.01.3311
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)
POLO ATIVO: SUELI CARDOSO PEREIRA
REPRESENTANTES POLO ATIVO: HENRIQUE JOSE BOAVENTURA VIEIRA - SC17391-S, FELIPE MARTINS FLORES - SC18947-A, HENRIQUE DA SILVA ZIMMERMANN - SC31330-A, RAMIRO BERBERT DE CASTRO - BA41088-A e CLAUDIO ARICODEMES SILVA JUNIOR - SC30979-A
POLO PASSIVO:CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF
REPRESENTANTES POLO PASSIVO: LEONARDO FALCAO RIBEIRO - RO5408-A

EMENTA

APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. COMPROVAÇÃO DE ADIMPLEMENTO. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PROVA DE RESCISÃO DO CONTRATO OU CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE EM FAVOR DO CREDOR FIDUCIÁRIO. INTERESSE E LEGITIMIDADE CONFIGURADOS. APELAÇÃO PROVIDA.

1. O arrendatário possui legitimidade ativa para figurar em demanda envolvendo o bem arrendado (STJ, AgInt no AREsp 1.360.138/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJe de 19/2/2019)

2. Nas ações que versam sobre danos morais e materiais de imóvel relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida, ainda que nas hipóteses de inadimplência do mutuário, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que não deve ser acatada a tese de ilegitimidade ativa *ad causam*, quando não houver prova da extinção contratual pelo seu inadimplemento, nem que tenha se operado a consolidação da propriedade do imóvel em favor do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

3. Apelação provida para determinar o retorno dos autos ao juízo de origem, para regular processamento do feito.

Assinado eletronicamente por: ALEXANDRE MACHADO VASCONCELOS - 30/08/2024 19:45:50
https://pje1g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24083019455000000002135266070
Número do documento: 24083019455000000002135266070

Documento id 2155811401 - Acórdão

ACÓRDÃO

Decide a 5ª Turma, por unanimidade, dar provimento à apelação, nos termos do voto do Relator.

Desembargador Federal **ALEXANDRE VASCONCELOS**
Relator

PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 36 - DESEMBARGADORA FEDERAL ROSANA NOYA ALVES WEIBEL KAUFMANN
Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 1041440-85.2023.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1043828-32.2022.4.01.3900

CLASSE: INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (12085)

SUSCITANTE: JUIZ FEDERAL DA 1A VARA DA SJPA

SUSCITADO: DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE DO TRF 1º REGIÃO

E M E N T A

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR). PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV). LEGITIMIDADE ATIVA DO

Assinado eletronicamente por: ROSANA NOYA ALVES WEIBEL KAUFMANN - 18/11/2024 15:08:52
https://pje2g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24111815085290600000412896704
Número do documento: 24111815085290600000412896704

Documento id 427999134 - Acórdão

ARRENDATÁRIO. LEGITIMIDADE NA INADIMPLÊNCIA. DOCUMENTOS ESSENCIAIS À PROPOSITURA DA DEMANDA. NECESSIDADE OU NÃO DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO. NATUREZA DA PRESTAÇÃO, DO LITISCONSÓRCIO E DA PERÍCIA. INCIDÊNCIA OU NÃO DO CDC. POSSIBILIDADE DE DENUNCIAÇÃO DA LIDE. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PATRIMÔNIO ATINGIDO. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO. DEFINIÇÃO DA APLICAÇÃO DAS TESES ÀS FAIXAS DO PMCMV. VÍCIOS CONSTRUTIVOS. ADMISSÃO DO INCIDENTE. UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. SUSPENSÃO DOS PROCESSOS. RESSALVADA A APRECIAÇÃO DE MEDIDAS URGENTES.

I. CASO EM EXAME

1. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) suscitado pelo Juízo da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Pará, com fundamento no art. 976, I e II, do CPC, visando à uniformização de entendimento acerca da responsabilidade por vícios construtivos em imóveis vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e financiados pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

2. O incidente foi fundamentado na existência de repetição de processos envolvendo a mesma controvérsia jurídica, com decisões conflitantes nos âmbitos das 5ª e 6ª Turmas deste Tribunal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. As questões, com ampliação dos pontos em discussão, abrangem as seguintes controvérsias principais:

(1) *Qual patrimônio é atingido em decorrência de vícios construtivos nos imóveis do programa Minha Casa Minha Vida, financiados pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), se da parte autora (arrendatária) ou da Caixa Econômica Federal, e a consequência para reconhecimento da legitimidade do beneficiário do programa.*

(2) *Possibilidade e/ou obrigatoriedade de conversão, inclusive, de ofício, da obrigação de pagar requerida nas petições iniciais em obrigação de fazer, desde que constatada a existência do vício construtivo em perícia, para que não mais haja condenação ao pagamento de dinheiro, mas de execução do serviço de reparação do vício construtivo.*

(3) *Litisconsórcio passivo necessário ou facultativo.*

(4) *Incidência das regras do CDC aos processos envolvendo imóveis do PMCMV Faixa 1, para fins de: (4.1) inversão do ônus da prova; e (4.2) possibilidade de denunciação da construtora à lide.*

(5) *Complexidade da perícia para fins de fixação da competência do Juizado Especial.*

(6) *Complexidade da perícia para fins de fixação dos valores de honorários periciais.*

(7) *Necessidade de documentação inicial (contrato ou laudo particular) na propositura da ação e possibilidade ou não de indeferimento da inicial por inépcia.*

(8) *Necessidade de prévio requerimento administrativo ou de requerimento perante o Programa de Olho na Qualidade e possibilidade ou não de reconhecimento da falta de interesse de agir.*

(9) *Legitimidade ativa do mutuário em inadimplência contratual.*

(10) *Possibilidade de perícia administrativa de responsabilidade da CEF no curso do processo judicial, com suspensão do trâmite processual.*

Documento id 427999134 - Acórdão

(11) *Abrangência dos pontos aqui em análise às demais faixas do PMCMV ou restrição a apenas à Faixa 1.*

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O Tribunal reconheceu o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica devido à multiplicidade de demandas e à existência de decisões conflitantes sobre as questões de direito material submetidas.

5. Foram identificadas divergências entre as Turmas quanto à aplicação do CDC, à obrigação de reparar vícios construtivos e à legitimação ativa do arrendatário, justificando a necessidade de uniformização.

6. A admissibilidade do IRDR foi reconhecida com fundamento no art. 976 do CPC, considerando-se os impactos sociais e jurídicos das demandas relacionadas ao PMCMV, especialmente pela relevância do tema para a população de baixa renda.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Admitido o IRDR, com suspensão dos processos correlatos no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em primeira e segunda instâncias, conforme art. 982, I, do CPC, ressalvada a apreciação de medidas urgentes.

8. Determinação para ampla publicidade e comunicação às partes, ao Ministério Público Federal e à Defensoria Pública da União, visando à manifestação no prazo comum de 15 dias.

Tese de julgamento:

"Cabimento de uniformização da jurisprudência e a criação de precedente vinculante de observância obrigatória pelos órgãos jurisdicionais integrantes deste Tribunal, bem como o objeto das demandas em análise (vícios construtivos em imóvel construído no Programa Minha Casa Minha Vida) que correspondem a ações propostas em massa no âmbito deste Tribunal Regional Federal da 1ª Região, torna-se qualificada a necessidade de uma análise uniforme e convergente (em todos os graus de jurisdição)".

Legislação relevante citada: CPC, art. 976, incisos I e II.

ACÓRDÃO

Decide a Terceira Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, ADMITIR o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, datado e assinado eletronicamente.

Desembargadora Federal **Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann**
Relatora

Assinado eletronicamente por: ROSANA NOYA ALVES WEIBEL KAUFMANN - 18/11/2024 15:08:52
https://pje2g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24111815085290600000412896704
Número do documento: 24111815085290600000412896704

18/09/25, 12:06 pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/documentoHTML.seam?ca=4eb11528ce0411c6475f302b1164dfe501c...

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Processo nº: 1005671-74.2023.4.01.3311
Classe: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)
AUTOR: SUELI CARDOSO PEREIRA
Advogados do(a) AUTOR: CLAUDIO ARICODEMES SILVA JUNIOR - SC30979, FELIPE MARTINS FLORES - SC18947, HENRIQUE DA SILVA ZIMMERMANN - SC31330, HENRIQUE JOSE BOAVENTURA VIEIRA - SC17391, RAMIRO BERBERT DE CASTRO - BA41088
REU: CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF

DECISÃO

Considerando que no presente processo são discutidas as mesmas matérias objeto do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas **(IRDR) n. 1041440-85.2023.4.01.0000, admitido pelo TRF da 1ª Região**, determino o **sobrestamento** do presente feito até o julgamento definitivo daquele incidente.

Cumpra-se.

Itabuna-BA, na data da assinatura.

(assinado eletronicamente)
JUÍZA FEDERAL

Assinado eletronicamente por: **DANIELE ABREU DANCZUK**
17/02/2025 15:33:39
https://pje1g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam
ID do documento: **2171669600**

25021715333983500000010098785

UMA HISTÓRIA DA GEOPOLÍTICA DA FOME? O ENFRENTAMENTO DA FOME NO CONTEXTO DO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 1930-2000[1]

Luísa Gomes Perovano[2]
João Henrique Vidigal Sant'Anna[3]
Tauã Lima Verdan Rangel[4]

RESUMO

O presente apresenta como objetivo geral analisar a temática da fome e as políticas de enfrentamento no contexto do Estado brasileiro, entre os anos de 1930 e 2000. Nesse enfoque, emprega-se uma análise oriunda da interseção entre a história da fome no cenário brasileiro e a aplicação das políticas públicas em prol da erradicação deste problema, visando um maior entendimento com relação a atuação institucional e governamental a partir da década de 1930, objetivando tutelar direitos básicos à população brasileira. Destarte, entre as décadas de 1930 e

[1] Artigo vinculado ao Projeto de Extensão Tecnológica "Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional: Diagnóstico da Gestão e da Governança da Política Social no âmbito dos Municípios da região Centro-Sul", aprovado no Edital nº. 09/2024 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES)

[2] Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: luisagperovano@gmail.com

[3] Pesquisador bolsista. Graduando do curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: joaohenriquevidigalsantanna@gmail.com

[4] Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção "Escritos Jurídicos" sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção "Direito em Emergência" (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8802878793841195

1970, o enfrentamento da fome no Brasil esteve profundamente relacionado à problemática do abastecimento de alimentos, especialmente nos centros urbanos em crescimento acelerado. Com o desenvolver das décadas e as alterações políticas vivenciadas entre 1970 e 1990, a fome passou a ser compreendida, cada vez mais, como um problema vinculado à regulação de preços e à necessidade de ampliação da oferta de alimentos, em um contexto de modernização agrícola e urbanização intensificada. A percepção da fome como reflexo da desigualdade no acesso aos alimentos fez com que a partir da década de 1990 houvesse uma importante retomada política do debate sobre a fome no Brasil, impulsionada por pressões sociais, acadêmicas e pela crescente mobilização da sociedade civil. Após décadas de abordagens tecnocráticas voltadas majoritariamente para a produção e regulação de preços, a década de 1990 assistiu ao fortalecimento de uma visão mais ampla da fome, reconhecendo-a como violação de direitos humanos e resultado de desigualdades estruturais – visando dar força à garantia que fora estabelecida pela Constituição Federal promulgada em 1988. A metodologia empregada pautou-se na utilização do método historiográfico; do ponto de vista da abordagem, a pesquisa se apresenta como dotada de natureza exploratória e qualitativa. Como técnicas de pesquisa, optou-se pelo emprego da revisão de literatura sob o formato sistemático.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Fome; Desnutrição; Estado Brasileiro.

ABSTRACT

The general objective of this paper is to analyze the issue of hunger and policies to combat it in the context of the Brazilian State between the years 1930 and 2000. In this approach, an analysis is used that comes from the intersection between the history of hunger in the Brazilian scenario and the implementation of public policies to eradicate this problem, aiming at a greater understanding of institutional and governmental action since the 1930s, aiming to protect basic rights for the Brazilian population. Thus, between the 1930s and 1970s, the fight against hunger in Brazil was deeply related to the problem of food supply, especially in rapidly growing urban centers. As the decades progressed and the political changes experienced between 1970 and 1990, hunger began to be understood increasingly as a problem linked to price regulation and the need to expand the food supply, in a context of agricultural modernization and intensified urbanization. The perception of hunger as a reflection of inequality in access to food led to an important political revival of the debate on hunger in Brazil from the 1990s onwards, driven by social and academic pressures and the growing mobilization of civil society. After decades of technocratic approaches focused mainly on production and price regulation, the 1990s saw the strengthening of a broader view of hunger, recognizing it as a violation of human rights and the result of structural inequalities – aiming to reinforce the guarantee established by the Federal Constitution enacted in 1988. The methodology employed was based on the use of historiographical method; from the point of view of the approach, the research is presented as having an exploratory and qualitative nature. The research technique chosen was a systematic literature review.

Keywords: Public Policies; Hunger; Malnutrition; Brazilian State.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente apresenta como objetivo geral analisar a temática da fome e as políticas de enfrentamento no contexto do Estado brasileiro, entre os anos de 1930 e 2000. Nesse enfoque, emprega-se uma análise oriunda da interseção entre a história da fome no cenário brasileiro e a aplicação das políticas públicas em prol da erradicação deste problema, visando um maior entendimento com relação a atuação institucional e governamental a partir da década de 1930, objetivando tutelar direitos básicos à população brasileira.

Destarte, entre as décadas de 1930 e 1970, o enfrentamento da fome no Brasil esteve profundamente relacionado à problemática do abastecimento de alimentos, especialmente nos centros urbanos em crescimento acelerado. Logo, pôde-se perceber que a fome possui uma ligação profunda com o contexto histórico-político da formação da economia brasileira. Durante este período, marcado por intensas transformações econômicas e sociais, o Estado brasileiro passou a intervir de forma mais direta na tentativa de organizar a produção, a distribuição e o controle dos preços dos gêneros alimentícios.

A escassez de infraestrutura logística, a concentração fundiária e a ausência de políticas públicas eficazes contribuíam para rupturas no fornecimento regular de alimentos às populações mais pobres, especialmente em tempos de crise econômica ou seca prolongada. A fome, portanto, não era apenas resultado da falta de alimentos em si, mas também da ineficiência dos mecanismos de abastecimento e da desigualdade no acesso. Iniciativas como o Serviço Central de Alimentação e os mercados populares buscavam amenizar o problema, ainda que de forma limitada, revelando o entendimento crescente de que o combate à fome exigia não só produção, mas sobretudo organização e justiça distributiva.

Com o desenvolver das décadas e as alterações políticas vivenciadas entre 1970 e 1990, a fome passou a ser compreendida, cada vez mais, como um problema vinculado

à regulação de preços e à necessidade de ampliação da oferta de alimentos, em um contexto de modernização agrícola e urbanização intensificada. Nesse cenário, a chamada "Revolução Verde" trouxe inovações tecnológicas que elevaram a produtividade no campo, mas seus benefícios não foram distribuídos de forma equitativa. Ainda neste passo, para conter os males da inflação sobre os alimentos, o Governo fortificou a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), ao mesmo tempo em que incentivava a produção em larga escala.

No entanto, tais medidas muitas vezes beneficiavam grandes produtores e setores exportadores, em detrimento da agricultura familiar e do consumo interno. Dessa forma, a fome persistia como reflexo da desigualdade no acesso aos alimentos, mesmo em um país que produzia o suficiente para alimentar sua população. Assim, esse período evidenciou que o aumento da oferta, sem políticas sociais estruturantes e mecanismos redistributivos eficazes, não era suficiente para erradicar a fome.

A percepção da fome como reflexo da desigualdade no acesso aos alimentos fez com que a partir da década de 1990 houvesse uma importante retomada política do debate sobre a fome no Brasil, impulsionada por pressões sociais, acadêmicas e pela crescente mobilização da sociedade civil. Após décadas de abordagens tecnocráticas voltadas majoritariamente para a produção e regulação de preços, a década de 1990 assistiu ao fortalecimento de uma visão mais ampla da fome, reconhecendo-a como violação de direitos humanos e resultado de desigualdades estruturais – visando dar força à garantia que fora estabelecida pela Constituição Federal promulgada em 1988.

Nesse contexto, o lançamento do documento "O Direito Humano à Alimentação Adequada", em 1992, impulsionou o tema na esfera pública e midiática, com o apoio e atuação de organizações não governamentais, movimentos populares e setores progressistas da academia, que contribuíram para recolocar a insegurança alimentar no centro das discussões sobre cidadania e democracia. Ademais, começaram a surgir iniciativas locais de bancos de alimentos, hortas comunitárias e programas de doação, como formas emergenciais de resposta à fome, ao mesmo tempo em que se marcava um

forte período de limitações institucionais, cortes orçamentários e uma agenda econômica liberal que dificultou a implementação de políticas públicas estruturantes. Ainda assim, o período de 1990 a 2000 plantou as bases para uma nova abordagem da questão alimentar, orientada pela perspectiva do direito humano à alimentação e pela construção de políticas intersetoriais articuladas com a justiça social.

Em termos metodológicos, foi empregado o método científico histórico-indiciário, o qual se voltou, a partir dos elementos históricos e documentos de regência sobre a matéria e produções científicas, para compreender o enfrentamento das questões de fome e de alimentação no contexto brasileiro. Ainda no que concerne à classificação, a pesquisa se apresenta como dotada de aspecto exploratório e se fundamenta em uma análise conteudística de natureza eminentemente qualitativa.

Como técnicas de pesquisa estabelecidas, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico,* o *Scielo* e o *Scopus,* sendo, para tanto, utilizados como descritores de seleção do material empreendido as seguintes palavras-chaves: Políticas Públicas; Fome; Desnutrição; Estado Brasileiro.

1 A FOME COMO UMA QUESTÃO DE ABASTECIMENTO: O CONTEXTO DE ENFRENTAMENTO DA FOME NO PERÍODO DE 1930-1970

Ao analisar a fome no contexto brasileiro, é possível reconhecer a sua ligação direta com o processo histórico de formação da sociedade brasileira, atribuindo sua emergência ao início do período colonial. Entretanto, observa-se que os primeiros escritos sistematizados acerca dos hábitos alimentares e as doenças carenciais relacionadas à alimentação da população brasileira, só começaram a surgir a partir do

século XIX, por meio das teses apresentadas às faculdades de Medicina existentes até então, nos Estados da Bahia e Rio de Janeiro. (Vasconcelos, 2005).

Nesse objeto, entre os primeiros relatos sobre o flagelo da fome e de seu enfrentamento, destacam-se os trabalhos do farmacêutico cearense Rodolfo Marcos Teófilo, publicados entre 1880 e 1890. Segundo as análises feitas pelo Professor Josué de Castro, destacam-se registros das mais diversificadas formas de penúria e de fome, provocadas pelas secas sobre os sertanejos nordestinos. Por outro lado, apesar de ações estatais destinadas à questão de a alimentação da população terem sido conduzidas desde o início do período colonial, pode-se afirmar que os primeiros instrumentos específicos de política social de alimentação e nutrição foram instituídos apenas ao longo da Ditadura Vargas (1937-1945), em um processo de transição Estatal. (Vasconcelos, 2005).

Nesse contexto, ressalta-se que a manifestação da fome no território brasileiro está diretamente ligada ao processo histórico-político da formação da economia, tendo suas origens no período colonial, relacionadas com a prioridade do mercado exportador de matéria-prima, como açúcar, tabaco, ouro, diamante, algodão e café sobre o mercado interno que inclui a mandioca, feijão e milho, e da concentração da riqueza da colônia nas mãos de poucos proprietários. Inicialmente, a população que tinha como base a cultura da cana-de-açúcar e o trabalho escravo se fixou ao longo do litoral. Existiam, nesse ambiente, homens livres, como os lavradores que alugavam terras e produziam cana para outros engenhos, pedreiros, carpinteiros e especialistas na produção do açúcar; essa população consumia cerca de 25% da receita do engenho, além de comerciantes, traficantes de escravos, funcionários da coroa, religiosos, mestiços, mendigos e prostitutas. (Silva; Sá, [s.d.]).

Nessa seara, ao analisar os processos de construções e transformações das concepções de saúde pública do fim da República Velha ao Estado Novo, Hochman e Fonseca (1999) destacam que a base ideológica de saúde pública consiste na construção de uma sociedade equivalente aos parâmetros civilizadores e modernistas, que incidem

diretamente nas políticas sanitárias e higienistas de alcance à população das regiões urbanas e portuárias, no primeiro momento, e posteriormente, às populações situadas nas regiões rurais dos sertões do Brasil. Contudo, a partir da década de 1930, o Estado brasileiro direciona-se ao projeto político-ideológico desenvolvimentista, por meio da modernização e industrialização da economia nacional, apresentando um cenário onde as ações sanitárias e as políticas de saúde públicas são articuladas às políticas de previdências sociais voltadas às classes trabalhadoras urbanas. (Hochman; Fonseca, 1999 *apud* Dias, 2021).

Para além disso, destaca-se que o ideal das políticas de alimentação e nutrição ganhou mais força na década de 1940, onde, a assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada ao campo das políticas públicas governamentais no Brasil. Foi no âmbito do Ministério do Trabalho (na época também da Indústria e Comércio), com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), que foi lançada a base da política de alimentação implementada no país, centrada no binômio alimentação-educação.

Já no ano seguinte, esse serviço central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que tinha por objetivo "melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, consequentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares". (Rezende, 2022, p. 17). A respeito do SAPS, Fernando Rezende (2022, p. 17) destacam que:

> Através das atividades desenvolvidas pelo programa, originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: I – a criação de restaurantes populares; II – o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); III – um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); IV – a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; V – o serviço de visitação domiciliar nas

> residências dos trabalhadores e; VI – os cursos para visitadores e auxiliares técnicos de alimentação. (Rezende, 2022, p. 17).

Ao fim do primeiro governo Vargas (1945), o SAPS entrou em crise, se esvaziando progressivamente e tendo suas funções transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), criada em 1962. Por conseguinte, o comando da política de alimentação se transferiu para a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada no âmbito do Ministério da Saúde (MS). A CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972, que, por sua vez, foi extinto em 1997. Coube, assim, ao setor da saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no Brasil. E a responsabilidade da área de saúde pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição permaneceu até os anos 1990. (Rezende, 2022).

Dentre a elite intelectual interessada pelas questões alimentares no Brasil, destaca-se a atuação de Josué Apolônio de Castro ao estudar a realidade alimentar brasileira e agenciar os debates sobre a fome e a desnutrição no cenário político nacional. Os estudos de Josué de Castro identificam que o problema da alimentação brasileira não está relacionado somente à condição social e econômica, mas também aos aspectos culturais dos hábitos alimentares. Na obra *Geografia da Fome,* ele analisa a fome e a desnutrição em todo o território nacional, dividindo o país em cinco regiões: Amazônica, Nordeste Açucareiro, Sertão Nordestino, Centro-Oeste e Extremo Sul. (Dias, 2021).

Em sua teoria, Josué de Castro (1984) informa que a fome no Brasil, é sobretudo, consequência do passado do país. Apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores dessa atividade, a fome perdura, como um reflexo da falta de harmonia entre os quadros naturais e os grupos humanos. Os grupos humanos seguem sempre em luta, em certos casos, provocada e por culpa, da agressividade do meio, que iniciou abertamente as hostilidades, mas, quase sempre, por inabilidade do elemento colonizador, indiferente

a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. (Castro, 1984,).

Embora Josué de Castro (1984) compreenda a fome como "problema social e universal", ela é diretamente intensificada pelo sistema político e econômico capitalista, apresentando certa disparidade entre as regiões rurais e urbanizadas. Além disso, em complemento, Edson Dias (2021) informa que problemas estruturais como a extensão geográfica, atrelados ao precário sistema de transporte e a dispersão da população, dificultam as ações das políticas de assistência alimentar nas regiões rurais dos sertões brasileiros. As ações das políticas de assistência alimentar, no que compete ao campo social, são as propagandas de caráter pedagógico e educativo com o objetivo de "educar" a população, incentivando-a e motivando-a para uma "alimentação melhor". (Dias, 2021).

Em última análise, esta situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo. Ou mesmo pior, entre os interesses nacionais e os dos monopólios estrangeiros interessados em nossa exploração de tipo colonial. Foram os interesses alienígenas que predominaram, orientando a nossa economia para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias primas assim obtidas. Desenvolveu desta forma o Brasil a sua vocação oceânica, exportando toda sua riqueza potencial — a riqueza do seu solo e de sua mão de obra — por preços irrisórios. E não sobrando recursos para atender as necessidades internas do país: bens de consumo para o seu povo e equipamentos para o seu progresso. (Castro, 1984).

Orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis em vez de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do povo brasileiro. Nesse sentido, Josué de Castro (1984, p. 268) ensina que:

> Os governos se mostraram quase sempre incapazes para impedir esta voraz interferência dos monopólios estrangeiros na marcha da nossa economia. Com uma total incapacidade do seu poder político para dirigir, em moldes sensatos, a aventura da colonização e da organização social da nacionalidade, a princípio por sua tenuidade e fraqueza potencial diante da fortaleza e independência dos senhores de terras, manda chuvas em seus domínios de porteiras fechadas, indiferentes aos regulamentos e às ordens do Governo que viessem a contrariar seus interesses; e ultimamente, num contrastante exagero noutro sentido, no excesso centralizante do poder, tirando das unidades regionais quase todas as receitas e todos os direitos para depô-los nos braços, um tanto curtos, em espalhar benefícios, do poder central. Sempre, pois, atuando o governo com uma noção inadequada do uso da força política para levar a bom termo a empresa administrativa de tão extenso território. (Castro, 1984, p. 268).

Nesse objeto, pode-se observar a correlação entre as atribuições administrativas e as atribuições científicas para a abordagem da fome no contexto brasileiro. A alimentação exerce função fundamental para a organização social das relações e comportamento dos indivíduos em suas identidades socioculturais, bem como nas relações de poder e cultura. Nesse sentido, observa-se que a partir do diálogo com os Estudos Sociais, os nutrólogos elaboram políticas para a educação alimentar da sociedade, contra a fome e a desnutrição. Os estudos de Josué de Castro demonstram que a "subalimentação" é produto proveniente da precária alimentação, influenciando diretamente na produtividade e no rendimento dos trabalhadores. (Dias, 20217).

2 A FOME COMO UMA TEMÁTICA DE REGULAÇÃO DE PREÇOS E AMPLIAÇÃO DE OFERTA: UMA ANÁLISE DO PERIODO DE 1970-1990

Entre as décadas de 1930 e 1980, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação de preços e controle da oferta. A dificuldade de medir, de forma direta, a quantidade de pessoas que passam fome se tornou um problema generalizado em todos os países, pois, é um tema

que exige pesquisas extensas e dispendiosas. Nesse aspecto, a pesquisa que mais se aproximou desse objeto no cenário brasileiro, foi a pesquisa do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), realizada entre os anos de 1974 e 1975, que mensurou o consumo de alimentos e a renda das famílias. (Belik; Silva; Takagi, 2001).

Na análise realizada pelo ENDEF, foi possível identificar na população brasileira um grande *déficit* calórico, resultado da própria composição da dieta, onde, aqueles grupos que atingiam níveis de consumo adequados, em termos quantitativos, não apresentavam *déficit* proteico, assim, concluindo que o brasileiro não comia mal, mas sim, comia pouco. Dessa constatação decorreu, no período seguinte, uma rejeição aos programas de educação alimentar. Eles eram associados a professoras nas escolas ensinando crianças pobres a se alimentarem de forma variada, incluindo carnes, frutas e verduras, às quais não tinham condições financeiras de adquirir. Para além disso, o ENDEF também sinalizou em seus resultados, a presença, nos anos 1970, de algum grau de desnutrição em 46% das crianças menores de 5 anos (peso idade). (Rezende, 2022).

Nessa seara, também é viável informar o crescimento da agricultura e da pecuária no cenário brasileiro durante a década de 1970, crescendo cerca de 5,1% e 2,3% ao ano, respectivamente, para o período 1967-1970 e, no período seguinte, 1971-1976/1977, atingindo seus maiores níveis de crescimento na história: 5,5% e 6,3% para agricultura e pecuária. O principal fator impulsionador da agricultura no período foi a política de crédito rural subsidiado. O resultado foi rápida expansão da fronteira agrícola, o que demandou, evidentemente, uma rede de estradas e corredores que permitisse escoar a produção agrícola para o mercado.

Assim, embora a produção agrícola fosse suficiente para atender às necessidades nutricionais ¾ mesmo considerando a crescente exportação de produtos agrícolas ¾ e parte importante da distribuição estivesse sob controle do poder público, os preços dos alimentos continuavam elevados e a questão da fome já se destacava na realidade brasileira associada à questão da carestia dos alimentos e à inflação. (Belik; Silva; Takagi, 2001).

Tradicionalmente no Brasil, as políticas de preços agrícolas foram conectadas à formação de estoques físicos. Mas, o caráter tradicionalista de tais políticas não significa que as mesmas tiveram propósitos de segurança alimentar, em seus aspectos de provisão de autossuficiência, pelo lado de oferta, ou acesso universal aos consumidores de uma cesta básica de produtos alimentares oriundos do setor agrícola, pelo lado da demanda. Concomitante à intensificação das políticas de modernização da agricultura (sobretudo, o crédito rural) na década de 1970, as políticas alimentares ganharam novas nuances, coerentes com pequenas mudanças no referencial global. Se, nos anos 1960 e início dos anos 1970, o objetivo principal era o crescimento global da economia para garantir a capacidade de investimento de determinados setores, em meados dos anos 1970 a desigualdade social explicitou a necessidade do tratamento do "social". (Delgado; Conceição, 2005; Grisa; Porto, 2023).

Nesse enfoque, ao analisar a obra de L'Abbate (1989), Catia Grisa e Silvio Porto (2023, n.p.) sinalizam que:

> […] elementos como transformar a agricultura de subsistência do Nordeste e Norte, proteger o pequeno produtor e "realizar políticas distributivas enquanto a economia cresce" passaram a compor o projeto desenvolvimentista. Ao mesmo passo que, a urbanização e o abastecimento das grandes cidades tornaram-se "preocupação constante dos governos militares", exigindo a intensificação das políticas nutricionais e de abastecimento. (Grisa; Porto, 2023, n.p.).

No ano de 1972 o Brasil instaurou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), a partir da influência e da atuação tecnocrática da "vertente clínico laboratorial" da nutrição, destoando das contribuições dadas por médicos nutrólogos dos anos 1940 – como Josué de Castro e Dante Costa. Coerentes com o referencial global, diversas ações foram lançadas no I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) (1973-76) com o *slogan* "nutrição é desenvolvimento", mas poucas foram efetivas. Já no II PRONAN (1976-79), três linhas de ações principais foram fortalecidas: a) suplementação alimentar

a gestantes, nutrizes, crianças de zero a seis anos, escolares (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e trabalhadores de baixa renda (Programa de Alimentação do Trabalhador); b) atividades de complementação e apoio alimentar (combate às carências nutricionais pelo enriquecimento de alimentos pelas indústrias); e, c) racionalização dos sistemas de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor. (Grisa; Porto, 2023).

No transcorrer desse período, visando fazer frente as carências mais graves da alimentação dos brasileiros, o Governo adotou uma postura de fortalecer ou criar programas de suplementação alimentar para substituir as doações ou importações de alimentos realizadas até aquele momento com o apoio de agências internacionais. Os alimentos passaram então a ser adquiridos de empresas processadoras, sendo quase todas delas multinacionais, por serem as únicas com capacidade de atender os requisitos dos editais de compra. De início a suplementação alimentar foi executada pelo Programa de Nutrição em Saúde (PNS), criado em 1975, sob a gestão do Ministério da Saúde, que visou principalmente a distribuição de alimentos básicos como: açúcar, arroz, feijão, fubá, farinha de mandioca e leite em pó, para gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a sete anos de idade, em famílias de baixa renda, de até dois salários-mínimos. (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013).

Outrossim, destaca-se que o PNS priorizou o atendimento nas regiões mais pobres do país, buscando suprir as necessidades nutricionais através dos recursos gerenciados pelo INAN e distribuídos pelas secretarias de saúde dos Estados. Dito isso, também vale ressaltar que no ano de 1975, o PNS atendeu cerca de 452 mil pessoas e distribuiu um total de 5 mil toneladas de alimentos, valores estes, que cresceram exponencialmente até chegar na margem registrada em 1989, contabilizando o abastecimento de 60,2 mil toneladas de alimentos a 6,2 milhões de pessoas. (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013).

Após esse período, no ano de 1980 o cenário brasileiro ficou marcado por crises fiscais e sucessivos planos econômicos, o denominado “crédito rural” foi drasticamente

reduzido, e as taxas de juros subsidiadas foram eliminadas. Como resposta, foram realizados ajustes na metodologia de cálculo dos preços, o que resultou em um estímulo aos produtores rurais, e em um aumento significativo na produção de alimentos, principalmente, grãos. Durante a década de 1980, as aquisições governamentais atingiram cerca de 15 milhões de toneladas, representando um aumento de 213,2% em relação à década de 1970. Entre 1985 e 1995, o setor agrícola enfrentou grandes desafios, incluindo planos de estabilização econômica, endividamento rural e a abertura comercial. Esses fatores, particularmente a abertura comercial, exigiram mudanças significativas na política de cálculo de preços, com o objetivo de mitigar o endividamento dos produtores e estabilizar os preços internos. (Teixeira; Mateus, 2024).

Em acréscimo, pode-se vislumbrar que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiram normas e diretrizes com o objetivo central de amparar as políticas públicas destinadas exclusivamente à produção agrícola. Como exemplo, pode-se observar o escrito do artigo 187 da Carta Constitucional, em que versa que:

> Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:
> I – os instrumentos creditícios e fiscais;
> II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
> III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
> IV – a assistência técnica e extensão rural;
> V – o seguro agrícola;
> VI – o cooperativismo;
> VII – a eletrificação rural e irrigação;
> VIII – a habitação para o trabalhador rural.
> § 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.
> § 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária. (Brasil, 1988).

No que se refere às peculiaridades da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), cumpre destacar que, durante a década de 1980, tal mecanismo contribuiu para significativas mudanças no período. Nesse enfoque, pode-se citar: A criação do Valor Básico de Custeio (VBC), que passou a vigorar na Safra 1979/80, fazendo com que os preços mínimos deixassem de ser parâmetros para os orçamentos dos empréstimos de custeio, o estabelecimento de "Preços-Base" reajustados pelo INPC até o início da comercialização dos produtos e, a alteração do período de correção do preço-base, responsável por destinar um tratamento preferencial para alimentos como o arroz, milho e mandioca, resultando na extensão do prazo de correção de preços desses alimentos para dois meses. (Favro; Caldarelli; Caravieri, 2014, p. 05-06).

Isto posto, a correção do preço-base, o estabelecimento da plurianualidade e a criação dos preços de intervenção fizeram parte da estratégia governamental de compensar a redução dos subsídios ao crédito rural por meio do fortalecimento da política de preços, que possibilitou o aumento da produção de grãos chegando a cobrir na década, cerca de 35% da produção de arroz, 40% da produção de algodão, e 32% da produção de soja. Tal política se mostrou essencial para a expansão das regiões de fronteira, principalmente o Centro-Oeste, onde a média de aquisição do governo no período de 1985/88, foi de 55% de arroz e 46% de milho. Para além disso, o Preço Mínimo como elemento redutor de riscos na comercialização se mostrou essencial. Comparando-o aos preços de mercado para os meses em que se realiza a comercialização, é perceptível uma proximidade entre esses dois preços, onde, em alguns casos, os preços mínimos chegam a ser superiores aos preços recebidos pelos agricultores, aplicando inclusive, na obrigação de compra de grande parte da produção pelo governo. (Favro; Caldarelli; Caravieri, 2014, p. 06).

Nesse enfoque, os pesquisadores Fernanda Schwantes e Carlos José Caetano Bacha (2019, p. 177) destacam que:

> A Política de Garantias de Preços Mínimos passou a ser utilizada no país como mecanismo efetivo de estímulo à expansão da produção agropecuária, *vis-à-vis* à exigência do Fundo Monetário Internacional na década de 1980, e de uma reforma no sistema de crédito rural executado no país, mantido com recursos do Tesouro Nacional e não com as reservas do Banco do Brasil, principal operador do crédito agrícola. O resultado da utilização da PGPM como compensação à estagnação do volume de crédito rural foi o acúmulo de estoques de produtos agrícolas no início da década de 1990. (Schwantes; Bacha, 2019, p. 177).

Desde o seu lançamento na década de 1980, a Política de Garantias de Preços Mínimos (PGPM), a operacionalização dessa política ocorria, basicamente, por meio de dois mecanismos: as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Por meio da AGF, o Governo Federal compra diretamente do produtor, ou da cooperativa de produtores rurais, os produtos amparados pela PGPM, pagando o preço mínimo de garantia na compra, caso o preço de mercado esteja abaixo do preço mínimo anunciado. Já os EGFs, constituíam-se numa linha de crédito para estocagem privada do produto, onde, o Governo Federal concedia financiamento a produtores, cooperativas e agroindústrias, com base no preço mínimo, para estocagem do produto agropecuário pelo tomador do empréstimo até o período de entressafra, com o objetivo de reduzir a concentração de oferta de produtos no período de sua safra. (Schwantes; Bacha, 2019, p. 163).

3 A RETOMADA POLÍTICA DO DEBATE DA FOME: UM EXAME NO PERÍODO DE 1990-2000

A década de 1990 foi responsável por iniciar um novo contexto na abordagem da fome. Partindo de uma vertente liberal, o Presidente Fernando Collor de Mello redirecionou o país no sentido antiestatal e internacionalizante, adotando medidas que aprofundaram a crise e frustraram as expectativas das forças políticas presentes, especialmente em relação às políticas sociais. Diante desse cenário, o Partido dos

Trabalhadores (PT), que havia disputado o segundo turno eleitoral, articulou-se como um governo paralelo, apresentando em 1991 um documento que localizou a fome como uma questão central, como consequência do modelo econômico adotado pelo Governo Collor. Nesse contexto, o partido de oposição apresentou diversas propostas para as políticas agrária e agrícola e uma política de segurança alimentar, em contraposição a programas compensatórios para combater a fome. (Brito; Baptista, 2021).

Para além disso, o ano de 1991 ficou marcado pelas ações do Partido dos Trabalhadores (PT) em prol da diminuição da fome no Brasil. O documento denominado "Sem medo de trabalhar na terra" demonstrou o ganho de força retórica da fome, classificando esta como "diretamente associada à condição de miséria e como consequência do modelo político e econômico adotado pelos governos anteriores e atual". A partir desse momento, ainda em 1991, o Poder Legislativo Federal instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), responsável por analisar e investigar as causas da fome no Brasil e, principalmente, dar força ao processo de impeachment do então Presidente, Fernando Collor. Outrossim, no mesmo ano o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o projeto "Mapa da Fome", produzido como estratégia para mobilização política e social, sendo responsável por divulgar a verdadeira realidade do Brasil durante esse período, contabilizando um total de 32 milhões de pessoas vivendo abaixo da pobreza. (Brito; Baptista, 2021).

Em decorrência dessa tensão em torno da fome no cenário brasileiro, foi apresentado em 1993 a estrutura do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – que entrou em vigor no ano de 1994. Destarte, o CONSEA passou por sucessivos processos de ativação e desativação, evidenciando uma dificuldade histórica de ter continuidade, de sobreviver às mudanças nas agendas governamentais e, consequentemente, na estrutura estatal. Embora se reconhecesse a importância de políticas e ações voltadas à segurança alimentar, observa-se que a falta de articulação entre as propostas governamentais e o controle social acabou possibilitando que o Conselho fosse sucessivamente desativado. O que evidencia que o Brasil foi na

contramão dos movimentos de participação que ocorreram entre 1940 e 1980 ao redor do mundo, que visavam reafirmar a importância do fortalecimento da democracia e da participação popular na construção das políticas. (Santos; Andrade, 2022).

Portanto, pode-se dizer que o CONSEA indicava os rumos para o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. Ademais, no ano de 1994 o Governo Itamar Franco promoveu em Brasília, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar. O evento reuniu cerca de 2 mil delegados de todo o Brasil, que apontaram a concentração de terra e de renda como a principal causa da fome no país. A conferência definiu dez prioridades, separadas em três eixos: ampliar as condições de acesso aos alimentos e reduzir o seu peso no orçamento familiar; assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; e assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares corretas e estilo de vida saudável. (Kameoka, 2003).

Isto posto, nos primeiros dias do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o CONSEA foi desativado, sendo substituído pelo programa Comunidade Solidária, caracterizado como um órgão de consulta, que provocou uma fragmentação das políticas contra a fome. Destarte, o programa Comunidade Solidária foi instituído com duas instâncias, que teoricamente deveriam trabalhar de forma articulada, de forma que: ao Conselho da Comunidade Solidária estariam atribuídas as funções de articular ações do governo com as da sociedade civil e discutir propostas de políticas que pudessem acelerar o processo de inclusão social, e, caberia à Secretaria Executiva do Programa facilitar e promover a articulação das ações e programas desenvolvidos por diferentes setores do governo federal, com aquelas desenvolvidas pelos governos dos estados e municípios, e também com a sociedade civil, trabalhando de forma articulada com o Conselho. (Valente, [s.d.]).

Ademais, cumpre destacar que desde o primeiro momento ficou claro que o Conselho da Comunidade Solidária não interferiria de forma alguma com a discussão ou proposição de melhoria, articulação ou instituição de políticas públicas. Durante os seus

8 anos de existência, o Conselho se limitou a discutir formas de incorporar o setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação, incluindo financiamento, de projetos que colaborassem com ações Estatais, ou mesmo substituíssem o poder público em papeis que tradicionalmente são vistos como obrigação do Estado, tais como alfabetização, promoção da educação infantil etc. Nessa seara, é perceptível que as atividades desenvolvidas pelo Conselho muito pouco a ver tiveram com as atividades operacionais desenvolvidas pela Secretaria Executiva. (Valente, [s.d.]).

A prioridade dada pelo Governo FHC à segurança alimentar pode ser em parte medida pelo resultado dos esforços da tentativa de construção e monitoramento do Orçamento de segurança Alimentar, da elaboração de um Banco de Dados de Segurança Alimentar, em parceria com o IPEA e, principalmente da tentativa de manter um processo de seguimento do cumprimento das resoluções da Cúpula Mundial de Alimentação, Roma, 1996, em nível nacional. Contudo, o único desses projetos que galgou resultado positivo, e ainda possui reconhecimento nos dias atuais, foi a elaboração do documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação. Neste processo, houve uma retomada do debate público sobre o tema da Segurança Alimentar e a realização do Direito Humano à Alimentação acabou por ser incluída no documento como um dos compromissos da sociedade brasileira em relação ao tema. (Valente, [s.d.]).

Neste cenário, Flavio Luiz Schieck Valente ([s.d.]) informa que, diante desse debate sobre segurança alimentar:

> A Secretaria Executiva do Programa da Comunidade Solidária a teve um papel central em garantir que muitas divergências estivessem expressas nos documentos dos debates públicos sobre a Segurança Alimentar. Neste contexto, o trabalho da Secretaria Executiva do Programa da Comunidade Solidária acabou por se distanciar progressivamente da sociedade civil. No entanto, é importante reconhecer que a mesma se transformou em um instrumento interessante de coordenação da ação social do governo, mas sem nenhum poder de interferir na condução das políticas da área econômica ou mesmo nas definições mais amplas da política social. A sua atuação pretendia “combater a fome, a miséria e a exclusão social

> no país por intermédio da melhoria da eficiência e eficácia de programas sociais destinados aos grupos mais carentes da população brasileira[...] atuando com base nos princípios da solidariedade, da descentralização, da parceria e da focalização e convergência de ações. Uma das tarefas mais complexas assumidas pela Secretaria do Comunidade Solidária foi a de coordenar a execução do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), programa que teve início sob forte inspiração do CONSEA. Tendo sido originalmente constituído com um caráter emergencial que, acabou por se transformar em um programa social mais permanente, especialmente na ausência de ações estruturais e políticas sociais que pudessem progressivamente substituí-lo. O número de cestas básicas distribuídas passou de 3 milhões em 1995 para mais de 28 milhões em 1998. O programa beneficiou cerca de 16% dos 7,5 milhões de famílias de indigentes, em 1997 e cerca de 32% em 1998. (Valente, [s.d.], p. 08-09).

Nesse enfoque, a política aplicada pelo Governo FHC não se destinou apenas à Segurança Alimentar, mas também, retornou o foco governamental para à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), principalmente com a inclusão e aperfeiçoamento dos instrumentos de operacionalização, tratados como financiadores da agropecuária e executores da PGPM. A caráter comparativo, em 1992 a execução da PGPM implicou gastos de R$6 bilhões, e em 1995, o valor de R$10 bilhões. E, a partir de 1995, os principais itens de gastos da PGPM (tais como o financiamento para a formação de estoques reguladores estratégicos via Aquisição do Governo Federal e Empréstimo do Governo Federal) apresentaram forte redução nos seus dispêndios, com queda de 68,3% entre os anos safras 1994/1995 e 1998/1999. (Kameoka, 2003; Schwantes; Bacha, 2019).

Destarte, o foco do orçamento destinado para a agropecuária ganha força com a promulgação da Lei nº 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola, instituindo em seu artigo 3º os objetivos da política agrícola no cenário brasileiro, destacando que:

> Art. 3° São objetivos da política agrícola:
> I – na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular,

> fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;
> II – sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor; [...]
> X – prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família; [...] (Brasil, 1991).

Diante deste exposto, pode-se destacar que a política agrícola corresponde a uma série de ações do Estado voltadas para a agropecuária, realizadas por meio de planos, ações e programas do governo direcionados a este setor. Nesse objeto, ainda, Ramos (2009 *apud* Santos *et al.,* 2023) informa que a política agrícola brasileira se ramifica em duas partes: uma voltada aos produtores, que envolve o custeio, a comercialização e o investimento produtivo (crédito), e a outra é voltada para apoiar os preços e a formação de estoques estratégicos, sendo uma das medidas asseguradas pela política de garantia dos preços mínimos.

Tradicionalmente no cenário brasileiro, as políticas de preços agrícolas foram ligadas à formação de estoques físicos. Entretanto, o caráter tradicionalista de tais políticas não significa que tiveram propósitos de segurança alimentar, em seus aspectos de provisão de autossuficiência, pelo lado de oferta, ou acesso universal aos consumidores de uma cesta básica de produtos alimentares oriundos do setor agrícola, pelo lado da demanda. (Santos *et al.,* 2023).

Para além disso, também cumpre destacar que até a década de 1990, não havia políticas públicas nacionais voltadas especificamente para a agricultura familiar. Essa lacuna começou a ser preenchida em 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que visava promover o desenvolvimento sustentável, aumentar a capacidade produtiva e melhorar a renda dos agricultores familiares. O PRONAF estruturou vários eixos de atuação, sendo o crédito

rural o principal instrumento de financiamento da produção. Com o programa, consolidou-se o conceito de agricultura familiar no Brasil, e foi instituída a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que passou a ser utilizada como critério de enquadramento nessa categoria. (Teixeira; Mateus, 2024).

Por conseguinte, em 2003, foi implementado no cenário brasileiro o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sendo reconhecido como uma iniciativa nobre, trazendo um avanço significativo para os agricultores familiares, que até então tinham acesso limitado às aquisições do governo federal, realizadas muitas das vezes por leilões, devido às suas características operacionais. O PAA integrou o Programa Fome Zero, uma das principais ações do Brasil em compromissos internacionais de combate à fome e à pobreza, representando uma inovação importantíssima, onde, pela primeira vez, o governo passou a comprar diretamente de agricultores familiares os alimentos por eles produzidos e a distribuí-los a entidades e famílias em situação de vulnerabilidade social. Esse modelo possibilitou a aquisição e a distribuição de alimentos frescos de forma descentralizada, atendendo necessidades locais e fortalecendo a economia rural. Além disso, foi possível formar pequenos estoques utilizando sua infraestrutura de armazenamento e logística para viabilizar o atendimento de populações vulneráveis. (Teixeira; Mateus, 2024).

Outrossim, com a chegada do Programa Fome Zero e sua classificação como prioridade, o CONSEA foi reativado pelo Governo Federal com o intuito de reajustar as políticas públicas voltadas à alimentação. Nesse exposto, compreende-se que as políticas de segurança alimentar e nutricional adotadas pelo Estado brasileiro é consequência de um constante aprimoramento e de diversas reformulações de convenções internacionais, dados os fluxos políticos, econômicos, ecológicos e socioculturais internacionais, mas que têm sido adaptadas à realidade local do país. Com o resgate do Programa Fome Zero e do CONSEA, possibilitou-se a instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006. Responsável também pela criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em 2006, criado com

a finalidade de assegurar a garantia da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Dessa forma, o que se entende por segurança alimentar nutricional foi afirmado pela LOSAN, que em suma, consiste na garantia da obtenção constante de alimentos em quantidade e qualidade suficientes, sem colocar em risco outras necessidades elementares, como saúde, educação e moradia. Tudo isso levando em conta práticas alimentares que promovam a saúde e respeitem a diversidade cultural, bem como a sustentabilidade. (Santos; Andrade, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tem como objetivo principal examinar a temática da fome e as estratégias de enfrentamento adotadas pelo Estado brasileiro no período compreendido entre 1930 e 2000. A análise parte da interseção entre a história da fome no Brasil e a formulação de políticas públicas voltadas à sua superação, com o intuito de compreender o papel desempenhado pelas instituições estatais e governamentais na garantia de direitos básicos, como o acesso regular e adequado à alimentação. Ao longo dessas décadas, observa-se uma mudança significativa na forma como a fome foi tratada, inicialmente vinculada à questão do abastecimento e à organização da produção e distribuição de alimentos e, posteriormente, à regulação de preços e ampliação da oferta e à consolidação do debate político e social que reconhece a fome como uma violação de direitos humanos. Dessa forma, o estudo busca contribuir para o entendimento das diferentes abordagens adotadas pelo Estado brasileiro no enfrentamento da insegurança alimentar, destacando os avanços, limites e contradições de cada período analisado.

Diante da análise do período de 1930 a 1970, constata-se que a fome no Brasil esteve fortemente vinculada à precariedade dos sistemas de abastecimento e à ausência de uma política pública efetiva de distribuição de alimentos. A urbanização acelerada, somada à concentração fundiária e à fragilidade da infraestrutura logística, contribuiu

para o descompasso entre produção e acesso alimentar, especialmente entre as camadas mais pobres da população. As iniciativas estatais, embora pontuais, revelaram uma preocupação crescente com a organização do fornecimento de gêneros básicos, ainda que de forma fragmentada e sem articulação sistêmica. Logo, a fome foi tratada como um fenômeno de escassez e desorganização logística, e não como um problema de direitos e cidadania. Essa abordagem limitou a efetividade das ações governamentais no enfrentamento da insegurança alimentar, evidenciando a necessidade de políticas mais estruturantes, com foco na justiça distributiva e na ampliação do acesso.

A partir da década de 1970, o enfrentamento da fome no Brasil passou a ser moldado por estratégias voltadas à regulação de preços e à ampliação da oferta de alimentos, em sintonia com a modernização agrícola e o avanço da industrialização. Nesse cenário, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) emergiu como um importante instrumento governamental para incentivar a produção agrícola, oferecendo suporte financeiro aos produtores para garantir a comercialização de seus produtos a preços estáveis. Contudo, apesar do crescimento da produção, essas políticas revelaram limitações significativas ao não promoverem a inclusão social efetiva, favorecendo sobretudo os grandes produtores e os setores exportadores. A fome, nesse contexto, não resultava da falta de alimentos, mas da desigualdade econômica e da exclusão do acesso alimentar para as populações mais vulneráveis. Além disso, o foco no controle de preços e subsídios, sem uma estrutura robusta de distribuição e apoio à agricultura familiar, mostrou-se insuficiente para garantir segurança alimentar ampla e equitativa. Assim, o período evidenciou que o aumento da oferta, aliado à regulação de preços, precisava estar associado a políticas sociais estruturantes para efetivar o direito humano à alimentação.

A retomada política do debate sobre a fome no Brasil entre os anos 1990 e 2000 evidenciou uma transição importante na forma de enfrentar a insegurança alimentar, marcando o reconhecimento da fome como um problema multidimensional e uma questão de direitos humanos. Instituições e políticas como a Política de Garantia de

Preços Mínimos (PGPM) continuaram a desempenhar papel crucial no suporte à produção agrícola, porém novas iniciativas voltadas à inclusão social começaram a ganhar espaço. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiram como estratégias inovadoras para promover o acesso e a oferta de alimentos por meio do fortalecimento da agricultura familiar e da compra direta de produtores locais para atender populações vulneráveis.

Paralelamente, o Programa Fome Zero, idealizado na virada do século, e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), mesmo que consolidados posteriormente, tiveram suas bases construídas nesse contexto, refletindo uma visão mais integrada e intersetorial do enfrentamento da fome. Contudo, apesar desses avanços conceituais e institucionais, as limitações orçamentárias, a fragmentação das políticas e a resistência política comprometeram a efetividade das ações, sinalizando que a superação da fome exigiria um comprometimento governamental mais profundo, aliado à mobilização social contínua e à articulação entre diferentes esferas de poder.

Diante desse exposto, pôde-se compreender que apesar das tentativas de intervenção estatal para organizar a produção e a distribuição de alimentos durante as décadas de 1930 e 1970, essas ações foram marcadas por uma fragmentação estrutural e insuficiência de políticas públicas efetivas. A concentração fundiária e a falta de infraestrutura adequada agravaram a desigualdade no acesso aos alimentos, especialmente para as populações urbanas pobres. Dessa forma, a fome permaneceu uma consequência da exclusão social e da incapacidade do Estado em promover justiça distributiva, limitando-se a respostas emergenciais e pontuais, sem o desenvolvimento de estratégias integradas que considerassem suas raízes sociais e econômicas.

Posteriormente, a abordagem estatal passou a priorizar a regulação de preços e a ampliação da oferta, com destaque para instrumentos como a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que visava estimular a produção agrícola em escala industrial. Nesse cenário, embora a década de 1990 tenha apresentado um aumento significativo na produção de alimentos, a PGPM refletiu um modelo econômico excludente,

beneficiando sobretudo os grandes produtores e exportadores, enquanto a agricultura familiar e as populações vulneráveis continuaram marginalizadas. A centralidade dada ao crescimento da oferta, sem mecanismos eficazes de redistribuição e inclusão social, evidenciou a persistência de um viés tecnocrático que negligenciava a fome enquanto questão estrutural de desigualdade. Consequentemente, a insegurança alimentar manteve-se presente, demonstrando que políticas focadas exclusivamente na oferta e nos preços não são suficientes para erradicar a fome em um país marcado por profundas disparidades sociais.

O reconhecimento da fome como violação dos direitos humanos entre 1990 e 2000 resultou na formulação de políticas mais integradas e orientadas à inclusão social, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Fome Zero e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). No entanto, apesar desse avanço conceitual e institucional, a efetividade dessas políticas foi limitada pela falta de recursos adequados, pela fragmentação administrativa e pela instabilidade política da época. Logo, pode-se concluir que, a permanência de barreiras estruturais, como a desigualdade socioeconômica e a ausência de compromisso governamental sólido, comprometeu a consolidação dessas iniciativas. Assim, ainda que o período tenha estabelecido importantes fundamentos para um enfrentamento mais amplo e humanizado da fome, sua implementação concreta revelou-se insuficiente para transformar de fato a realidade da insegurança alimentar, exigindo ainda um compromisso mais profundo e articulado do Estado com a garantia do direito à alimentação adequada.

REFERÊNCIAS

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 15, n. 4, p. 1-10, dez. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 23 mai. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico. Brasília, DF: WFP, 2013.

BRITO, Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2021.

CASTRO, Josué de. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CASTRO, Tatiana de Cardoso e Mendes. Judicialização de direitos sociais: contradições, desafios e potencialidades ao serviço social na Defensoria Pública do estado de São Paulo. Orientador: Profa. Dra. Maria Liduína de Oliveira e
Silva. 2019. 229f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2019.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. Políticas de preços agrícolas e de estoques de alimentos. Revista de Política Agrícola, Brasília, DF, a. 14, n. 3, p. 98–103, jul.-set. 2005.

DIAS, Edson Gabriel dos Santos. História e alimentação: políticas de assistência alimentar na Amazônia (1940-1950). Das Amazônias, Rio Branco, v. 4, n. 1, p. 86-100, jan.-jul. 2021.

FAVRO, Jackelline; CALDARELLI, Carlos Eduardo; CARAVIERI, Ana Maria Machado. A política de garantia de preços mínimos antes e pós-Plano Real. Economia & Região, Londrina (PR), v. 2, n. 1, p. 65–79, ago.-dez. 2014.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isoppo. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 61, n. 3, e259390, 2023.

KAMEOKA, Marcio. A luta contra a fome – O acesso à comida é problema antigo. Lula terá sucesso? *In:* Sesc São Paulo, portal eletrônico de informações, 2003. Disponível em:

https://portal.sescsp.org.br/online/artigo/compartilhar/1796_A+LUTA+CONTRA+A+FOME. Acesso em 12 jun. 2025.

REZENDE, Fernando. Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil. *In:* REZENDE, Fernando. Anna Peliano: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social. Brasília, DF: IPEA 2022.

SILVA, João; OLIVEIRA, Maria. A importância dos assentamentos rurais na reforma agrária. Retratos de Assentamentos, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 123–145, jul. 2024.

SANTOS, Nádja Silva dos; ANDRADE, Maristela Oliveira de. Pensando a antropologia no campo das políticas públicas: reflexões sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Caos & Ordem* – Periódicos UFPB, João Pessoa, n. 29, p. 162–179, 2022.

SANTOS, Raissa; SANTOS, Leandro de Lima; ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes de Camargo; DUVAL, Henrique Carmona. A (in) ação estatal na promoção da segurança alimentar: análise da PGPM sobre produtos da cesta básica de 2019 a 2022. Retratos de Assentamentos, v. 26, n. 02, 2023.

SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 161-192, 2019.

SILVA, João Luiz da Silva; SÁ, Alcindo José de. A fome no Brasil: do período colonial até 1940. Revista de Geografia, v. 23, n. 3, p. 43-53, 2009.

TEIXEIRA, Luzia Rosalina; MATEUS, Nikolas de Souza. A Política de Garantia de Preços Mínimos na segurança alimentar do Brasil. Revista Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 31. e024023. 2024.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. A política de insegurança alimentar e nutricional do Brasil de 1995 a 2002. *In*: REDESAN – UFRGS, portal eletrônico de informações, [s.d.]. Disponível em: http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14125. Acesso em: 17 jun. 2025.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista de Nutrição, v. 18, n. 4, ago. 2005.

PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: O IMPACTO DO NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Alana Antunes Vicente de Figueiredo[1]
Flávia Regina Vasconcelos dos Santos[2]
Córa Hisae Monteiro da Silva Hagino[3]

RESUMO

A presente pesquisa, tem como objetivo analisar os processos de privatização e mercantilização da educação e seus impactos sobre a efetividade do direito fundamental à educação. A investigação aborda como a transferência total ou parcial de funções estatais para entidades privadas, incluindo a aquisição de materiais didáticos e a gestão de serviços educacionais, pode fragilizar o caráter democrático do ensino, reduzir a igualdade de acesso à educação e transformá-la em mercadoria. Busca-se, assim, evidenciar os riscos de um modelo que prioriza interesses privados em detrimento do dever do Estado de garantir os direitos sociais de segunda dimensão, conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: direitos sociais; privatização; educação.

[1] Graduanda em Direito na Universidade Federal Fluminense, Polo Universitário de Volta Redonda (UFF/VR). Membro do Laboratório de Justiça, Ambiente, Cidades e Animais (LAJACA - UFF). Correio eletrônico: alanaantunes@id.uff.br. Currículo Lattes:

[2] Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense, Polo Universitário Volta Redonda(UFF/VR). Membro do Laboratório de Justiça, Ambiente, Cidades e Animais (LAJACA - UFF). Correio eletrônico: flavia_v@id.uff.br; Currículo Lattes:https://lattes.cnpq.br/9568510720932403

[3] Professora Permanente do PPGSD-UFF e do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, RJ (ICHS-UFF). Doutora pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal. Líder do Laboratório de Justiça, Ambiente, Cidades e Animais (LAJACA - UFF). Correio eletrônico: corahisae@hotmail.com. Currículo lattes: http://lattes.cnpq.br/5609005172041783.

INTRODUÇÃO

Neste estudo, buscamos examinar de que maneira a ideologia neoliberal tem influenciado as políticas educacionais, a atuação do Estado. Compreendemos que a prática de transferir funções estatais para entes privados, por meio de processos de privatização ou de formas de terceirização, é impulsionada por esse modelo político-econômico. Além disso, analisaremos como essa lógica pode aprofundar as desigualdades sociais, sobretudo a partir da mercantilização da educação, seja por privatizações diretas ou, em menor medida, por meio de parcerias público-privadas.

A pesquisa justifica-se pela necessidade de demonstrar os efeitos da privatização na esfera da educação, bem como analisar os processos políticos e sociais que levaram a essa discussão. resultando no enfraquecimento da justiça social e maximizando as desigualdades já existentes. Faz-se necessário a ampliação do debate sobre essa problemática, pois os efeitos que ela pode trazer para a sociedade são inúmeros e devem ser de conhecimento de todos. Procuramos através deste estudo elucidar como as privatizações prejudicam a efetivação dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e insere a educação em uma lógica mercantil, minimizando seu caráter democrático.

Tem por objetivo geral analisar de que forma a privatização e a mercantilização da educação comprometem a efetivação do direito fundamental à educação, cuja tutela é de responsabilidade do Estado. e como objetivos específicos: (i) Examinar os impactos da lógica mercantil sobre a democratização do ensino e a garantia do caráter público da educação, (ii) Investigar como o distanciamento do Estado de sua função de garantidor do direito à educação influencia a igualdade de acesso, a universalidade e a qualidade do ensino público, e (III) Avaliar de que maneira o neoliberalismo e suas políticas de gestão contribuem para a inserção do mercado na educação.

Para alcançar os resultados e responder à problematização proposta neste trabalho, adotamos uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica, com a análise de autores de referência nas temáticas abordadas.

1 O NEOLIBERALISMO NO BRASIL E NA EDUCAÇÃO

O liberalismo clássico, formulado a partir do século XVIII por pensadores como Adam Smith (1776) e com bases filosóficas cunhadas por John Locke (1689) no século XVII, defendia o livre mercado e a mínima intervenção do Estado na economia. Nesse modelo, cabia ao indivíduo buscar seu próprio desenvolvimento, sem que houvesse garantias estatais de proteção social. Assim, direitos como a educação ficavam restritos àqueles que possuíam condições financeiras, concebida mais como uma oportunidade individual do que como um dever do poder público.

Em contraposição, no início do século XX, diante da crise de 1929 — a chamada "Grande Depressão" — John Maynard Keynes (apud Politize, 2019)[1] propôs um novo modelo, no qual o Estado deveria intervir ativamente na economia para garantir estabilidade e assegurar direitos sociais. Suas ideias fundamentam o Estado de bem-estar social, responsável por fornecer serviços básicos, como educação, saúde e segurança, e reduzir as desigualdades por meio de políticas assistenciais.

O neoliberalismo, por sua vez, surgiu no século XX como reação ao modelo keynesiano. Inspirado em autores como Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman, defendia a retomada e o aprofundamento do ideário liberal, agora focado quase exclusivamente na economia: mínima intervenção estatal, privatização de serviços públicos, desregulamentação trabalhista e responsabilização individual.

No Brasil, esse modelo ganhou força no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). Como observa Brasílio Sallum Jr. (1999), sua política visava reduzir a participação estatal, ampliar a abertura ao capital estrangeiro e consolidar o Plano Real. Nesse período, o Congresso Nacional aprovou leis que regulamentaram as concessões de

serviços públicos, já autorizadas pela Constituição de 1988, reforçando a privatização e a lógica de mercado.

Com a implementação desse modelo neoliberal, a educação passa a ser vista como um novo setor a ser investido, não pelo Estado mas sim pelo mercado, que se vê livre para atuar e intervir onde for lucrativo, seria a "ideia da mão invisível do mercado" de Adam Smith (1776) atuando na prática, guiando os investidores. O Estado que até então teria o dever de prestar o serviço de educação básica junto à família, delega essa função às entidades privadas, fazendo com que esta seja incorporada à lógica mercantil.

Ao ser posta como uma mercadoria, a educação perde o seu viés emancipatório e de instrumento para mitigar as desigualdades sociais, e ganha dentro de uma sociedade capitalista o papel técnico de preparar os estudantes para o mundo do trabalho. Segundo Saviani (1994, apud Derisso; Duarte, 2017), a educação dentro da visão capitalista torna-se um instrumento de manutenção de sua ideologia, mas também de formação da futura força de trabalho necessária à manutenção do sistema capitalista.

Segundo Gracindo (1998, apud Lopes; Caprio, 2008) toda lei expressa uma ideologia dominante em seu contexto histórico, social e político. Não se pode analisar a educação sem considerar a política, que se responsabiliza por colocar em prática seus objetivos. No contexto brasileiro, essa relação entre política e educação se reflete claramente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), onde podemos analisar como a afirmação de Gracindo (1998) ganha concretude.

Neste sentido, Lopes e Caprio (2008) afirmam que a LDB descentraliza os poderes e as responsabilidades, ao incumbir ao Estado e aos municípios a função de administrar o Ensino Fundamental, enquanto o Ensino Infantil fica a cargo dos municípios, caracterizando uma descentralização administrativa.

Conforme Caprioglio et al. (2000, apud Lopes; Caprio, 2008, p. 11), "A LDB é neoliberal, define responsabilidade, mas é vaga quanto aos direitos. Onde a relação do neoliberalismo com a educação se dá em diversos aspectos, tais como: as concepções pedagógicas, a avaliação escolar; a municipalização da educação, a exclusão violenta

dentro das escolas; a ideologia dos conteúdos: qualidade, quantidade e distribuição, privatização da educação.

Nesse contexto, observa-se também a prática de municípios adquirirem materiais e serviços de instituições privadas, reforçando a lógica de mercado na educação e ampliando a participação do setor privado na execução de políticas públicas. Segundo o site Gazeta do Povo (2017), no Brasil cerca de 77 municípios deixaram de adquirir materiais didáticos gratuitos elaborados pelo Estado no ano de 2017. Esta atitude foi justificada pela ideia mencionada anteriormente de que o serviço oferecido pelas Prefeituras não seria bom quanto aqueles realizados por entidades privada. Quanto a qualidade dessas apostilas Nélio Bizzo (apud, Gazeta do povo, 2017), professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), diz não ter uma visão positiva sobre elas e afirmou que:

> Não estou dizendo que todas as apostilas são assim [mas nas que eu avaliei] havia uma profusão de erros, de confusões", lembra. "As apostilas são um material impresso pelo qual não se tem nenhum tipo de controle. Você pode nem saber a autoria, nem saber o ano de edição, quando isso foi feito, por quem foi feito, se isso foi copiado, se os direitos autorais foram respeitados, se é fruto de pirataria, você não tem nenhum tipo de controle sobre aquilo que aparece ali estampado. Nélio Bizzo (apud, Gazeta do povo, 2017)

Enquanto os materiais didáticos distribuídos pelo governo federal via Programa Nacional de Livro Didático (PNLD), passam por análise técnica que ateste a sua qualidade, aqueles feitos pelos sistemas privados de ensino são isentos de avaliação técnica, de maneira pública e por instituições públicas reconhecidas que venha a identificar a adequação dos materiais à legislação educacional brasileira e sua qualidade em sentido amplo. (Adrião et al., 2022, p. 154).

Segundo Adrião et al. (2022), a aquisição de sistemas privados de ensino pelas redes municipais pode comprometer significativamente os recursos destinados à educação. Isso ocorre porque, caso os municípios optem por esses materiais sem abrir

mão dos livros do PNLD, haverá duplicidade de gastos. Já quando deixam de receber os livros do programa federal, perdem a possibilidade de ampliar vagas na rede pública, uma vez que os recursos passam a ser direcionados ao pagamento dos sistemas privados. Essa prática impacta diretamente a efetivação do direito à educação, especialmente diante da ampliação da obrigatoriedade escolar prevista pela Emenda Constitucional nº 59/2009 e das metas de expansão estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação.

1.1 Origem do processo de privatização da Educação

A proposta de privatização e parcerias público privadas no Brasil surgiu na década de 90, como uma forma adotada pelos governos democráticos de resolução frente às crises econômicas que o país enfrentava e as instabilidades das contas públicas daquela época. O processo de privatização apareceu como uma alternativa viável para uma economia em crise. Por outro lado, críticas apontam a criação de uma dependência em países desenvolvidos e o favorecimento da ideologia neoliberal. No Brasil, as propostas em favor da privatização ou de parcerias público privadas (PPPs) na educação estão se tornando cada vez mais recorrentes com o passar dos anos.

A privatização da educação ocorre quando funções estatais são transferidas, parcial ou totalmente, às entidades privadas, sob o argumento de que o Estado seria incapaz de gerir de forma eficiente as escolas públicas, justificativa geralmente associada às crises recorrentes do setor. Entretanto, como alertou Darcy Ribeiro (1995) em sua emblemática afirmação: “a crise da educação no Brasil não é uma crise, é um projeto”, o sucateamento da rede pública não ocorre por acaso, mas constitui uma estratégia que legitima a inserção do setor privado no campo educacional. A presença crescente dessas instituições evidencia um deslocamento das responsabilidades do Estado para com a população, transformando a educação em mercadoria da qual podem extrair lucros, em detrimento do caráter democrático e do direito social fundamental assegurado pela Lex Mater.

2. A ATUAÇÃO DO ESTADO EM RELAÇÃO ÀS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS E NA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação é um direito da população e um dever do Estado, porém com as políticas de privatização o Estado vem se distanciando dessa função. É necessário compreender que as privatizações vêm se inserindo de forma gradual, seja pela compra de material didático, pela contratação de instituições privadas para elaborar planos de estudo municipais ou pela importação de sistemas de ensino da rede privada para a esfera pública. Embora à primeira vista pareçam medidas pontuais e inofensivas, tais práticas revelam uma tendência estrutural: a adoção do ideário do Estado mínimo e a consequente mercantilização de um direito da população.

Através da delegação das funções estatais, ocorre a inclusão da educação na lógica de mercado e, em contrapartida, são ignoradas as complexidades de determinadas populações. O desenvolvimento do pensamento crítico dos alunos é colocado em risco, contribuindo para construção de uma sociedade que reforça desigualdades sociais, com o favorecimento da lógica meritocrática e a divisão da sociedade em duas ideologias educacionais: a igualitária e a elitista. Em relação às parcerias público privadas, o Estado atua como órgão fiscalizador de serviço, com base na lei nº 11.079/2004, que estabelece as normas para licitação e contratação do setor privado na esfera pública, e apesar de garantido em lei.

A entrada do setor privado na educação, abre espaço para a valorização de números e metas, sem levar em consideração as múltiplas dimensões humanas e sociais, ou seja, a lógica de mercado se sobressai comparado ao processo de aprendizagem e ao contexto social no qual aquele aluno está inserido, em especial os que ocupam uma posição de vulnerabilidade social. Permitindo que sejam cada vez mais segregados e consequentemente é reforçada a segregação de pessoas na sociedade. Atribuir à educação essa lógica mercantil, revela o descompromisso estatal com os princípios

estabelecidos na constituição e contribui para a intensificação das desigualdades sociais já existentes no país.

Dessa forma, é imprescindível compreender que a privatização da educação representa não apenas uma mudança administrativa, mas uma profunda transformação no sentido social desse direito. Ao reduzir o ensino a índices e metas, perde-se o caráter libertador e crítico que deve orientar o processo educativo. Retomar a perspectiva freireana de educação significa reafirmar o compromisso do Estado e da sociedade com a formação integral do indivíduo, capaz de compreender e transformar a realidade em que vive. Somente por meio de uma educação pública, democrática e emancipadora será possível construir uma sociedade verdadeiramente justa e igualitária.

3. DIFERENÇA ENTRE PRIVATIZAÇÃO TOTAL E PARCERIA PÚBLICO PRIVADA. ATÉ QUE PONTO AS PPPS PRESERVAM O DIREITO FUNDAMENTAL DA EDUCAÇÃO?

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a privatização total, são formas de desestatização e delegação de funções que antes eram de cunho estatal, isso ocorre de forma parcial no caso das PPPs, enquanto na privatização total, a transferência ocorre de forma definitiva. Ao firmar um contrato de parceria público privada, o Estado permite a entrada do setor privado, de forma parcial, nas esferas públicas. Já a privatização total, transmite de forma integral a responsabilidade que antes era do Estado ao setor privado.

No campo da educação, as PPPs suscitam discussões importantes sobre a preservação do direito fundamental à educação pública, gratuita e de qualidade. Um dos principais pontos de preocupação está na fiscalização insuficiente dos materiais e serviços adquiridos de empresas privadas, como ocorre na compra de materiais didáticos e tecnológicos. A falta de critérios claros e de acompanhamento efetivo pode comprometer a qualidade do ensino e criar dependência das escolas em relação a fornecedores privados.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos concluir que a educação figura como um direito fundamental, de responsabilidade estatal e, sendo instrumento essencial para a construção de cidadãos conscientes e participativos na sociedade. Com o surgimento das políticas de privatização, o Estado se distancia dessa função e revela uma tendência estrutural: a adoção do estado mínimo e a mercantilização do direito à educação.

A privatização da educação ocorre quando funções estatais são transferidas de forma parcial ou total a entidades privadas, alegando a incapacidade do Estado de gerir de forma eficiente as escolas públicas. Essa prática transforma a educação em mercadoria, extraindo lucros e a mercantilização de um direito da população.

A ideologia neoliberal que defende a intervenção mínima do estado, a privatização de serviços públicos, o desregulamento trabalhista e a responsabilização individual. Compreendemos que a prática de transferir funções estatais para entes privados, por meio de processos de privatização ou de formas de terceirização, é impulsionada por esse modelo político-econômico.

Concluímos que o neoliberalismo instaurado em nossa sociedade favoreceu a privatização e as parcerias público-privadas, ao delegar funções e deveres do Estado a entidades privadas — um dos princípios centrais dessa teoria econômica e social. No campo do direito à educação, essa lógica mercantil pode comprometer sua disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade, além de submeter estudantes, professores e funcionários a uma lógica de eficiência que desconsidera suas especificidades. O mercado busca por números, mas eles não são suficientes para enfrentar as desigualdades históricas. A educação, portanto, deve ser compreendida e utilizada como instrumento de transformação social e de conscientização, e não como mecanismo de preservação de um sistema explorador.

REFERÊNCIAS

DERISSO, José Luis; DUARTE, Rita de Cássia. Crítica ao ideário neoliberal na educação: precarização e descaracterização da escola pública paulista. Revista Histedbr On-line, Campinas, v. 17, n. 4, p. 1169-1185, 2017

FILOSOFIA, CULTURA E POLÍTICA. O que é Neoliberalismo? Entenda a Ideologia que Redefiniu o Mundo – Filosofia Cultura Política. Disponível em: https://filosofiaculturapolitica.com.br/o-que-e-neoliberalismo/. Acesso em: 4 out. 2025.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HENRIQUE, Jhonattan. Keynesianismo: o que diz essa teoria econômica? Disponível em: https://www.politize.com.br/keynesianismo/. Acesso em ago. 2025.

MAGRINELLI MARTINEZ, F. W.; LUIZ PEREIRA, T.; FABIANA QUADROS, S. A interferência do setor privado-mercantil na formação inicial de professores: Revista Cocar, [S. l.], n. 28, 2024. Disponível em: https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/9159. Acesso em: 16 set. 2025.

OLIVEIRA, Luana Oliveira; NOGUEIRA, Flavia da Costa. O neoliberalismo na educação brasileira: Algumas reflexões (2018-2022) Itapuranga-GO, 2022. Disponível em: https://repositorio.ueg.br/jspui/bitstream/riueg/4978/2/AC21797%200011-2022.pdf. Acesso em ago. 2025.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICCI, Rudá. N. A privatização das escolas e a captura do Estado Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/opiniao/a-privatizacao-das-escolas-e-a-captura-do-estado/. Acesso em: 4 out. 2025.

SALLUM JR, B.. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Revista Tempo Social, v. 11, n. 2, p. 23–47, out. 1999.

SIGNIFICADO. Significado de Neoliberalismo (O que é, Conceito e Definição). Disponível em: https://www.significados.com.br/neoliberalismo/. Acesso em ago. 2025.

DANDO À LUZ NAS TRINCHEIRAS: A VIOLÊNCIA REPRODUTIVA COMO POLÍTICA EUGENISTA EM GAZA

Isabella Freitas Ferrás[1]
Lúcia Souza d'Aquino[2]

Palavras-chave: Direitos humanos; Direitos reprodutivos; Violência obstétrica; Palestina; Faixa de Gaza.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a analisar a violência reprodutiva como um instrumento de controle e eugenia direcionado à população palestina na Faixa de Gaza. Desde a escalada do conflito, em outubro de 2023, o cenário de guerra impôs uma crise humanitária de proporções catastróficas, caracterizada pela destruição deliberada de infraestrutura civil e, de maneira alarmante, de unidades de saúde. Em meio a um quadro de mais de 60 mil óbitos registrados até meados de 2025 (Nichols; Le Poidevin, 2025), a predominância de mulheres e crianças entre as vítimas (Farge, 2024) aponta para um

[1] Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense, com mobilidade internacional para a Università degli Studi di Ferrara (Itália). Integrante dos grupos de pesquisa CNPq Vulnerabilidades no Novo Direito Privado e Constituição, Direitos Humanos e Poder Punitivo. Correio eletrônico: isabellaferras@id.uff.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3329969841200204.
[2] Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora Adjunta no Departamento de Direito de Macaé da Universidade Federal Fluminense. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense. Líder do grupo de pesquisa CNPq Vulnerabilidades no Novo Direito Privado. Correio eletrônico: lsdaquino@id.uff.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5248033690404165.

padrão de violência que transcende o dano colateral, sugerindo uma estratégia que visa a atingir o cerne da continuidade demográfica e existencial de uma etnia sob cerco. (Doherty, 2025)

A validade e a importância dos Direitos Sexuais e Reprodutivos – um conjunto de garantias que abrangem desde o acesso à contracepção e tratamento de ISTs até os cuidados materno-infantis – são frequentemente relativizadas em cenários de conflitos armados. Contudo, a Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995 (ONU Mulheres, 1995) já estabelecia a necessidade de proteção prioritária às mulheres e jovens em contextos de conflito, reconhecendo a violência sexual como instrumento de guerra. No caso de Gaza, o ataque à saúde reprodutiva se manifesta de forma aguda na inviabilização do bem-estar físico, mental e social (Haidar, 2023).

A negação da dignidade no plano reprodutivo materializa-se na política de extermínio, uma tática que objetiva cercear a capacidade demográfica e a continuidade geracional do povo palestino. Dados alarmantes, como o aumento exponencial das taxas de mortalidade infantil e materna, bem como de abortos espontâneos e partos prematuros sob condições de subnutrição e estresse extremo, deixam de ser vistas como meras fatalidades da guerra, tornando-se evidência de uma violência intencional que atinge a capacidade de continuidade do grupo.

Neste panorama sombrio, emerge a resistência intrínseca das mulheres palestinas. Contra a narrativa da destruição e da submissão, a gestação e o parto se convertem em um ato profundamente político que desafia a aniquilação. Este artigo propõe, portanto, a discutir o caráter intencional da violência reprodutiva em Gaza e, simultaneamente, analisar como a maternidade, em meio ao colapso, se estabelece como um poderoso símbolo de recusa à extinção, afirmando a perseverança da identidade e da existência palestina.

2 DEFINIÇÃO E MARCO LEGAL INTERNACIONAL DOS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DAS MULHERES EM CONFLITOS ARMADOS

Os direitos reprodutivos são compreendidos como o conjunto de garantias que abrangem o acesso à contracepção de forma ampla, prevenção e tratamento de infecções sexualmente transmissíveis (ISTs) e engloba o direito à saúde materna e perinatal. A saúde sexual e reprodutiva, em sua plenitude, é tratada pela OMS como um estado de completo bem-estar físico, mental e social que engloba todas as funções e processos relativos ao sistema reprodutivo, traduzido na capacidade de indivíduos de usufruírem de vidas sexuais segura, de terem gestações e partos saudáveis. (World Health Organization, [s.d.])

Uma das primeiras declarações internacionais a tratar especificamente desses direitos foi a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, que apresentou como tema central "Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz" em 1995 (ONU Mulheres, 1995). O documento estabelece doze áreas críticas de preocupação, nas quais se destacam a Saúde — onde se inserem os direitos reprodutivos — e a área de Mulheres e Conflitos Armados.

No tocante aos direitos reprodutivos, o dispositivo compromete os Estados a expandirem o acesso universal à saúde reprodutiva, que inclui o planejamento familiar e os cuidados materno-infantis, reconhecendo a importância de capacitar as mulheres para que possam decidir sobre sua sexualidade e reprodução.

Ao tratar sobre o discurso de gênero em cenários de conflito, a declaração expõe que as mulheres e jovens são afetadas de modo desproporcional, ressaltando que a violência sexual é frequentemente utilizada como instrumento de guerra, expondo as mulheres a riscos acrescidos de abuso, tráfico e deslocamento. A partir desse conceito, é exigido um reforço na proteção de longo prazo e um apelo para que se apoie ativamente a participação das mulheres na construção da paz e na reconstrução pós-conflito,

garantindo que as consequências da violência — incluindo as reprodutivas — sejam abordadas de forma prioritária.

Em contextos de conflitos armados, a validade e a importância dos Direitos Humanos são frequentemente relativizadas e capturadas por narrativas que alegam um "propósito" maior para a violência, justificando-a como um mal necessário. Contudo, essa disputa de poder resulta em vidas brutalmente afetadas, nas quais as vítimas perdem a dignidade de sua existência. Embora se reconheça que todos os Direitos Humanos são inegociáveis e interligados, sem uma hierarquia rígida, o direito à vida funciona como o pilar de sustentação para todos os demais. Esse direito não se restringe à simples sobrevivência, mas exige a garantia de uma existência digna. Para grupos vulnerabilizados por conflitos, a garantia de "sobreviver" – por meio de cessar-fogos temporários, concessões de asilo ou ajuda humanitária – é, na verdade, o mínimo.

A negação da dignidade no plano reprodutivo se manifesta, de forma aguda, na inviabilização do bem-estar físico, mental e social exigido para a Saúde Reprodutiva. Quando o acesso a serviços essenciais – como o pré-natal, o parto seguro e os cuidados básicos – é deliberadamente destruído ou obstruído, a gestação e o nascimento se tornam atos de tortura. O aumento documentado de abortos espontâneos, partos prematuros e mortalidade neonatal em Gaza, sob condições de subnutrição e estresse extremo (Human Rights Council, 2025), não são meras "consequências" da guerra; são evidências de uma violência intencional que atinge a capacidade de continuidade do grupo. Quando o agente da violência nega a dignidade, transforma o corpo da mulher em campo de batalha, fazendo do sofrimento reprodutivo uma tática intencional de opressão.

3 A ATUAÇÃO DE EXTERMÍNIO DE MULHERES E CRIANÇAS COMO FERRAMENTA DE EXTINÇÃO DE UM POVO

A reprodução é o elemento fundamental para a continuidade e a existência de uma etnia, pois dela depende a construção de novas gerações de um povo. Essa centralidade torna o processo reprodutivo uma peça-chave não apenas para a sobrevivência cultural, mas também para estratégias de extermínio ou controle demográfico direcionadas a dizimar um grupo. Portanto, a violência reprodutiva em Gaza deve ser entendida como um ataque que não visa apenas às mulheres em seu plano individual, mas que se projeta sobre o futuro da população palestina como um todo.

Dados de setembro de 2024 indicavam que mais de 34 mil palestinos haviam sido mortos pela ofensiva israelense desde o agravamento da guerra, dos quais 70% eram mulheres e crianças (Misleh, 2024). A escalada da violência se manteve e, em julho de 2025, o número total de óbitos ultrapassou a marca de 60 mil (Nichols; Le Poidevin, 2025). As informações apontam que não apenas os bombardeios diretos, mas principalmente a privação de recursos básicos – como água, alimentos e assistência médica – têm sido o fator decisivo para o crescimento vertiginoso desse índice, uma vez que as taxas de fome, desnutrição e doenças também têm crescido exponencialmente entre a população sob cerco (Human Rights Council, 2025).

A tese de que a violência contra mulheres e a destruição de infraestrutura têm uma função além do dano colateral surge a partir da análise da necropolítica reprodutiva, que atua ao cercear a capacidade demográfica e a continuidade geracional do povo palestino. A negação do Direito à Reprodução Segura manifesta-se diretamente nas ações militares e nas políticas de bloqueio que impedem a entrada de recursos vitais. Ao destruir maternidades e centros de saúde, impedir o acesso a medicamentos, anestésicos e insumos básicos, e ao submeter gestantes e recém-nascidos a níveis letais de estresse e desnutrição, o Estado de Israel transforma o ciclo de gestação e parto em uma sentença de sofrimento.

A evidência dessa intencionalidade é reforçada pelo crescimento exponencial das taxas de mortalidade infantil e materna, bem como de abortos espontâneos e partos prematuros, conforme detalhado nos dados de saúde da Faixa de Gaza. O aumento de óbitos nessas categorias, combinado com a crise de desnutrição que afeta uma em cada quatro mulheres grávidas atendidas pelo MSF, sugere um mecanismo explícito de extermínio velado (Médicos Sem Fronteiras, 2025b). A privação alimentar, a inviabilidade de tratamentos e o ambiente de violência constante resultam em um colapso biológico que atinge o elo mais vulnerável da cadeia geracional. Dessa forma, a morte materna e neonatal, ou a inviabilização de um nascimento saudável, deixam de ser vistas como meras fatalidades da guerra e passam a ser interpretadas como indicadores de uma estratégia que visa a impedir a renovação demográfica.

4 O COLAPSO DA SAÚDE MATERNA E A DESNUTRIÇÃO COMO ARMA

O cenário de destruição causado pela guerra é sempre impactante. Contudo, o que vem ocorrendo em Gaza apresenta detalhes ainda mais assustadores. É comum que os hospitais sejam poupados dos bombardeios, a fim de garantir assistência médica à população; no entanto, em Gaza, as instalações de saúde se tornaram alvo. De acordo com a coordenadora do Médicos Sem Fronteira (MSF) em Jerusalém Oriental, Damares Giuliana, 94% dos hospitais de Gaza estão fora de funcionamento, seja por bombardeios diretos, seja por terem sido esvaziados, e os 6% restantes também foram danificados (Campos, 2025).

A Comissão de Inquérito Internacional Independente sobre o Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental e Israel, documentou que hospitais carecem de suprimentos básicos — como analgésicos, anestesia e antibióticos —, tornando a gestão da dor e a prevenção de infecções um desafio quase intransponível. A ausência de testes laboratoriais confiáveis e de cuidados obstétricos adequados levou a um aumento de complicações evitáveis, incluindo infecções vaginais que podem resultar em partos

prematuros, abortos espontâneos e infertilidade. Consequentemente, as mulheres palestinas têm sido forçadas a dar à luz com pouco ou nenhum apoio médico, elevando drasticamente o risco de lesões permanentes e morte para elas e seus bebês. (Human Rights Council, 2025)

Relatórios da UNRWA (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente), OMS e UNICEF indicam que dezenas de milhares de gestantes estão desnutridas, desidratadas e gravemente anêmicas, uma condição que aumenta a suscetibilidade a doenças maternas como pré-eclâmpsia e hemorragia, elevando o risco de morte. De acordo com dados do UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas), em 19 mai. 2025, quase 11.000 gestantes estavam em risco de carestia, que a é fase mais grave da crise de fome, correndo risco de vida imediato devido à inanição e à consequente falência dos sistemas orgânicos (Human Rights Council, 2025). Para as mulheres grávidas e lactantes, a falta de acesso a alimentos e água potável, somada aos múltiplos deslocamentos e ao luto, agravou o estresse e a ansiedade, impactando diretamente sua capacidade de lactação e a saúde de seus recém-nascidos. (Fano, 2024)

No final de setembro, a Organização MSF anunciou que estava sendo forçada a suspender atividades na Cidade de Gaza em meio à intensificação dos ataques israelenses, passando a atender apenas nas regiões sul e central da Faixa de Gaza (Médicos Sem Fronteiras, 2025c). Essa paralisação forçada, somada à destruição da infraestrutura de saúde, resulta em consequências devastadoras para os grupos mais vulneráveis, sobretudo mulheres grávidas, puérperas e recém-nascidos. A inviabilização do sistema de saúde é particularmente crítica nas unidades de terapia intensiva neonatais (UTI), onde a escassez de recursos força, por exemplo, bebês prematuros a compartilharem incubadoras no Hospital Al-Helou, no Norte de Gaza, elevando drasticamente os riscos de infecção e morte (Médicos Sem Fronteiras, 2025a).

Além da falta de equipamentos e instalações, essa situação catastrófica é agravada pela crise alimentar induzida pelo cerco. Relatórios do próprio MSF indicam que

uma em cada quatro crianças e mulheres grávidas atendidas pela organização está sofrendo de desnutrição. A impossibilidade de acesso à nutrição adequada, à higiene básica e a medicamentos transforma o ciclo de gestar e dar à luz em uma sentença de sofrimento e morte. (Médicos Sem Fronteiras, 2025b)

5 O DOMÍNIO SOBRE CORPOS FEMININOS COMO REFLEXO DO PATRIARCADO

Em "A Guerra Não Tem Rosto de Mulher", Svetlana Alexiévitch (2016) traz à luz a narrativa das mulheres que lutaram na Segunda Guerra Mundial, revelando uma dimensão do conflito marcada por sentimentos, cheiros, detalhes do cotidiano e uma dor que transcende a narrativa de heroísmo masculina. A crítica da autora aponta que "Tudo o que sabemos da guerra conhecemos por uma 'voz masculina'", um paradigma histórico que se reproduz de forma evidente e trágica no conflito palestino.

A tomada de decisão acerca da guerra reflete os aspectos sociais que reforçam o patriarcado e culminam na vitimização desproporcional das mulheres. Estas perdem não apenas suas vidas, mas também a vida de seus filhos, evidenciando as consequências diretas das escolhas militares e políticas centradas em esferas de poder majoritariamente masculinas. Dessa forma, o conflito se estabelece como um vetor que exacerba a opressão de gênero, tornando o corpo e a capacidade reprodutiva da mulher um campo direto de dominação e sofrimento.

Os relatos da violência obstétrica em Gaza são chocantes e difíceis de digerir, mas também são extremamente necessários para expor a terrível realidade enfrentada por essas mulheres. Segundo a ONU News, existem casos de mulheres parindo por meio de cirurgias cesarianas sem o uso de anestesia e devido à sobrecarga dos hospitais, têm alta três horas após a cirurgia. (UNICEF, 2024)

Ainda após o nascimento, as puérperas e lactantes continuam enfrentando enormes obstáculos, uma vez que estas mães estão fracas demais para amamentar e mesmo com a distribuição de fórmulas pela UNICEF, aproximadamente 135 mil crianças

com menos de dois anos de idade encontram-se atualmente em risco iminente de desnutrição grave (UNICEF, 2024). Um dos relatos mais chocantes em meio à bibliografia deste artigo foi a entrevista concedida pela Dra. Nada Abu Alrub ao jornal news.com.au, em que ela conta ter realizado uma cesariana de emergência em uma mulher grávida de nove meses que havia sido decapitada, conseguindo salvar a bebê (Chung, 2025). Nesse contexto sombrio, não se pode equiparar o parto a “dar à luz”.

Atuando como coordenadora de emergência de MSF em Gaza, Pascale conversou com pacientes na maternidade do Hospital Al-Emirati em Rafah, onde as mulheres recebem cuidados pós-parto enquanto lidam com o estresse constante dos bombardeios, o deslocamento e a incerteza do futuro. Uma das mulheres deslocadas, cuja família teve a casa e a rua em Jabalia reduzidas a escombros, deu à luz uma linda menina. Visivelmente cansada, pálida e necessitando de suplementos de ferro e vitamina C, ela expressava a extrema vulnerabilidade após o parto em condições precárias. Embora a mãe ainda não tivesse escolhido um nome para o bebê, sua sogra manifestou o desejo de que a recém-nascida fosse chamada "Salam", palavra árabe que significa "Paz". Esse gesto reflete o profundo anseio de todo um povo pelo que foi negado em meio ao conflito em Gaza. (Rogeret, 2024)

6 GESTAÇÃO E NASCIMENTO COMO ATOS DE RESISTÊNCIA

Com base nas informações expostas, fica evidente a intencionalidade estratégica dos ataques do Estado de Israel, que direciona bombardeios a hospitais e limita o acesso a suprimentos básicos, resultando na vitimização desproporcional de mulheres e crianças. Em contraponto a essa violência sistemática, urge a resistência encarnada pelas mulheres palestinas que, em meio ao cenário catastrófico, sustentam suas gestações e trazem ao mundo o que se configura como um sopro vital de afirmação do povo palestino. (Paula, 2024)

A maternidade ultrapassa a esfera privada e se eleva a um símbolo de recusa à extinção cultural, étnica e territorial de um povo. A reprodução é o elemento fundamental para a continuidade e a existência de uma etnia, pois dela depende a construção de novas gerações. Ao sustentarem a capacidade de gerar vida, as mulheres preservam identidades, histórias e vínculos que o conflito tenta apagar, garantindo a memória e a persistência da comunidade. O próprio corpo da mulher palestina transforma-se, assim, em um campo de disputa e resistência, expressando a vulnerabilidade imposta pela guerra, mas, sobretudo, a força de manter a esperança e a identidade comunitária. (Teles, 2023)

A violência reprodutiva e a restrição de suprimentos essenciais, somadas à destruição de infraestrutura hospitalar, demonstram uma estratégia que visa ao controle demográfico e à negação do direito à vida segura. Contra essa política de extermínio, o ato de gestar e parir é inerentemente político, configurando-se como um desafio direto à lógica que busca aniquilar a existência de seu povo. Essa escolha por trazer vida ao mundo sob condições extremas subverte o desespero e reforça o compromisso inabalável com o futuro.

Desse modo, a luta pela sobrevivência do povo ganha uma dimensão crucial na ação das mulheres. Mesmo enfrentando os riscos de carestia, desnutrição e partos inseguros — condições que podem levar à morte da mãe e do bebê —, elas ativamente continuam a lutar pela sua sobrevivência, de seus filhos e, consequentemente, de seu povo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência sofrida pelas mulheres em Gaza, especialmente no âmbito da saúde reprodutiva, não pode ser reduzida a um dano colateral do conflito. Pelo contrário, o ataque sistemático a hospitais, a privação de suprimentos básicos e a consequente indução à desnutrição e a partos inseguros se configuram como uma estratégia

intencional que estabelece uma violenta política eugenista. Essa política visa a cercear a capacidade de renovação demográfica do povo palestino, utilizando o corpo e a saúde da mulher como instrumentos de controle e opressão. A destruição da infraestrutura e a limitação de recursos vitais transformam a gestação em uma sentença de sofrimento, como evidenciado pelos chocantes relatos de cirurgias sem anestesia e pela perda trágica de recém-nascidos, simbolizando a falência da dignidade humana. (Bordallo, 2024)

A análise da guerra sob a perspectiva de gênero, como sugerido por Svetlana Alexiévitch, é crucial para iluminar essa realidade. Ao sustentar que a história dos conflitos é contada por uma "voz masculina", a autora convida a resgatar as narrativas femininas, que em Gaza se traduzem na experiência da vitimização de mulheres e crianças. O fato de a tomada de decisão sobre a guerra refletir e reforçar o patriarcado expõe as mulheres aos riscos mais extremos, transformando o corpo em um campo de disputa. A violência obstétrica e a crise humanitária tornam aguda essa opressão, fazendo do nascimento, que deveria ser um momento de celebração, um evento de risco catastrófico.

Não obstante a crueldade do cerco e da fome, o artigo destaca a resistência das mulheres palestinas. Em um cenário de colapso, gestar e dar à luz é um ato profundamente político, uma contestação direta à lógica que busca aniquilar a existência. Ao manterem suas gestações, essas mães não apenas preservam a continuidade de sua etnia, mas também reforçam a identidade e a memória que o conflito tenta apagar.

Em última análise, as conclusões deste trabalho clamam por uma resposta contundente da comunidade internacional. É urgente que a violência reprodutiva e o colapso do sistema de saúde em Gaza sejam reconhecidos como graves violações dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. A proteção das mulheres e crianças deve ser tratada como prioridade inegociável para a reconstrução de um futuro digno.

REFERÊNCIAS

ALEKSIÉVITCH, Svetlana. **A guerra não tem rosto de mulher**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

BORDALLO, Emanuelle. Guerra no Oriente Médio: 1 ano com cesáreas sem anestesia e recém-nascidos subnutridos, palestinas pagam alto preço. **O Globo**, 8 out. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/10/08/guerra-no-oriente-medio-1-ano-com-cesareas-sem-anestesia-e-recem-nascidos-subnutridos-palestinas-pagam-alto-preco.ghtml. Acesso em: 3 out. 2025.

CAMPOS, Ana Cristina. Médicos Sem Fronteiras: 94% dos hospitais de Gaza estão destruídos. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 27 jun. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-06/medicos-sem-fronteiras-94-dos-hospitais-de-gaza-estao-destruidos. Acesso em: 3 out. 2025.

CHUNG, Frank. Australian doctors describe giving C-section to beheaded mother. **News.com.au**, 21 set. 2025. Disponível em: https://www.news.com.au/world/middle-east/csection-on-a-beheaded-lady-aussie-doctors-describe-horror-conditions-at-gaza-hospital/news-story/fef9379380c233530524fe331aa5d521. Acesso em: 3 out. 2025.

DOHERTY, Ben. 'No means of escape': Chris Sidoti on how slaughter in Gaza compares with other genocides. **The Guardian**, 1 out. 2025. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2025/oct/01/mass-slaughter-gaza-stands-apart-other-genocides-chris-sidoti-people-cannot-escape. Acesso em: 3 out. 2025.

FANO, Alejandra Mateo. Gaza: o terror da gestação, do parto e da maternidade em uma terra devastada. **Revista Ópera**, São Paulo, 21 abr. 2024. Disponível em: https://revistaopera.operamundi.uol.com.br/2024/04/21/gaza-o-terror-da-gestacao-do-parto-e-da-maternidade-em-uma-terra-devastada/. Acesso em: 1 maio 2025.

FARGE, Emma. Quase 70% dos mortos na guerra de Gaza são mulheres e crianças, diz ONU. **CNN Brasil**, 08 nov. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/quase-70-dos-mortos-na-guerra-de-gaza-sao-mulheres-e-criancas-diz-onu/. Acesso em: 3 out. 2025.

HAIDAR, Dalia. Como é dar à luz em Gaza em meio a bombardeios. **BBC News Brasil**, 26 mar. 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c1v9l5rqqv2o. Acesso em: 3 out. 2025.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Human Rights Council, 16 set. 2025.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Bebês prematuros dividem incubadoras na UTI neonatal do hospital Al-Helou no norte de Gaza. MSF Brasil, 23 jul. 2025. Disponível em: https://www.msf.org.br/noticias/bebes-prematuros-dividem-incubadoras-na-uti-neonatal-do-hospital-al-helou-no-norte-de-gaza/. Acesso em: 3 out. 2025.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Gaza: uma em cada quatro crianças e grávidas atendidas por MSF tem desnutrição. MSF Brasil, 24 jul. 2025. Disponível em: https://www.msf.org.br/noticias/gaza-uma-em-cada-quatro-criancas-e-gravidas-atendidas-por-msf-esta-com-desnutricao/. Acesso em: 3 out. 2025.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Médicos Sem Fronteiras é forçada a suspender atividades na Cidade de Gaza em meio à intensificação dos ataques israelenses. MSF Brasil, 26 set. 2025. Disponível em: https://www.msf.org.br/noticias/medicos-sem-fronteiras-e-forcada-a-suspender-atividades-na-cidade-de-gaza-em-meio-a-intensificacao-dos-ataques-israelenses/. Acesso em: 3 out. 2025.

MISLEH, Soraya. 'Ecoar as vozes das mulheres palestinas para que todas sejamos livres'. Brasil de Fato, São Paulo, 8 mar. 2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/03/08/ecoar-as-vozes-das-mulheres-palestinas-para-que-todas-sejamos-livres/. Acesso em: 3 out. 2025.

NICHOLS, Michelle; LE POIDEVIN, Olivia. Número de palestinos mortos por ataques de Israel em Gaza ultrapassa 27 mil, diz Ministério da Saúde. CNN Brasil, 7 fev. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/numero-de-palestinos-mortos-em-gaza-ultrapassa/. Acesso em: 3 out. 2025.

ONU MULHERES. Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. ONU Mulheres, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim1.pdf. Acesso em: 3 out. 2025.

ONU MULHERES. Planeta 50-50 em 2030. ONU Mulheres, [s.d.] Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/. Acesso em: 3 out. 2025.

PAULA, Marcela Magalhães de. O silencioso e importante papel das mulheres na resistência palestina. Jacobin, 22 mar. 2024. Disponível em:

https://jacobin.com.br/2024/03/o-silencioso-e-importante-papel-das-mulheres-na-resistencia-palestina/. Acesso em: 3 out. 2025.

ROGERET, Pascale Coissard. Gaza: histórias de pacientes atendidas na maternidade do Hospital Al-Emirati. MSF Brasil, 19 jan. 2024. Disponível em: https://www.msf.org.br/noticias/gaza-historias-de-pacientes-atendidas-na-maternidade-do-hospital-al-emirati/. Acesso em: 3 out. 2025.

TELES, Bárbara Caramuru. "La resistência palestina es mujer y está furiosa": palestinidades em diáspora a partir dos marcadores sociais de diferença: um olhar interseccional. 2023. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

UN WOMEN. UN Women estimates over 28,000 women and girls killed in Gaza since October 2023. UN Women, 19 maio 2025. Disponível em: https://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2025/05/un-women-estimates-over-28000-women-and-girls-killed-in-gaza-since-october-2023. Acesso em: 3 out. 2025.

UNICEF. 'Horrores inimagináveis': mais de 50.000 crianças supostamente mortas ou feridas na Faixa de Gaza. UNICEF Brasil, 27 maio 2025. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/horrores-inimaginaveis-mais-de-50000-criancas-supostamente-mortas-ou-feridas-na-faixa-de-gaza. Acesso em: 3 out. 2025.

UNICEF. Unicef: Em Gaza, mais de 20 mil bebês nasceram “em um inferno”. UN News, 19 jan. 2024. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2024/01/1826502. Acesso em: 3 out. 2025.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. The Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel. United Nations Human Rights Council, [s.d.] Disponível em: https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-israel/index. Acesso em: 5 out. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Sexual and reproductive health and rights. World Health Organization, [s.d.] Disponível em: https://www.who.int/health-topics/sexual-and-reproductive-health-and-rights. Acesso em: 3 out. 2025.

DOENÇAS CRÔNICAS E TELEMEDICINA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO CUIDADO

Rodrigo Luiz Deloss Hepp[1]
Davide Carlo Cerutti[2]
Janaína Rigo Santin[3]

Palavras-chave: cuidado continuado, doenças crônicas; saúde; telemedicina.

INTRODUÇÃO

A telemedicina se destaca, na atualidade, como um recurso essencial para o acompanhamento e tratamento de doenças crônicas, visto que amplia o acesso à saúde e aprimora a qualidade da assistência médica ao paciente. A Organização Mundial da Saúde conceitua a telemedicina como: "a Prestação de serviços de saúde a distância, por todos os profissionais de saúde que utilizam tecnologias da informação e comunicação para o intercâmbio de informações válidas para diagnóstico, tratamento e prevenção de doenças e lesões, pesquisa e avaliação" (WHO, 2010). Essa definição enfatiza como tal tecnologia pode transformar o manejo de doenças crônicas, as quais demandam

[1] Acadêmico de Medicina da Universidade de Passo Fundo; Bolsista PIBIC/ CNPq; 199262@upf.br; http://lattes.cnpq.br/6883665828545125
[2] Doutor em direito pela Universidade de Lousanna, Suíça. Docente da Università dela Svizzera Italiana,na Suíça; Correio eletrônico: davide.cerutti@usi.ch; http://lattes.cnpq.br/7107034761443722
[3] Doutora em Direito pela UFPR, estágio pós doutoral pela Universidade de Lisboa, Mestre em Direito pela UFSC. Advogada e Professora titular da UPF, vinculada ao programa de Mestrado em Direito e Mestrado e Doutorado em História. Correio eletrônico: janainars@upf.br;

acompanhamento constante, promovendo a democratização do cuidado e refletindo uma maior qualidade de vida para os pacientes (Virgínia et al., 2023).

As doenças crônicas são definidas como condições que duram um ano ou mais e exigem atenção médica contínua ou limitam atividades da vida diária ou ambos, como diabetes, doenças cardiovasculares e doenças congênitas (Goodman et al., 2013). Nesse sentido, a telemedicina atraiu considerável interesse como um meio ampliado e facilitado de acesso a cuidados em saúde em condições de longa duração (Mclean et al., 2013).

Publicações recentes associaram monitorização remota e teleconsultas em pacientes com insuficiência cardíaca a uma redução no risco de mortalidade relacionada ao sistema cardiovascular, corroborando a telemedicina como potencial redutor da hospitalização de curto prazo relacionada a problemas cardiovasculares e o risco de mortalidade entre pacientes com insuficiência cardíaca (KUAN et al., 2022). Uma revisão sistemática da Biblioteca Cochrane que comparou 41 estudos e abrangeu 12.947 participantes evidenciou que os programas de telemonitoramento domiciliar para pessoas com insuficiência cardíaca reduzem a mortalidade por todas as causas em 13% e a hospitalização em 15% (Inglis et al., 2015).

Além disso, uma revisão sistemática e meta-análise realizada em 2014 com o objetivo de avaliar a eficácia clínica da aplicação da telemedicina em pacientes com DM2 revisou 35 ensaios clínicos randomizados e revelou uma redução estatisticamente relevante de hemoglobina glicada (HBa1c) no grupo intervenção (Zhai et al., 2014), validando a eficácia da telemedicina no manejo de doenças crônica.

Embora pesquisadores situem o surgimento da telemedicina no final do século XX, ela ainda é considerada uma prática relativamente recente, ainda enfrentando desafios técnicos, éticos, regulatórios e culturais (Maldonado; Marques; Cruz, 2016). Entretanto, é importante destacar que o aumento da prevalência de doenças crônicas, associadas às condições da vida moderna e ao envelhecimento populacional justificam sua adoção e uso em benefício da melhora da qualidade de vida (WHO, 2014).

Este estudo busca proporcionar uma visão ampla sobre a telemedicina no acompanhamento de doenças crônicas, ressaltando as repercussões clínicas para a melhoria dos resultados dos pacientes e qualidade de vida.

METODOLOGIA

O presente estudo constitui-se uma revisão de literatura acerca do uso de recursos em telessaúde e telemedicina no acompanhamento de doenças crônicas. Para realização do estudo, foi empregada a metodologia de revisão integrativa, utilizando as bases de dados US National Library of Medicine (PubMed), Scientific Eletronic Library Online (SciELO) e Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), sendo empregados os descritores “telemedicine” e “telehealth” com o operador booleano OR, intersectados com o termo “chronic disease”, com o operador AND. A busca foi realizada nos idiomas português, inglês e espanhol, com data de publicação de 2015 à 2024. A pesquisa foi conduzida no período de outubro de 2024 à fevereiro de 2025, sendo realizado uma seleção e extração de dados por meio da leitura de títulos e resumos de diversas produções para identificar artigos com potencial para inclusão.

RESULTADOS

O impacto das intervenções em telemedicina no acompanhamento e manejo de doenças crônicas tem sido documentado por estudos recentes, no qual as teleconsultas e o telemonitoramento são os métodos de mais comumente utilizados (Ma et al., 2022). Globalmente, aproximadamente um em cada três adultos sofre de múltiplas condições crônicas (Hajat; Stein, 2018).

Um estudo de meta-análise de Ma et al (2022) revelou que o índice de hemoglobina glicada (HbA1c) dos pacientes com DM2 melhorou após 12 meses de intervenção através de teleconsultas e telemonitoramento. O estudo de TIMPEL et al.

(2020) avaliou 13 meta-análises em pacientes DM1 e DM2 e constatou reduções médias estatisticamente significativas nos níveis HbA1c nos pacientes em intervenção de telemedicina, variando entre-0,12% e-0,86% nos pacientes DM1, e de-0,01% à-1,13% em pacientes DM2 (Timpel et al., 2020). Evidencia-se que a telemedicina obteve efeito positivo no gerenciamento de diabetes (Ma et al., 2022), no entanto avaliações adicionais de aplicabilidade e amplo uso ainda são necessárias (Hanlon et al., 2017).

Em pacientes hipertensos foi observado uma diminuição na pressão arterial sistólica quando a consulta por telemedicina e o método de telemonitoramento foram usados (Ma et al., 2022). Em um estudo de 3 meta-análises que incluíram pacientes hipertensos, foi constatado uma redução média geral significativa na pressão arterial sistólica (−3,8 mmHg, IC de 95% −5,63 a −2,06; P = 0,001) e na pressão arterial diastólica (−2,1 mmHg, IC de 95% −3,51 a −0,65; P < 0,05), revelando uma redução maior em abordagens maiores que 6 meses (Timpel et al., 2020). O telemonitoramento na insuficiência cardíaca foi associado a uma redução estatisticamente significativa no número total de hospitalizações e mortes por todas as causas em uma meta-análise que verificou 29 estudos (Zhu; Gu; Xu, 2019).

Em relação a asma, não foram constatadas diminuição significativa no uso do departamento de emergência ou hospitalização em períodos de até 3 meses, mas evidencia-se uma redução significativa nas hospitalizações em comparação com o tratamento usual em períodos de 12 meses, nesse sentido os benefícios seriam improváveis na asma leve, mas casos com maior risco de hospitalização podem se beneficiar (Hanlon et al., 2017).

Já na Doença Pulmonar Obstrutiva Crônica (DPOC), um estudo randomizou 120 participantes e demonstrou que as taxas de incidência de hospitalizações e apresentações no departamento de emergência foi menor no grupo de aplicou recursos de telessaúde na reabilitação dos pacientes, concluindo que a telerreabilitação de longo prazo para DPOC é bem-sucedida na redução de readmissões hospitalares e pode ser utilizada como estratégias no manejo da doença (Paolo Zanaboni et al., 2022).

Acerca da eficácia clínica, a literatura demonstrou que a telemedicina pelo menos tão eficaz quanto o atendimento presencial, e as avaliações de custo-eficácia consideraram a telemedicina tão econômica quanto ou mais econômica que a abordagem e recursos convencionais. Algumas revisões buscaram a aceitação dos pacientes em relação a aplicação da telemedicina e constataram uma alta aceitação, sendo as barreiras mais comuns à implementação a usabilidade e falta de recursos tecnológicos (Eze; Mateus; Cravo Oliveira Hashiguchi, 2020).

Por fim, a telemedicina é eficaz no gerenciamento do controle glicêmico da diabetes, reduzir a mortalidade e a hospitalização devido à insuficiência cardíaca crônica, hipertensão arterial, doenças pulmonares e outras condições crônicas, também aumentando a adesão à medicação em pacientes (Ma et al., 2022). A revisão também concluiu que mesmo com relato de altos níveis de aceitação e satisfação dos pacientes com as intervenções de telemedicina, barreiras importantes para um uso mais amplo permanecem, como recursos tecnológicos e instrumentos legais (Eze; Mateus; Cravo Oliveira Hashiguchi, 2020).

DISCUSSÃO

A aplicação de recursos de telemedicina tem se consolidado como uma estratégia inovadora e eficaz no acompanhamento de pacientes com doenças crônicas, oferecendo vantagens substanciais no que tange à continuidade do cuidado e otimização dos recursos de saúde (Alvarez et al., 2021), sendo teleconsulta um dos métodos de intervenção mais empregados (Ma et al., 2022).

Os resultados deste estudo revelam a telemedicina é como um meio eficaz na assistência médica ao paciente com patologias crônicas, já que demonstrou benefícios significativos para o controle glicêmico, controle da pressão arterial e manejo de doenças pulmonares crônicas, não somente melhorando os desfechos de saúde, mas também contribuindo para a redução de internações e prevenção de complicações (Timpel et al.,

2020); (Ma et al., 2022); (Paolo Zanaboni et al., 2022); (Zhu; Gu; Xu, 2019); (Hanlon et al., 2017).

Assim, a aplicação da telessaúde é validada como instrumento conveniente e oportuno na assistência a pacientes crônicos, uma vez que além dos fatores clínicos benéficos já apresentados, tem potencial para reduzir custos em saúde (Zhai et al., 2014).

As evidências apresentadas indicam que a adesão ao tratamento apresenta melhoria com o suporte da telemedicina, no qual o acesso a saúde é ampliado e conveniente, requerendo menos tempo e recursos, caracterizando-se um meio eficaz e funcional. Nesse âmbito, grande potencial é observado em áreas rurais e remotas, no qual a telemedicina pode superar adversidades geográficas e melhorar o acesso aos cuidados em saúde a essa população, beneficiando, inclusive, pacientes com mobilidade reduzida ou condições de saúde debilitantes (Chu et al., 2021).

O telemonitoramento, através de dispositivos remotos, possibilita um acompanhamento em tempo real dos parâmetros clínicos, auxiliando a tomada de decisão em intervenções precoces e aumentando a eficácia do manejo de doenças como diabetes, hipertensão arterial e enfermidades respiratórias crônicas. Por conseguinte, reduz o número de visitas e internações hospitalares. Logo, recursos médicos escassos podem ser usados de forma eficaz (Ma et al., 2022)

Desafios ainda são encontrados para a ampla implementação desses recursos, principalmente no que tange ao acesso às tecnologias. Limitações na infraestrutura digital ainda restringem o alcance desses mecanismos em áreas remotas e rurais, fato que impede a universalização do acesso (Disler; Glenister; Wright, 2020). Desse modo, faz-se necessário políticas de incentivo à democratização da conectividade e à capacitação digital dos usuários.

Diante dessas considerações, fica evidente que, apesar dos desafios, a telemedicina representa um avanço na abordagem das doenças crônicas, promovendo um cuidado acessível, eficiente e centrado no paciente (Ma et al., 2022); (Eze; Mateus; Cravo Oliveira Hashiguchi, 2020). Assim, a continuidade das pesquisas nessa área será

crucial para aperfeiçoar as estratégias existentes e expandir os benefícios da telemedicina (hanlon et al., 2017), que possui um potencial benéfico para grande parcela da população global, já que é alta a prevalência dessas doenças crônicas na população em geral (Hajat; Stein, 2018).

Por fim, é preciso ressaltar que a telemedicina não substitui medidas convencionais e pessoais do contato e relação médico-pacientes em consultas, atendimentos e acompanhamentos, mas figura como um meio complementar às práticas médicas, auxiliando o desempenho em saúde dos pacientes na era da informação (Hanlon et al., 2017), sendo uma medida tão eficaz quanto o atendimento presencial (Eze; Mateus; Cravo Oliveira Hashiguchi, 2020).

CONCLUSÃO

Conforme exposto, a telemedicina revela-se um meio eficaz e econômico para o acompanhamento de pacientes com doenças crônicas, proporcionando benefícios para o manejo de diabetes, hipertensão arterial, insuficiência cardíaca, doenças pulmonares crônica e outras. Assim, ao mesmo tempo que acarreta redução de hospitalizações e complicações, também otimiza os recursos do sistema de saúde.

A telemedicina possui grande potencial de transformar o sistema de saúde e desfechos em saúde da população. No entanto, ajustes ainda se fazem necessários para garantir o acesso aos serviços. Pesquisas futuras necessitam avaliar as melhores técnicas para a integração da telemedicina com os cuidados convencionais em saúde, bem como determinação de outros possíveis impactos. Desse modo, será possível aprimorar continuamente essa modalidade de atendimento e consolidá-la como um componente essencial dos sistemas de saúde modernos.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, P. et al. Chronic disease management in heart failure: focus on telemedicine and remote monitoring. **Reviews in Cardiovascular Medicine**, v. 22, n. 2, p. 403, 2021.

CHU, C. et al. Rural telemedicine use before and during the COVID-19 pandemic: A repeated cross-sectional study (Preprint). **Journal of Medical Internet Research**, v. 23, n. 4, 5 jan. 2021.

DISLER, R.; GLENISTER, K.; WRIGHT, J. Rural chronic disease research patterns in the United Kingdom, United States, Canada, Australia and New Zealand: a systematic integrative review. **BMC Public Health**, v. 20, n. 1, 24 maio 2020.

EZE, N. D.; MATEUS, C.; CRAVO OLIVEIRA HASHIGUCHI, T. Telemedicine in the OECD: An umbrella review of clinical and cost-effectiveness, patient experience and implementation. **Plos One**, v. 15, n. 8, p. e0237585, 13 ago. 2020.

GOODMAN, R. A. et al. Defining and Measuring Chronic Conditions: Imperatives for Research, Policy, Program, and Practice. **Preventing Chronic Disease**, v. 10, n. 10, 25 abr. 2013.

HANLON, P. et al. Telehealth Interventions to Support Self-Management of Long-Term Conditions: A Systematic Metareview of Diabetes, Heart Failure, Asthma, Chronic Obstructive Pulmonary Disease, and Cancer. **Journal of Medical Internet Research**, v. 19, n. 5, 2017.

HAJAT, C.; STEIN, E. The Global Burden of Multiple Chronic conditions: a Narrative Review. **Preventive Medicine Reports**, v. 12, n. 1, p. 284–293, 19 out. 2018.

INGLIS, S. C. et al. Structured telephone support or non-invasive telemonitoring for patients with heart failure. **Cochrane Database of Systematic Reviews**, n. 10, 31 out. 2015.

KUAN, P. X. et al. Efficacy of telemedicine for the management of cardiovascular disease: a systematic review and meta-analysis. **The Lancet Digital Health**, v. 4, n. 9, p. e676–e691, 1 set. 2022.

MA, Y. et al. Telemedicine application in patients with chronic disease: a systematic review and meta-analysis. **BMC Medical Informatics and Decision Making**, v. 22, n. 1, 19 abr. 2022.

MALDONADO, J. M. S. DE V.; MARQUES, A. B.; CRUZ, A. Telemedicine: challenges to dissemination in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. suppl 2, 2016.

MCLEAN, S. et al. The Impact of Telehealthcare on the Quality and Safety of Care: A Systematic Overview. **PLoS ONE**, v. 8, n. 8, p. e71238, 19 ago. 2013.

PAOLO ZANABONI et al. Long-term Telerehabilitation or Unsupervised Training at Home for Patients with Chronic Obstructive Pulmonary Disease: A Randomized Controlled Trial. **American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine**, v. 207, n. 7, p. 865–875, 8 dez. 2022.

TIMPEL, P. et al. Mapping the Evidence on the Effectiveness of Telemedicine Interventions in Diabetes, Dyslipidemia, and Hypertension: An Umbrella Review of Systematic Reviews and Meta-Analyses. **Journal of Medical Internet Research**, v. 22, n. 3, p. e16791, 18 mar. 2020.

VIRGÍNIA, A. et al. **Telehealth for children and adolescents with chronic pulmonary disease**: systematic review. v. 42, p. e2024111–e2024111, 1 jan. 2023.

WORLD Health Organization. (2010). Telemedicine: opportunities and developments in Member States: **report on the second global survey on eHealth**. Geneva: World Health Organization.

WORLD Health Organization. (2014). **Global Status Report on noncommunicable diseases**. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/148114/9789241564854_eng.pdf?sequence=1.

ZHAI, Y. et al. Clinical- and Cost-effectiveness of Telemedicine in Type 2 Diabetes Mellitus. **Medicine**, v. 93, n. 28, p. e312, dez. 2014.

ZHU, Y.; GU, X.; XU, C. Effectiveness of telemedicine systems for adults with heart failure: a meta-analysis of randomized controlled trials. **Heart Failure Reviews**, v. 25, 24 maio 2019.

A PLATAFORMIZAÇÃO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLE: NOVAS FACES DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO FEMININO

Mariane Pereira Rodrigues[1]
Wanise Cabral Silva[2]
Ludmila Rodrigues Antunes[3]

Palavras-chave: Trabalho doméstico feminino; Informalidade; Precariedade; Trabalho nas Plataformas

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a temática da uberização, ou do trabalho realizado e mediado por plataformas digitais, mais conhecido na literatura inicial como uberização ou plataformização no contexto do trabalho doméstico no Brasil. O termo uberização explicita nosso entendimento, semelhante ao de Pochmann entre outros autores, que busca evitar uma generalização e pasteurização equivocada do termo. Marcio Pochmann (2016) refere-se à uberização como a emergência de um novo

[1] Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ). Assistente Social e graduanda de Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Correio eletrônico: marianerodrigues@id.uff.br; Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8535054643837339.
[2] Professora Associada IV da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Correio eletrônico: wanisecabral@id.uff.br; Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/5790995341120597.
[3] Professora Associada III da Faculdade de Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF). Correio eletrônico: ludmilaa@id.uff.br, Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/9402701036391496.

padrão de organização do trabalho – após o Fordismo e o Toyotismo – caracterizado pela autonomização dos contratos de trabalho e que, dependendo da resistência dos movimentos contestatórios, pode se generalizar. Consabidamente, o trabalho doméstico é historicamente estruturado na desigualdade de classe, raça e gênero, enraizado na herança de um passado escravocrata superado, cujo processo de reconhecimento e consolidação da cidadania configura-se lento e tardio. Acompanhando as ambiguidades da história e dos movimentos da economia internacional e nacional, a organização do trabalho doméstico surge também, como em outros serviços e categorias, mediada por plataformas e aplicativos digitais, flexibilizando vínculos, fragilizando garantias e frequentemente burlando a legislação trabalhista, sob o discurso do empreendedorismo e da falsa autonomia do trabalhador – "uma mescla de burguês-de-si-próprio e proletário-de-si-mesmo" (Antunes, 2018, p. 34).

A intersecção entre essas duas dimensões – o trabalho doméstico e a uberização – compartilha traços estruturais de precarização, o que vamos explorar no artigo. Para a análise desse cenário, adotamos uma abordagem de pesquisa qualitativa, fundamentada na metodologia bibliográfica e apoiada em dados selecionados provenientes do IPEA (2022), da OIT (2022), PNAD Contínua/IBGE (2023) e da RAIS-eSocial (2025). Estes dados permitiram para fins deste trabalho dimensionar algumas perspectivas da realidade histórica da categoria quanto ao início dos impactos contemporâneos da plataformização, ainda nem todos quantificados. Neste aspecto há que se ressaltar a diferença entre o trabalho das tradicionais agências domésticas já existentes no Brasil, como uma forma de organização e exploração do trabalho doméstico; para a nova formatação do trabalho por mediação das plataformas digitais, observando-se, se as estas agências de contratação de trabalho doméstico migraram para esse novo formato plataformizado com suas características específicas, com ênfase para ausência das regras contratuais legais, legislação e cumprimento (ou não) da legislação em vigência. Por meio da articulação de diálogos críticos entre a sociologia jurídica e a epistemologia feminista, este trabalho buscou a problematizar uma realidade empírica e apreendendo a

totalidade do fenômeno.

Como dito exaustivamente, a análise do trabalho doméstico no Brasil não pode ser dissociada de sua dimensão histórica e estrutural. A exclusão da categoria da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, e o lento processo de incorporação de direitos a partir da Lei nº 5.859/1972, revelam como a cidadania das trabalhadoras domésticas foi construída de forma fragmentada e tardia. A larga evidencia da permanência de hierarquias sociais sustentadas pela naturalização da subalternidade de mulheres – em sua maioria negras e pobres ainda hoje enfrenta barreiras para o pleno exercício de seus direitos laborais. Ao emergir o fenômeno global da plataformização do trabalho, que reposiciona a lógica da exploração sob o discurso da inovação tecnológica e da autonomia individual, no caso do trabalho doméstico, esse processo tende a intensificar vulnerabilidades já existentes, uma vez que a intermediação digital cria uma camada adicional de invisibilidade e dificulta a responsabilização dos empregadores. A convergência entre a informalidade histórica do setor e os mecanismos contemporâneos de flexibilização reforça o caráter estrutural da precarização, ampliando a distância entre o reconhecimento formal de direitos e sua efetivação concreta.

Este artigo está dividido em três eixos principais. No primeiro eixo debate-se a nova forma do sistema produtivo e o gerenciamento algorítmico. O segundo eixo aborda a divisão sexual do trabalho plataformizado e evidencia a importância da construção de uma análise a partir da interseccionalidade. A terceira parte discute as considerações finais.

O CAPITALISMO DE PLATAFORMA E AS MÚLTIPLAS FACETAS DA ECONOMIA DIGITAL

As reflexões foram iniciadas pelas abordagens multidimensionais e transdisciplinares sobre o fenômeno da precariedade, discussão sobre a reprodução social do trabalho e da vida. A precariedade também é ancorada nas formas polissêmicas do tema da informalidade. Esta última, por seu turno, explicitada nas diferentes análises

históricas, em seus contextos geográficos e suas conjunturas específicas. As chaves escolhidas para a compreensão mais abrangente dos campos de disputa na acumulação do capital financeiro e das mudanças no mundo do trabalho, representados pela intensificação da informalidade e precariedade nas formas de produção e reprodução da vida ao longo dos últimos 40 anos, estão nas características da reestruturação produtiva das últimas décadas do século XX e início do século XXI (Antunes, 2001, 2014). Esse texto também se inspira nas clássicas considerações teóricas de Luiz Antônio Machado da Silva (2002) e na literatura especializada de Ricardo Antunes sobre trabalho, informalidade e precariedade. As autoras permanecem dentro de seus limites acompanhando aos debates e a renovada atenção acadêmica sobre a centralidade do trabalho, e seu lugar fundamental para a compreensão da atual conjuntura em diferentes áreas de estudos teóricos ou políticos sobre o mundo do trabalho e da vida de forma a neste texto apresentar alguns dos principais aspectos das formas de organização, gestão e controle da produção e reprodução da vida no trabalho em plataformas de aplicativos da categoria do trabalho doméstico feminino, e buscar fazer algumas ponderações.

Ao que se configurou analiticamente denominar uberização ou plataformização, tecemos observações sobre o atual contexto brasileiro, amparadas nos estudos teórico-empíricos da economia e sociologia do trabalho de Abílio e Krein (2019, 2020, 2021), entre outros autores. E, por meio de Pires (2017), em seus trabalhos que discutem o precário e a precarização, de sua sensibilidade analítica e teórica, que dialoga e propõe argumentação inferindo sobre as relações de poder e moralidades, que perpassam os padrões de normas e regras, aportamos reflexões de como não se representam na "algoritmização" da vida.

A precariedade vivida pelos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as), pautada pela análise, observação e percepção jurídica de nossa sociedade, mostra cotidianamente regras aplicadas particularizadamente a diferentes sujeitos por distintas autoridades. Exemplos claros podem ser observados no trabalho dos entregadores(as), motoboys e mototaxistas e outras categorias como a das trabalhadoras domésticas "não vistos" pelos

agentes do Estado – responsáveis pelo controle do espaço urbano e os indivíduos que possuem direitos (Lima, 2019 apud Antunes; Rocha, 2021). O capitalismo de plataforma, enquanto expressão contemporânea do sistema capitalista, tem reconfigurado profundamente as relações de trabalho. Srnicek (2017) destaca que as plataformas digitais centralizam dados, intermediam serviços e redefinem relações de poder entre capital e trabalho, criando um modelo de exploração distinto das formas tradicionais de emprego. Essa lógica se manifesta na flexibilização dos vínculos laborais e na intensificação da precarização, demonstrando que a inovação tecnológica, longe de neutralizar desigualdades estruturais, tende a reforçá-las. Nesse contexto, Ricardo Antunes (2018) enfatiza a subsunção real do trabalho ao capital mediada por algoritmos, caracterizando a uberização como uma forma de exploração que combina autonomia aparente e vulnerabilidade concreta. Segundo o autor, o trabalhador de plataformas se configura como "uma mescla de burguês-de-si-próprio e proletário-de-si-mesmo" (p. 34), evidenciando como direitos historicamente conquistados podem ser corroídos ou contornados por novas formas de intermediação digital.

De acordo com Grohmann e Salgani (2023), as plataformas digitais apresentam mecanismos pelos quais o trabalho é mediado, gerenciado e controlado – comparáveis a engrenagens que fazem a plataformização girar. Esses mecanismos se assentam em bases tecnológicas, financeiras e políticas, por meio de processos de datificação, financeirização e da racionalidade neoliberal. Os algoritmos e dados atuam simultaneamente como modos de conhecer o mundo e como expressões do capital em circulação, reconfigurando o mundo do trabalho (Grohmann; Salgani, 2023, p. 73). Segundo Antunes (2020) e Vidigal (2023, p. 58), os algoritmos são programados para controlar rigorosamente os tempos, ritmos e movimentos da força de trabalho, reforçando a lógica de capitalização da atividade laboral. Tarcízio Silva (2022, p. 66) complementa que os algoritmos imprimem impactos sociais ao ordenar sujeitos, hierarquias de valor e determinar quais vidas são consideradas descartáveis, refletindo a persistência da supremacia branca e do colonialismo material, político e científico. Flávia

Pereira (2020) reforça que os critérios de programação algorítmica não são neutros, mas elaborados predominantemente por corpos masculinos brancos, reproduzindo relações de poder e mantendo a subalternidade histórica de certos grupos de trabalhadores. Dessa forma, embora a tecnologia seja apresentada como objetiva e imparcial, no capitalismo de plataforma ela atravessa marcadores sociais como raça, gênero, etnia, classe e território, afetando de maneiras diferenciadas os trabalhadores (Grohmann; Salgani, 2022, p. 44-45, 74). Esse entrecruzamento evidencia que a plataformização reforça desigualdades históricas, especialmente no trabalho doméstico. Complementarmente, Abílio (2020) ressalta que a plataformização cria formas híbridas de exploração, combinando flexibilização extrema, pressão por produtividade e fraca regulação, intensificando e invisibilizando as atividades laborais.

No contexto do trabalho doméstico, tais características amplificam vulnerabilidades já estruturais, revelando não apenas a adaptação tecnológica, mas a persistência de padrões históricos de desigualação e exploração. Assim, a convergência entre a herança da precarização e as novas formas de organização do trabalho ratificam e fazem perdurar o caráter sistêmico do problema e, podem (ou não) reforçar a necessidade de análises críticas e políticas públicas de proteção à categoria (a depender do agente político e do Estado).

Não há novidade em dizer que o capitalismo contemporâneo na sua dimensão de exploração nas plataformas digitais além de (velha) inovação tecnológica, restabelece uma deliberada reconfiguração estrutural das relações de trabalho. A depender das conjunturas espaciais e geopolíticas, intensifica desigualdades históricas e recria mecanismos de exploração. A intersecção entre precarização histórica e controle algorítmico tem revelado a urgência de análises críticas que articulem dimensões econômicas, sociais e políticas, destacando a necessidade de políticas públicas efetivas capazes de proteger os trabalhadores mais vulneráveis, especialmente no contexto do trabalho doméstico. Nesse aspecto a resposta dos organismos internacionais, em termos de recomendações e reuniões, tem sido muito positiva, a despeito da XVI Conferência

Regional sobre Mulheres da América Latina e do Caribe, com o tema "Avançando para a construção da sociedade do cuidado na América Latina e no Caribe", organizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ocorrida na Cidade do México, em agosto de 2025. O encontro resultou em um marco histórico: a adoção do Compromisso de Tlatelolco, uma agenda comum que orientará a próxima década (2025–2035) rumo à igualdade substantiva de gênero e à consolidação da Sociedade do Cuidado.

INTERSECCIONALIDADE E AS NOVAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A divisão sexual do trabalho, historicamente construída e socialmente moldada, organizou as atividades laborais com base nas relações entre os sexos, obedecendo a dois princípios centrais: o princípio de separação, segundo o qual existem trabalhos "de homens" e trabalhos "de mulheres", e o princípio hierárquico, que atribui maior valor social e econômico ao trabalho masculino em detrimento do feminino (Hirata; Kergoat, 2007).

Essa divisão, porém, não se limita à dicotomia entre trabalho produtivo e reprodutivo, estendendo-se também à própria esfera produtiva, na medida em que as mulheres historicamente ocupam nichos específicos do mercado de trabalho, conhecidos como "guetos" ocupacionais femininos (Bruschini; Lombardi, 2000). Esses espaços, embora delimitados, reforçam padrões de segregação e subvalorização das atividades femininas, perpetuando desigualdades estruturais no mercado de trabalho. As economistas feministas perceberam que muitos estudos sobre a reprodução da relação capital-trabalho não mencionavam ou incluíam o vasto conjunto das relações sociais envolvidas diretamente na reprodução dos seres humanos e sua força de trabalho, de forma que a reprodução social exige não apenas o consumo, mas também as diferentes formas de cuidado necessários em vários estágios da vida (Picchio, 2001; Esquivel, 2011; Espino, 2011; Federici, 2018; Bengoa, 2018). Em que isso nos interessa? Pensar que as trabalhadoras, além de realizarem a reprodução do cuidado com maiores dificuldades,

são responsáveis pelo cuidado e precisam cuidar de si e dos seus; como pode ser fornecido estes cuidados por provedores públicos, provedores com ou sem fins lucrativos por trabalho remunerado e sem trabalho remunerado. E, por isso, também, a análise da divisão sexual do trabalho por si só é insuficiente para compreender a complexidade das desigualdades de gênero. Nesse sentido, a interseccionalidade torna-se um instrumento analítico indispensável, permitindo articular diferentes marcadores sociais de desigualdade. Conceito originalmente desenvolvido por mulheres negras, a interseccionalidade evidencia como o racismo, o patriarcado, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios se combinam para estruturar posições desiguais de mulheres, raças, etnias, classes e outros grupos sociais (Crenshaw, 2002).

Pensar as relações sociais de maneira articulada e a partir da interseccionalidade dos marcadores de diferença evidencia que, na contemporaneidade, o modelo de trabalho plataformizado tende a atualizar e aprofundar as desigualdades de gênero, raça e classe já presentes em outras configurações laborais, além de agudizar mecanismos de discriminação históricos.

No que concerne o recorte de gênero, Arlie Russell Hochschild (2012), nos alerta que a economia digital adotou um modo particular de acumulação – a fábrica social –, que acentua a confusão das fronteiras entre trabalho produtivo e reprodutivo. Nessa direção, a forma como o trabalho se organiza por plataformas, entrelaçado à ausência de uma rede de proteção trabalhista e social, contribui para que as mulheres sejam mais afetadas nesse modelo laboral, umas mais do que outras, visto que existem mulheres e mulheres.

No contexto das plataformas digitais, a organização do trabalho se caracteriza por uma total desconexão em relação a redes formais de proteção trabalhista e social, o que impacta de maneira diferenciada as mulheres, acentuando vulnerabilidades específicas conforme categorias ocupacionais, classe social, cor, etnia e critérios de avaliação dos empregadores na plataforma.

Estudos do início da segunda década do século XXI demonstram que, devido à persistência de formas estruturais e institucionais de racismo, mulheres negras são frequentemente posicionadas nos últimos degraus da hierarquia social, ocupando lugares marginalizados tanto em relação a outras mulheres quanto a homens negros, configurando uma "margem da margem" (Hooks, 2019). Esse processo estrutural é ilustrado pelo conceito de "pacto narcísico da branquitude", formulado por Maria Aparecida Bento (2002), que descreve mecanismos naturalizados, ainda que não explícitos, de proteção aos privilégios de pessoas brancas, mantendo a reprodução do racismo estrutural e reforçando desigualdades históricas no mundo do trabalho. Patrícia Hill Collins (2019), nos diz que as mulheres negras no mercado de trabalho ainda enfrentam as chamadas "imagens de controle", que objetificam seus corpos e moldam as relações sociais, servindo, sobretudo, para justificar a posição de cada sujeito dentro da estrutura de poder. No caso das mulheres negras, tais imagens atuam para confiná-las, tanto em termos simbólicos quanto reais, à margem e à servidão, perpetuando padrões históricos de exclusão e subordinação. Além das diferenças de gênero, a globalização acentuou as desigualdades relacionadas à classe e à raça. Embora o processo de mundialização tenha criado novas oportunidades de emprego para mulheres, essas vagas tendem a se caracterizar por precário acesso à proteção social, instabilidade e vulnerabilidade laboral, variando conforme marcadores de raça e classe (Hirata, 2010). Simultaneamente, os homens também sofrem impactos, com redução de oportunidades de trabalho, diminuição salarial e aumento de demissões, refletindo a reorganização da divisão mundial do trabalho e a intensificação das desigualdades estruturais no mercado global.

Dados do IPEA (2022) indicam que mais de 90% dos trabalhadores domésticos são mulheres, a maioria negras, evidenciando desigualdades estruturais de gênero e raça. A OIT (2022) alerta que a expansão da economia de plataformas tende a intensificar a precarização desses trabalhadores, especialmente nos segmentos de intermediação digital. Estudos da FIOCRUZ – liderados pela pesquisadora Lais Botelho (2021) – sobre

entregadores de aplicativos no Rio de Janeiro revelam jornadas extensas, falta de intervalos regulares e baixos salários, demonstrando padrões de exploração análogos aos enfrentados por trabalhadores domésticos precarizados.

Considerando que a precarização e as desigualdades estruturais relacionadas a gênero, raça e classe são elementos intrínsecos à organização social, presentes inclusive na economia digital e nas novas formas de exploração do trabalho, as plataformas digitais reproduzem e consolidam esses arranjos tradicionais. Isso demonstra que a tecnologia não é neutra: a construção social dos algoritmos e das plataformas reflete e amplifica as desigualdades existentes, contrariando a visão ingênua de que a inovação tecnológica seria isenta de relações de poder e discriminação.

O TRABALHO DOMÉSTICO PLATAFORMIZADO

A luta das trabalhadoras domésticas no Brasil possui longa tradição, marcada por resistência, organização coletiva e conquistas significativas. Marilane Teixeira (2019), pesquisadora do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Unicamp, destaca que a categoria das trabalhadoras domésticas foi historicamente marginalizada, enfrentando invisibilidade e ausência de direitos; a autora enfatiza que a luta das trabalhadoras domésticas é uma luta por cidadania, por reconhecimento e por direitos, sendo fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Ao longo das décadas, essas conquistas consolidaram direitos fundamentais, sendo um marco histórico a promulgação da Emenda Constitucional nº 72/2013, conhecida como a “Lei das Domésticas”, que alterou o parágrafo único do artigo 7º da Constituição Federal de 1988. A medida assegurou à categoria o acesso a direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, além da previdência social, posteriormente regulamentados pela Lei Complementar nº 150/2015.

O artigo 1º da Lei Complementar nº 150/2015 define empregado doméstico como aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal, de

finalidade não lucrativa, à pessoa ou à família, no âmbito residencial, por mais de dois dias por semana. Apesar de representar um avanço significativo, essa definição legal exclui automaticamente trabalhadores que atuam de forma concentrada em até dois dias por semana, relegando-os à condição de diaristas, sem vínculo formal de emprego (Godinho, 2015; Bruschini & Lombardi, 2000).

O fenômeno da "diarização do trabalho doméstico" antecede a implementação de direitos em 2013 e está associado a um discurso de suposta modernidade das famílias contemporâneas, que teriam optado por formas mais flexíveis de contratação, rompendo contratos mensais que historicamente refletiam relações de exploração calcadas em vínculos afetivos ou, em muitos casos, em resquícios da lógica escravocrata (Oliveira, 2015; Yasmin et al., 2018; Rodrigues, 2018; Gomes, 2022).

Dessa forma, a legislação, embora tenha ampliado a proteção da categoria, também contribui indiretamente para a manutenção de desigualdades. Ao institucionalizar a figura do trabalhador diarista, a Lei Complementar nº 150/2015 legitima a migração do emprego doméstico formal para formas de trabalho fragmentadas, seja por escolha, seja por necessidade de sobrevivência. Tal configuração evidencia a permanência de vulnerabilidades estruturais, que se intensificam quando o trabalho doméstico se articula com plataformas digitais e modalidades de plataformização, aprofundando precarizações históricas da categoria.

Dessa forma, a problemática envolve a figura da diarista de maneira ambivalente: positiva na medida em que a Lei Complementar nº 150/2015 reconhece formalmente essa forma de trabalho, mas, ao mesmo tempo, contribui para a migração do emprego doméstico formal para o trabalho diarista, seja por escolha, seja por necessidade de sobrevivência. Nesse contexto, Martins (2024, p. 149) observa que a trajetória contemporânea da figura da diarista corresponde a modalidades de trabalho por demanda, incorporando elementos de empreendedorismo e tecnologias digitais na mediação das relações laborais, mas resultando, em contrapartida, na redução de direitos e proteções historicamente conquistadas por essas trabalhadoras.

Não por acaso, a partir de 2011, surgem no Brasil as primeiras experiências de plataformização do trabalho doméstico, marcando a introdução de tecnologias digitais na mediação das relações laborais e na organização do serviço doméstico. A seguir, apresenta-se um quadro exemplificativo dessas experiências, destacando iniciativas que buscaram intermediar trabalhadores e empregadores por meio de aplicativos e plataformas digitais, evidenciando tendências de flexibilização, precarização e reorganização do trabalho doméstico no país:

Tabela 1

NOME	ANO DE FUNDAÇÃO	DESCRIÇÃO
Mary Help	2011	Apresenta-se como uma agência de recursos humanos, que inova ao agenciar uma equipe de diaristas preparadas em sua escola de capacitação para a realização de serviços de limpeza, faxina, lavar e passar roupas.
GetNinjas	2011	Apresenta-se como uma plataforma que oferece diversos profissionais para serviços domésticos, com orçamentos em até 48 horas e preço justo.
Maria Brasileira	2013	Apresenta-se como a maior franquia de serviços de limpeza residencial da América Latina e de limpeza e cuidados do Brasil, cujo propósito é facilitar o dia a dia das pessoas.
Parafuzo	2014	Apresenta-se como uma plataforma que atua como intermediária entre usuários e profissionais de limpeza, oferecendo serviços de faxina, limpeza e outros serviços domésticos.
Blumpa	2014	Apresenta-se como um aplicativo voltado para a contratação de serviços domésticos em municípios da Grande São Paulo.
Diaríssima	2016	Apresenta-se como um aplicativo que oferece uma busca prática por serviço de diaristas nos locais solicitados pelo usuário.
ME ajuda limpeza	2017	Apresenta-se como uma startup criada para disponibilizar plataforma simples, dinâmica e segura de intermediação de mão de obra, focada em serviços de limpeza com precificação não complexa, funcionando dentro do conceito de “Marketplace”, onde profissionais ofertam seus serviços e clientes

		os escolhem conforme as avaliações, habilidades e nota.
Donamaid – Quero ser diarista	2017	Apresenta-se como uma *startup* pelotense, com sede na Base Tecnológica da Universidade Federal de Pelotas, cuja plataforma online disponibiliza serviços de limpeza para ambientes de vários tamanhos, com a comodidade e o conforto que um aplicativo oferece nos dias de hoje.

O início do processo de plataformização do trabalho doméstico no Brasil, em 2011, coincide temporalmente com a intensificação das lutas pela ampliação dos direitos trabalhistas dessa categoria, formalizados tardiamente com a Emenda Constitucional nº 72/2013, e, posteriormente, com a Reforma Trabalhista de 2017. Esse alinhamento temporal coloca as mulheres trabalhadoras domésticas em uma espécie de "efeito espiral", no qual se aproximam ou se afastam de um ponto central de referência – o conjunto interseccional de arranjos tradicionais de opressão baseados em gênero, raça e classe – revelando como as conquistas legais e a organização coletiva convivem com novas formas de precarização e vulnerabilidade.

O período recente da pandemia de Covid-19 evidenciou de maneira cruel a essencialidade e a invisibilidade do trabalho doméstico remunerado. Dados de sindicatos de trabalhadoras domésticas apontam para aumento significativo de adoecimentos e mortes entre trabalhadoras, muitas delas negras, expondo a ausência de proteção social, acesso a equipamentos de segurança e garantias trabalhistas básicas. Nesse contexto, a plataformização e a "uberização" do trabalho doméstico funcionam, na prática, como instrumentos que reforçam a informalidade e a precariedade, reproduzindo antigas hierarquias de subalternidade e ampliando os chamados "guetos ocupacionais femininos" (Oliveira, 2015; Godinho, 2015).

Pesquisas e relatórios nacionais e internacionais indicam que a intermediação digital, sob o pretexto de modernidade e flexibilidade, intensifica o controle sobre a jornada e os ritmos de trabalho, desconsidera direitos historicamente conquistados e contribui para o aumento de conflitos trabalhistas não formalizados (Fiocruz, 2020; OIT,

2025; Fairwork, 2025). Em resposta, sindicatos de trabalhadoras domésticas em todo o país têm promovido diversos eventos e campanhas de afiliação, conscientização e defesa da regulamentação da profissão, visando não apenas assegurar conquistas legais, mas também garantir proteção social, inserção em uma economia do cuidado e combate à precarização histórica da categoria (Fenatrad, 2025).

Assim, a plataformização do trabalho doméstico representa uma protoforma do capitalismo, potencialmente regressiva, que resvala e perpetua relações hierárquicas historicamente injustas. Torna-se urgente, portanto, frear essa tendência, assegurando às trabalhadoras, sobretudo aquelas cadastradas em plataformas digitais, o acesso material aos direitos positivados e o pleno gozo destes, de modo a evitar a continuação da marginalização ocupacional e a reprodução de desigualdades estruturais.

CONCLUSÃO

Como vimos a trajetória do trabalho doméstico no Brasil enfatiza uma história secular de exclusão, exploração e desigualdades estruturais de gênero, raça e classe. Embora a promulgação da Emenda Constitucional nº 72/2013 e da Lei Complementar nº 150/2015 tenha representado avanços significativos na proteção legal da categoria, a emergência da plataformização revela como o capitalismo contemporâneo adapta mecanismos de precarização, reproduzindo relações históricas de subalternidade sob o véu da tecnologia e da flexibilização.

A pandemia de Covid-19 saltou aos olhos o que sempre esteve à frente da sociedade brasileira: a essencialidade do trabalho doméstico remunerado, ao mesmo tempo em que aprofundou múltiplas vulnerabilidades históricas, como a das trabalhadoras mulheres negras, que sofreram impactos exponenciais em consonância com sua maior representatividade numérica na categoria do trabalho doméstico, trazendo na pandemia antes e após, o aumento de adoecimentos, mortes e intensificação da informalidade. As plataformas digitais têm como objetivo oculto

performar como instrumentos de intensificação gestão, controle, restrição de direitos e reprodução das hierarquias raciais e de gênero, atuando também como mecanismos, de domesticação de corpos das categorias trabalhadoras que estarão ausentes das proteções legais e sociais.

Em se tratando da categoria atuante e lutadora como a das trabalhadoras domésticas com histórico de luta contínua e ativismo, as agendas de políticas públicas governamentais, regulamentações trabalhistas e ações sindicais reconheçam o movimentam como um dos últimos baluartes da luta pelos direitos formais do trabalho, pela valorização da Justiça do Trabalho, pela fiscalização do trabalho e defensoras cotidianas da percepção do que é ser uma sujeita de direitos sociais políticos; que a política na sua forma legislativa e parlamentar não se limite ao reconhecimento formal do trabalho doméstico, mas assegure em suas comissões o gozo efetivo da ampliação de conquistas, promovendo proteção social, valorização profissional e equidade. A análise interseccional demonstra que o enfrentamento das novas formas de exploração digital exige uma compreensão crítica das desigualdades históricas e estruturais que atravessam gênero, raça e classe, garantindo que a modernização do trabalho doméstico não se traduza na perpetuação de injustiças e marginalizações antigas.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização como apropriação do modo de vida periférico. In: GROHMANN, Rafael (Org.). Os laboratórios do trabalho digital: entrevistas. São Paulo: Boitempo, 2021.

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Uberização. Nossa Língua – Nova Palavra. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras. Disponível em: https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/uberizacao. Acesso em: 21 jul. 2021.

ANTUNES, Ludmila R. Gestão e Participação. *In:* VIEIRA, A. M. F.; MENDES, A. (org.). Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho. Curitiba: Juruá, 2013.

ANTUNES, Ludmila R. Na rua e na plataforma: dificuldades e demandas de entregadores e entregadoras de plataformas de aplicativos de delivery no município de Niterói (RJ) durante a pandemia da Sars-Covid-19. *In*: PIRES, Lenin; LABRONICI, Rômulo; ANTUNES, Ludmila (Org.). Margens em disputa: economia, informalidade e tecnologias. Rio de Janeiro: Autografia, 2023, p. 139-170.

ANTUNES, Ludmila R.; ROCHA, Talitha Mirian do Amaral; FERRAZ, Marina. A construção de políticas públicas para trabalhadores de aplicativos diante das manifestações e resistências da categoria: uma análise do caso de Niterói (RJ-Brasil). *In:* I Jornada de Políticas Públicas Comparadas de América Latina (GIPPC-ALACIP) e VII Congresso Internacional sobre Democracia: "La democracia en tiempos de desconfiança e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública", Anais..., 2023.

ANTUNES, Ludmila R.; ROCHA, Talitha Mirian do Amaral; FERRAZ, Marina. Sobre regulação e organização do trabalho de entregadores e motoristas de aplicativos em Niterói-RJ no contexto pandêmico; proposta de análise de um cotidiano de conflitos, demandas e dificuldades. *In*: Encontro Nacional de Antropologia do Direito – ENADIR, 7., 2021, on-line. Anais [...]. GT20 - Relações de trabalho, justiça do trabalho e sindicalismo. Realizado entre os dias 23 e 27 de agosto de 2021.

ANTUNES, Ludmila Rodrigues; MARQUES, Rafael. O trabalho em plataformas de aplicativos e os possíveis rumos da sua regulamentação percebidas pelas novas formas de ativismo em perfis do Instagram. In: Seminário Internacional do INCT/INEAC, 9., 2023, Niterói. Anais do IX Seminário Internacional do INCT/INEAC. Niterói: INCT/INEAC, 2023.

ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado. São Paulo: Boitempo, 2020.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. São Paulo, 2002.

BOTELHO, Laís Vargas. Ambiente alimentar digital: estudo descritivo sobre o uso de aplicativos de entrega de comida pronta para consumo entre residentes da região metropolitana do Rio de Janeiro. 2021. 187 f. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2021.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**: aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Informativa nº 2/2023 MDS/SNCF**. Trabalhadoras domésticas e políticas de cuidado. Brasília, 27 abr. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerios-do-desenvolvimento-social-e-dos-direitos-humanos-abrem-seminario-pela-luta-contra-o-trabalho-escravo-domestico/nota-informativa-n2-publicada.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **MDS debate direito das trabalhadoras domésticas e Política Nacional de Cuidados em Congresso**. Brasília: MDS, 19 ago. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-debate-direito-das-trabalhadoras-domesticas-e-politica-nacional-de-cuidados-em-congresso. Acesso em 20 ago. 2025.

BRUSCHINI, C. E LOMBARDI, M.R. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil Contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, jul. 2000.

COLLINS, Patricia Hill. **Black Feminist Thought**: knowledge, consciousness and the politics of empowerment: New York, Routledge, 2009.

COLLINS, Patricia Hill. **"Intersectionality: a knowledge project for a decolonizing world?".** Comunicação ao colóquio internacional Intersectionnalité et Colonialité: Débats Contemporains, Université Paris Diderot, 28 mar 2014.

COUTINHO, R. L.; FERREIRA, M. M. V. A uberização do trabalho doméstico em tempos de pandemia. **Palavra Seca**, v. 1, n. 1, p. 125–147, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé W. **Demarginalizing the intersection of race and sex:** a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1989.

CRENSHAW, Kimberlé W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18 ed. São Paulo: LTr, 2019.

DUTRA, Renata Queiroz; COUTINHO, Raianne Liberal. Aceleração Social, Uberização e Pandemia: Quem precisa do Direito do Trabalho?. Revista de Direito da Universidade de Brasília, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 198–223, 2020.

ESPINO, Alma. Economía feminista: enfoques y propuestas. *In*: SANCHÍS, Norma (Org.). Aportes al debate del desarrollo en América Latina: Una perspectiva feminista. Buenos Aires, 2011. p.08-19.

ESQUIVEL, Valéria. La Economía del Cuidado: un recorrido conceptual. *In*: SANCHÍS Norma (Org.). Aportes al debate del desarrollo en América Latina: Una perspectiva feminista. Buenos Aires, 2011b. p.20- 30.

FEDERICI, Silvia. El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo.Traducción María Aránzazu Catalán Altuna Scriptorium (Carlos Fernández Guervós y Paula Martín Ponz). Edição: Traficantes de Sueños. Primera edición: febrero de 2018.

FUNDAÇÃO Oswaldo Cruz (Fiocruz). Trabalho subordinado de entregadores em plataformas digitais. Rio de Janeiro, 2025.

GOMES, Fabio de Medina da Silva. "Quadrilha de sequestradores: As Representações Jurídicas sobre as Trabalhadoras Domésticas Remuneradas". Revista Estudos Políticos. v.13, n. 26, p.104-117, 2022.

GOMES, Fabio de Medina da Silva. Quase da família o trabalho doméstico remunerado e as Varas do Trabalho de Niterói. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2015.

GOMES, Fabio de Medina da Silva. Um apego que faz mal": reflexões sobre o trabalho do cuidado e os discursos sobre o amor (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil). Dossier Trabajos Informales, Precarios e Inestables, n. 10, jan.-abr. 2021.

FAIRWORK. Relatório Fairwork Brasil 2025: Endividamento e precariedade – O retrato do trabalho em plataforma no Brasil. [S. l.]: Fairwork, 2025. Disponível em: https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2025/09/Fairwork-Brazil-Report-PT-2025-V4-FINALFINAL.pdf. Acesso em 20 ago. 2025.

FENATRAD. **FENATRAD apresenta relatório ao Relator Especial da ONU sobre formas contemporâneas de escravidão.** Brasília: FENATRAD, 30 ago. 2025. Disponível em: https://fenatrad.org.br/2025/08/30/fenatrad-apresenta-relatorio-ao-relator-especial-da-onu-sobre-formas-contemporaneas-de-escravidao/. Acesso em 20 ago. 2025.

FENATRAD. **Seminário da FENATRAD e CNTD destaca os desafios e objetivos das trabalhadoras e dos trabalhadores domésticos**. Brasília: FENATRAD, 23 jan. 2025. Disponível em: https://fenatrad.org.br/2025/01/23/seminario-da-fenatrad-e-cntd-destaca-os-desafios-e-objetivos-das-trabalhadoras-e-dos-trabalhadores-domesticos/. Acesso em 20 ago. 2025.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Fiocruz). **Radis**: "O trabalho nas costas: rotina insalubre de entregadores de aplicativo reflete precarização das relações trabalhistas no país". 215 ed, Rio de Janeiro: Fiocruz / Programa Radis, 2020. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/pdf/radis-215_web.pdf. Acesso em 20 ago. 2025.

GROHMANN, Rafael. Introdução: Trabalho de plataformas é laboratório da luta de classes. *In*: GROHMANN, Rafael (Org.). **Os laboratórios do trabalho digital: entrevistas.** São Paulo: Boitempo, 2021.

GROHMANN, Rafael. Plataformas de propriedade de trabalhadores: cooperativas e coletivos de entregadores. **MATRIZes**, v. 16, n. 1, 2022.

GROHMANN, Rafael; SALGANI, Julice. **Trabalho por plataformas digitais:** Do aprofundamento da precarização à busca por alternativas democráticas. São Paulo: Edições SESC, 2023.

HIRATA, Helena. Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho: **Revista Tecnologia e Sociedade,** n. 11, Disponível em: https ://periodicos .utfpr.edu.br/rts/article/view/2 557.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da Divisão Sexual do Trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, set.-dez. 2007

HOCHSCHILD, Arlie Russell. **The managed heart: commercialization of human feeling.** Berkeley: University of California Press, 2012.

HOOKS, Bell. **Erguer a voz:** pensar como feminista, pensar como negra. São Paulo, Elefante, 2019.

HUWS, U. **Labor in the Global Digital Economy**. New York: Monthly Review Press, 2014.

HUWS, U. et al. **The Platformisation of Work in Europe**. Brussels: Foundation for European Progressive Studies, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mulheres negras são 69,9% no serviço doméstico ou de cuidados no Brasil**. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15656-mulheres-negras-sao-69-9-no-servico-domestico-ou-de-cuidados-no-brasil. Acesso em: 19 set. 2025.

MARTINS, Denise Lilian Lima. **A diarização do trabalho doméstico e a previdência social: crítica à forma jurídica.** Marxista contribuições de mulheres à crítica do direito. Organização: Júlia Lenzi Silva; Coordenação: Denise Lilian Lima Martins [et al]. Marília: Lutas Anticapital, 2024, p. 139-164.

MELO, Geraldo Magela. A Uberização do Trabalho Doméstico. Limites e Tensões. *In*: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (coord.). **Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano**. São Paulo: LTr, 2017.

BRASIL. Entrevista com Tatau Godinho e Creuza Maria de Oliveira. Programa Cenas do Brasil. **TV NBR**, 2015. Vídeo (20 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=fClvuxeUtzk. Acesso em: 20 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Realizar o trabalho digno na economia das plataformas.** Genebra, 2025. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/Realizar-trabalho-digno-economia-plataformas-2024-PT.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Realizar o trabalho digno na economia das plataformas. **Informe plataformas digitales**. [S. l.]: OIT, 2025. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-04/Informe%20Plataformas%20Digitales_ESP_web.pdf. Acesso em 20 ago. 2025.

PEREIRA, Flávia Souza Máximo. **Subordinação, sujeição e subalternidade no trabalho e colonialidade na data driven economy**. Palestra proferida no Congresso Internacional AMAT LABORTECH 2020–Segundo dia–De 01:05:00 a 01:25:50. 17 de maio de 2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=NUjhvQCIgGI. Acesso em 28 de junho de 2020.

PÉREZ, A. ¿Hacia una economía feminista de la sospecha? **Revista en Otras Palabras,** v. 13, n. 14, 2004.

PICCHIO, A. Un Enfoque Macroeconómico Ampliado de las Condiciones de Vida. *In*: Carrasco (org). Tiempos, trabajo y género. Barcelona: Editorial de la Universidad de Barcelona, 2001.

PICCHIO, A. Vulnerabble Bodies, Total Work and Caring Relationships: A New Economic Perspective. *In*: ADDABBO, T. et al. Gender Inequalities: Households and the Productions of Well-Being in Modern Europe. Farnham: Ashgate, 2010.

PINHEIRO, Luana; TOKARSKI, Carolina; VASCONCELOS, Marcia. Vulnerabilidades das Trabalhadoras Domésticas no Contexto da Pandemia de COVID-19 No Brasil. Nota Técnica - 2020 - Junho - Número 75 - Disoc.

PIRES, L. Precários e perigosos: possíveis relações entre formalidade e informalidade em processos de administração de conflitos no Rio de Janeiro. *In*: GLEDHILL, J., HITA, M. G., and PERELMAN, M., eds. Disputas em torno do espaço urbano: processos de [re]produção/construção e apropriação da cidade [online]. Salvador: EDUFBA, 2017, pp. 335-352.

POCHMANN, Márcio. A terceirização e a UBERização do trabalho no Brasil. Blog da Boitempo. São Paulo. 24 ago. 2016. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/24/a-terceirizacao-e-a-uberizacao-do-trabalho-no-brasil/. Acesso em: 10 jul 2025.

POCHMANN, Márcio. A nova classe do setor de serviços e a uberização da força de trabalho. Revista do Brasil, São Paulo, 9 jul. 2017. Disponível em: http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/130/a-nova-classe-do-setor-de-servicos-e-a-uberizacao-da-forca-de-trabalho. Acesso em: 10 jul 2025.

RODRIGUES, M. P.. Trabalhadoras domésticas: a (ex)tensão dos direitos trabalhistas e a exigência por um trabalho decente. 2018. Dispoível em: http://objdig.ufrj.br/30/teses/874268.pdf. Acesso em: 27 jun 2025.

RODRIGUES, M. P.. Direitos Humanos e Trabalho: Dignidade e Justiça. 2015.

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

SCHOLZ, T. Capitalismo de Plataforma. Editora Elefante, Autonomia Literária & Fundação Rosa Luxemburgo, 2017.

SCHOLZ, T. “Daqui a trinta anos, quando enfrentaremos o fim das profissões e mais empregos serão “uberizados”, podemos. 2020. Disponível em: https://autonomialiteraria.com.br/wp-content/uploads/2020/07/cooperativismo-de-plataforma_web_simples.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2023.

SRNICEK, Nick. Platform Capitalism. Cambridge: Polity Press, 2017.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. "Um olhar da economia sobre o trabalho das mulheres no Brasil." 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

TOKARSKI, Carolina. PINHEIRO, Luana. Trabalho Doméstico Remunerado e COVID-19: aprofundamento das vulnerabilidades em uma ocupação precarizada. Boletim de Análise Político-Institucional; n. 26; mar. 2021.

VIDIGAL, Viviane. Capitalismo de plataforma: as facetas e as falácias. São Paulo: Mizuno, 2023.

VIECELI, Cristina Pereira; WÜNSCH, Julia Giles; STEFFEN, Mariana Willmersdorf. Emprego doméstico no Brasil: raízes históricas, trajetórias e regulamentação. São Paulo: LTr, 2017.

A FUNÇÃO SOCIAL: DESAFIOS DA FUNÇÃO SOCIAL DOS CONTRATOS COMO INSTRUMENTO DE LIMITE AO LIBERALISMO

Lourenço Munhoz Filho[1]
Matheus Campos Munhoz[2]
Pedro Ribeiro de Moraes Fagundes[3]

RESUMO

O presente artigo visa investigar os limites legais para a autonomia da vontade no âmbito contratual. Para isso, o estudo aborda elementos históricos e políticos que fomentaram o surgimento e a expansão de conceitos liberais, que ajudaram a alavancar o conceito da autonomia da vontade, fazendo com que os contratos fossem leis entre as partes, sem nenhuma interferência externa. Além disso, o presente artigo estuda a crise desse pensamento, com o início da preocupação, ao menos teórica, de princípios como a função social dos contratos, da justiça social e da igualdade entre as partes, a fim de mitigar os efeitos do liberalismo nas negociações contratuais.

Palavras-chave: função social dos contratos; autonomia da vontade; justiça social.

ABSTRACT

This article aims to investigate the legal limits of the autonomy of will within the contractual sphere. To this end, the study addresses historical and political elements that fostered the emergence and expansion of liberal concepts, which contributed to the consolidation of the notion of autonomy of will, making contracts the law between the parties, without any external interference. Furthermore, the article examines the crisis of this line of thought, marked by the growing — at least theoretical — concern with principles such as the social function of contracts,

[1] Mestre em Direito Negocial (Direito e Relações Empresariais) pela Universidade Estadual de Londrina. Correio eletrônico: munhozfilho@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7950409755703689.
[2] Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Correio eletrônico: matheuscmunhoz@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8803737334480127.
[3] Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Correio eletrônico: pedrofagundes@id.uff.br. Lattes: https://lattes.cnpq.br/3784959024584354.

social justice, and equality between the parties, in order to mitigate the effects of liberalism on contractual relations.

Keywords: social function of contracts; autonomy of will; social justice.

INTRODUÇÃO.

O presente trabalho tem como objetivo estudar o limite da autonomia da vontade na elaboração de contratos no âmbito negocial. Além disso, é de interesse deste artigo correlacionar a função social do contrato, que está presente no artigo 421 do Código Civil brasileiro, com o alcance da justiça e equidade social. Deste modo, busca-se além de estudar a caracterização dos termos referentes à autonomia da vontade e função social do contrato, problematizá-los no que diz respeito à possibilidade de alcance de justiça contratual no âmbito negocial.

Para isso, o trabalho investigará, de igual forma as negociações de contratos sociais, e entender o surgimento dos termos e princípios que regem a relação contratual. Sendo assim, é importante destacar a importância do artigo 421 do Código Civil, quando menciona o termo "função social do contrato", e desta maneira, tenta dar mais dignidade na negociação contratual das partes. Além disto, o dispositivo legal limita a liberdade contratual, com o uso do termo acima mencionado.

Desta sorte, é constatada a relevância acadêmica do tema em questão, visto que a função social do contrato regula e limite a autonomia de vontade das partes, o que pode vir a causar alguma tensão no fato prático, principalmente nos setores empresariais, onde a vontade das partes é valorizada por ideais liberais. Portanto, a caracterização da "função social do contrato" é de extrema importância para compreender quais são os limites da autonomia da vontade no quesito de liberdade contratual, uma vez que o disposto no art. 421 do Código Civil, pretende dar um limite claro na autonomia das partes, prevenindo algum possível meio de injustiça social na elaboração de contratos.

Ademais, percebe-se a relevância desse estudo quando se analisa o aspecto social e econômico da sociedade contemporânea, uma vez que, com o capitalismo neoliberal aflorado, as trocas comerciais estão cada vez mais intensas e, assim, fazem-se presentes inúmeros contratos para formalizar negócios jurídicos bilaterais.

Porém, nas bases liberais, impulsionadas pelo capitalismo contemporâneo, os contratos estão cada vez mais autônomos, e a autonomia da vontade vem ganhando cada vez mais força, em detrimento da regulação pública ou estatal. Deste modo, com o aumento da desigualdade social, principalmente em países emergentes, com alto índice de fome e pobreza, esses contratos sem nenhuma intervenção, seja estatal ou legal, tendem a ficar injustos e reproduzir toda a desigualdade presente na sociedade em questão.

Por este motivo, se faz necessário este debate, para compreender a importância do respeito à "função social" do contrato, para a obtenção da justiça social no âmbito contratual. Ademais, o tema é extremamente atual, uma vez que pode vir a vincular outras temáticas igualmente contemporâneas, como a regulação de trocas comerciais entre big techs, ou a comercialização de novos tipos de moedas digitais.

Essa correlação é percebida pois, a demanda por novos tipos de negócios contratuais, é estimulada severamente pelo capitalismo neoliberal. Ainda, em um mundo globalizado, onde essa troca comercial pode vir a acontecer em poucos instantes, é necessário pensar sobre os princípios norteadores dos contratos, como é o caso da função social dos contratos, estipulado pelo artigo 421 do Código Civil, que visa dar um maior equilíbrio para as partes envolvidas em uma negociação.

ABORDAGEM TEÓRICA

Inicialmente, é importante destacar o disposto no art. 421, *caput* do Código Civil: "Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato.

(Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)". Neste artigo, se observa a importância do conceito "função social do contrato" para o estudo dos limites da autonomia da vontade no direito contratual, pois esse conceito se apresenta, no próprio dispositivo legal, como um limite imposto por lei à liberdade dos contratantes. Todavia, o termo mencionado pelo aparato legal ainda é bem genérico, uma vez que, o próprio texto legal não menciona nenhum exemplo, ou situação prática, onde os operadores do Direito possam se basear para delimitar tal conceito.

Desta sorte, é possível inferir que a conceituação e delimitação do termo é de extrema importância no estudo contratual, uma vez que se faz presente o avanço do capitalismo de bases neoliberais, bem como as trocas comerciais estão cada vez mais intensas, com ideais liberais e instituições de direito privado se autorregulando, protegendo seus próprios interesses. Essa situação, somada a extrema desigualdade econômica e social em diversos países do mundo, incluindo o Brasil, acarreta um desiquilíbrio evidente de forças de negociação em um contrato bilateral, ou multilateral.

Isso ocorre devido ao fato de que algumas instituições privadas, com o passar do tempo, vem obtendo cada vez mais poder econômico e político e, portanto, detêm um poderio considerável no momento de uma negociação contratual. Isso é perceptível atualidade, pois com o avanço das big techs, os contratos passaram a ter outras características. Um bom exemplo de mudança, é a diminuição da bilateralidade, uma vez que, é cada vez mais comum, que os contratos entre usuários e essas plataformas sejam fechados somente com termo de adesão.

Ou seja, na maioria das vezes, os contratos entre usuários e big techs, são assinados apenas com o "termo de aceite", com o usuário se submetendo à todas as regras impostas por essas empresas. Por esse motivo, a discussão sobre a delimitação da função social dos contratos se torna tão relevante, já que, com os novos tipos negociais, que acontecem com extrema rapidez e tecnologia, é necessário observar questões como o equilíbrio social, o que é justamente algo que o disposto no artigo 421 do Código Civil se propõe a fazer.

Além disso, a alta flexibilização de princípios contratuais, pode vir a deixar ainda mais evidente, a desigualdade social presente no mundo, sobretudo em países onde ela é ainda mais elevada, como o Brasil. Assim, esse desiquilíbrio acentuado, que fora agravado em meados do século XX e início do terceiro milênio, faz com que as relações contratuais tendam a ficar desiguais, e deste modo injustas, já que a parte que possui maior força econômica e política poderá impor situações e proteger seus interesses, em detrimento da outra parte, que por sua vez não possui força equivalente.

Por este motivo é que se mostra a relevância da menção do termo da "função social do contrato" no artigo 421 do Código Civil. E além disso, colocá-lo como limite para a autonomia da vontade das partes contratantes mostra a clara intenção do legislador em proteger as partes que não possuem tanta força de negociação, e que poderiam sair prejudicadas em um eventual acordo contratual.

AUTONOMIA DA VONTADE NOS CONTRATOS

Para a melhor compreensão do conceito da autonomia da vontade nos contratos, é necessário voltar a origem do termo. O presente conceito possui bastante influência do liberalismo, que emergiu no mundo com o avanço da burguesia, e por consequência, a crise do sistema feudal. Desta sorte, com a necessidade cada vez maior de trocas comerciais, a burguesia se viu na necessidade de criar conceitos, que poderiam lhes favorecer comercialmente, a fim de tentar mitigar a falta de poder político e social que essa classe tinha na época.

Assim, começou a crescer o discurso que, as partes deviam ter a liberdade de acordar entre si, os seus melhores interesses, sem a necessidade de intervenção de uma classe política. Com isso, para justificar tal pensamento, iniciou-se a ideia liberal, de que o próprio mercado de trocas comerciais, garantiria a harmonia social, e se ajustaria de acordo com a sociedade, não justificando nenhuma intervenção política estatal nos negócios.

Esse fator era extremamente importante para a burguesia da época, que conseguiu aos poucos, medir força com os mais poderosos da época, mesmo sem ter o mesmo prestígio social dos "nobres". Esse ganho de força da burguesia, se justificava pelo fato de estar em curso, na época, a diminuição da necessidade de intervenção social nos acordos firmados pela sociedade, o que favorecia a classe burguesa em realizar as negociações da maneira que melhor lhe atendessem.

Dessa forma, a partir desse momento, criou-se um incentivo para as partes negociarem seus próprios contratos, de maneira livre. Contudo, a problemática está no momento em que a sociedade urbana começa a crescer, a desigualdade social aumenta exponencialmente, assim a suposta "liberdade em contratar", sem nenhuma proteção social, começou a fazer com que a desigualdade social vivida pelos cidadãos, fosse regularizada e oficializada pelos contratos.

Dessarte a isso, com a expansão econômica da burguesia, as negociações comerciais se tornaram cada vez mais comuns e voluptuosas. Por este motivo, a classe burguesa detinha cada vez mais o poder social. Desta maneira, com o passar do tempo, essa diferença social passou a ser totalmente normalizada e regulamentada, tanto por acordos particulares, quanto por convenções coletivas, visto que, a "autonomia para negociar", sem nenhuma intervenção, acabou gerando um desequilíbrio contratual muito evidente.

Assim, por este motivo, no século XX, algumas pautas sociais começaram a serem debatidas, como uma maneira de tentar mitigar as consequências do liberalismo acentuado que se alastrava desde o final do feudalismo. Consoante a isto, é possível perceber o interesse do legislador em tutelar mais a relação, tanto pública quanto a privada. Essa percepção, é muito evidente na Constituição Federal de 1988, que valoriza bastante princípios como, a justiça social, e o princípio da isonomia.

De mesmo modo, um pouco mais adiante, o Código Civil, em seu art. 421, trouxe uma clara limitação à autonomia da vontade, conforme é possível observar: "Art. 421. A

liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)"

Desta sorte, é importante observar os aspectos trazidos pela Constituição Federal, e pelo artigo 421 do Código Civil, para conseguir compreender qual é o conceito da autonomia da vontade, no âmbito contratual atualmente. Assim, sob esse aspecto, é possível afirmar que, a autonomia da vontade dos contratantes segue sendo imensamente relevância no aspecto do direito contratual brasileiro, pois ela é reconhecida legalmente, tendo as partes liberdade para negociar o melhor acordo possível.

Todavia, é notável que o legislador tem uma maior preocupação com fatores sociais, e tenta por meio da positivação de alguns princípios de equilíbrio, estimular contratos mais justos e equilibrados, com o devido respeito à- interesses sociais. Dessa maneira, a noção da autonomia da vontade ainda é presente, e tem sua relevância no meio prático e jurídico atual, porém é limitada por alguns princípios que visam a proteção dos interesses sociais, conforme dispõe artigo 421 do Código Civil.

A EXPANSÃO DOS IDEAIS LIBERAIS NOS CONTRATOS

No século XIX, com o Código Napoleônico, que se tornou vigente mais precisamente em 1804, começou-se a expandir ideais liberais no que tange aos aspectos contratuais do negócio jurídico. Essa situação refletia de maneira evidente, o cenário político da época, onde os conceitos liberais ganhavam força com a ascensão da burguesia no poder político, que por sua vez, utilizavam do liberalismo emergente, para justificar a nova situação de dominância política e econômica.

Portanto, movido pela força política da época, o Código Napoleônico buscou romper com os ideais feudais, e valorizar aspectos comerciais, que estavam ganhando força com o novo modelo econômico proposto pela nova classe social que estava emergindo, e ganhando cada vez mais poder econômico.

Por essa razão, a burguesia precisava naquele momento, de um aparato legal, que validasse suas negociações comerciais, e que lhe garantissem legitimidade para realizar seus negócios. Neste cenário político e econômico, surgiu o Código Civil Francês, de 1804, conhecido como "*Código Napoleônico",* que serviu como estímulo legal, para fomentar e dar segurança jurídica para as trocas comerciais, que por sua vez, estavam cada vez mais intensas com o novo cenário político.

Dessa maneira, para garantir a estabilidade que o setor comercial burguês demandava, os contratos passaram a serem entendidos como leis entre as partes, tendo força obrigatória para os indivíduos concernidos no acordo estipulado. Além disso, a fim de validar alguns aspectos importantes, princípios como a autonomia da vontade, nas negociações comerciais, passaram a ter uma importância central sob o aspecto contratual. Essa relevância se dava ao fato que, como a burguesia carecia de poder político, ela precisava de uma liberdade absoluta para exercer seus negócios, sem nenhuma interferência política-estatal.

Deste modo, os contratos nada mais eram, que o registro formal da autonomia da vontade de dois ou mais participantes. Assim, o contrato tinha validade e tinha força obrigatória entre os signatários, uma vez que estes teriam plena liberdade no momento da negociação, e fizeram a escolha do negócio. À vista disso, era entendido que as partes eram "iguais", e que negociavam os contratos da maneira que desejassem, e por este motivo, o Estado seria apenas um garantidor formal, que o disposto no contrato fosse cumprido, assim, o Estado seria apenas um agente passivo das relações comerciais, não podendo agir de maneira ativa nestas.

Sendo assim, ao partir do pressuposto que os indivíduos eram iguais, eles poderiam negociar entre si, e somente aceitar termos e condições que fossem condizentes com as suas próprias vontades. É justamente nesse sentido, que o termo "autonomia da vontade", no âmbito liberal ganha força, uma vez que, ao ignorar desigualdades econômicas e sociais, era repassado a ideia de que as partes eram "livres"

para negociar, não devendo o Estado intervir, ou garantir nada, sendo que o contrato, possuía força legal entre as partes, devendo serem cumpridos.

Dessarte a isso, o resultado lógico desse ideal liberal nos contratos, foi o aumento exponencial de desigualdades econômicas, que embora já existissem anteriormente, foram regularizadas legalmente pelos contratos elaborados. Por essa razão, os contratos positivavam aspectos desiguais que já existiam na época, focando de maneira elevada em questões individuais, elevando a supremacia da vontade privada em detrimento de princípios como a justiça social, ou o equilíbrio contratual.

Assim, bastava a observância se os contratos tinham aspectos formais na sua elaboração para validar sua vigência, uma vez que, não seria necessário observar o mérito do acordado, já que era decorrente da "livre escolha" dos assinantes. Dessa forma, o caráter individualista era percebido no pouco interesse social que os contratos tinham na época, pois bastava o ato solene, que as vontades individuais já estavam formalizadas e já tinham força obrigatória, e essa característica ajudava os interesses da burguesia emergente, que com o passar do tempo, tinham sua dominância regulamentada.

FUNÇÃO SOCIAL DOS CONTRATOS

Na medida em que as trocas comerciais da burguesia começaram a se intensificar, notou-se um aumento da vida urbana, em detrimento da sociedade rural. Esse crescimento das cidades veio em conjunto de muitas desigualdades sociais que em um momento anterior não estavam tão evidentes.O motivo dessa ocorrência se deu ao fato de que, as desigualdades estavam regularizadas por meio da relação contratual liberal, deixando com que os contratos refletissem aspectos desfuncionais que a sociedade apresentava. Isso intensificou o domínio burguês não só na economia, mas também no Estado, uma vez que, esta classe já não mais se encontrava de maneira emergente, mas sim já consolidada no aspecto político-estatal.

Dessa forma, com o domínio já evidente, tanto no aspecto econômico quanto no político, a negociação bilateral ou multilateral dos contratos passou a sofrer um grau ainda maior de desigualdade, além disso, essa diferença era claramente disfarçada pelo pensamento liberal, uma vez que, conforme esta ideologia, os indivíduos partiriam de uma "igualdade formal", não havendo nenhuma necessidade de proteção estatal para equilibrar as forças em uma negociação.

Porém, por causa do aumento significativo da desigualdade, ficou cada vez mais aparente a instabilidade do modelo liberal proposto no Código Napoleônico, uma vez que, apesar da autonomia da vontade ser de extrema importância para o Direito contratual, restou evidente a necessidade da discussão sobre princípios como o equilíbrio formal dos contratos, e a justiça social.

Portanto, a crença na "igualdade formal", e da autonomia da vontade sem nenhum controle, proposta pelo Código Napoleônico começou a perder força em algumas sociedades do mundo, uma vez que, essa "igualdade", se mostrou cada vez mais ilusória na prática, sobretudo nos países de maior desigualdade social e econômica. Assim, essa desigualdade passou a ficar mais evidente, em relações trabalhistas, consumeristas, ou até sociais, restando claro que a igualdade formal, defendida pelo Código Civil Francês, não se concretizava na prática. Isso fez com que, se tornasse necessário, um arcabouço legal para proteger a parte menos favorecida no contrato, e mitigasse essa disparidade de forças tão evidente.

Por essa razão, essa assimetria obrigou o Estado, a ter uma política mais ativa, de modo a mitigar os árduos impactos sociais causados pelo liberalismo ilimitado, e equilibrar de maneira prática, a relação contratual, de modo que, se torne mais difícil, que a desigualdade econômica existente na sociedade, fosse regularizada e positivada por um contrato individualista e injusto. Portanto, nesse sentido, no século XX, em território brasileiro, cada vez mais passou-se a discutir os aspectos sociais dessas relações privadas, e se caberia ao Estado, algum tipo de regulamentação, que colocasse algum limite à autonomia exacerbada proposta pelo modelo liberal.

Dessarte a isso, é nesse contexto que a função social dos contratos foi positivada no artigo 421 do Código Civil, sendo considerada de maneira significativa, uma evolução evidente no ordenamento jurídico brasileiro. Sua importância é destacada principalmente se for analisado a abordagem mais humanista das relações contratuais, que não podem se delimitar somente as partes envolvidas, principalmente se o que for acordado, for prejudicial para a sociedade como um todo.

Por isso, sua preocupação maior, é assegurar os direitos básicos do bom convívio em sociedade, como o interesse social, a dignidade da pessoa humana, o equilíbrio entre as partes, sobretudo nos temas relacionados às negociações contratuais. Deste modo, sua criação está baseada na tentativa do legislador, em equilibrar as relações humanas na sociedade, sobretudo em um aspecto específico dos contratos, uma vez que, eles possuem uma relevância econômica significativa, e podem regularizar as desigualdades econômicas e sociais, já existentes na sociedade em geral.

Por este motivo, a autonomia da vontade exacerbada, sem nenhum controle legal, possui uma capacidade enorme de causar injustiças em uma relação contratual, seja com as partes envolvidas, ou até com a sociedade, pois a negociação privada também possui desdobramentos para a relação pública.

Por isso, reconhece o legislador, que é importante que as partes tenham autonomia para negociarem seus acordos, porém, já no artigo 421 do Código Civil, é notável que o legislador procura estipular um limite para essa livre negociação, de modo a alcançar não só uma proteção maior para os envolvidos nos acordos particulares, mas para prevenir o aspecto social, de um possível malefício que uma negociação desequilibrada pode gerar.

Portanto, nota-se um importante avanço legislativo, uma vez que é notável o interesse, de aproximar as noções contratuais, às diretrizes da Constituição Federal de 1988, sobretudo com a ênfase em questões sociais, e de direitos fundamentais para o bom convívio social, como a justiça social, o equilíbrio, e a dignidade da pessoa humana.

A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS CONTRATOS

Embora a importância da função social dos contratos já ter sido explicada, com menções históricas, detalhando a evolução dos conceitos, até chegar na compreensão da sua importância, é necessário também, investigar a aplicabilidade desse instituto no Direito, a fim de averiguar se possui algum impacto social que justifique sua positivação. Por esse motivo, a aplicabilidade do princípio da função social dos contratos é uma das matérias de maior complexidade no Direito contemporâneo, uma vez que, o legislador, no art. 421 do Código Civil, não delimita, nem sequer exemplifica o que seria a função social de um contrato.

Sendo assim, pela sua natureza de princípio, o artigo 421 do Código Civil apresenta-se como uma menção genérica, e apesar de limitar a autonomia da vontade, não exemplifica claramente, quais seriam os momentos, em que ela deva ser limitada. Dessa forma, apesar do legislador positivar tal instituto, sua forma hermenêutica dificulta a aplicabilidade na prática, uma vez que, as questões técnicas contratuais ficam muito subjetiva, dependendo de maneira elevada, da interpretação do juízo.

Assim, a hermenêutica sobre o termo positivado no artigo 421 do Código Civil se encontra em um parâmetro de discricionaridade muito alto, o que reduz a segurança jurídica e o objetivo do dispositivo, que é justamente garantir uma maior proteção no âmbito negocial, para aumentar a justiça social nos contratos. Ademais, é perceptível que há uma tensão entre a autonomia das partes em contratar, com os limites impostos pelo aparato legal. Essa tensão se dá justamente pelo fato de que, em um mundo globalizado, onde as trocas comerciais são intensas e necessárias, o discurso liberal ainda possui enorme força. Portanto, tentar estabelecer um limite para essa autonomia, a fim de proteger a sociedade, e alcançar a justiça social é uma tarefa ainda muito difícil.

Além disso, a hermenêutica geral e pouco específica do dispositivo aumenta a discricionaridade do Poder Judiciário, o que colabora por tencionar ainda mais essa

relação, uma vez que, não há uma base sólida para justificar as decisões na prática, e fortalecer princípios como o equilíbrio contratual, e justiça social.

Consoante a isto, o excesso de limitação contratual, sobretudo em acordos empresariais, o tornaria inviáveis economicamente, e assim, perderiam validade com o passar do tempo, uma vez que, o incentivo necessário para que esse limite disposto no artigo 421 seja cumprido, é exatamente fazer com que ele seja plausível na prática, não somente observando uma formalidade teórica.

CONCLUSÃO.

Em suma, o presente trabalho visa estudar a importância do estudo da função social dos contratos e seu grande impacto na interpretação dos contratos vigentes no âmbito das negociações bilaterais contemporâneas. Ademais, também é de equivalente importância, a correlação entre a função social do contrato, prevista no art. 421 do Código Civil e a correlação entre a justiça social que o dispositivo visa alcançar.

Além disso, é importante destacar a intenção do legislador em trazer este conceito como uma forma de proteger os contratantes de efetuarem negócios jurídicos que reflitam a extrema desigualdade social e ocasionem contratos que sejam muito onerosos e desajustados para a parte que possui um poderio econômico e político menos favorecido. Da mesma forma, conforme o estudo abordado, entende-se que a função social do contrato, positivado no Código Civil, é um marco importante para mitigar os danos dos ideais neoliberais propagados na sociedade durante anos.

Todavia, sua aplicabilidade se mostra como um dos maiores desafios do Direito contemporâneo, uma vez que, o princípio é descrito de forma elevadamente genérica, o que dificulta sua aplicação em casos concretos. Por fim, outro desafio é lidar com a tensão entre a autonomia da vontade, com os limites a ela para garantir justiça social, pois a proteção em excesso pode vir a gerar inviabilidade negocial e econômica, incentivando a informalidade dos contratos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, R. de. Limites da autonomia da vontade: os limites da vontade nos contratos sociais. **Revista Foco**, *[S. l.]*, v. 18, n. 5, p. e8561, 2025. D

LEANDRO, Caio. Limitação da autonomia da vontade por meio do princípio da ordem pública. **Jusbrasil**, 4 dez. 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/limitacao-da-autonomia-da-vontade-por-meio-do-principio-da-ordem-publica/2066995187. Acesso em: 19 maio 2025.

LIMA, Alvino. Da influência, no direito civil, do movimento socializador do direito. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, *[S. l.]*, v. 35, n. 1, p. 199–213, 1939.

MARANHÃO, Flávia Thaise Santos; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Função social e liberdade contratual: análise da solidariedade social como condicionante para a ressignificação da liberdade contratual e a autonomia privada. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, Encontro Virtual, v. 9, n. 1, p. 17–39, jan.-jun. 2023.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. A função social do contrato e a sua significativa influência na teoria geral das obrigações. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 38, p. 169–179, 2007.

POLICARPO, Douglas; MENDES, Carolyne Silvestre Oliveira. Do Direito Contratual Liberal Ao (Um Pouco) Social: Apontamentos Sobre A Imprevisão Contratual E Os Direitos Fundamentais. **Interfaces Científicas - Direito**, *[S. l.]*, v. 1, n. 3, p. 81–97, 2013.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social do contrato: conceito e critérios de aplicação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 197–213, out.-dez. 2005.

JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E PROCESSO ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 03/2025 À LUZ DAS BOAS PRÁTICAS PROCESSUAIS

Pedro Germano dos Anjos [1]
Ana Karina de Jesus Santos[2]
Carla Helen Santos Sousa[3]

RESUMO

Os direitos fundamentais de natureza social exigem, para sua efetivação, a atuação positiva do Estado, concretizada por meio de políticas públicas. Tomando o direito à saúde como parâmetro de análise, observa-se que tais direitos apresentam peculiaridades, funções e características que tornam seu processo de materialização especialmente complexo. O cumprimento desse dever fundamental implica a superação de estados de coisas ou de situações de desconformidade que limitam a fruição plena dos direitos. Entretanto, o processo de formulação e implementação de políticas públicas é marcado por contingências e limitações, resultando em falhas, lacunas e efeitos indesejados que comprometem a garantia do direito à saúde. Essas insuficiências explicam a intensa judicialização da matéria, já que os titulares do direito recorrem ao Poder Judiciário para assegurar seus interesses legítimos. Todavia, por se tratar de direitos sociais que se conectam a contextos coletivos e ao exercício de direitos de terceiros, a técnica processual utilizada na judicialização deve guardar conformidade com a natureza do direito material em disputa. O modelo processual tradicional, centrado em demandas individuais, tem produzido efeitos desestruturantes, tanto por comprometer direitos de outros sujeitos quanto por agravar o estado de desconformidade existente, além de não enfrentar adequadamente as causas estruturais que restringem o direito à saúde. Diante desse cenário, propõe-se o processo estrutural como técnica

[1] Doutorando em Direito pela UFSC, Mestre em Direito Público pela UFBA. Professor Assistente de Direito na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), *pganjos@uesc.br*. http://lattes.cnpq.br/2632734443526649.

[2] Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC*), akjsantos.drt@uesc.br,* https://lattes.cnpq.br/0177273493668076.

[3] Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), *chssousa.drt@uesc.br*, http://lattes.cnpq.br/0443296169567473.

processual mais adequada para permitir ao Judiciário conduzir a transposição de situações de desconformidade para um estado de coisas compatível com o ordenamento constitucional e com a plena efetividade do direito à saúde.

Palavras-chave: direitos fundamentais sociais; direito à saúde; judicialização; processo estrutural; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A judicialização da saúde pública, nas últimas décadas, destacou-se como um dos fenômenos mais emblemáticos resultantes da tensão entre a busca pela efetivação dos direitos fundamentais e as limitações institucionais e operacionais do Estado brasileiro. Impulsionada por lacunas na prestação estatal e pela inércia legislativa, essa judicialização tem levado o Poder Judiciário a intervir diretamente em políticas públicas, muitas vezes de forma pontual, fragmentada e dissociada do planejamento estatal, com impactos relevantes na gestão orçamentária e na equidade do Sistema Único de Saúde (SUS).

A atuação judicial, ainda que motivada pela nobre missão de garantir o direito à saúde, tende, não raramente, a substituir escolhas técnicas e coletivas por decisões individualizadas, agravando desigualdades sociais e gerando um cenário de desequilíbrio institucional.

Neste contexto, emerge a proposta do processo estrutural como um modelo processual alternativo e promissor. Com ênfase na atuação coordenada, dialógica e gradual, o processo estrutural apresenta-se como uma ferramenta capaz de transformar realidades complexas e persistentes de inconstitucionalidade, sem incorrer nos vícios do ativismo judicial tradicional.

Essa perspectiva adquire ainda mais relevância diante da tramitação do Projeto de Lei n.º 3/2025 no Senado Federal (Brasil, 2025), que busca institucionalizar o processo estrutural em conformidade com os princípios do Estado Democrático de Direito.

O presente artigo tem por objetivo refletir sobre a judicialização da saúde à luz da proposta normativa em curso, analisando o potencial do processo estrutural como

instrumento de equilíbrio institucional, efetividade dos direitos fundamentais e racionalização da atuação judicial. Busca-se demonstrar que a adoção desse modelo representa um avanço significativo na superação das fragilidades do sistema atual, contribuindo para a formulação de soluções mais justas, sustentáveis e compatíveis com a lógica democrática de elaboração das políticas públicas.

Nesse contexto, parte-se da hipótese de que a adoção do processo estrutural pode oferecer maior racionalidade e efetividade na gestão judicial de demandas estruturais na saúde pública, especialmente diante do crescente ativismo judicial. Para tanto, adota-se como metodologia a análise documental e normativa do Projeto de Lei 3/2025, articulada a uma revisão bibliográfica crítica, com base em autores nacionais e instrumentos institucionais, como as resoluções do CNJ. A pesquisa tem como objetivo central investigar em que medida o processo estrutural pode contribuir para a superação de distorções decisórias e para a conformação de um modelo processual que concilie efetividade de direitos e deferência institucional. A seguir, será examinado o fenômeno da judicialização da saúde sob a perspectiva da litigância estrutural, seus limites e possibilidades.

1 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA E SEUS PROBLEMAS

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à saúde como direito universal, estabelecendo princípios e diretrizes para sua efetivação. A partir desse marco, foram editadas normas específicas e implementados programas estratégicos voltados à concretização desse direito (Asensi, 2013).

O dever de atuação do Poder Público na esfera dos direitos fundamentais configura-se como característica do Estado de Direito pós-liberal, marcado pela transição da função meramente garantidora para a função promotora desses direitos (Bobbio, 2007, p. 13; Anjos; Torres; Larchet, 2024).

No entanto, em um primeiro momento, no que concerne à definição das "necessidades-alvo" do Estado em determinado período, observa-se que a incumbência formal recai exclusivamente sobre o Poder Executivo, em razão de sua natureza eminentemente política (Borges, 1998). Nesse cenário, emerge a judicialização da política, fenômeno multifacetado que, embora possua diversas causas, representa essencialmente um alargamento da competência judicial como produto de reivindicações históricas de direitos (Barroso, 2009). Nesse sentido:

> Especificamente na área da Saúde, a judicialização ganha especial relevo no Brasil após as reformas sanitárias dos anos 70-80, culminantes no Sistema Único de Saúde, com o advento da Constituição Federal de 1988. No entanto, tal fenômeno gera substanciais impactos orçamentários e administrativos, deixando de ser intervenção pontual para, efetivamente, dirigir a execução de políticas públicas, a depender da atuação local. Logo, resta diante de seus próprios excessos, substituindo a arena pública de deliberação, o que se traduz em matriz de insegurança jurídica sob o argumento de efetivação de direitos a prestações fáticas (Alexy, 2005:201-203).
> Nesse sentido, como a judicialização da saúde é um fenômeno crescente no Brasil, em que os pacientes recorrem à Justiça para obter acesso a medicamentos, tratamentos ou procedimentos médicos e constitui um problema estrutural que demanda uma resposta judicial diferente da usual, conflituosa (Didier Jr.; Zaneti; Oliveira, 2020), urgiu a necessidade de regramentos institucionais para a atuação judicial, pois a judicialização não é objeto de legislação específica, tendo o ativismo, no seu papel predatório do espaço político, como um mal sempre iminente. 13-14; Baleeiro, 2006, p. 78). (Anjos; Torres; Larchet, 2023, p. 169).

Santos (2010), ao interpretar o art. 196 da Constituição Federal, identifica duas dimensões complementares do direito à saúde. A primeira, de caráter amplo, relaciona-se à formulação de políticas públicas sociais e econômicas voltadas à melhoria das condições de vida e à redução dos fatores coletivos de adoecimento, concebendo a saúde como bem-estar físico, psíquico, social e ambiental, dependente de ações intersetoriais do Estado.

A segunda dimensão, mais direta e vinculante, impõe ao poder público o dever de garantir serviços e ações concretas de promoção, proteção, prevenção e recuperação da saúde, mediante uma rede assistencial organizada, regionalizada e hierarquizada. Assim, o texto constitucional evidencia tanto a visão abrangente da saúde quanto a obrigação normativa de prestação efetiva pelo Estado. Em complemento, Dallari (1992) destaca que o art. 197 da Constituição atribui às ações e serviços de saúde natureza de relevância pública, conferindo ao Estado o dever de fiscalizar, regulamentar e controlar sua execução, seja de forma direta, seja por terceiros, inclusive privados, em razão de sua essencialidade social.

Embora a Constituição Federal assegure o direito universal à saúde por meio do SUS, o sistema enfrenta dificuldades para atender plenamente às demandas da população, seja em razão da limitação orçamentária, da ineficiência na gestão ou da má administração dos recursos. Esse cenário leva muitos cidadãos a recorrerem ao Poder Judiciário como forma de garantir o acesso a tratamentos e medicamentos (Thamay; Gomes; Magnusson, 2023).

Desse modo, a judicialização da saúde constitui um dos principais dilemas contemporâneos da assistência pública, marcada pelo crescimento constante das demandas e pela escassez — muitas vezes também pela má utilização — dos recursos disponíveis. Nesse cenário, encontram-se em posição de tensão a população, os profissionais de saúde e os gestores, que precisam conciliar as limitações estruturais do sistema com a exigência de efetivar direitos fundamentais. É nesse contexto que se organizam, são geridos e utilizados os mais diversos serviços de saúde, frequentemente pressionados por ordens judiciais (Barroso, 2017; Mendonça, *et al.* 2019).

Esse fenômeno pode ser compreendido como um instrumento jurídico destinado a assegurar aos cidadãos o acesso a serviços e tratamentos de saúde por meio de ações judiciais. Ao longo do tempo, passou a ser analisado sob diferentes perspectivas, revelando tanto aspectos positivos, como a efetivação concreta do direito à saúde em

casos urgentes, quanto negativos, como o risco de comprometer políticas públicas universais e o equilíbrio orçamentário do sistema (Canut, 2017; Sant'ana, 2009).

O aumento exponencial da judicialização pode, por um lado, refletir maior consciência da cidadania e do direito à saúde, mas também pode mascarar desigualdades sociais e econômicas, visto que nem todos os cidadãos têm acesso equitativo à informação ou aos meios de acionar o Judiciário.

Além disso, evidencia o desafio imposto aos gestores públicos, que precisam conciliar a garantia integral e universal do direito à saúde, previsto na Constituição de 1988 e em legislações específicas, com a escassez de recursos e as pressões decorrentes das decisões judiciais, que nem sempre consideram o seu impacto coletivo.

A judicialização da saúde revela uma complexidade difusa, trazendo à tona debates relevantes sobre a concretização dos direitos à saúde, os limites entre interesses individuais e coletivos, os desafios de financiamento, a formulação de políticas públicas e o perfil dos litigantes. (Biehl *et al.,* 2012).

De acordo com Asensi e Pinheiro, a judicialização das demandas de saúde tem ampliado significativamente o papel do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde e na própria gestão do sistema de saúde (Asensi; Pinheiro, 2013). Nesse contexto, Sant'Anna *et al.* levantam reflexões críticas ao apontarem que essa via tem se mostrado mais eficaz para muitos cidadãos, impactando diretamente a rotina administrativa e a distribuição de recursos no setor (Sant'Anna *et al.,* 2011).

A judicialização da saúde no Brasil constitui um fenômeno multifacetado que reflete a complexidade da efetivação de direitos sociais em um cenário de restrições orçamentárias, omissões administrativas e desigualdades históricas. A partir dos anos 2000, o aumento expressivo de demandas individuais que pleiteiam acesso a medicamentos, exames e tratamentos médicos têm provocado uma sobrecarga no Judiciário, bem como interferências significativas no planejamento e execução de políticas públicas de saúde. A atuação judicial no Brasil, especialmente na área de saúde pública,

alcançou tal grau de protagonismo que o foro judiciário se transformou em um dos principais espaços na construção das políticas públicas de saúde.

Quando o réu é o Estado, os efeitos da judicialização na garantia do direito à saúde são avaliados de forma ambivalente. Por um lado, ela é vista como um instrumento positivo, por possibilitar o acesso efetivo a esse direito e pressionar o Estado a aprimorar suas políticas e respostas institucionais. Por outro lado, é alvo de críticas por potencialmente gerar desigualdades no tratamento dos cidadãos, especialmente em um país como o Brasil, onde predominam profundas disparidades socioeconômicas e iniquidades no acesso à saúde.

Diante disso é preciso se questionar até que ponto a prestação jurisdicional, na qualidade de concretizadora de direitos individuais e sociais, afeta negativamente a coletividade. É possível conjecturar tal situação através da explanação do Ministro Luís Roberto Barroso:

> Mais recentemente, vem-se tornando recorrente a objeção de que as decisões judiciais em matéria de medicamentos provocam a desorganização da Administração Pública. São comuns, por exemplo, programas de atendimentos integral, no âmbito dos quais, além de medicamentos, os pacientes recebem atendimento médico, social e psicológico. Quando há alguma decisão judicial determinando a entrega imediata de medicamentos, frequentemente o Governo retira o fármaco do programa, desatendendo a um paciente que o recebia regularmente, para entregá-lo ao litigante individual que obteve a decisão favorável. Tais decisões privariam a Administração da capacidade de se planejar, comprometendo a eficiência administrativa no atendimento ao cidadão. Cada uma das decisões pode atender às necessidades imediatas do jurisdicionado, mas, globalmente, impediria a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública (Xavier; Anjos, 2018).

Ao analisar a realidade local das demandas judiciais em saúde, percebe-se que, sob os princípios da isonomia, igualdade e democracia, o protagonismo judicial busca assegurar a universalidade prevista no art. 196 da Constituição. Contudo, a judicialização, sobretudo para a concessão de medicamentos de alto custo, pode

comprometer o fornecimento de outros serviços do SUS, gerar atrasos no atendimento das demandas e impactar negativamente o direito coletivo, ao privilegiar decisões individuais em detrimento de políticas públicas de alcance geral. Soma-se a isso a limitação dos recursos orçamentários, pois o crescimento das ações judiciais tem refletido diretamente nas contas públicas.

Nesse contexto, torna-se indispensável refletir sobre os limites e a responsabilidade do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, de modo a equilibrar a proteção das necessidades individuais com a preservação do interesse coletivo. O desafio consiste em evitar que decisões fragmentadas e casuísticas desestruturem políticas públicas planejadas para alcançar maior número de cidadãos, comprometendo a gestão eficiente dos recursos disponíveis. Assim, o ativismo judicial deve ser guiado por critérios técnicos, diálogo institucional e análise de impacto, de forma a não inviabilizar a concretização de políticas universais que materializam, de maneira mais equitativa, o direito fundamental à saúde. (Xavier; Anjos, 2018)

É preciso dizer que o ativismo judicial e a judicialização da política são fenômenos distintos, embora frequentemente tratados como equivalentes. A judicialização refere-se à necessidade de intervenção do Judiciário diante de inconstitucionalidades ou falhas institucionais e pode variar em intensidade dependendo do funcionamento adequado das instituições. Em regimes democráticos, algum grau de judicialização é inevitável e até desejável, pois garante a preservação dos direitos fundamentais, como se observa em países como Alemanha e Estados Unidos (Streck, 2016.).

Por outro lado, o ativismo judicial decorre de decisões em que a vontade do juiz substitui o debate político, buscando avanços ou preservando o status quo de forma unilateral. Trata-se de uma postura pessoal e comportamental que ignora a linguagem pública e democrática, podendo comprometer a legitimidade das instituições e a própria democracia normativa. Diferentemente da judicialização, que é contingencial e ligada à

necessidade de corrigir falhas institucionais, o ativismo é sempre problemático, pois distorce o papel do Judiciário (Streck, 2016).

Portanto, enquanto a judicialização pode ser positiva ou negativa conforme o contexto e a adequação das respostas judiciais à Constituição, o ativismo judicial representa uma ameaça à democracia, pois transforma decisões individuais em substitutos do debate político. É fundamental distinguir esses conceitos para uma crítica adequada, evitando a percepção equivocada de que toda judicialização seria prejudicial, o que diminuiria indevidamente a importância da jurisdição, especialmente em países periféricos (Streck, 2016.).

No que tange ao acesso ao Judiciário, é importante destacar também que as decisões judiciais individuais podem beneficiar apenas aqueles que têm acesso à Justiça, em detrimento da coletividade. E quando pautamos o acesso a políticas públicas pelo acesso à Justiça, tendemos a causar um grande mal (Vitorelli, 2025).

Ainda que motivadas por legítimas necessidades dos cidadãos, essas decisões judiciais individuais, ao priorizarem casos específicos em detrimento da coletividade, geram distorções e comprometem a equidade do SUS. Ademais, a ausência de diálogo institucional e de coordenação entre os Poderes, somada à atuação do Judiciário com base em critérios subjetivos ou insuficientemente técnicos, resulta em um ativismo judicial que, longe de resolver os problemas estruturais, frequentemente os agrava (Vitorelli, 2025).

É neste cenário que se destaca a relevância do processo estrutural como resposta institucional capaz de enfrentar de forma mais adequada as disfunções provocadas pela judicialização excessiva e desorganizada. Conforme formulado por Didier Jr., Zaneti e Oliveira (2020), além de Vitorelli (2025), o processo estrutural não se limita à resolução de litígios pontuais, mas visa atacar as causas sistêmicas das violações de direitos, com foco na transformação gradual e permanente de realidades sociais marcadas pela inconstitucionalidade.

Diferente do modelo adjudicatório clássico, o processo estrutural organiza-se em etapas, com forte componente dialógico, permitindo a participação de múltiplos atores — governo, sociedade civil, especialistas técnicos — e buscando construir soluções consensuais e viáveis, sob monitoramento judicial. Trata-se, portanto, de um mecanismo mais compatível com a complexidade das políticas públicas, pois promove a corresponsabilização dos entes estatais e a adequação progressiva das medidas às possibilidades orçamentárias e institucionais.

O projeto estabelece parâmetros para a atuação judicial em contextos estruturais, incentivando o uso de diagnósticos técnicos, a elaboração de planos de ação, a fixação de prazos razoáveis e o controle jurisdicional por etapas — elementos que conferem maior legitimidade e eficácia às decisões judiciais. (Brasil, PL n° 3/2025)

Dessa forma, o processo estrutural revela-se não apenas como um instrumento de racionalização da atuação do Judiciário, mas também como uma via de fortalecimento democrático, ao ampliar os espaços de deliberação pública e ao preservar a separação dos Poderes. Ao substituir decisões atomizadas por intervenções sistêmicas, ele contribui para a construção de um Judiciário mais eficiente, transparente e comprometido com a efetivação dos direitos fundamentais em sua dimensão coletiva.

Verifica-se, assim, que a judicialização da saúde, embora tenha ampliado o acesso a tratamentos e insumos, expôs limites estruturais do Judiciário e o risco de substituição indevida de competências administrativas. Essa constatação impõe o aprofundamento da discussão sobre a atuação judicial em demandas complexas, com especial atenção ao ativismo institucional e seus impactos sobre a formulação e a execução das políticas públicas.

2 DA TEORIA À NORMATIVIDADE: O CONCEITO DE PROCESSO ESTRUTURAL NO PROJETO DE LEI Nº 3/2025

Diante desse cenário, a crítica ao ativismo judicial adquire relevo teórico e prático, especialmente na seara da saúde pública, em que decisões judiciais individuais podem provocar efeitos sistêmicos sobre o orçamento e a gestão administrativa. Trata-se de refletir sobre os limites da atuação judicial em face da separação de poderes, sem perder de vista a necessidade de concretização dos direitos fundamentais.

O debate em torno da institucionalização do processo estrutural no Brasil ganhou relevo com a apresentação do Projeto de Lei nº 3/2025, atualmente em tramitação no Senado Federal (Brasil, 2025). O anteprojeto surgiu a partir de debates acadêmicos e práticos sobre a inadequação do processo civil tradicional para lidar com litígios de caráter estrutural, nos quais não se discute apenas a solução de um conflito individual, mas a transformação de uma realidade institucional marcada por violações persistentes a direitos fundamentais. Inspirado em experiências já vivenciadas na jurisprudência nacional e estrangeira, o projeto busca consolidar parâmetros normativos que possam orientar a atuação judicial em contextos de alta complexidade (Vitorelli, 2025).

O processo legislativo que deu origem ao anteprojeto foi resultado de audiências públicas e de estudos realizados por juristas de referência, como Edilson Vitorelli, cujas contribuições teóricas serviram de base para a redação inicial. A proposta ganhou força em meio às críticas crescentes ao ativismo judicial e à fragmentação das decisões judiciais, especialmente na área da saúde. Seu objetivo é fornecer ao Poder Judiciário um instrumento processual dialógico, gradual e institucionalizado, que reduza a margem para decisões casuísticas e maximize a legitimidade democrática das intervenções estruturais. (Vitorelli, 2025)

Do ponto de vista conceitual, o relator da comissão, desembargador Edilson Vitorelli, defendia a ideia de que o anteprojeto não deveria conter uma definição rígida ou explícita do que se entende por processo estrutural, justamente para preservar a

flexibilidade interpretativa e a adaptabilidade do instituto diante das múltiplas situações concretas em que poderia ser aplicado.

Não obstante, a posição majoritária da comissão inclinou-se pela adoção de um conceito normativo, entendendo que a ausência de definição poderia gerar insegurança jurídica e dificultar a aplicação uniforme da lei. A redação final aprovada conceitua os processos estruturais como ações civis públicas voltadas a enfrentar problemas de natureza estrutural, entendidos estes como aqueles que não admitem solução satisfatória pelos instrumentos processuais tradicionais, sejam eles individuais ou coletivos (Brasil, 2025),

Tais problemas se distinguem por sua complexidade intrínseca e por características específicas que os afastam da lógica resolutiva convencional: tratam-se, em regra, de litígios multipolares, de relevante impacto social, que exigem intervenções de caráter duradouro, demandam soluções abrangentes e se originam de situações graves e contínuas de irregularidade, resultantes de ação ou omissão de agentes públicos ou privados. Além disso, a sua resolução implica, necessariamente, algum grau de reorganização ou intervenção no modo de funcionamento de instituições, seja na esfera estatal ou no âmbito da iniciativa privada

Nesse aspecto, há grande consonância com a doutrina já consolidada. Didier Jr., Zaneti e Oliveira (2020) definem o processo estrutural como um procedimento destinado a atacar as causas sistêmicas de violações de direitos, permitindo a construção de soluções graduais e sustentáveis. Vitorelli (2025), por sua vez, ressalta que o traço distintivo está no enfrentamento de problemas complexos e persistentes, cujas soluções exigem coordenação entre diversos atores sociais e institucionais.

O anteprojeto de lei sobre o processo estrutural no Brasil propõe a institucionalização de um modelo processual orientado pelo diálogo, pela consensualidade e pela participação ampliada de todos os sujeitos e grupos potencialmente afetados pela decisão judicial. Busca-se, com isso, superar a lógica tradicional do processo, marcada por uma postura unilateral do magistrado, para adotar

uma perspectiva cooperativa e dialógica, em que a construção da solução seja compartilhada entre juízes, partes, instituições e sociedade civil.

Nesse desenho, a função do magistrado sofre significativa ressignificação. De mero aplicador da norma jurídica, passa a atuar como articulador de soluções e gestor do plano de atuação estrutural, podendo delegar funções executivas ou técnicas a órgãos especializados. Além disso, o juiz é autorizado a lançar mão de diversas técnicas processuais — realização de audiências públicas, consultas comunitárias, designação de peritos, uso de plataformas tecnológicas e cooperação interinstitucional — sempre com vistas a assegurar a transparência, a participação e a efetividade das medidas implementadas.

O plano de atuação estrutural constitui o núcleo metodológico desse modelo. Ele deve contemplar diagnóstico do litígio, estabelecimento de metas específicas e mensuráveis, definição de indicadores qualitativos e quantitativos, cronograma de implementação, responsabilidades institucionais, além de parâmetros de supervisão e revisão periódica. A proposta é evitar a eternização dos processos coletivos, de modo que sua duração se limite ao tempo necessário para garantir a adoção progressiva e concreta das medidas voltadas à recomposição dos direitos violados.

No que tange à sua aplicabilidade, o processo estrutural, conforme dispõe o art. 1º, aplica-se prioritariamente às ações civis públicas, caracterizando-se como um instrumento coletivo, embora o art. 14 permita a utilização de suas técnicas em outros procedimentos sempre que adequadas. A lei evita um conceito fechado de litígio estrutural, optando por indicar características exemplificativas que auxiliam sua identificação, o que também reforça seu caráter residual, aplicável apenas quando as técnicas tradicionais não oferecem solução eficaz.

Além disso, o anteprojeto prevê incidência prioritária em processos trabalhistas, administrativos e de controle, admitindo-se, em certas hipóteses, a extensão ao processo penal, como nas execuções que demandem reorganização institucional ou nos habeas corpus coletivos de repercussão estrutural. Reconhece-se, contudo, a complexidade

inerente a tais litígios, motivo pelo qual se estabelece a possibilidade de revisão constante de decisões e indicadores, a fim de assegurar que o processo seja dinâmico e adaptável às transformações da realidade social. O art. 15 do projeto estende a aplicação da lei a recursos e causas de competência originária nos tribunais, bem como a processos de natureza trabalhista, administrativa, penal e de controle.

Institucionalmente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) assumem papel relevante, incumbindo-lhes organizar base de dados sobre processos estruturais, monitorar a atuação de magistrados e membros do Ministério Público e fomentar a eficiência do modelo. Ressalte-se, ainda, que a proposta não se confunde com uma intervenção judicial nas políticas públicas, mas busca racionalizar a atuação jurisdicional, evitando a fragmentação resultante da multiplicidade de demandas individuais e assegurando maior respeito à separação de poderes.

Elaborado por comissão de juristas presidida pelo subprocurador-geral da República Augusto Aras e relatado por Edilson Vitorelli, o anteprojeto emerge em contexto de graves crises nacionais e pretende oferecer um instrumento normativo apto a enfrentar litígios complexos de modo mais democrático, participativo e eficiente, sem descurar da proteção progressiva dos direitos fundamentais.

A análise indica que o PL 3/2025 tende a minimizar o ativismo, pois substitui decisões monocráticas e imediatistas por um procedimento normativamente estruturado, baseado em planos técnicos e participação de múltiplos atores. O juiz deixa de ser o "protagonista solitário" para se tornar um coordenador de processos coletivos, o que fortalece a legitimidade democrática das decisões. Desse modo, o art. 12 do projeto em análise amplia a recorribilidade, garantindo revisão das decisões e evitando prejuízos decorrentes da atuação isolada do juiz.

Por outro lado, é possível argumentar que, ao atribuir ao Judiciário o papel de supervisionar a implementação de políticas públicas em etapas, o projeto ainda mantém uma margem significativa de intervenção judicial em esferas típicas do Executivo, o que pode ser lido como uma forma qualificada de ativismo institucional.

A proposta normativa estabelece um conjunto de princípios e procedimentos voltados à adequada condução dos processos estruturais. O art. 2º consagra fundamentos como a consensualidade, a participação ampliada, o respeito às capacidades institucionais e às limitações orçamentárias. Já o art. 3º disciplina a competência, incentivando a cooperação judiciária e a reunião de feitos conexos, de modo a evitar decisões contraditórias. O art. 4º reforça o apoio institucional ao magistrado, permitindo inclusive a formação de colegiado em primeiro grau, em razão da complexidade dessas causas.

Por sua vez, o art. 5º inaugura o procedimento, valorizando a litigância responsável e a utilidade da tutela jurisdicional, autorizando a rejeição de demandas infundadas, mas vedando extinções precipitadas por meras questões formais. Em seguida, o art. 6º regula o reconhecimento do caráter estrutural do litígio, privilegiando soluções consensuais e, na sua ausência, determinando a ampliação do contraditório, com critérios como a abrangência social, a natureza dos direitos, a base técnica disponível, a efetividade e os limites da solução proposta.

O diploma também organiza a dinâmica processual em etapas interdependentes. O art. 7º busca conciliar estabilidade e adaptação: o objeto do processo, uma vez definido, só pode ser alterado por acordo, mas metas e indicadores podem ser ajustados diante das transformações da realidade. O art. 8º elenca técnicas processuais que abarcam participação, gerenciamento, instrução, decisão, publicidade e cooperação. Já o art. 9º disciplina a elaboração e a execução do plano estrutural, exigindo planejamento consistente e prevenção de improvisos, enquanto o art. 10 reafirma a prioridade do consenso e, na sua ausência, a adoção de decisões que preservem o diálogo institucional.

A seu turno, o art. 11 prevê o marco de encerramento do processo, condicionado a indicadores específicos, e o art. 12 amplia a recorribilidade, assegurando revisão das decisões e evitando riscos da atuação isolada do magistrado. O art. 13 reconhece a complexidade das demandas estruturais e valoriza os profissionais envolvidos, ao passo

que o art. 14 permite o trânsito de técnicas entre diferentes procedimentos especiais, conferindo flexibilidade ao sistema.

Em vista do desafio de conciliar o dever de proteção judicial dos direitos com o respeito à institucionalidade democrática, o processo estrutural emerge como alternativa metodológica capaz de qualificar a atuação jurisdicional. Tal perspectiva será examinada à luz das boas práticas já reconhecidas pelo CNJ e do conteúdo do Projeto de Lei 3/2025, que propõe a positivação do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro.

3 A SAÚDE COMO CAMPO DE APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL

A regulamentação do processo estrutural, conforme proposta no Projeto de Lei 3/2025, deve ser analisada à luz das boas práticas já consolidadas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e do debate acadêmico acerca da jurisdição constitucional dialogada.

O sistema constitucional brasileiro contempla expressamente o direito à saúde no texto da Constituição Federal, reconhecendo-o como um direito fundamental de natureza social. Nessa condição, goza de proteção especial e impõe dever de observância a todo o Estado, em seus diferentes níveis e esferas de atuação. A sua fundamentalidade não decorre apenas da previsão constitucional explícita, mas também de sua íntima conexão com o direito à vida, uma vez que este assegura um atributo essencial do ser humano, indispensável para o exercício de quaisquer outros direitos.

Nessa perspectiva, o direito à saúde, tal como positivado na Constituição Federal de 1988, estabelece que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. Essa disposição confere ao indivíduo uma posição jurídica definitiva como titular do direito e impõe ao Estado uma obrigação igualmente definitiva como destinatário da norma. Ademais, o texto constitucional prevê que tal direito deve ser “garantido mediante políticas sociais e econômicas”, o que orienta a forma de sua concretização. Contudo, essa previsão não limita a abrangência do direito, uma vez que este não se confunde com as políticas públicas que o instrumentalizam nem pode ser reduzido às restrições de ordem

financeira, preservando, assim, sua autonomia e fundamentalidade no sistema constitucional.

Dessa forma, a saúde pública no Brasil é um dos campos em que a judicialização se manifesta de forma mais intensa e controversa. Desde a Constituição de 1988, que consagrou o direito universal e integral à saúde, a insuficiência de políticas públicas eficazes, somada às desigualdades sociais históricas, impulsionou milhares de cidadãos a recorrerem ao Poder Judiciário como meio de garantir acesso a medicamentos, exames, internações e tratamentos. Esse fenômeno gerou um cenário de sobrecarga do Judiciário e de interferências na gestão administrativa, o que acabou alimentando o debate sobre os limites do ativismo judicial e a necessidade de alternativas institucionais mais adequadas.

A aplicação do direito à saúde em casos concretos apresenta uma complexidade peculiar, pois a intervenção do Judiciário para garantir que o Estado assegure determinado direito fundamental social a um indivíduo, ou mesmo a um grupo, gera repercussões inevitáveis sobre os direitos de terceiros, inclusive daqueles que não fazem parte da demanda judicial. Por exemplo, a determinação judicial para que um paciente seja internado em um leito de UTI impacta diretamente o direito de outro paciente de ocupar o mesmo leito, especialmente diante da fragilidade do sistema público de saúde no país.

Por conseguinte, a judicialização do direito à saúde resulta na formação de diversos grupos heterogêneos que buscam acesso a direitos da mesma natureza. Nas disputas pelo usufruto desses bens jurídicos, um grupo pode ser prejudicado quando outros têm seu acesso assegurado por decisões judiciais que não consideram as prioridades definidas pelas políticas públicas, nem a litigância implícita entre os titulares desses direitos fundamentais sociais. O diferencial na efetivação do direito, portanto, passa a ser a capacidade de demandar judicialmente para assegurar que o direito à saúde não seja restringido ou violado. Dessa forma, os demais titulares desse direito acabam

sendo incentivados a buscar acesso a bens e serviços de saúde por meio do processo judicial.

3.1 As boas práticas processuais do CNJ no enfrentamento da judicialização da saúde

Com a consolidação da judicialização da saúde como fenômeno estrutural, o Conselho Nacional de Justiça passou a desempenhar papel central na institucionalização de boas práticas processuais voltadas à racionalização de decisões judiciais e à mediação interinstitucional. No entanto, tais iniciativas permanecem frequentemente negligenciadas pela doutrina e pela prática forense, mesmo diante de sua relevância para a conformação de um modelo cooperativo de resolução de litígios sanitários.

Entre os marcos mais relevantes, destaca-se a Recomendação CNJ n.º 31/2010, que orientou os tribunais a instituírem núcleos de apoio técnico para subsidiar as decisões judiciais em matéria de saúde, especialmente quanto à prescrição de medicamentos e tratamentos de alto custo. Tal iniciativa foi aprimorada pela Resolução CNJ n.º 238/2016, posteriormente revogada e substituída pela Resolução CNJ n.º 388/2021, que estrutura e regulamenta o funcionamento do NATJus (Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário), viabilizando pareceres técnicos com base em evidências científicas e protocolos clínicos.

Paralelamente, a atuação dos Comitês Estaduais de Saúde, instituídos pela Recomendação CNJ n.º 36/2011, revela um importante vetor de institucionalização da cooperação entre Poder Judiciário, Executivo e profissionais da saúde. Tais comitês fomentam a construção de fluxos consensuais e pactuações interinstitucionais, aproximando o processo decisório judicial dos limites e possibilidades da política pública.

Importante mencionar ainda o painel interativo “Judicialização e Saúde”, disponibilizado pelo CNJ, que permite o monitoramento dos processos estruturais em tramitação, além da coleta sistematizada de dados sobre litígios repetitivos. As práticas mapeadas nesse contexto indicam uma tendência crescente à utilização de instrumentos

processuais estruturantes, como planos de ação, metas progressivas e audiências de monitoramento, ainda que de modo incipiente e sem marco legal unificado.

Nesse sentido, a incorporação dessas experiências ao Projeto de Lei n.º 3/2025 pode representar um avanço normativo relevante, ao fornecer parâmetros legais e processuais mínimos para o emprego do processo estrutural em matéria de saúde pública. A institucionalização dessas práticas pelo Legislativo permitiria superar o atual estágio de informalidade e fragmentação, conferindo maior segurança jurídica às decisões judiciais e fortalecendo o controle de políticas públicas sob perspectiva colaborativa.

3.2 Boas práticas e o Projeto de Lei n.º 03/2025

É nesse contexto que o processo estrutural e, mais recentemente, o Projeto de Lei n.º 3/2025, assumem especial relevância. O projeto estabelece diretrizes que podem contribuir para uma atuação judicial menos fragmentada e mais compatível com a complexidade das políticas de saúde. Entre as inovações, destacam-se: (i) a exigência de diagnóstico técnico preliminar, a fim de identificar as causas estruturais da violação; (ii) a elaboração de planos de ação progressivos, com prazos e metas específicas; e (iii) o monitoramento judicial contínuo, que permite ajustes graduais na implementação das políticas. Esses elementos dialogam diretamente com os problemas da judicialização em saúde, pois buscam substituir decisões isoladas por intervenções sistêmicas e coordenadas. Indique os artigos do anteprojeto pra citar

Trata-se, portanto, de um método de aplicação do direito que não se limita à solução do litígio sob a ótica estritamente subjetiva e individual, tampouco se restringe à análise das consequências imediatas do estado de coisas em desconformidade. Ao contrário, pressupõe a identificação e a eliminação — ou, ao menos, a inibição — das condutas que obstaculizam a realização do estado de coisas exigido pela norma. Embora não se confunda necessariamente com uma ação coletiva, ainda que esta seja a forma

mais recorrente de sua manifestação, o processo estrutural demanda a apreciação do direito em sua integralidade, considerando que o estado de coisas em análise envolve múltiplos interesses e diversas posições jurídicas interligadas.

Nessa lógica, o processo estrutural desenvolve-se segundo um modelo bifásico: em um primeiro momento, procede-se ao reconhecimento e à delimitação do problema estrutural, bem como à definição do estado de coisas constitucionalmente adequado a ser alcançado (a meta); em seguida, inaugura-se a fase de formulação do programa ou projeto de reestruturação destinado a orientar a transformação da realidade em conformidade com o direito (Brasil, 2025).

É relevante assinalar, de início, que o processo estrutural já constitui uma realidade no cenário jurídico brasileiro, sendo aplicado em diferentes instâncias e em múltiplos processos judiciais e extrajudiciais. Um exemplo disso ocorreu na 2ª Vara Federal de Ponta Grossa utilizou técnicas de processo estrutural para enfrentar a judicialização do fornecimento do medicamento *abiraterona*, indicado no tratamento do câncer de próstata pelo SUS.

Diante do aumento de ações individuais sobre o tema, o juiz Antônio César Bochenek promoveu audiências públicas envolvendo órgãos de saúde, representantes do Ministério da Saúde, do TRF4, do Ministério Público Federal e instituições hospitalares.

O procedimento permitiu centralizar as demandas e revisar a estrutura administrativa responsável pelo fornecimento do fármaco, que já havia sido incorporado ao SUS pela CONITEC em 2019, mas ainda não era disponibilizado. Com a negociação e a cooperação interinstitucional, verificou-se que o custo da *abiraterona*, reduzido pela chegada de genéricos, poderia ser absorvido pela tabela da APAC, viabilizando a sua oferta regular pelos centros oncológicos (UNACON e CACON).

O resultado foi a eliminação dos entraves que justificavam a judicialização, solucionando centenas de processos semelhantes e criando um modelo de atuação replicável para outras demandas de saúde. O caso demonstrou a relevância do diálogo, da consensualidade e da cooperação institucional como instrumentos eficazes para

assegurar a efetividade das políticas públicas e reduzir litígios repetitivos na área da saúde. (Aplicação de técnicas de processo estrutural ampliam o diálogo interinstitucional e promovem soluções de demandas de saúde. 2024)

Cumpre destacar, ainda, que o processo estrutural não deve ser compreendido como instrumento de intervenção arbitrária em políticas públicas. Ao contrário, o que se verifica é que tais políticas já sofrem forte impacto da atuação jurisdicional, seja por meio das ações coletivas – cuja legitimidade foi amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive no tema de repercussão geral nº 698 – seja, sobretudo, pelo ajuizamento massivo de demandas individuais. Este último fenômeno, presente em praticamente todas as comarcas do país, tem produzido uma interferência fragmentada e contínua em políticas públicas essenciais, com destaque para aquelas voltadas à saúde, à educação e à assistência social.

Nesse contexto, a utilização do processo estrutural no âmbito das políticas públicas revela-se uma forma de intervenção jurisdicional potencialmente menos gravosa, porquanto orientada por mecanismos de diálogo e consensualidade, e, ao mesmo tempo, mais compatível com os princípios da separação de poderes e com a preservação da autonomia administrativa das instituições estatais, quando comparada às modalidades tradicionais de atuação judicial atualmente predominantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia a complexidade da judicialização da saúde no Brasil, fenômeno que não pode ser reduzido a um simples reflexo da ampliação do acesso à justiça ou do ativismo judicial. Trata-se, antes, de uma expressão paradigmática das limitações estruturais do Estado na implementação de políticas públicas universais e inclusivas.

Embora o direito à saúde esteja consagrado como direito fundamental na Constituição Federal de 1988, em estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa

humana, sua concretização enfrenta barreiras de ordem financeira, administrativa e institucional, que frequentemente frustram as legítimas expectativas normativas dos cidadãos.

Nesse cenário, a atuação do Poder Judiciário como instância de salvaguarda dos direitos fundamentais mostra-se não apenas legítima, mas também necessária, sobretudo quando se trata de assegurar o mínimo existencial, cuja proteção constitui imperativo constitucional inderrogável. Essa intervenção, entretanto, não está isenta de críticas: decisões que impõem o custeio de medicamentos ou tratamentos de alto custo podem produzir impactos significativos no orçamento público e comprometer a equidade distributiva do sistema de saúde. É justamente nesse ponto que a tensão se intensifica, revelando o núcleo problemático deste estudo: a contraposição entre a busca pela efetividade do direito à saúde e boas práticas processuais.

A presente pesquisa permitiu evidenciar que o ativismo judicial na saúde pública, embora frequentemente impulsionado por legítimas demandas sociais e pela omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, tem provocado efeitos colaterais relevantes, especialmente no que se refere à desorganização das políticas públicas de saúde, ao comprometimento da equidade no acesso aos serviços do SUS e à sobreposição de decisões judiciais individuais sobre escolhas administrativas coletivas e técnicas. A atuação judicial, quando não guiada por critérios sistêmicos e institucionais, tende a agravar desigualdades e inviabilizar o planejamento estatal, ainda que animada pelo propósito de efetivar direitos fundamentais.

Diante desse cenário, o estudo do processo estrutural e do Anteprojeto de Lei n° 3/2025 mostrou-se particularmente relevante. Trata-se de uma proposta normativa que visa institucionalizar um modelo processual mais adequado à complexidade das demandas coletivas e estruturais, especialmente aquelas relativas à efetivação do direito à saúde. Ao adotar uma lógica de atuação dialógica, gradual e colaborativa, o processo estrutural se distancia das soluções pontuais e imediatistas típicas da judicialização tradicional, passando a favorecer a construção de soluções coletivas e sustentáveis.

Ademais, observou-se que o Anteprojeto incorpora diretrizes de boas práticas na condução de processos estruturais, alinhando-se com experiências exitosas observadas em outros contextos e com os princípios do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o processo estrutural emerge como um instrumento que não apenas aprimora a atuação judicial, mas também fortalece a democracia institucional ao promover a participação de múltiplos atores e garantir maior transparência e legitimidade nas decisões.

Até o momento da pesquisa, observa-se que o processo estrutural apresenta potencial para contribuir no enfrentamento dos desafios decorrentes do ativismo judicial na saúde pública. A análise inicial do Projeto de Lei nº 3/2025 revela uma proposta normativa promissora, que visa institucionalizar um modelo processual mais adequado às demandas complexas. Sua adoção pode contribuir significativamente para a efetivação equilibrada e equitativa do direito à saúde, ao mesmo tempo em que preserva a separação dos Poderes e reforça a função coordenadora do Judiciário em contextos de inconstitucionalidade persistentes. Trata-se, assim, de um passo necessário rumo à construção de um sistema judiciário mais justo, eficiente e comprometido com a concretização dos direitos fundamentais de forma coletiva e democrática.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Pedro Germano dos. TORRES, Beatriz Mota; LARCHET, Luiza Vieira. Responsabilidade em matéria de saúde: entre o federalismo cooperativo e o ativismo na jurisprudência do STF e STJ. *In*: ABREU, Celia Regina (org.). Observatório de direitos humanos fundamentais. 2024. Volume II: Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão. Disponível em: https://repositorio.fdci.edu.br/index.php/institucionaldelivros/article/view/354/338. Acesso em: 8 mai. 2025.

ANJOS, Pedro Germano; TORRES, Beatriz Mota; LARCHET, Luiza Vieira. Judicialização da saúde no Brasil. Diké- Revista Jurídica, v. 22, n. 23, p. 160-189, 27 jun. 2023.

ASENSI, F. D., PINHEIRO, R. Judicialização da Saúde e Conselho Nacional de Justiça, perspectivas e desafios. *In*: NOBRE, M. A. B., SILVA, R. A. D. **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde.** 2a ed. Belo Horizonte: Editora Fórum: 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Jurisprudência mineira. Belo Horizonte, v. 60, n. 188, p. 35-50, jan.-mar., 2009.

BARROSO, Luiz Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de direito do Estado de Salvador,** n. 13, jan.-mar. 2009.

BARROSO, L. R. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, v. 276, p. 13-45, mai.-ago. 2017.

BIEHL, João; SOCAL, Mariana; AMON, Joseph. The Judicialization of Health and the Quest for State Accountability: Evidence from 1,262 Lawsuits for Access to Medicines in Southern Brazil. **Health and Human Rights Journal**, v. 18, p. 209-220, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função:** novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri-SP: Manole, 2007.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL, República Federativa. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, República Federativa. Senado Federal. **Projeto de Lei n° 03/2025. 31 de janeiro de 2025.** Disciplina o processo estrutural. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em 05 abr 2025.

CANUT, L. Operacionalização do sistema único de saúde e de sua assistência farmacêutica diante da judicialização: um estudo de caso no município de São José/SC. **Revista de Direito Sanitário**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 62-91, fev. 2017.

DIDIER JR., Fredie. ZANETI, Hermes; e OLIVEIRA, Rafael A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro,** Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan.-mar. 2020.

GOMES, Kessler Cotta. **As boas práticas na condução do processo estrutural:** reflexões acerca da atuação do juiz na arguição de descumprimento de preceito fundamental no 709. 2023. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

LEITE, Eder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde:** análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes. 2021. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

LIMA, Karen de Souza. Discussão sobre as ideias do processo estrutural na prática jurídica brasileira. **Anais do I Congresso Brasileiro de Direito da Faculdade de Desenvolvimento do Norte**, v. 3, n. 1, 2024.

MENDONÇA, Rogério Rodrigues; SOUZA, Adriano Rodrigues; MOREIRA, Thereza Maria Magalhães; SERAFIM, Tarciana Ferreira; VASCONCELOS, Francisco José Leal; FERREIRA, José Luís Paiva de Mendonça. A judicialização da saúde no cotidiano dos gestores municipais de saúde. **Revista de Geopolítica**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. e644, 2025.

SANT'A ANA, J. M. B.; PEPE, V. L. E.; FIGUEIREDO, T. A.; CASTRO, C. G. S. O.; VENTURA, M. Racionalidade terapêutica: elementos médico sanitários nas demandas judiciais de medicamentos. **Rev Saude PÚblica**, v. 45, n. 4, p. 417-721, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL],** [S. l.], v. 17, n. 3, p. 721–732, 2016.

THAMAY, Rennan; DOS SANTOS GOMES, Kathleen; PETENO MAGNUSSON, Leonardo. Direito fundamental à saúde: judicialização da saúde no brasil, breve histórico, análise de casos emblemáticos de fornecimento de medicamentos julgados pelo superior tribunal de justiça e supremo tribunal federal e perspectivas. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR,** [S. l.], v. 26, n. 2, p. 629–650, 2024.

VITORELLI, Edilson. **Qual é o futuro dos processos estruturais no Brasil?** Entrevistadores: Felipe Recondo, Miguel Godoy. Jota. Disponível em: https://portal.trf6.jus.br/qual-e-o-futuro-dos-processos-estruturais-no-brasil/. Acesso em: 8 mai. 2025.

XAVIER, Joyce Kelly Batista; ANJOS, Pedro Germano dos. Controle judicial orçamentário e a recomendação CNJ Nº. 31/2010: reflexos teóricos em face do princípio republicano e da igualdade. **Direito em Revista**. 2018.

RAÇA E PENA: UMA ANÁLISE DA DESIGUALDADE NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO

Cintinara Aparecida de Oliveira[1]
Nicole Maria Silva Próspero[2]
Rafael Bitencourt Carvalhaes[3]

Palavras-Chave: Relipen 2023; desigualdade racial; sistema penal brasileiro; racismo estrutural; reforma judicial.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a desigualdade racial se destaca como um desafio premente que exige atenção e ação decisiva, dado que, longe de ser um problema do passado, revela uma realidade complexa e preocupante da sociedade brasileira que envolve, não apenas questões de acesso igualitário a recursos e oportunidades, mas também questões de justiça, direitos humanos e dignidade. A existência do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) que visa, sobretudo, proporcionar uma igualdade racial, não é suficiente para eliminar a discriminação, fazendo com que a ineficácia legislativa na garantia dos

[1] Bacharelanda em Direito pelo Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais campus Rio Pomba; Correio eletrônico: cintinaraaparecida13@gmail.com; http://lattes.cnpq.br/1419334495192539.
[2] Bacharelanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Correio eletrônico: nicole.prospero@estudante.ufjf.br; http://lattes.cnpq.br/3087229914593167.
[3] Doutor em Direito, Instituições e Negócios-PPGDIN - UFF; Professor do curso de Direito do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Campus Rio Pomba; Correio eletrônico: rafael.carvalhaes@ifsudestemg.edu.br´; http://lattes.cnpq.br/1671679045390811.

direitos básicos de um indivíduo apenas exponha, de modo ainda maior, as minorias sociais a travarem duras lutas diárias em razão da cor da sua pele.

A seletividade do sistema penal se insere em um contexto mais amplo de encarceramento em massa, fenômeno que, segundo Borges (2019), não pode ser entendido apenas como um aumento generalizado de prisões, mas também como uma política de contenção e controle social voltada para grupos racializados e marginalizados: quando aplicada ao sistema penal, a desigualdade e seletividade é evidente nas taxas de encarceramento superiores de populações negras e pardas em contraste com a branca, bem como se encontra refletida na aplicação da lei, nas condições carcerárias e no acesso à justiça desiguais.

Percebe-se que seu impacto vai muito além das interações diretas com as instituições jurídicas, prejudicando o tecido civil como um todo, minando a coesão social e a justiça e esse processo pode ser vinculado ao conceito de Estado de exceção, onde determinados grupos populacionais são constantemente criminalizados e têm seus direitos fundamentais sistematicamente violados.

Assim, essa pesquisa tem por justificativa trabalhar com o problema da desigualdade racial no sistema penal brasileiro haja visto a urgência de se compreender e combater as inequidades raciais presentes no mesmo. A persistência dessas disparidades representa uma violação dos direitos fundamentais dos cidadãos e abordar este tema é essencial para promover a justiça e a equidade, garantindo que todos os indivíduos, independentemente de sua raça, sejam tratados com igualdade e dignidade no âmbito jurídico. A análise dessas desigualdades e a busca por soluções efetivas são passos cruciais para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nesse sentido, o Brasil, sendo um Estado Democrático de Direito e possuindo o dever de assegurar igualdade, dignidade e segurança aos seus cidadãos, acaba por desempenhar papel contrário ao esperado uma vez que se observa diversos fatores que contribuem para a perpetuação da desigualdade racial, os quais vão ser apresentados de modo mais amplo no desenvolvimento deste trabalho. É perceptível assim, que versar

sobre o tema de desigualdade racial inserida no sistema penal, contribui para a promoção de justiça e equidade dentro do sistema penal, além da criação de uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo principal analisar a quantidade de negros encarcerados com base no Relatório de Informações Penais (Relipen) de 2023 dos 1º e 2º semestres, a fim de responder em que medida as desigualdades raciais no Sistema Penal Brasileiro são retratadas e expostas. Este trabalho utilizou da abordagem quantitativa, dada sua relevância no estudo das relações sociais, contribuindo para a contextualização da temática abordada.

2. METODOLOGIA

Para atingir o objetivo deste estudo, adotou-se uma pesquisa quantitativa e documental, analisando os dados acerca da quantidade de negros encarcerados com base no Relatório de Informações Penais (Relipen) de 2023 dos 1º e 2º semestres. A pesquisa utilizou de abordagem quantitativa e caráter descritivo, buscando identificar padrões e tendências que pudessem indicar uma discriminação racial, (principalmente ao se tratar de populações negras e pardas), já que, conforme apontado por Fontana e Pereira (2023), a pesquisa documental e quantitativa tem como proposta produzir conhecimentos, se apresentando como uma opção para o entendimento de fenômenos pesquisados (sejam eles sociais e/ou naturais) e possibilitando uma visão ampla e estatisticamente significativa das disparidades raciais no sistema prisional.

O documento analisado refere-se ao Relatório de Informações Penais de 2023 (Relipen)[4], que foi publicado em 2 partes (1 em cada semestre de 2023) pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), apresentando dados coletados a partir de

[4] Link do Relatório de Informações Penais 2023, dos respectivos 1º e 2º semestres utilizados para base de dados: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semestre-de-2023.pdf e https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semestre-de-2023.pdf.

respostas ao Formulário de Informações Prisionais, dentro do Sistema Nacional de Informações Penais – SISDEPEN, de forma eletrônica e semestralmente, pelas Unidades da Federação e estando disponível na Secretaria Nacional de Políticas Penais do site do governo. Por serem administradas por órgãos federais, as informações do relatório ofertaram uma confiabilidade que, em conjunto com a contemporaneidade do documento, foram fatores relevantes na decisão de trabalhar com elas ao abordar o sistema penitenciário brasileiro.

O trabalho de procedimento documental foi estruturado da seguinte maneira:

a) Coleta de dados, que contou com a extração dos dados relevantes dos relatórios Relipen 2023, focando em informações demográficas como raça e gênero, preparando-os para a próxima etapa por meio da remoção de dados não relacionados à temática abordada no estudo presente.
b) Organização dos dados, estruturando-os em tabelas mais dinâmicas e menores para facilitar a análise e consequentemente realizar a comparabilidade entre os diferentes grupos raciais.
c) Análise dos dados, feita com base em uma análise comparativa, a qual utilizando de uma análise descritiva para entender o contexto do documento apresentado neste trabalho, buscou identificar os padrões e discrepâncias dos grupos de pessoas encarceradas no Brasil para, assim, comparar os dados lado a lado.
d) Interpretação das implicações e observações obtidas com a análise.

A pesquisa aponta assim, inicialmente, dados acerca da população carcerária a nível nacional em dois períodos diferentes de 2023 (1º e 2º semestres) de acordo com a cor da pele/raça/etnia, disposta conforme o sexo (masculino, feminino e total, os quais são apresentados nas tabelas 1, 2 e 3, respectivamente, dispostas abaixo) (Sisdepen, 2023a, p.88; 2023b, p.86).

Tabela 1: Total de Presos por Cor de Pele/Raça/Etnia (adaptado)

MASCULINO	Branco	Preto	Pardo	Amarelo	Indígena	Não informado
Junho/2023	172.949	96.324	284.830	6.180	1,147	17.571
Dezembro/2023	169.431	93.499	285.892	6.314	1.242	13.491

Fonte: SISDEPEN - DIPEN/SENAPPEN (2023) adaptado pelas autoras.

Para realizar a análise dos dados, foram somados os números de pretos e pardos encarcerados sob a justificativa de que certos indivíduos não se autodeclaram pretos, tendo grande parte dos presos autodeclarados pardos (os quais também se encaixam no panorama de discriminação racial brasileiro a ser abordado neste trabalho). Dessa forma, é válido observar que ao ser tratada a questão das populações carcerárias, se faz uma análise conjunta dessas duas categorias (pretos e pardos) para melhor efeito de comparação.

Tabela 2: Total de Presas por Cor de Pele/Raça/Etnia (adaptado)

FEMININO	Branco	Preto	Pardo	Amarelo	Indígena	Não informado
Junho/2023	8.465	3.488	12.785	166	79	674
Dezembro/2023	8.473	3.544	12.869	115	82	581

Fonte: SISDEPEN - DIPEN/SENAPPEN (2023) adaptado pelas autoras.

Uma observação importante a se destacar sobre as tabelas, é o fato da separação entre os gêneros (masculino na Tabela 1 e feminino na Tabela 2), a qual foi feita com o objetivo de facilitar a compreensão delas, além de poder auxiliar na visualização do contraste entre os números apresentados. Todavia, também se mostra aparente na Tabela 3, os dados masculinos e femininos somados, visando a praticidade para se fazer observações às quais não forem necessárias a divisão de gêneros.

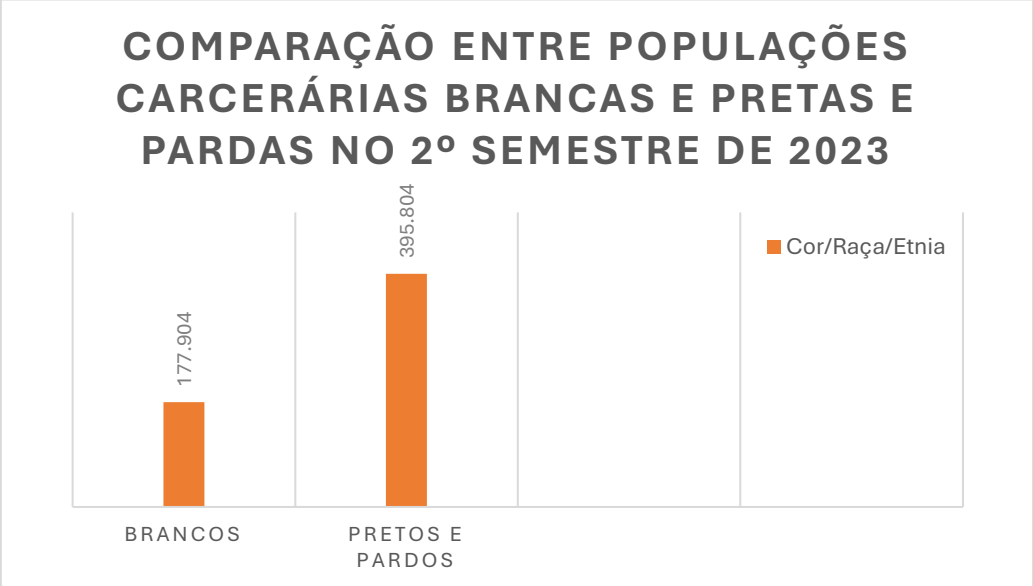
Tabela 3: Presos Totais por Cor de Pele/Raça/Etnia adaptado

TOTAL	Branco	Preto	Pardo	Amarelo	Indígena	Não informado
Junho/2023	181.414	99.812	297.615	6.346	1.226	18.245
Dezembro/2023	177.904	97.043	298.761	6.429	1.324	14.072

Fonte: SISDEPEN - DIPEN/SENAPPEN (2023) adaptado pelas autoras.

Ao considerar o foco do presente trabalho em analisar mais criticamente a diferença entre pretos e pardos em contraste com brancos, fez-se necessário uma exibição mais aprofundada das categorias citadas, a qual se dispõe no gráfico apresentado a seguir.

Gráfico 1: Comparação entre brancos e pretos e pardos no 2º semestre de 2023



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Com base nas informações apresentadas e nas obtidas ao longo das pesquisas, realizou-se uma comparação entre elas de forma a verificar semelhanças e diferenças entre elas, além de algumas observações que podem ser inferidas, as quais estão representadas no quadro abaixo.

Quadro 1: Semelhanças, diferenças e observações da comparação entre os dados.

SEMELHANÇAS	OBSERVAÇÕES
• Aumento geral da população carcerária em todas as raças e gêneros. • Padrão constante de distribuição do crescimento dos encarcerados.	• Encarcerados negros e pardos são mais frequentemente condenados por tráfico de drogas, enquanto os brancos por crimes econômicos. (a partir disso comentar nos resultados e discussões sobre os fatores que permitem essa divisão) • Mulheres negras e pardas são mais frequentemente condenadas por crimes de menor gravidade e não violentos. • Negros e pardos são os maiores alvos de abordagens policiais. • Superlotação afeta todas as raças. • As políticas de segurança pública afetam todas as raças, mas a aplicação das leis é mais severa para negros e pardos. • Existência de discriminação estrutural no sistema de justiça penal. • A categoria de "não informados" no contexto carcerário pode ocultar importantes dinâmicas raciais e dificultar a
DIFERENÇAS	
• Homens e mulheres negros e pardos são encarcerados em taxas mais altas do que o restante das raças, principalmente quando comparado aos brancos. • Indígenas e amarelos possuem taxas baixas, que pouco representam na parcela total de presos.	

	implementação de políticas mais justas e equitativas.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao analisar a temática da desigualdade racial, é necessário primeiramente apresentar um conceito para raça, entretanto, definir esse conceito não é algo fácil em razão da época e contexto em que o usa e pela sua origem normalmente se referir às diferenças físicas dos indivíduos, as quais são superficiais e que, com o desenvolver da história, passou por processos de miscigenação. Viana (2009), por exemplo, apresenta a definição de que raça seria uma população que possui em comum um conjunto de características fenotípicas hereditárias que se transformam através da relação com o meio ambiente.

Ideias como essa podem servir de incentivo a uma naturalização e essencialização da ideia falaciosa de que diferenças biológicas se manifesta pelo fenótipo e aparência das pessoas de diferentes grupos sociais, ou seja, podem contribuir para uma desigualdade social mascarada (Schucman, 2010). Apesar disso, haja visto que qualquer classificação racial é arbitrária, imperfeita e difícil (Cavalli-Sforza, 2003 apud Alves; Fortuna; Toralles, 2008), esta definição pode ser utilizada no contexto do documento analisado nesse estudo.

Outro ponto importante a ser abordado é o encarceramento em massa, em outras palavras, o aumento desenfreado da população prisional, que é cada vez mais intenso no Brasil e que tem como perfil de vítima do policiamento ostensivo e da população carcerária jovens, negros e pobres (Araújo, 2014; Vianna; Farias, 2011 apud Telles et al., 2020). Esse processo é resultante em parte por fatores como a atuação seletiva e os tratamentos parciais advindos do direito penal, que acaba por oscilar entre

aumento desproporcional, ineficaz e apenas discursivamente construído para alguns crimes, enquanto, para outros, aplica-se um enfoque psicossocial de diagnóstico e remediação (Ferreira, 2017). Destarte, o encarceramento se torna medida que pune majoritariamente e de modo recorrente as populações vulneráveis, lotando prisões e gerando, consequentemente, condições precárias de habitação nesses locais.

À vista disso, Sica (2007, p. 4) faz uma importante recordação acerca de que "a punição irracional, o castigo e a violência punitiva, enquanto características principais da reação penal, apenas infundem nos cidadãos o ideal de sofrimento como dado essencial da justiça e avolumam a própria violência que os oprime", e sob a ótica da desigualdade persistente na sociedade, essa postura punitiva sucede ainda em um ciclo de marginalização racial visível nos cárceres e demais seguimentos judiciários. Desse modo, um foco em políticas redutoras de danos pode trazer benefícios ao sistema penal uma vez que tais pressupõem respeito à vontade, à autonomia e ao modo de vida próprio (Petuco, 2011 apud Dias; Rameh-de-Albuquerque; Nappo, 2018), bem como permitem um movimento que coloca os participantes dessas políticas em outra forma de relação com o social e se posicionam como ponte entre o sujeito e o laço social do qual está apartado (Costa, 2019).

Para Brandão e Lagreca (2023), o sistema prisional brasileiro escancara o racismo estrutural, posto que, se entre 2005 e 2022 houve crescimento de 215% da população branca encarcerada, houve crescimento de 381,3% da população negra. É evidenciado que o sistema penitenciário é marcado pelo racismo brasileiro e a seletividade penal tem cor.

Da mesma forma, Almeida (2019) ressalta que o sistema penal brasileiro mantém condutas discriminatórias, principalmente contra a população negra através de uma lógica estrutural que naturaliza e legitima a desigualdade racial. A aplicação desigual da lei, que resulta em uma maior proporção de negros encarcerados, deixa claro como o racismo institucional se evidencia nas decisões judiciais e nas políticas de segurança pública.

A superlotação e as condições precárias das prisões impactam de maneira desproporcionalmente essa população, apontando para uma remodelagem do sistema da escravidão por meio da criminalização e controle social da população negra, destacando a necessidade de reformas profundas para combater a discriminação racial e promover uma justiça mais justa no Brasil (Borges, 2019).

De acordo com Alves (2019), 68% das mulheres encarceradas no Brasil são negras. Além disso, a maioria delas é mãe e cumpre pena em regime fechado, não possui antecedentes criminais, estava envolvida com atividades relacionadas ao tráfico e ao transporte de drogas, tanto nacional quanto internacionalmente. Essa situação evidencia a vulnerabilidade das mulheres negras dentro do sistema penal brasileiro, onde seus direitos são violados diariamente e vivem uma vida dolorosa, pois, além de estarem excluídas da sociedade, sofrem por estarem longe dos filhos e familiares.

Ademais, a falta de transparência sobre a raça com a qual os encarcerados se identificam é um grande desafio para entender as desigualdades raciais no sistema prisional brasileiro. Muitos preferem se autodeclarar como “pardos” em vez de “pretos”, o que pode dificultar a identificação precisa das populações negras encarceradas. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (2023), 68,2% das pessoas privadas de liberdade são negras, mas essa porcentagem pode estar subestimada em razão da subdeclaração da identidade racial.

Barroso (2012) e Sarlet (2011) ressaltam a importância da dignidade humana e da igualdade no contexto jurídico e em razão disso, ao agrupar os dados de pessoas autodeclaradas pretas e pardas no relatório, almeja-se uma interpretação mais completa das disparidades raciais, reconhecendo que ambos os grupos são afetados pela discriminação racial no Brasil. Assim, se permite uma visão mais ampla e estatisticamente significativa das desigualdades raciais no sistema prisional.

Percebe-se deste modo, que os dados e informações levantadas evidenciam fortemente a discriminação racial no sistema penal brasileiro – persistente como um problema contínuo e estrutural, o qual foi retratado no Relatório de Informações Penais

Relipen (2023) com sua considerável base de dados. Todavia, ainda que didáticos e relevantes para o debate da discriminação racial no sistema carcerário, estas mesmas informações não apresentam um aprofundamento teórico que seria interessante no auxílio da interpretação e compreensão do fenômeno, evidenciando um epistemicídio das discussões baseadas em raça e gênero no sistema de justiça (Borges, 2019).

Atualmente no Brasil, tem-se diretrizes que auxiliam na busca por uma igualdade racial. De acordo a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, a população negra tem por escrito a garantia a efetivação da igualdade de oportunidades, defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e as demais formas de intolerância étnica (Brasil, 2010). Similarmente, a Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989, apesar de não estar focada somente no povo negro, também visa uma defesa contra o preconceito ao definir os crimes resultados de preconceito de raça ou de cor. Porém, se percebe a ineficácia legislativa em erradicar o racismo e demais preconceitos que, consequentemente, contribuem para o aumento das desigualdades sociais.

Apesar dos avanços legais, a aplicação prática dessas políticas ainda enfrenta barreiras significativas, refletidas na persistente marginalização e exclusão social das comunidades negras. A resistência a mudanças estruturais e a perpetuação de estereótipos e atitudes discriminatórias nas diversas esferas da sociedade evidenciam a necessidade de um compromisso mais robusto e eficaz por parte das instituições e da sociedade como um todo para promover uma verdadeira transformação social.

Carneiro (2022), citando Ramão e Wadi (2010), mostra que a criminalidade violenta não é fruto ou resultado somente de ineficiência de políticas públicas ou gestores públicos, nem da locomobilidade social, mas também de injustiças sociais e discriminação cultural e racial, salientando, inclusive, que o desemprego e a pobreza não geram violência de forma imediata. Neste contexto, Carneiro (2022) apresenta a ideia de que a criminalidade violenta se relaciona à inexistência de infraestrutura urbana e desigualdades sociais e econômicas.

A população negra no Brasil é afetada desproporcionalmente desde tempos antigos até os dias atuais com os baixos índices de renda e os elevados de analfabetismo, discriminação e exclusão social, fora outros perjúrios que dificultam uma vida de bem-estar e tranquilidade. A desigualdade e a pobreza têm cor no Brasil e fazem com que as políticas sociais, supostamente universais, terminem por obter resultados insuficientes, visto que não contribuem para a superação dessa ordem de desigualdade. O país tem crescimento econômico, científico e tecnológico, porém as desigualdades sociais continuam sendo uma marca da sociedade brasileira (Silva, 2020).

Criar e aplicar políticas eficazes que reduzam as desigualdades raciais no sistema prisional é um passo necessário que depende, dentre outros fatores, uma precisão de dados adequada e condizente aos cenários sociais. Ao verificar os números da categoria "Não informado" do Relipen (2023), observa-se um leve aumento entre os semestres, o que pode apontar para a necessidade do aprimoramento na coleta e reporte de informações raciais. Sendo assim, segundo Assumpção (2021), uma das ações para a qualificação de dados, se torna o aperfeiçoamento de campos cadastrais relacionados a raça e etnia nos sistemas eletrônicos geridos pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

É pertinente considerar ainda que as diferenças nas taxas de encarceramento entre os estados brasileiros, como observado no Relipen de 2023 nos dois semestres analisados, revelam um quadro diversificado de tendências regionais, que não apenas refletem disparidades nas abordagens das autoridades locais, mas também destacam a urgência de estratégias específicas para enfrentar a desigualdade racial. É fundamental que tais estratégias sejam desenvolvidas com base em um entendimento minucioso das dinâmicas sociais e culturais que moldam as comunidades desde o início.

A revisão da literatura revelou um padrão consistente de discriminação racial dentro do sistema de justiça criminal, ademais, ofereceu uma base sólida para a pesquisa, evidenciando a necessidade urgente de reformas estruturais no sistema penal brasileiro.

Destaca-se a relevância de políticas públicas focadas na equidade racial e na justiça social, bem como a importância de iniciativas de conscientização e formação contínua para os profissionais do sistema de justiça criminal.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da distribuição racial no sistema penitenciário brasileiro revela um aumento geral da população carcerária em todas as raças e gêneros bem como disparidades significativas entre os diferentes grupos raciais. De acordo com os dados de junho e dezembro de 2023, as populações de presos brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas mostraram variações no número total de encarcerados, mas mantiveram uma distribuição proporcional constante, indicando uma persistência de desigualdades raciais.

Ainda pode-se atribuir a percepção de que as pessoas negras e pardas encarcerados representam taxas mais altas do que o restante das raças, principalmente quando comparado aos brancos. Em relação às outras categorias de indígenas e amarelos, é pertinente mencionar que por possuírem baixas taxas de encarceramento, pouco representam na parcela total de presos, o que não invalida a sua representação, mas também não as torna significativas para efeito de comparação com as maiores camadas raciais do Brasil.

No que se refere a categoria de “não informados”, pode-se denotar que essa ausência de dados precisos dificulta a identificação e análise de padrões de desigualdade racial dentro do sistema, em razão do fato de que sem dados corretos, a detecção de práticas discriminatórias se torna complexa e errônea em alguns casos. Fatores como a falta de consciência e/ou identidade e declarações não verídicas da própria raça dos detentos, como forma de proteger sua privacidade e tentar evitar tratamento diferenciado ou preconceito dentro do sistema carcerário, justifica em parte essa ausência de dados, entretanto, acaba por limitar a capacidade de realizar análises

profundas e promover mudanças. Dados completos e precisos são essenciais para a advocacia por reformas que visem a justiça racial dentro do sistema carcerário.

O aumento das taxas de encarceramento, derivado de uma demanda punitiva que encontra respaldo no parlamento (criminalização primária) e na atuação dos órgãos de segurança pública e justiça criminal (criminalização secundária), não surte o efeito esperado de queda da criminalidade, uma vez que a atuação do sistema penal é seletiva, atingindo apenas a base da cadeia criminal, e reunindo nas prisões indivíduos que, pela sua vulnerabilidade social, são presas fáceis das facções criminais, que comandam o mercado das ilegalidades dentro e fora das prisões (Oliveira; Azevedo, 2012, p. 4-11 apud Azevedo; Cifali, 2015, p. 105-127).

A ineficiência na segurança pública[5] bem como das polícias civil e militar, contribui para a continuidade da violência e da corrupção. O sistema de supervisão dessas instituições apresenta falhas, e o poder judiciário, por sua vez, não consegue resolver os casos de delitos recorrentes em tempo adequado. As manobras processuais evidenciam a impunidade, refletida em presídios que acolhem principalmente presos preventivos ou indivíduos de baixa periculosidade, que muitas vezes se tornam vítimas de organizações criminosas (Carvalho, 2017).

Ao analisar o Relatório de Informações Penais (Relipen) de 2023, é trazido à tona dados alarmantes sobre o aumento desproporcional de mulheres negras e pardas no sistema penitenciário brasileiro. Entre os dois semestres de 2023, a taxa de encarceramento dessas respectivas categorias femininas superou a de outras raças, e, embora a maioria da população carcerária ainda seja masculina, o número de mulheres negras e pardas encarceradas tem crescido significativamente, evidenciando preocupações relacionadas à desigualdade racial e de gênero. Essa situação sugere a

[5] Conferir o artigo "A ineficiência do sistema penitenciário do Brasil: uma análise da percepção dos agentes de segurança pública", escrito por Gerson de Jesus Monteiro Junior em 2021, disponível no link: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5657/1/A%20Inefici%C3%AAncia%20do%20Sistema%20Penitenci%C3%A1rio%20do%20Brasil_Uma%20an%C3%A1lise%20da%20percep%C3%A7%C3%A3o%20dos%20agentes%20de%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica.pdf.

vulnerabilidade específica que muitas mulheres acabam por ficar expostas à criminalização, sendo detidas por infrações não-violentas comumente.

Esse fenômeno pode ser atribuído às condições socioeconômicas desfavoráveis que frequentemente as levam a buscar atividades ilícitas para garantir sua subsistência. Além disso, essas mulheres costumam ser jovens e muitas vezes são as principais responsáveis pelo sustento de suas famílias e o distanciamento delas no lar desestabiliza a estrutura familiar e perpetua ciclos de pobreza e exclusão social. A intersecção entre raça, gênero e classe social acentua a vulnerabilidade das mulheres negras, que enfrentam discriminação socioeconômica constante.[6]

A falta de acesso à educação e empregos dignos decorrentes da discriminação que essa parcela de mulheres sofre faz com que o tráfico de drogas se torne uma alternativa arriscada, mas viável (em alguns casos podendo ser inclusive a última opção para poder se sustentar. As políticas antidrogas no Brasil impactam desproporcionalmente essa população e essa aplicação seletiva das leis resulta em um número elevado de prisões entre mulheres negras, que frequentemente são alvos fáceis para as autoridades (Borges, 2019).

Ademais, a escassez de redes de apoio social e programas eficazes de reabilitação para aquelas envolvidas em crimes não-violentos agrava essa situação. Sem opções adequadas para reintegração social, essas mulheres encontram dificuldades em romper o ciclo da criminalidade e a discriminação racial e de gênero dentro do sistema judicial também leva a penas mais severas para elas. Acrescenta ainda a falta de

[6] O Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial (CNJ, 2024, p.55) aponta que: "Mulheres negras carregam consigo uma história de opressão e resistência que molda suas vidas de maneiras complexas. Quando uma mulher negra entra em contato com o sistema de justiça, é crucial reconhecer as camadas de desigualdade que ela pode enfrentar, que vão além das questões de gênero, estendendo-se à raça e, muitas vezes, à classe social, sexualidade, orientação religiosa ou origem, e de forma interseccional".

representatividade e sensibilidade nas decisões judiciais que contribuem para essa injustiça[7].

Sendo assim, com o Relipen 2023[8] o aumento notável entre essas mulheres, especialmente em crimes não-violentos como o tráfico de drogas, é percebido e se torna fator de importância, uma vez que a situação feminina nos presídios é pouca reconhecida. Ao discutir essa percepção neste trabalho, espera-se que a visibilidade social possa ser devidamente aplicada para que a busca por soluções seja efetiva consequentemente.

Além do foco nas mulheres negras e pardas, o Relipen 2023 também indica um crescimento considerável no encarceramento da parcela masculina, evidenciando uma seletividade racial nas leis. Essa população sofre com a maior dificuldade em obter liberdade provisória e a permanência por maior tempo em prisão preventiva. Ademais, percebe-se que possuem acesso limitado a recursos jurídicos adequados e programas de reabilitação em comparação aos brancos, perpetuando ciclos viciosos. Juntamente com esses aspectos, se tem as precárias condições carcerárias para esses grupos, frequentemente vítimas de violência institucional e abusos dentro das prisões.

5 CONCLUSÃO

Considerando, o objetivo principal deste estudo de analisar a quantidade de negros encarcerados para responder como as desigualdades raciais no Sistema Penal Brasileiro são retratadas e expostas, pode-se observar que tal questão pôde ser respondida por meio da análise feita com os dados do Relipen que claramente refletem

[7] Informações complementares disponíveis nos links: https://www.cnj.jus.br/e-revista-cnj-justica-e-mais-rigorosa-para-pessoas-pretas-e-vulneraveis/ e https://ponte.org/opiniao-o-sistema-penal-nao-pode-proteger-as-mulheres-da-violencia/.

[8] Dados acerca do quantitativo de presos por tipificação encontram-se no Relipen 2023 (1º e 2 º semestres), disponíveis no link: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semestre-de-2023.pdf e https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semestre-de-2023.pdf.

essas desigualdades, onde o crescimento desproporcional da população carcerária negra, especialmente entre as mulheres detidas por crimes não-violentos, e as condições adversas que enfrentam tanto dentro quanto fora do sistema prisional, são indicativos de um sistema que perpetua a injustiça e a discriminação racial.

Essas desigualdades violam os direitos fundamentais dos cidadãos e destacam a necessidade urgente de reformas estruturais no sistema de justiça criminal brasileiro, tais como políticas públicas focadas na equidade racial e na justiça social, melhorias na coleta e reporte de dados raciais, fortalecimento das redes de apoio social, programas de reabilitação, conscientização e formação contínua dos profissionais do sistema de justiça.

Tendo em mente a disparidade significativa na taxa de encarceramento entre as populações negra (composta por pretos e pardos) e branca exposta a partir desse estudo, evidencia-se assim uma realidade de marginalização e exclusão social que minorias sociais enfrentam. A superlotação das prisões e o acesso limitado a recursos jurídicos são exemplos de fatores que perpetuam esse ciclo de injustiça.

É válido mencionar ainda que pode ser vista como proposta para futuros estudos a perspectiva obtida neste estudo acerca da parcela feminina negra envolvida em crimes não-violentos, que acabam sofrendo com penas mais severas, bem como o fator de seletividade racial nas leis, a qual permite que populações negras sejam prejudicadas com a maior dificuldade em obter liberdade provisória e a permanência por maior tempo em prisão preventiva.

A análise dos dados do Relipen 2023, oferece uma base sólida para advocacia e ação, com o objetivo de garantir que todos os indivíduos, independentemente de sua raça, sejam tratados com igualdade e dignidade no âmbito jurídico. A busca por soluções efetivas e a promoção de diálogos sobre essas questões são passos cruciais para a construção de uma sociedade mais igualitária e democrática. Destarte, o presente trabalho reforça a importância de abordar a desigualdade racial no sistema penal como parte de um esforço mais amplo para promover uma sociedade mais justa e inclusiva.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. Coordenação: Djamila Ribeiro. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

ALVES, Crésio; FORTUNA, Cristina MM; TORALLES, Maria Betânia P. A aplicação e o conceito de raça em saúde pública: definições, controvérsias e sugestões para uniformizar sua utilização nas pesquisas biomédicas e na prática clínica. **Gazeta Médica da Bahia,** v. 74, n. 1, 2008.

ALVES, Isabela. **68% das mulheres encarceradas no Brasil são negras, aponta estudo.** Observatório do Terceiro Setor, 2019. Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/noticias/68-das-mulheres-encarceradas-no-brasil-sao-negras-aponta-estudo/. Acesso em: 20 de maio de 2024.

ASSUMPÇÃO, Renata. **CNJ enfrenta desigualdade racial nos sistemas penal e socioeducativo.** Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/enfrentamento-a-desigualdade-racial-nos-sistemas-penal-e-socioeducativo-e-objeto-de-acoes-do-cnj/. Acesso em: 27 de maio de 2024.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas**-Revista de Ciências Sociais, v. 15, p. 105-127, 2015.

BARROSO, Luiz Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. Coordenação: Djamila Ribeiro. Coleção Feminismos Plurais. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

BRANDÃO, Juliana; LAGRECA, Amanda. **Sistema Prisional e Racismo – A Chancela da Discriminação.** Fonte Segura, 30 de agosto de 2023. Disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/sistema-prisional-e-racismo-a-chancela-da-discriminacao-racial/. Acesso em: 20 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Seção 1, p.1.

BRASIL. Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 jan. 1989. Seção 1, p. 369.

CARNEIRO, Leonardo de Andrade. Causas e consequências da criminalidade no Brasil: uma revisão da literatura. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 8, n. 7, p. 20-44, 2022.

CARVALHO, Rogério. Avanços e retrocessos nas políticas de encarceramento na américa do sul. Novos Rumos Sociológicos, v. 5, n. 8, p. 328-334, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Protocolo para julgamento com perspectiva racial. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-2.pdf Acesso em: 6 abr. 2025.

COSTA, Ana Carolina Oliveira. O ato de cuidar: vivências e percepções de uma redutora de danos. Saúde em debate, v. 43, n. 122, p. 966-974, 2019.

DE SANTANA, Selma Pereira; SANTOS, Carlos Alberto Miranda. A justiça restaurativa como política pública alternativa ao encarceramento em massa. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 1, p. 227-242, 2018.

DIAS, Gustavo Ávila; RAMEH-DE-ALBUQUERQUE, Rossana Carla; NAPPO, Solange Aparecida. Redução de danos e políticas públicas para pessoas que usam drogas: um relato de experiência sobre a formação clínico-política-pedagógica na formação profissional. Revista Psicologia Política, v. 18, n. 42, p. 353-363, 2018.

FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 129, p. 137-180, 2017.

FONTANA, Felipe; PEREIRA, Ana Carolina Torrente. Pesquisa documental. Metodologia da pesquisa em educação e ensino de ciências, Editora Atena, 2ºedição, p. 42-58, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Magalhaes-Junior/publication/370364182_Metodologia_da_Pesquisa_em_Educacao_e_Ensino_de_Ciencias/links/644c3dd797449a0e1a645b35/Metodologia-da-Pesquisa-em-Educacao-e-Ensino-de-Ciencias.pdf#page=45.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana. Porto Alegre: Lumen Juris, 2011.

Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais (RELIPEN) – 1º Semestre de 2023.** Brasília: Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), 2023. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semestre-de-2023.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.

Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório Preliminar de Informações Penais (RELIPEN) – 2º Semestre de 2023.** Brasília: Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), 2023. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semestre-de-2023.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.

SILVA, Marcos Antônio Batista da. Desigualdades educativas de la población negra de Brasil: un contexto socio-histórico. **Psicologia em Revista,** v. 26, n. 3, p. 836-856, 2020.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal. O Novo Modelo de Justiça Criminal e de Gestão do Crime.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SCHUCMAN, Lia Vainer. Racismo e antirracismo: a categoria raça em questão. **Revista Psicologia Política,** v. 10, n. 19, p. 41-55, 2010.

TELLES, Vera da Silva et al. Combatendo o encarceramento em massa, lutando pela vida. **Caderno CRH,** v. 33, 2020.

VIANA, Nildo. **Raça e etnia**. Capitalismo e Questão Racial, p. 11, 2009.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO VETORES DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROBIDADE E À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Marlon Fonseca Corrêa[1]

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo abordar o papel dos Tribunais de Contas como um importante vetor na realização do Direito Fundamental à uma boa Administração Pública para que esta seja proba e íntegra, o que impacta a efetivação de diversos outros Direitos Fundamentais, permitindo a realização de políticas públicas de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Funções. Direito à uma Boa Administração Pública. Tribunais como vetores da probidade e do Direito Fundamental à uma Boa Administração Pública.

ABSTRACT

This work aims to address the role of the Courts of Auditors as an important vector in the realization of the Fundamental Right to a good Public Administration so that it is honest and integral, which impacts the implementation of several other Fundamental Rights, allowing the implementation of public policies efficiently and effective.

Keywords: Audit Courts. Functions. Right to Good Public Administration. Courts as vectors of probity and the Fundamental Right to Good Public Administration.

[1]Advogado. Servidor do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio). Membro do Observatório de Cultura Jurídica e Efetividade do Processo, da UNESA (2025). Mestrando em Direito Processual pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito Público e Direito Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Pós-Graduado em Responsabilidade Civil e Direito do Consumidor pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Pós-Graduado em Gestão Financeira e Orçamentária em Organizações Públicas (UNYLEYA). Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Correio eletrônico: marlon1106@hotmail.com ou marlon.correa@tcmrio.tc.br. Lattes: https://lattes.cnpq.br/2887332403389303

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende, a partir de revisão bibliográfica, abordar o papel dos Tribunais de Contas como vetores de um Direito Fundamental à uma boa Administração Pública, que é condição *sine qua non* à efetivação de diversos outros Direitos Fundamentais e à concretização de políticas públicas, desde que tais Tribunais exerçam, de forma equilibrada, suas competências.

No primeiro capítulo serão realizadas breves considerações sobre o modelo constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil, sobre suas competências, para então se ressaltar a importância de sua competência punitiva como mecanismo de controle, a eles atribuído, visando a fortalecê-los.

No segundo capítulo será abordado o necessário equilíbrio entre esta função punitiva das Cortes de Contas e a sua função pedagógica, de modo que não haja a chamada hipertrofia do controle ou o chamado ativismo de contas, o qual resulta num engessamento da Administração Pública, visto que o Administrador Público, com receio de ser punido pelo Tribunal de Contas, deixa de buscar soluções inovadoras em termos de políticas públicas, as quais poderiam ser mais eficientes, efetivas e eficazes, além de econômicas.

No terceiro capítulo será ressaltado que os Tribunais de Contas são peças chave de toda uma "engrenagem social" que tem por escopo a consecução de políticas públicas que privilegiem o interesse público, mediante a implantação dos Direitos Fundamentais e de todos os valores constitucionais, bem como são – tais órgãos – verdadeiros vetores de implementação e resguardo de um Direito Fundamental à uma Boa Administração Pública, a qual deve ser ética, proba e transparente.

Diante de todas essas colocações, concluir-se-á que, protegendo-se a Administração Pública de atos desviados e fortalecendo-se os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e suas competências, a realização dos Direitos Fundamentais, em especial o respeito à Dignidade da Pessoa Humana, se torna possível, já que a realização

de tudo isso passa pelo bom manejo das verbas públicas, que, por sua vez, concretizam o orçamento público (reflexo das escolhas públicas) protegendo-se, consequentemente, todos os outros Direitos.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A IMPORTÂNCIA DE SUA COMPETÊNCIA PUNITIVA

O modelo constitucional, traçado pela Constituição de 1988, de controle dos atos da Administração Pública dá um protagonismo aos Tribunais de Contas no que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas e, nesse sentido, o seu art. 70[2] é o ponto inicial, visto que define qual a amplitude desse controle, bem como o órgão incumbido de tal função.

Numa primeira análise poder-se-ia imaginar que o controle externo fica adstrito, tão somente, ao Congresso Nacional e, o controle interno, a cada Poder (leia-se: Poder Executivo, Poder Judiciário e Poder Legislativo também), contudo o art. 71, *caput*[3] desvenda a função primordial dos Tribunais de Contas, qual seja o auxílio ao Poder Legislativo no controle externo dos demais poderes.

Ao se afirmar que a função primordial dos Tribunais de Contas é o auxílio, no exercício do controle externo, ao Poder Legislativo, tal afirmação não significa que o

[2] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

[3] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

referido órgão constitucional se resuma a um apêndice do Congresso Nacional, pois auxiliar não significa subordinar-se.

Como órgão autônomo que é, cabe ao Tribunal de Contas o exercício pleno das competências que lhe foram atribuídas pela Constituição da República – especialmente no art. 71[4] – e, nesse sentido, tanto o Tribunal de Contas da União, quanto os Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, os Tribunais de Contas dos Municípios e o

[4] Art. 71. (...)
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Tribunal de Contas do Município (no caso brasileiro, os de São Paulo e Rio de Janeiro), por força do art. 75[5] da Lei Maior, têm a missão do controle externo de todos aqueles poderes, órgãos, pessoas e entidades a eles jurisdicionados.

Tal autonomia, porém, não significa que o Tribunal de Contas seja considerado o quarto Poder no Estado Brasileiro, ou que este importante Órgão de extração constitucional seja dotado de poder ilimitado, mas significa – tão somente – que é Órgão essencial na consecução dos valores constitucionais vigentes no Brasil.

Nesse diapasão, tem-se que o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas mantidas pelo Poder Público; a apreciação, para fins de registro, da legalidade de admissão de pessoal; o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade que resulte prejuízo ao erário público; a realização de inspeções, auditorias; a possibilidade de aplicação de multas aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, entre outras competências e prerrogativas, são mecanismos concretos de ação dos referidos Tribunais na materialização do seu mister institucional.

As funções constitucionais dos Tribunais de Conta são divididas em: *a)* Opinativa, consultiva ou informadora, que é aquela do art. 71, I, da CF, em que se apreciam as contas do Chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, o qual subsidia o julgamento político do Poder Legislativo, titular do julgamento das contas anuais; *b)* Jurisdicional ou contenciosa (art. 71, II, da CF), quando o Tribunal julga e liquida as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que deram causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; *c)* Corretiva (art. 71, VIII, da CF) que possibilita a aplicação, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas,

[5]Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

das sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; e *d)* Fiscalizadora (art. 71, IV, V e VI, da CF) que possibilita ampla atuação, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. (Guerra, 2007)

Tais funções constitucionais afetas aos Tribunais de Contas são igualmente importantes na consecução de cada um dos valores que buscam proteger ou dar efetividade, entretanto nenhuma delas pode dissociar-se da função corretiva, sob pena caírem em total descrédito, assim como uma norma penal sem seu preceito secundário – que prevê a sanção – se tornaria inócua ante a impossibilidade de qualquer punição àqueles que a transgridam.

Segundo Costa[6], a competência cognominada de sancionadora, onde se atribui aos Tribunais de Contas a possibilidade de aplicação de multas àqueles Administradores Públicos que incorrem em irregularidades ou ilegalidades, é fundamental para garantir o ressarcimento de prejuízos causados, bem como inibir tais transgressões.

A competência dos Tribunais de Contas do país para a aplicação de multas aos Administradores Públicos vem não só da conjugação de alguns dispositivos constitucionais, mas, em especial, da previsão contida no art. 71, VIII da Constituição da República Federativa do Brasil que assim dispõe:

> VIII- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

[6] COSTA, Luiz Bernardo Dias.Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p.108.

Segundo Guerra[7], trata-se de importante mecanismo de controle atribuído aos Tribunais de Contas, visando a fortalecê-los, porquanto mediante instrumentos sancionadores são alcançados os resultados dissuasórios a médio e longo prazos.

Como alhures afirmado, a multa é importante mecanismo na consecução dos valores constitucionais pelos Tribunais de Contas, pois de nada adiantaria instituí-los, fixar-lhes as competências, sem dotá-los de um poder sancionador, tendo em vista a necessidade do Estado de garantir a execução das obrigações que fixou.

Para Castardo[8]

> O interesse em punir o agente que agiu com interesses egoísticos e lesou o patrimônio público, dentro do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, no qual se apuram fatos que levaram à conclusão determinante da imputação de débito ou multa, é da sociedade, não de um ente político.

Tal interesse da sociedade surge quando restam transgredidos seus valores fundamentais e no mesmo sentido, a República Federativa do Brasil ao fixar seus princípios fundamentais escolheu os pilares básicos de todo o seu ordenamento jurídico, os quais estão plasmados no artigo 1º[9] do texto constitucional.

Com base nesses pilares, construiu-se todo um arcabouço constitucional dentro do qual se situam os Tribunais de Contas, órgãos inicialmente concebidos no escopo de controlar os outros Poderes Estatais – principalmente no que tange à utilização das

[7] GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2 ed. rev. e ampl., 2 tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007. pag.183.
[8]CASTARDO, Hamilton Fernando. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. Campinas,SP: Millennium Editora, 2007. p.102.
[9] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I – a soberania;
II – a cidadania;
III – a dignidade da pessoa humana;
IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V – o pluralismo político.

verbas públicas e na consecução de seus orçamentos – mas que, dentro da dinâmica sociedade atual, deixou de ser um simples órgão fiscalizador, para se tornar um dos órgãos legitimados para a defesa da observância dos Direitos Fundamentais e do Estado Democrático de Direito.

Ao definir quais os valores mais significativos a serem perseguidos pelo Estado, a Constituição da República Federativa do Brasil criou órgãos e entes responsáveis pela perseguição de tais valores, bem como definiu e distribuiu suas competências e atribuições, tudo no escopo de se atingir o bem comum – o qual pode ser traduzido, em linhas superficiais, no citado artigo 1º da CRFB.

Para o exercício de tal papel constitucional e legal que foi atribuído aos Tribunais de Contas, surge um grande desafio contemporâneo; qual seja, o equilíbrio no exercício de suas funções de modo que não haja uma hipertrofia de controle, gerando um temor paralisante no Administrador Público, o que será abordado no capítulo subsequente.

2. O NECESSÁRIO EQUILÍBRIO ENTRE AS FUNÇÕES PEDAGÓGICA E PUNITIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Desde sua primeira aparição nas Constituições Brasileiras, em 1891, os Tribunais de Contas quase sempre exerceram um modelo de controle calcado na legalidade estrita, o que levou a uma falsa impressão de um modelo quase cartorário, onde simplesmente se chancelavam os atos dos Poderes de Estado.

De fato, as Cortes de Contas quase sempre ficaram limitadas pela legalidade, no entanto, esta ótica se inverteu consideravelmente com o modelo constitucional proposto pelo Legislador Constituinte de 1988.

Na atual Constituição Federal, o papel dos Tribunais de Contas se ampliou para além da legalidade estrita, abarcando também a legitimidade e a economicidade, o que modifica substancialmente sua possibilidade de agir no controle dos atos administrativos dos Administradores Públicos e das contas públicas.

De Castro[10] corretamente afirma que:

> Com efeito, o sistema Tribunais de Contas age como "guardião" da realização da plataforma política escolhida pela parcela majoritária dos cidadãos. Sabe-se que a tríade de leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) nada mais são do que a expressão numérica de um determinado plano de governo, sendo certo ainda que este plano de governo foi escolhido em eleições majoritárias. Assim, não é demais dizer que o orçamento é a tradução financeira da vontade geral. O sistema Tribunal de Contas, por sua vez, fiscaliza o cumprimento das determinações orçamentárias, tanto na ponta da receita (arrecadação) como na ponta da despesa (dispêndio), o que nos leva à conclusão de que o sistema Tribunais de Contas, ao fiscalizar o cumprimento do orçamento, preservando seu equilíbrio, atua como custodiante da vontade política vigente na nação.

Conforme já afirmado no presente trabalho, a consecução de todas as competências constitucionais atribuídas às Cortes de Contas está umbilicalmente ligada, ao poder punitivo atribuído aos Tribunais de Contas, principalmente, na competência de aplicar multas aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

Tais ilegalidades ou irregularidades perpetradas, segundo Dal Bosco[11], em face da realidade hodierna das administrações públicas, favorecem

> (...) a opção por investimentos desvinculados das prioridades básicas das populações, os quais se relacionam mais com os interesses partidários, de grupos ou de natureza pessoal dos governantes, do que com as necessidades reais vividas pelos administrados. (...)
> Os planos governamentais que definem as políticas públicas, portanto, são elaborados, em sua grande maioria, pela estrutura dos governos e discutidos pelo Parlamento, o qual pode modificar alguns pontos – com exceção das questões cujas mudanças são vedadas, por lei, ao Legislativo – posteriormente efetivados pelo Poder Executivo, não poucas vezes, sem observar certas determinações da Lei Orçamentária. O resultado é a definição de políticas públicas ineficientes – cuja

[10] DE CASTRO, José Parreira. *Ativismo de contas: controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas.* Rio de Janeiro. Editora Jam Jurídica. 2015.
[11] DAL BOSCO, Maria Goretti. Discricionariedade em políticas públicas. Curitiba: Juruá, 2008

> realização causa graves danos ao Erário e aos cidadãos – e até imorais, quando resultam de acordos para atender interesses políticos, pessoais ou de grupos que compõem as instâncias de decisão sobre tais questões no âmbito do Parlamento e da Administração.
> No campo do controle ao qual a Administração deve se submeter, destaca-se, numa perspectiva externa, a atuação do Parlamento e dos Tribunais de Contas, a dos mediadores oficiais, como o *médiateur* francês, ou o *defensor del pueblo* espanhol, a dos grupos sociais organizados, e, finalmente, a do Poder Judiciário.

Dentro desta perspectiva externa do campo de controle, defendida pela citada autora, de nada adiantaria ter o papel de guardião das escolhas realizadas pela maioria da população e, também, o papel de fiscal e auxiliar na escolha de políticas públicas, se os Tribunais de Contas não contassem com a possibilidade de aplicar multas aos responsáveis pelos danos ao Erário público em razão de escolha por políticas públicas ineficientes, imorais e antieconômicas.

A aplicação das multas, nesses casos, assumiria a sua legítima função pedagógica-punitiva, dotada de caráter preventivo geral e específico, negativo ou positivo, inibindo e educando os Administradores Públicos e administrados, no que tange à escolha das políticas públicas necessárias e no que se refere à escolha dos próprios governantes, pelos cidadãos.

Contudo, tal competência sancionadora não deve gerar uma chamada hipertrofia do controle, que segundo Dantas[12] gera uma infantilização da gestão pública, despertando nos gestores um temor semelhante ao de crianças inseguras, educadas por pais opressores. Dionísio[13] sustenta que ao Administrador Público deve ser garantido um direito ao erro, pois

> O controle das atividades decisórias dos administradores públicos é fonte de custos e benefícios, sendo necessária a busca por

[12] DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação: Reflexões para um direito administrativo do século XXI.* Fórum ed. Belo Horizonte. 2023.
[13] DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contextos, fundamentos e parâmetros.* GZ Ed. Rio de Janeiro 2024.

> um ponto ótimo. O modelo brasileiro de controle público, por vezes, apresenta alguns excessos, entre os quais a intolerância ao cometimento de equívocos por parte dos administradores. O erro, no entanto, é inevitável ao gestor. Grande parte das decisões por ele tomadas tem por objeto sistemas de alta complexidade ou ambientes permeados de riscos e incertezas.
>
> Os *standards* de responsabilização pessoal do gestor devem ser interpretados de maneira restritiva, retrospectiva e considerando-se as peculiaridades objetivas do caso concreto e as específicas exigências do cargo exercido.
>
> O primeiro parâmetro para a análise da tolerabilidade do erro é o atendimento a um grau mínimo de diligência, o qual é influenciado pela urgência e relevância da decisão a ser tomada, bem como pela existência de obstáculos materiais à obtenção de informações.
>
> O segundo parâmetro são as específicas exigências do cargo ocupado. Quanto menos próximo for o erro das funções e conhecimentos exigidos pelo cargo, maior deverá ser o espaço de tolerância ao erro.
>
> O terceiro *standard* é o grau de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão em questão. Quanto mais intenso, maior deve ser o espaço de escusabilidade do equívoco.
>
> O quarto e último parâmetro é o grau de aderência da escolha realizada em relação aos dados coletados. Quanto mais coerente for a decisão em relação às informações obtidas, maior também deverá ser a tolerância ao erro. (...)

Farias[14] sustenta que a literatura jurídica, ao longo dos anos, tem apontado riscos inerentes às disfunções do controle, especialmente diante do afluxo de normas orientadas a atender a reação da sociedade contra atos lesivos à moralidade e que, tais diplomas, por expressarem, em sua maioria, o que chama de "voluntarismo normativo", provocados pela pressão popular, criaram um ambiente propício à produção de "falhas regulatórias, por erros de diagnósticos e análises superficiais".

Na mesma linha apontada por Dionísio[15], a citada autora enxerga neste ambiente de pressão um sistema que desconsidera o direito ao erro do Administrador Público,

[14] FARIAS, Sara Jane Leite de. *Tribunais de Contas brasileiros. Disfunções e solução consensual de conflitos: constatações de uma atuação para além do exame de conformidade.* 2025. Tese de Doutorado. Universidade Estácio de Sá. Defendida em 14 de abril de 2025.
[15] Op. cit. pág 9.

desconsiderando o administrador probo, honesto e responsável, produzindo externalidades negativas para além dos atos praticados pelos agentes corruptos, causando a paralisia da administração pública, onde ninguém decide mais nada.

Farias[16], citando Rafael Véras e Floriano de Azevedo Marques Neto, ressalta que tais autores apontam como reação a essa lógica, uma postura de autodefesa utilizada pelo gestor público, o qual opta por uma inércia que, "quando muito, pode lhe importar uma sanção funcional, enquanto a ação pode lhe importar na sua responsabilização patrimonial". Entretanto, pode haver com isso, uma fossilização estatal diante desta legítima defesa do gestor, o qual tem reduzida a sua discricionariedade, o que abre espaço para situações cada vez mais correntes, de substituição do gestor pelo controlador público, gerando um verdadeiro "apagão das canetas".

Como "antídoto" a esta hipertrofia do controle, diversas soluções legislativas foram cunhadas, sendo a mais relevante para a modificação da ótica de controle, aquela expressada na Lei nº 13.655/2018, a qual foi incorporada à LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), em seu art. 28[17], segundo o qual o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Parece prevalecer, a partir disso, no ambiente atual dos Tribunais de Contas uma maior preocupação com o equilíbrio no uso de suas competências punitivas e pedagógicas, inclusive com a adoção de mecanismos de resoluções consensuais de conflitos, os quais permitem soluções mais cooperativas, que orientam e fornecem insumos (dados e recomendações) capazes de auxiliar a administração, em seu espaço de discricionariedade, a aprimorar seu próprio funcionamento.

[16] Op. cit. pág 9.
[17] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO VETORES DO DIREITO À UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O reconhecimento do Direito à uma Boa Administração Pública como Direito Fundamental – seja de segunda, ou de qualquer outra dimensão – é condição *sine qua non* à efetivação de diversos outros Direitos Fundamentais, de Dimensões posteriores, ou não, devendo ser reconhecido de forma expressa na Constituição Federal Brasileira, como autêntico Direito Fundamental.

Não obstante a existência de literatura que sustente a colocação do Direito Fundamental à uma Boa Administração Pública como aquele que inaugura uma Sétima Dimensão de Direitos Fundamentais, como forma de se assegurar sua observância, pelo Poder Público, além de possibilitar uma responsabilização mais célere e severa daqueles que violarem tais direitos, vislumbra-se como desnecessário se "inaugurarem" mais Dimensões de Direitos Fundamentais, ante a possibilidade de se fazer uma releitura do modelo clássico.

Reconhecer o Direito a uma Boa Administração Pública, assim como uma Administração Pública calcada em valores de Probidade como Direitos Fundamentais revela-se necessário e significa a efetivação de direitos como: direito à saúde; à assistência em caso de desemprego; à garantia da dignidade humana no ambiente carcerário; à educação; à greve; ao equilíbrio econômico e a função social dos contratos; dentre outros, já que todos os direitos fundamentais enumerados, perpassam sobre o bom e probo manejo das verbas públicas.

Tal necessidade vem como forma de se compelir aqueles que exercem o Poder, emanado do povo, a exercerem uma conduta ativa e atuante do Estado, junto à sociedade, pois falar em respeito à Dignidade da Pessoa Humana, sem a efetivação de uma Administração Pública, que atue de forma íntegra e proba, seria o mesmo que se jogar palavras ao vento, devendo-se sim, reconhecer o Direito à Boa Administração

Pública como Fundamental, erigindo-o à verdadeiro *status* constitucional, mediante Proposta de Emenda Constitucional.

Assim, ao se conceder maior estabilidade ao Princípio da Boa Administração Pública, reconhecendo-o como efetivo Direito Fundamental, de forma explícita na Constituição Federal, outros Direitos Fundamentais estarão mais protegidos, superando-se, por exemplo, discussões como aquelas que versam sobre o mínimo existencial *versus* a reserva do possível, na consecução de políticas públicas.

Com a modificação constitucional defendida, o Controle da efetivação de tal Direito Fundamental passará a ser de Constitucionalidade e não somente de Convencionalidade ou de Supralegalidade, o que traz uma maior estabilidade e destaque ao Direito Fundamental à uma Boa Administração Pública, eis que seu controle passa a ser realizado não só pelo Poder Judiciário, mas também pelo Poder Legislativo e Executivo, além de toda a sociedade.

Na esteira disso, órgãos de controle, tais como Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público, que são peças-chave de toda uma "engrenagem social" que tem por escopo a consecução de políticas públicas que privilegiem o interesse público, mediante a implantação dos Direitos Fundamentais e todos os valores constitucionais, passam a ser também verdadeiros vetores de implementação e resguardo de um Direito a uma Boa Administração Pública, a qual dever ser ética, proba e transparente.

Assim sendo, esse papel de guardião das escolhas realizadas pela parcela majoritária da população, realizado pelo Tribunal de Contas, englobará não só a salvaguarda dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como também o controle das políticas públicas e o respeito aos Direitos Fundamentais, já que ao fiscalizarem as contas dos administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, e, por exemplo, realizarem inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional, acabarão por realizar um verdadeiro

"Raio X" da Administração Pública, em determinado momento, acabando por auxiliar na escolha e controle das políticas públicas.

Nessa linha de pensamento, o legislador constitucional originário, ao definir quais os valores devem ser perseguidos e alcançados, o modo pelo qual o Estado deve proceder para alcançá-los, bem como, quais recursos serão utilizados para tanto e, como controlar a utilização de tais recursos, nada mais fez – em apertada síntese – do que delegar aos Tribunais de Contas a salvaguarda não somente das contas públicas, mas também e, principalmente, de seu equilíbrio – o que abarca a legitimidade das escolhas dos Administradores Públicos na confecção do orçamento público –, da legalidade e da legitimidade dos gastos públicos.

Nessa ótica, pode-se afirmar que o legislador constitucional definiu que os Tribunais de Contas, ao exercerem suas competências, atuam também como importantes vetores da consecução das políticas públicas, as quais abarcam as escolhas do Administrador Público, que devem ser íntegras e probas, de forma a se concretizar o Direito Fundamental à uma Boa Administração Pública.

4. CONCLUSÃO

Diante de tudo o que foi abordado no presente artigo, se torna clarividente a importância dos Tribunais de Contas na realização dos Direitos Fundamentais, reconhecidos pelo Legislador Constituinte – bem como daqueles direitos inseridos no chamado bloco de constitucionalidade, fato que permite não só um controle de Constitucionalidade, mas também, um controle de Supralegalidade e de Convencionalidade das normas que asseguram Direitos Fundamentais.

A trajetória dos Tribunais de Contas no modelo constitucional-legal adotado pela República Federativa do Brasil, ao longo do século passado, e também no presente, nos mostra que cada vez mais as competências atinentes às Cortes de Contas se direcionam a um modelo de guarda de valores outros – que não só aqueles associados às contas

públicas – privilegiando os valores fundamentais da República, em especial, a Dignidade da Pessoa Humana.

No cuidado de tais valores, se mostra necessária a guarda de um Direito Fundamental, que como o próprio nome sugere, é fundamental ao exercício de todos os outros direitos; qual seja, o Direito à uma boa Administração Pública, a qual deve ser exercida com base em valores éticos e probos.

Exercida com base em tais valores, a Administração Pública tem maiores condições de garantir aos administrados em geral uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos; ou seja, reduzindo os custos dos mesmos e, ao mesmo tempo, aumentando sua qualidade.

E é justamente nesse ponto que os Tribunais de Contas ganham maior relevância, pois, exercendo o controle da Administração Pública e de seus gastos, no que tange não só à questão da legalidade, mas também, no que tange ao controle da legitimidade e da economicidade, conseguem contribuir não somente para a eficiência na utilização dos recursos, mas também para uma maior eficácia, já que auxiliam que os objetivos e metas traçados – e concretizados nas leis orçamentárias (LDO, PPA e LOA) – sejam alcançados.

Protegendo-se a Administração Pública de atos desviados e fortalecendo-se os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e suas competências, a realização dos Direitos Fundamentais, em especial do respeito à Dignidade da Pessoa Humana, se torna possível, já que a realização de tudo isto passa pelo bom manejo das verbas públicas, que, por sua vez, concretizam o orçamento público (reflexo das escolhas públicas) protegendo-se, consequentemente, todos os outros Direitos.

Nessa linha de pensamento, os Tribunais de Contas, exercendo suas competências constitucionais de forma equilibrada, principalmente no que tange às suas funções pedagógica e punitiva, conseguem agregar valor ao "produto" a ser entregue pela Administração Pública aos seus administrados.

Em outras palavras, agindo como vetores de uma Administração Pública íntegra e proba, os Tribunais de Contas ajudam a garantir uma efetividade das ações públicas, já

que os benefícios oriundos dessas ações desenvolvidas vão gerar impactos positivos em toda a sociedade.

Em suma, ao exercerem suas competências constitucionais e legais, de forma equilibrada, os Tribunais de Contas não só evitam a chamada hipertrofia do controle, o "apagão das canetas" e a omissão dos Administradores Públicos, no momento de se idealizarem políticas públicas e soluções que privilegiem o maior interesse público, mas atuam, também, como vetores de uma Administração Pública íntegra e proba, calcadas em valores como eficácia, eficiência e efetividade, o que auxilia na consecução de valores constitucionais tidos como fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert, Luis Virgilio Afonso da (trad.). **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas,SP: Millennium Editora, 2007.

CONGRESSO NACIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2011, BELO HORIZONTE. **Tribunais de Contas:** Integração dos controles, eficiência e eficácia no gasto público. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2008

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e Regulação**: Reflexões para um direito administrativo do século XXI. Fórum ed. Belo Horizonte. 2023.

DE CASTRO, José Parreira. **Ativismo de contas**: controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro. Editora Jam Jurídica. 2015.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil:** contextos, fundamentos e parâmetros. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2024.

FARIAS, Sara Jane Leite de. **Tribunais de Contas brasileiros. Disfunções e solução consensual de conflitos:** constatações de uma atuação para além do exame de conformidade. 2025. Tese de Doutorado. Universidade Estácio de Sá. Defendida em 14 de abril de 2025.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 1 ed., 2. tir. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2 ed. rev. e ampl., 2 tir. Belo Horizonte: Fórum, 2007

GUIMARÃES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. Políticas Públicas podem ser controladas por meio das licitações. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro,** Rio de Janeiro, n.56, p. 22-27, jan.2014.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Felipe Dalenogare. **Controle de Convencionalidade de Políticas Públicas.** 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch Brasil, 2021.

MACIEL, Moisés. **Tribunais de Contas e o Direito Fundamental ao Bom Governo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

OLIVEIRA, Leonardo Alves de. **A sétima dimensão de direitos fundamentais: probidade e boa administração pública.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ed. especial, Outubro. 2012.

REVISTA TÉCNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DE SEGUNDA DIMENSÃO NO BRASIL: NOVAS TECNOLOGIAS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM PROL DE UM PROCESSO JUDICIAL EFICIENTE E EFETIVO

Orlando de Souza Padeiro Filho[1]

RESUMO

O contexto socioeconômico brasileiro ainda requer muita cautela na proteção dos direitos fundamentais. Em que pese diversos avanços nos índices sociais, ainda há grande parte da população que depende de ações estatais para as suas necessidades mais básicas. E, nesse cenário, o acesso à justiça passa a ser fundamental para a garantia dos direitos dos cidadãos, principalmente, os menos favorecidos. E o Brasil vem apresentando diversas ações no sentido de melhorias no acesso à justiça, desde a criação do Conselho Nacional do Justiça (CNJ). Ademais, o atual desenvolvimento tecnológico, intensificado pela emergência sanitária com a Pandemia de COVID-19, trouxe muitas oportunidades de melhoria, em especial, na celeridade processual. No entanto, é prudente que haja controle e transparência de todo esse movimento, em especial, com as aplicações de inteligência artificial (IA). Embora todo esse cenário seja promissor, é relevante que os órgãos estatais estejam atentos aos riscos dessas tecnologias. E o Poder Judiciário passou a compor todo esse movimento, com as ações do programa Justiça 4.0, inclusive com a regulamentação do uso de IA por meio da Resolução Nº 332/2020.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Novas Tecnologias. Inteligência Artificial.

ABSTRACT

The Brazilian socioeconomic context still requires great caution in the protection of fundamental rights. Despite several advances in social indicators, a large part of the population still depends on government actions for their most basic needs. In this scenario, access to justice becomes essential to guarantee the rights of citizens, especially the less favored. Brazil has been taking

[1] Doutorando em Direito, Instituições e Negócios pela Universidade Federal Fluminense (PPGDIN/UFF). Correio eletrônico: ospfilho@id.uff.br; Lattes: http://lattes.cnpq.br/4817470238727947; ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7359-9702

several actions to improve access to justice since the creation of the National Justice Council (CNJ). Furthermore, the current technological development, intensified by the health emergency with the COVID-19 pandemic, has brought many opportunities for improvement, especially in the speed of procedural processes. However, it is prudent to have control and transparency over this entire movement, especially with the applications of artificial intelligence (AI). Although this entire scenario is promising, it is important that government agencies are aware of the risks of these technologies. And the Judiciary began to form part of this entire movement, with the actions of the Justice 4.0 program, including the regulation of the use of AI through Resolution No. 332/2020.

Key-words: Access to Justice. New Technologies. Artificial Intelligence.

INTRODUÇÃO

Passados mais de 36 anos da promulgação da Constituição de 1988 (CF/88), o antigo conceito de Ferdinand LaSalle continua presente: seria a Constituição apenas o escrito numa folha de papel, se não houvesse os fatores reais e efetivos de poder? Outra questão decorrente do conceito de Canotilho também persiste: uma Constituição dirigente conseguiria atingir o nível de efetividade necessário no contexto brasileiro, considerando as diversas normas constitucionais programáticas? As respostas a tais questões perpassam necessariamente pelo conceito de justiça e pelo Poder Judiciário, que vem tendo o seu papel ampliado no contexto de constitucionalização dos Estados menos desenvolvidos.

Muitas vezes criticado pelo seu ativismo, no sentido de agir para solucionar problemas que, na maioria das vezes, deveriam ser solucionados pelo Poder Executivo, o Judiciário vem apresentando um papel fundamental para o equilíbrio de forças, em especial, nos países com menor desenvolvimento social. Chegando a quase 80 milhões de processos em tramitação ao final do ano de 2024, o Judiciário brasileiro ainda não consegue responder com a agilidade necessária, mas o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem atuando fortemente em melhorias desde a sua criação, que completa 20 anos em 2025.

É certo que algumas melhorias vêm sendo percebidas, decorrentes dessa atuação efetiva do CNJ. E os avanços tecnológicos têm sido um dos grandes responsáveis para uma prestação jurisdicional mais eficiente. Fruto de parceria entre CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o programa Justiça 4.0 vem impulsionando a transformação digital no Poder Judiciário, com a implementação de várias ações a fim de uma maior agilidade no acesso à justiça.

Além da implementação do processo judicial eletrônico, forram implementados o Juízo 100% Digital e o Balcão de Atendimento Virtual. Ademais, o CODEX vem facilitar a consolidação dos dados para a geração de informações gerenciais e também para a implementação de ferramentas de Inteligência Artificial. A consolidação de dados para a divulgação de estatísticas também merece destaque, com o Justiça em Números e o DataJud, que consolidam as informações de todo o Judiciário brasileiro a fim de dar maior transparência e fornecer fundamentos para novas ações de melhoria.

Em que pese alguns riscos, percebe-se que a evolução tecnológica passa a ser fundamental nessa caminhada por um acesso à justiça eficiente, e ainda, efetivo. Assim, o presente estudo visa demonstrar a evolução do conceito e acesso à justiça no Brasil, passando pelo processo de modernização o Judiciário brasileiro, com a implementação do Programa Justiça 4.0, inclusive com o uso de ferramentas de Inteligência Artificial e a regulamentação do CNJ da plataforma Sinapses.

1. O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

Em que pese a dificuldade de um conceito sintético e preciso quanto ao significado dos direitos fundamentais, tais direitos relacionam-se a situações jurídicas definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. Conhecidos ainda como “direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, liberdades fundamentais, liberdades públicas” (SILVA, 2020, p. 177), dentre

outros, tais direitos relacionam-se às garantias mais fundamentais dos indivíduos o que os coloca, em muitos países, com um *status* constitucional.

Ademais, no tocante à sua evolução, os direitos fundamentais são divididos em gerações, não por uma questão meramente cronológica, mas sim por conta das características desses direitos, tanto é que a expressão "dimensão" também é utilizada nessa classificação. E tais dimensões estão justamente relacionados ao corolário da Revolução Francesa, quer seja, liberdade, igualdade e fraternidade[2].

E os direitos fundamentais de segunda dimensão estão relacionados à igualdade, sendo a igualdade intrinsicamente ligada à efetividade dos direitos fundamentais. Para tanto, são necessárias ações do Estado na real efetivação desses direitos sociais e econômicos, como direito à educação, à saúde, ao emprego, dentre outros. Embora garantidos constitucionalmente, muitas vezes, a única alternativa para os cidadãos, principalmente os mais vulneráveis, é a demanda de tais direitos na esfera judicial, dada a reiterada omissão estatal.

Nessa toada, Boaventura Sousa Santos esclarece a questão do alto demandismo judiciário brasileiro, relacionando com a falta de cumprimento de direitos fundamentais previstos da Carta Magna:

> No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas

[2] Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (STF, Mandado de Segurança 22.164-SP, Relator Min. Celso de Mello. Data de Julgamento: 17/11/1995)

> sociais pode transformar-se num motivo de procura dos tribunais. (Santos, 2011, p. 25)

As palavras do sociólogo e professor português demonstram a debilidade do Estado brasileiro na execução de suas políticas públicas. Assim, dentro desse contexto de incapacidade institucional de os governos atenderem às demandas sociais, o Poder Judiciário passou a assumir um papel de protagonismo. O "terceiro gigante" (Cappelletti, 2002, p. 180) fortaleceu-se a partir do final do século passado, assumindo um papel muito mais ativo nessas democracias, inclusive no Brasil.

Nesse caminho, o Supremo Tribunal Federal (STF) vem atuando em diversas questões institucionais brasileiras, decorrentes do não atendimento de questões básicas por conta do Poder Executivo. Ao lado do papel contramajoritário, consistente na anulação de leis contrárias à Constituição, o Ministro Luís Roberto Barroso atribui dois outros papeis ao STF, a saber: o representativo, entendido como o papel de captar o sentimento popular majoritário que tenha sido negligenciado pelos canais formais de representação; e o papel de vanguarda iluminista, em cujo exercício a Corte assumiria a tarefa de empurrar a história e o progresso social.

Prova desse movimento foi o voto do Ministro Marco Aurélio, na ADPF 822/DF, no ano de 2021, que considerou as medidas do Governo Federal para o combate à pandemia insuficientes, dada a omissão reiterada da União numa política uniforme nacional de combate ao vírus. Nas palavras do Ministro:

> A conclusão é única: ocorre violação generalizada de direitos fundamentais em relação à dignidade, à vida, à saúde, à integridade física e psíquica dos cidadãos brasileiros, considerada a condução da saúde pública durante a pandemia covid-19. Há falência estrutural. (STF, ADPF 822/DF, Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Data do Julgamento: 25/06/2021)

O Ministro ratifica a debilidade das ações estatais, visto a falta de ações do Poder Executivo na proteção de diversos direitos fundamentais. Assim, considerando todo esse

cenário, o acesso à justiça passou a ter muita relevância, embora a realidade demonstre ainda um prazo muito longo para a solução das demandas judiciais.

Assim, houve diversos avanços na justiça brasileira nesses mais de 36 anos desde a promulgação da CF/88. A Emenda Constitucional nº 45/2004, mais conhecida como "Reforma do Poder Judiciário", trouxe alterações importantes no sentido de uma prestação jurisdicional mais eficiente e transparente. A razoável duração do processo foi elevada à direito fundamental, complementado o próprio acesso à justiça (Inciso XXXV) e a assistência jurídica gratuita aos mais necessitados (Inciso LXXIV) que já estavam previstos no Art. 5ª:

> Art. 5º.
> XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;
> (...)
> LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
> (...)
> LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Segundo Binenbojm (2020, p. 17), os direitos fundamentais são, portanto, uma condição necessária e não uma limitação à democracia. Sem eles não há cidadania em sentido pleno nem processo real de deliberação democrática. E a previsão constitucional desses três direitos ratifica tal importância do acesso à justiça para a democracia brasileira, visto a relação de justiça e cidadania.

Na concepção mais ampla do conceito, a cidadania deve ser entendida como próprio direito de possuir direitos, o que dá a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo (Dallari, 1998, p. 14). Boaventura Sousa Santos ainda ratifica a relevância da cidadania para a democracia: "Sem efetivos direitos de cidadania, a democracia é uma ditadura mal disfarçada" (Santos, 2011, p. 125) .

Outra ação relevante decorrente da Reforma do Judiciário foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Segundo Moreira (2007. p. 31), a criação do CNJ ocorreu no contexto da resposta oferecida pelo Congresso Nacional à crescente demanda social por maior transparência do Poder judiciário. O douto doutrinador ainda ressalta a essencialidade de um sistema jurídico que consiga proteger as partes, à luz da celeridade e em harmonia com as garantias constitucionais, para um verdadeiro Estado Democrático de Direito:

> Querer que o processo seja efetivo é querer que desempenhe com eficiência o papel que lhe compete na economia do ordenamento jurídico. (...) Será efetivo o processo que continua instrumento eficiente de realização do direito material (Moreira, 2002, p. 181)

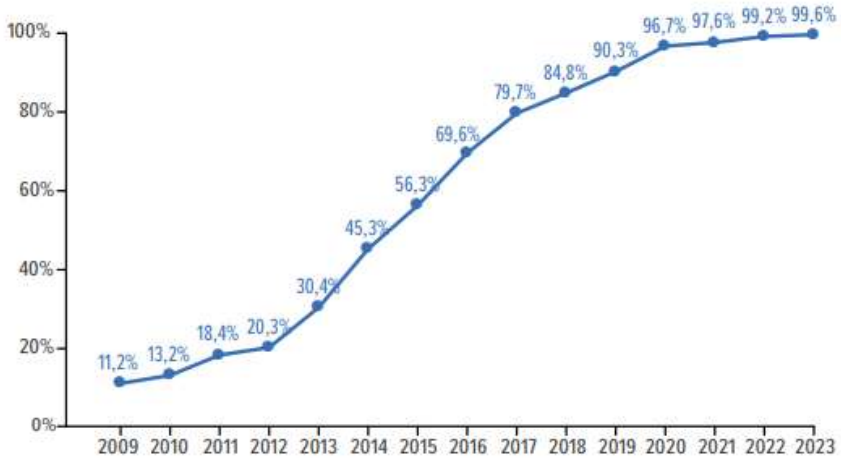
E o CNJ passou a executar diversas ações para uma gestão mais transparente, eficiente e efetiva do Poder Judiciário brasileiro. Dentre as suas competências previstas no art. 103-B da CF/88, estão o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, o recebimento de reclamações contra membros ou órgãos do Poder judiciário e a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e. Ademais, o CNJ é composto por 15 membros do Judiciário, advogados e cidadãos, maiores de 35 anos e menores de 66 anos, com mandato de 2 anos.

Uma das ações relevantes do CNJ foi a criação do Relatório "Justiça em Números", principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, publicado anualmente, desde 2004. Tal Relatório demonstra a realidade dos tribunais brasileiros, com detalhes e indicadores que visam subsidiar a gestão judiciária brasileira.

Outra ação de extrema relevância do CNJ foi a edição da Resolução 125/2010, que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Tal Resolução envolveu diversas ações no sentido de desafogar o Poder Judiciário, inaugurando um modelo de justiça multiportas, com o desenvolvimento de novas formas de solução de conflitos.

Porém, a partir do contexto da Pandemia de COVID-19, foi intensificado o uso da tecnologia pelo Poder Judiciário brasileiro. O processo judicial eletrônico já estava em implantação desde o ano de 2009, sendo intensificado a partir da crise de emergência sanitária. Nesse período, o índice de processos judiciais eletrônicos passou dos 90%, chegando a 96,7% em 2020 e 97,6% ao final do ano de 2021. O índice mais recente chegou a 99,6%, considerando os dados do final do ano de 2023:

Figura 1. Série histórica do percentual de processos eletrônicos até o ano de 2023



Fonte: CNJ (2024)

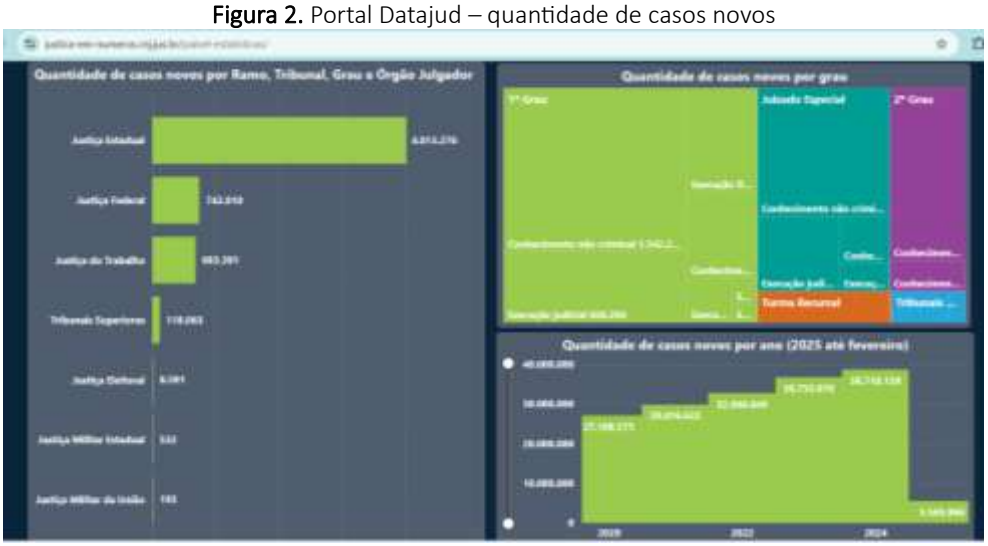
2 EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Nesse movimento de melhorias no acesso à justiça e a importância da consolidação dos dados do Poder Judiciário, que já ocorria no Relatório Justiça em Números, foi criado o Portal Datajud, por meio da Resolução CNJ Nº 331/2020. Tal Portal é a base nacional de dados do Poder Judiciário, fundamental para as ações de melhoria e de fiscalização por parte do CNJ.

Os dados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos, de todos os tribunais brasileiros, estão consolidados no Datajud. Há diversos painéis com visões diferentes, inclusive com a possiblidade de o usuário incluir filtros para

uma visão específica. A figura abaixo traz um exemplo de painel que demonstra os novos casos por ramo de justiça e também por grau, além de uma visão anual, até o mês de fevereiro de 2025:

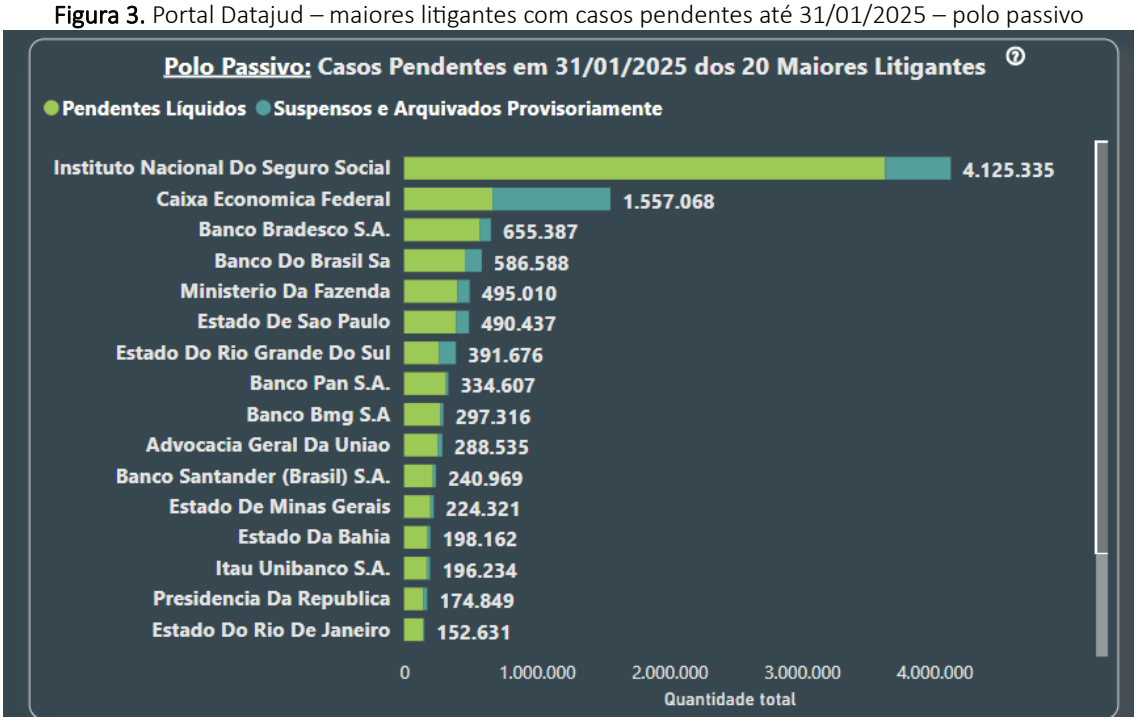
Figura 2. Portal Datajud – quantidade de casos novos



Fonte: CNJ (2025)

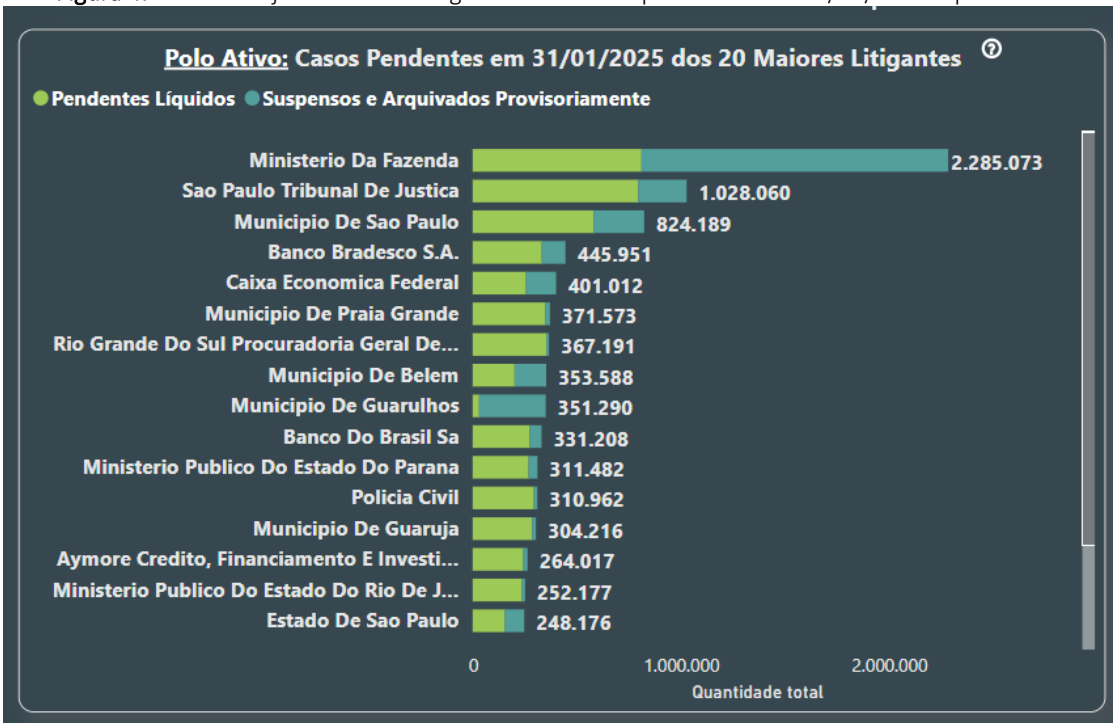
Outro exemplo muito esclarecedor disponível no DataJud é o painel dos grandes litigantes, em que se verifica que o maior litigante brasileiro no polo passivo é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com mais de 4 milhões de casos pendentes até 31/01/2025, seguido pela Caixa Econômica Federal com mais de 1,5 milhão de casos pendentes até a mesma data. Já no polo ativo, a liderança é do Ministério da Fazenda, com 2,2 milhões de casos pendentes, seguido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com mais de 1 milhão casos pendentes, conforme figuras a seguir:

Figura 3. Portal Datajud – maiores litigantes com casos pendentes até 31/01/2025 – polo passivo



Fonte: CNJ (2025)

Figura 4. Portal Datajud – maiores litigantes com casos pendentes até 31/01/2025 – polo ativo



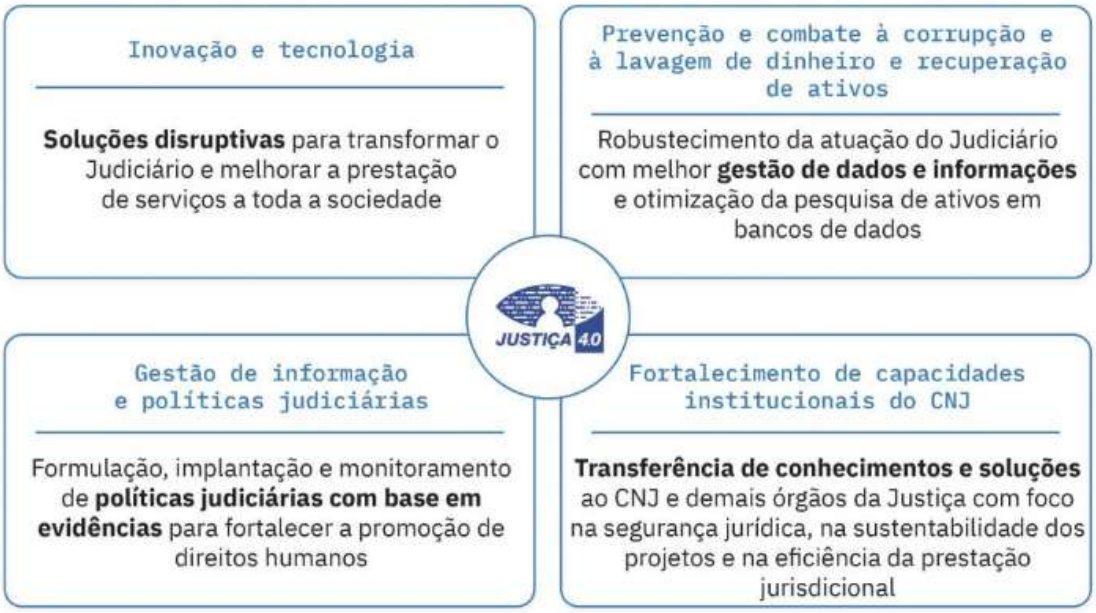
Fonte: CNJ (2025)

Tais números demonstram a relevância do Poder Judiciário no contexto brasileiro, visto ser muitas vezes a única saída para cidadãos que não conseguem ter seus direitos respeitados. Apenas como exemplo, considerando que o INSS é o maior litigante no polo passivo, questiona-se: será que tal órgão atua de forma a solucionar suas questões internamente? Será que a esfera administrativa do órgão está conseguindo solucionar eventuais conflitos? Ou será, ainda, que o número de servidores do órgão é suficiente para atender com eficiência e efetividade todas as demandas? Tais reflexões demonstram que o problema é muito mais amplo, não sendo exclusivo do Poder Judiciário, demandando questões do Poder Executivo e também do Poder Legislativo.

Seguindo todo esse movimento, foi criado o Programa Justiça 4.0, que visa difundir as novas tecnologias no Poder Judiciário, inclusive com ações em inteligência artificial. Uma ação relevante do programa foi a previsão de instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID) pelo Poder Judiciário, formalizada por meio da Resolução Nº 508 de 22/06/2023 do CNJ. Considerando as desigualdades do território brasileiro, inclusive para acesso à Internet, tal Resolução prevê a inclusão de PID nas cidades, povoados, aldeias e distritos que não sejam sede de comarca ou de unidade física do Poder Judiciário, com o objetivo de promover o acesso aos vários ramos da Justiça por tais populações.

O Programa Justiça 4.0 objetiva acelerar a transformação digital para garantir serviços judiciais mais rápidos, eficazes e acessíveis. O programa é baseado em 4 eixos, passando por Inovação e tecnologia, prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, gestão de informação e políticas judiciárias e fortalecimento de capacidades institucionais do CNJ:

Figura 5. Portal *Justiça 4.0* – os 4 eixos do programa



Fonte: CNJ (2025)

O programa atualmente conta com 49 projetos, sendo 19 já concluídos, 30 em desenvolvimento, enquanto 1 foi cancelado e 2 estão pausados. Dentre esses projetos, destacam-se o Juízo 100% Digital, o CODEX e o Balcão Virtual de Atendimento. Ademais, há também a plataforma Sinapses, que está relacionada ao uso de modelos de inteligência artificial.

O Juízo 100% Digital, regulamentado pela Resolução Nº 345 de 09/10/2020, viabiliza o não comparecimento do cidadão ao fórum, possibilitando que todos os atos processuais sejam praticados exclusivamente por meio eletrônico e remoto, via Internet. Citações, intimações e demais atos são exclusivamente eletrônicos, com comunicações via Correio eletrônico e aplicativos de comunicação de celular, inclusive audiências e sessões de julgamento por videoconferência. Já está disponível para todas as varas e juizados que adotarem o modelo. Dados de Fevereiro de 2025 que há diversos Estados brasileiros com 100% de cobertura, enquanto outros estão com % menores, inclusive São Paulo, com apenas 35% de cobertura, enquanto o Rio de Janeiro tem 76%:

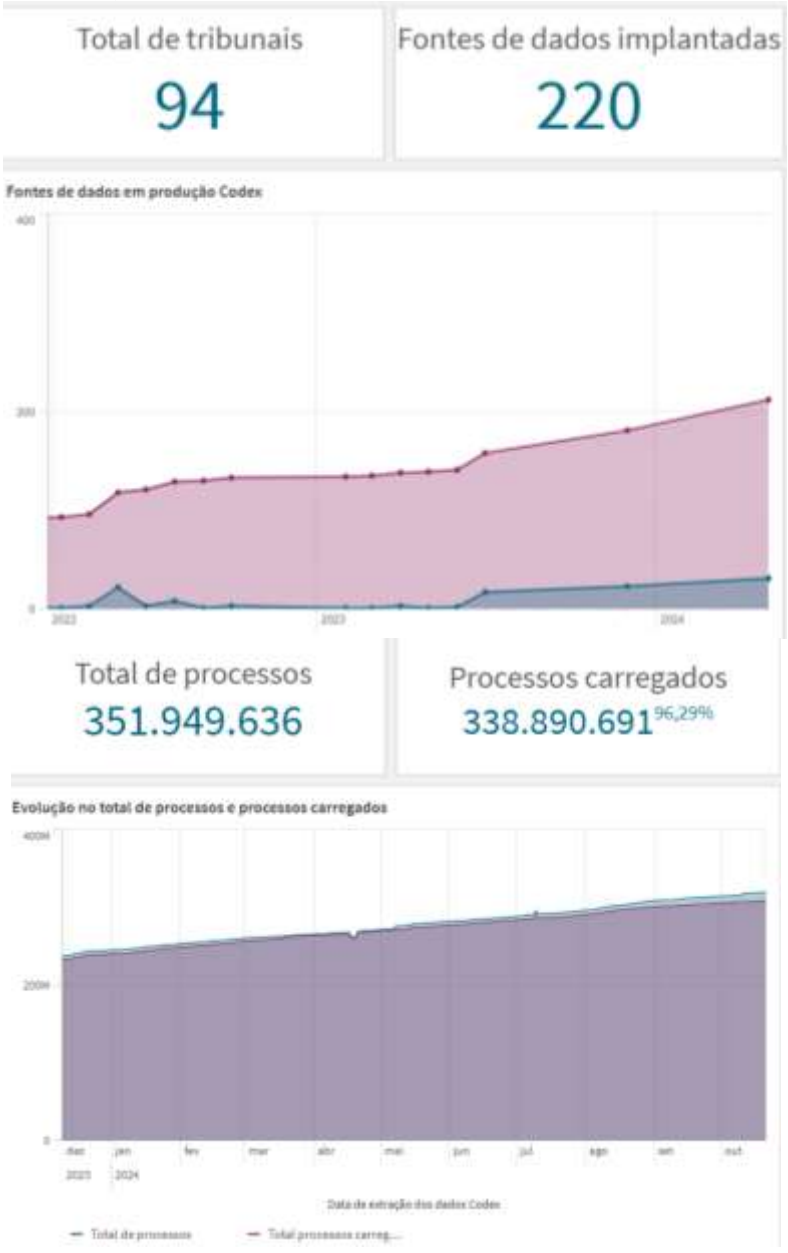
Figura 6. Portal *Justiça 4.0* – distribuição percentual do Juízo 100% Digital

Fonte: CNJ (2025)

Já o CODEX é mais uma iniciativa do Justiça 4.0, sendo uma plataforma que consolida as bases de dados de processos judiciais de todos os tribunais brasileiros, registrando o conteúdo textual das peças processuais e documentos. Regulamentado pela Resolução Nº 446 de 14/03/2022 do CNJ, tal plataforma permite que as informações possam ser consumidas por diversas aplicações, a fim de gerar informações gerenciais ,

painéis e inclusive fontes para modelos de inteligência artificial. Atualmente o CODEX conta com 220 fonte de dados implantadas, em 94 tribunais, com 96,29% das fontes de dados já carregadas:

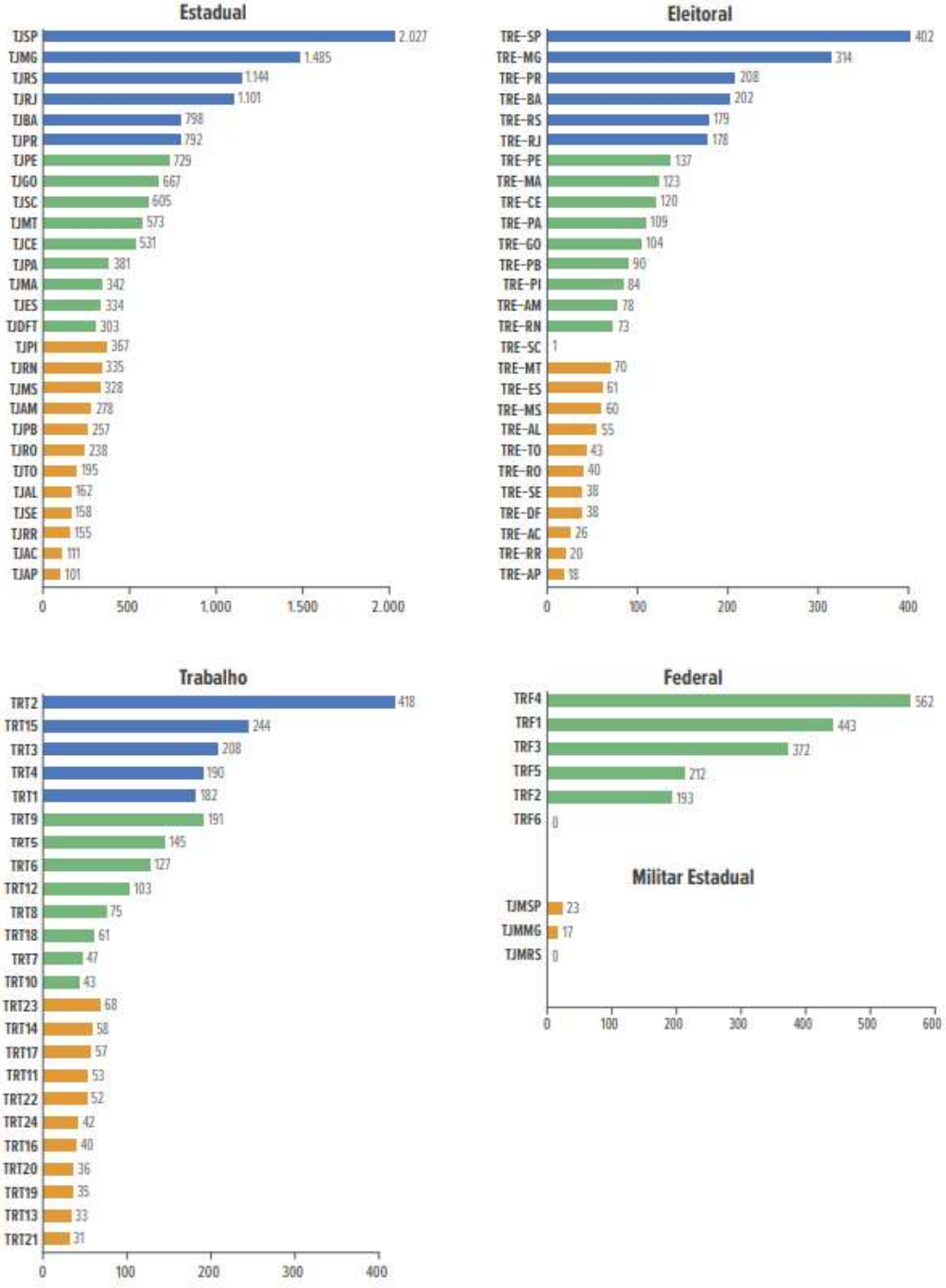
Figura 7. Portal *Justiça 4.0* – dados da plataforma CODEX



Fonte: CNJ (2025)

Por fim, o Balcão Virtual é um canal de comunicação *online*, disponível durante o horário de atendimento ao público, permitindo interações em tempo real por meio de videochamadas ou *chats*. Permite maior celeridade aos atendimentos aos cidadãos, sem necessidade de atendimento presencial. Foi regulamentado pela Resolução Nº 372 de 12/02/2021 do CNJ, que recomenda o uso dessa ferramenta por todos os tribunais do país. Dados do final de 2024 relatam que há 21.751 pontos de balcão virtual em funcionamento, permitindo acesso remoto, direto e imediato dos usuários dos serviços da Justiça às secretarias das varas em todo o país. A maior quantidade de pontos está na Justiça Estadual, com balcão virtual em 14.497 unidades, seguida pela Justiça Eleitoral (2.871 unidades), pela Justiça do Trabalho (2.542 unidades) e pela Justiça Federal (1.782 unidades):

Figura 8. Portal *Justiça 4.0* – Balcão Virtual, implementação por Justiça e Estado



Fonte: CNJ (2024)

3 O PROJETO SINAPSES E O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A tecnologia gerou, ao longo da história das civilizações, uma dubiedade de reações, que oscilaram entre o medo e a precaução, por um lado, e a euforia e adesão incondicional (Hansen, 2025, p. 34). Fruto de curiosidade e de muita empolgação, deve-se ter um olhar crítico e cauteloso em relação ao uso de IA, embora os resultados possam ser promissores.

Assim, o CNJ foi cauteloso e publicou a Resolução nº 332/2020, que dispôs sobre a ética e transparência no uso de IA no Poder Judiciário. Em apertada síntese, a IA é a capacidade de máquinas realizarem tarefas normalmente humanas como, por exemplo, aprender, tomar decisões e raciocinar. A fim de conter certa empolgação e compatibilizar o uso de IA com dispositivos constitucionais, tal Resolução trouxe balizas éticas, como a compatibilidade dos modelos com os direitos fundamentais e o respeito à igualdade no tratamento aos casos absolutamente iguais.

Os modelos são basicamente o núcleo da IA, em que são tomadas ações a partir de dados de entrada, gerando os resultados. Existe ainda um processo de treinamento, em que são realizadas diversas iterações a partir dos dados de entrada, em que os algoritmos vão sendo aperfeiçoados, adquirindo aprendizado. Assim, a Resolução previu, ainda, parâmetros para decisões judiciais baseadas em IA, sendo que as mesmas devem preservar a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e a solidariedade. E a Resolução ainda prevê o descarte de modelos que contenham algum tipo de viés discriminatório, caso não seja possível a correção desse comportamento no algoritmo.

Outro ponto relevante é a questão dos dados, que são fundamentais para o correto funcionamento dos modelos de IA. Além da qualidade desses dados, é relevante a sua representatividade no universo a ser considerado. E, com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e o advento da Emenda Constitucional nº 115/2022, a proteção dos dados pessoais passou a ser um direito fundamental, com previsão expressa no inciso LXXIX do Art. 5º da CF/88.

Segundo Bioni (2019), dado pessoal equivale a uma informação que, direta ou indiretamente, identifica um sujeito, inclusive as informações que têm o potencial de identificar alguém, ainda que de maneira remota. Há ainda os dados pessoais sensíveis, que são capazes de gerar algum dano e até discriminação, como origem racial ou étnica, posição política ou convicção religiosa, dentre outros. Assim, tais dados gozam de proteção e não devem ser infringidos pelos modelos de IA|, fato também previsto na Resolução do CNJ, que exige que sejam tomadas cautelas no caso de uso desses dados.

Outro ponto relevante de tal Resolução foi a institucionalização da plataforma Sinapses, para catálogo, treinamento e consumo de modelos de Inteligência Artificial (IA) do Poder Judiciário brasileiro. Já estão disponíveis mais de 150 modelos na plataforma Sinapses, sendo alguns deles desenvolvidos em parceria com Universidades. Os modelos podem ser desenvolvidos por cada órgão do Judiciário, mas devem seguir as diretrizes e ser depositados na plataforma.

Um dos modelos em funcionamento é o PEDRO, plataforma de extração e descoberta de precedentes dos tribunais, foi desenvolvido em parceria com a Universidade de Brasília, a fim de automatizar a busca de jurisprudência e de precedentes qualificados, processo que era realizada de forma manual. Precedentes qualificados são decisões voltadas à consagração de uma tese jurídica capaz de vincular o entendimento do tribunal sobre determinada matéria e à aplicação a todos os processos, pendentes e futuros, sobre o mesmo tema. O PEDRO identifica os precedentes qualificados por meio da petição inicial, automaticamente, e vem apresentando boa acurácia.

Por outro lado, mesmo com as balizas éticas e previsões expressas de governança e de transparência, importante citar a necessidade de auditoria dos modelos e algoritmos de IA. Os dados de entrada do modelo são submetidos a regras para que se possa chegar a uma conclusão, e esse conjunto de regras é implementado por meio de algoritmos, que permitem o treinamento e o aperfeiçoamento dos modelos. A opacidade desses algoritmos é um desafio para que se possa ter um domínio do que realmente está sendo

implementado, dado que tais algoritmos podem se complexos e de difícil depuração por pessoas que não sejam da área de tecnologia.

Tal preocupação foi inclusive ratificada por meio de pesquisa realizada no âmbito da plataforma Sinapses, com diversas questões acerca do uso de IA no Poder Judiciário. O item "Preocupações éticas relacionadas ao uso de IA" trouxe como principal apontamento a "Discriminação e viés nos resultados obtidos pelos modelos de IA". Foi ainda apontada como grande preocupação a "falta de transparência", tanto das decisões tomadas pelos algoritmos, como do processo de treinamento desses algoritmos.

Outro item relevante da pesquisa no tocante às medidas necessárias, sendo que houve a citação à "implementação de mecanismos de explicabilidade" e "realização de auditorias periódicas nos algoritmos", o que reforça a necessidade de mecanismos de controle para esses modelos de IA.

Assim, em conjunto com as inovações desses modelos, fundamental também o acompanhamento dessa caminhada, com a participação dos principais envolvidos. Importante que seja possível inibir que "os bancos de dados pessoais se tornem instrumentos de discriminação" (RODOTÀ, 2008, p.140), considerando a função precípua do Poder Judiciário de realizar um julgamento justo, impessoal e sem preconceitos.

CONCLUSÕES

A presente investigação veio demonstrar que houve avanços no acesso à justiça no Brasil, o que traz resultados para o acesso aos demais direitos fundamentais. Após 36 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988, foram diversas ações em prol de melhorias, inclusive com a Reforma do Judiciário e criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Mas ainda há um grande caminho a ser percorrido para que as previsões constitucionais sejam efetivadas na prática, e o uso da tecnologia passa a ser um grande aliado nesse processo.

O grande número de processos em tramitação e o prazo longo para a efetiva conclusão retrata que ainda há muito a ser feito. No entanto, é fundamental que haja um acesso à justiça eficiente, porém também efetivo, a fim de que o direito reclamado seja realmente alcançado pelo cidadão, num prazo que seja no mínimo razoável. Ademais, considera-se relevante o uso de novas tecnologias pelo Poder Judiciário, de forma regulamentada e com controle, sendo a possibilidade de automação de tarefas e de otimização de rotinas manuais muito promissora.

Destaque na gestão do CNJ é o programa Justiça 4.0, com diversas ações em prol do uso na tecnologia pelo Poder Judiciário. Entretanto, quando se fala em inteligência artificial (IA), é necessário cautela, sendo que a eventual opacidade dos modelos e algoritmos de IA pode gerar efeitos nefastos, inclusive discriminatórios. Tanto é que os próprios participantes da plataforma Sinapses alertaram para esse risco na recente pesquisa sobre o assunto.

Portanto, relevante ter controle e regulamentação nesse processo de inovação tecnológica, sempre com foco em melhorias efetivas no acesso à justiça. Assim, fundamental que a tecnologia seja utilizada a favor de melhorias reais na vida dos cidadãos que buscam o Poder Judiciário, em prol de uma Constituição verdadeiramente efetiva, com direitos fundamentais respeitados e uma sociedade brasileira mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2008

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Consultor Jurídico. 22 de Dezembro de 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=3. Acesso em 02 dez. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. Liberdade Igual. O que é e por que importa. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Painel da Pesquisa sobre Inteligência Artificial 2023. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=43bd4f8a-3c8f-49e7-931f-52b789b933c4&sheet=e4072450-982c-48ff-9e2d-361658b99233&theme=horizon&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel&select=Ramo%20da%20Justi%C3%A7a,&select=Tribunal,&select=Seu%20Tribunal/%20Conselho%20possui%20Projeto%20de%20IA. Acesso em: 17 Dez. 2024.

BRASIL. Portal DataJud. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/.

BRASIL. Relatório Justiça em Números - ano 2024, ano-base 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/justica-em-numeros-2024.pdf.

BRASIL. Resolução nº 125/2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156.

BRASIL. Resolução nº 331/2020. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3428.

BRASIL. Resolução nº 332/2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429.

BRASIL. Resolução nº 345/2020. Dispõe sobre o "Juízo 100% digital" e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512.

BRASIL. **Resolução nº 372/2021** Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada "Balcão Virtual.". Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742.

BRASIL. **Resolução nº 446/2022**. Institui a plataforma Codex como ferramenta oficial de extração de dados estruturados e não estruturados dos processos judiciais eletrônicos em tramitação no Poder Judiciário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4417.

BRASIL. **Resolução nº 508/2023.** Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID) pelo Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5166.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.965 de 23 de Abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

BRASIL. **Lei nº 13.709/2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador:** Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2 ed. Coimbra: 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie. Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DIDDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas:** Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Desformalização do processo e desformalização das controvérsias.** Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

HANSEN, Gilvan Luiz. Desafios Atuais dos Direitos Humanos Fundamentais. ABREU, Célia Barbosa; LEITE, Fábio Carvalho; PEIXINHO, Manoel Mesias; RANGEL, Tauã L. Verdan; KNOERR, Viviane Coêlho (Orgs.). **Desafios Atuais dos Direitos Humanos Fundamentais.** v. 1. Curitiba: 2025. p. 21- 42.

LASSALLE, F. **A essência da Constituição**. 5 ed. v. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MARTINS, Plínio Lacerda; MARTINS, Guilherme Magalhaes; TOSTES, Eduardo Chow de Martino. Proteção dos dados pessoais no brasil: a necessidade de especialização dos órgãos independentes de defesa do consumidor para uma atuação eficiente. **Revista de direito do consumidor**, v. 134, p. 137-173, 2021.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O CNJ e as metas do Judiciário para 2010.** Brasília: Correio Brasiliense, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A Emenda Constitucional n. 45 de o processo**. Temas de Direito Processual (Nona série). São Paulo: Saraiva, 2007.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Por um processo socialmente efetivo. **Revista do Processo,** São Paulo, v. 27, n. 105, jan-mar. 2002

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância:** a privacidade hoje**.** Editora: Renovar, Rio de Janeiro, 2008.

RODOTÀ, Stefano. Para uma cidadania eletrônica: a democracia e as novas tecnologias de comunicação. *In*: **Os cidadãos e a sociedade de informação,** Lisboa: [s.n.], 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão d´Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 9 ed. São Paulo, Cortez, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43 ed. São Paulo: Malheiros. 2020.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

O ACESSO À MORADIA ENQUANTO DIREITO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O TEMA À LUZ DA TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOCIAL[1]

Anna Júlia Perez dos Reis[2]
Tauã Lima Verdan Rangel[3]

RESUMO

O presente estudo tem como escopo central a análise do direito à moradia enquanto direito social fundamental, examinado sob o prisma da teoria do mínimo existencial e do princípio da dignidade da pessoa humana. A investigação busca elucidar a correlação intrínseca entre o acesso à habitação adequada e a materialização da dignidade, demonstrando como tal direito se insere no núcleo essencial dos direitos fundamentais e reflete a transição paradigmática do Estado Liberal para o Estado Social de Direito. Em um primeiro momento, exploram-se os fundamentos histórico-filosóficos dos direitos sociais, que emergiram como contraponto às profundas assimetrias materiais legadas pelo liberalismo econômico. Subsequentemente, aprofunda-se a teoria do mínimo existencial, que postula um patamar de garantias inderrogáveis pelo poder público, mesmo diante de contingências orçamentárias. Por fim, analisa-se o direito à moradia como pressuposto indispensável à consecução da justiça social e ao pleno exercício da cidadania,

[1] Artigo vinculado ao Projeto de Iniciação Científica "Direitos sociais em vertigem? A (in)efetividade dos direitos sociais à luz do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal"

[2] Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: annaperezfd@gmail.com

[3] Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção "Escritos Jurídicos" sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção "Direito em Emergência" (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8802878793841195

salientando os desafios de ordem estrutural e política que obstaculizam sua plena efetividade. Conclui-se que a tutela do direito à moradia transcende sua mera positivação normativa, configurando-se como um dever jurídico e um imperativo ético do Estado na concretização da dignidade humana e da igualdade substancial. A metodologia empregada pautou-se na utilização dos métodos historiográfico e dedutivo; do ponto de vista da abordagem, a pesquisa se apresenta como dotada de natureza exploratória e qualitativa. Como técnicas de pesquisa, optou-se pelo emprego da revisão de literatura sob o formato sistemático.

Palavras-chave: Moradia; Direito Social; Dignidade da Pessoa Humana; Mínimo Existencial.

ABSTRACT

This study's central scope is to analyze the right to housing as a fundamental social right, examined from the perspective of the theory of the existential minimum and the principle of human dignity. The research seeks to elucidate the intrinsic correlation between access to adequate housing and the realization of dignity, demonstrating how this right is part of the essential core of fundamental rights and reflects the paradigmatic transition from the Liberal State to the Social State of Law. Initially, the study explores the historical and philosophical foundations of social rights, which emerged as a counterpoint to the profound material asymmetries bequeathed by economic liberalism. Subsequently, the theory of the existential minimum is explored in depth, which postulates a level of guarantees that cannot be derogated by the government, even in the face of budgetary constraints. Finally, the study analyzes the right to housing as an indispensable prerequisite for the achievement of social justice and the full exercise of citizenship, highlighting the structural and political challenges that hinder its full effectiveness. It is concluded that the protection of the right to housing transcends its mere normative affirmation, constituting a legal duty and an ethical imperative of the State in the realization of human dignity and substantial equality. The methodology employed was based on the use of historiographical and deductive methods; from a perspective of approach, the research presents itself as exploratory and qualitative in nature. The research technique used was a systematic literature review.

Keywords: Housing; Social Law; Human Dignity; Existential Minimum.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Analisando o direito à moradia sob a ótica de sua fundamentalidade como direito social, estabelecendo um diálogo necessário com a teoria do mínimo existencial social e o princípio basilar da dignidade da pessoa humana. A observação busca delinear a forma pela qual o acesso à moradia adequada se insere na esfera dos direitos humanos de segunda dimensão, demonstrando que sua efetivação não é uma mera faculdade estatal,

mas sim uma imposição constitucional diretamente vinculada à concretização da justiça social e do pleno exercício da cidadania.

Inicialmente, apresenta-se a dimensão humanística dos direitos sociais, compreendida como um marco evolutivo na história dos direitos humanos. A emergência desses direitos se deu a partir da constatação de que a liberdade meramente formal, desacompanhada da necessária igualdade material. Nesse contexto, a segunda geração de direitos, surgida notadamente após a Revolução Industrial, impôs ao Estado o dever de uma intervenção positiva na ordem social, visando assegurar prestações essenciais como saúde, educação, trabalho e, crucialmente, moradia. Observa-se, assim, a transição paradigmática do Estado Liberal para o Estado Social de Direito, caracterizada pela incorporação dos valores de solidariedade e igualdade substancial no arcabouço jurídico-político.

Por conseguinte, aborda-se a devida superação dos direitos sociais como meros compromissos de realização progressiva, enfatizando a consolidação do mínimo existencial como núcleo essencial. Esta é compreendida como o núcleo essencial e inderrogável dos direitos fundamentais, correspondendo ao conjunto mínimo de prestações indispensáveis para que o indivíduo possa conduzir uma vida digna. A relevância dessa teoria reside no fato de que ela estabelece um patamar de proteção que o Estado está constitucionalmente impedido de descumprir, mesmo sob a alegação de limitações orçamentárias, a chamada "reserva do possível". O mínimo existencial, neste prisma, atua como uma cláusula de barreira contra o retrocesso social, reafirmando a centralidade da dignidade da pessoa humana no sistema jurídico.

O acesso à moradia é reconhecido como um direito social e humano fundamental, na medida em que representa condição indispensável para a preservação da dignidade da pessoa humana e para a própria sobrevivência, por configurar necessidade básica inerente ao desenvolvimento existencial mínimo. Portanto, a habitação adequada representa o direito de existir com dignidade, segurança e pertencimento social. Ao analisar o instrumental constitucional e infraconstitucional que tutela este direito, torna-

se evidente a obrigação estatal de atuar tanto na esfera protetiva quanto na prestacional, mediante a promoção de políticas públicas eficazes que garantam o acesso universal à moradia digna.

Em termos metodológicos, foram empregados os métodos científicos historiográfico e dedutivo. Assim sendo, o primeiro método foi utilizado no estabelecimento das bases históricas sobre a delimitação dos direitos sociais. Já o método dedutivo encontrou, por sua vez, aplicabilidade no recorte temático proposto para o debate central do artigo. Ainda no que concerne à classificação, a pesquisa se apresenta como dotada de aspecto exploratório e se fundamenta em uma análise conteudística de natureza eminentemente qualitativa.

Como técnicas de pesquisa estabelecidas, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o Google Acadêmico, o Scielo e o Scopus, sendo, para tanto, utilizados como descritores de seleção do material empreendido as seguintes palavras-chaves: Moradia; Direito Social; Dignidade da Pessoa Humana; Mínimo Existencial.

1 A DIMENSÃO HUMANÍSTICA DOS DIREITOS SOCIAIS: PENSAR OS DIREITOS HUMANOS DE SEGUNDA DIMENSÃO

A expressão Direitos Humanos refere-se às prerrogativas inerentes à condição do ser humano, dotadas de normas e princípios próprios. Originam-se da ideia dos “direitos naturais”, vinculados essencialmente às liberdades fundamentais, e evoluíram ao longo do tempo para abarcar também as dimensões sociais e o alcance coletivo desses direitos. A concepção desse direito emergiu de uma ideia revolucionária do Iluminismo, onde os indivíduos possuem direitos inerentes que o Estado não pode outorgar ou remover. O filósofo John Locke foi o idealizador central nessa virada, ao teorizar sobre os direitos

naturais à vida, à liberdade e à propriedade. Para ele, esses direitos não eram uma concessão do Estado, mas preexistiam a ele, definindo a preservação da propriedade como o principal objetivo da união dos indivíduos em sociedade. (Mondali, 2020, p. 36)

Dentro do Iluminismo europeu, o filósofo Immanuel Kant apresentou uma filosofia fundamentada e crítica, promovendo uma verdadeira quebra na linha de pensamento ao enfatizar a função prática da razão e o problema moral. A base consolidada por Kant é seu conceito de dignidade humana. Ele argumentava que, para os Direitos Humanos serem verdadeiramente universais, era essencial um pilar de moralidade. Kant defendia que todo ser humano, por ser racional, possui um valor absoluto e intrínseco, devendo ser visto como um fim em si mesmo. Essa noção de dignidade, inerente a todos e independente, fortaleceu a universalidade dos direitos de forma individual. (Piovesan, 2024, p. 10)

Para Hunt (2009, p.212) os direitos humanos universais não surgiram repentinamente, mas foi constituído a partir do século XVII em meio a debates políticos, sendo a grande tese para ideias iluministas, que, com as revoluções Americana e Francesa, tentaram traduzir essa filosofia em lei, mostrando como as ideias de Locke e Kant saíram do papel filosófico e se tornaram ações políticas. A própria Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) representa um marco na história dos direitos humanos e na consolidação do ideal de liberdade. O documento expressa a insatisfação das colônias americanas diante dos abusos da Coroa Britânica e fundamenta a legitimidade da ruptura política com base em princípios universais.

Em complemento, ilustra-se a filosofia de Locke sendo metamorfoseada em lei, onde os direitos passaram a ser considerados naturais e universais, e que a legitimidade dos governos depende do consentimento popular. Pouco depois, a Declaração do Homem e do Cidadão, de 1789, promulgada pela Assembleia Nacional, nasceu da profunda convicção de que a ignorância e o desprezo pelos direitos inerentes a todo ser humano são a raiz da corrupção e dos males que afligem a sociedade. Por essa razão, a Assembleia

decidiu formalizar, em uma declaração solene, os direitos que considerava naturais, inalienáveis e sagrados de todos os indivíduos. (Hunt, 2009, p. 225)

Apesar de representar um marco significativo na construção de uma nova ordem social, o alicerce sobre o qual ela se sustentava revelou-se notavelmente frágil. A universalidade proclamada nas declarações do século XVIII foi posta à prova pelos conflitos e atrocidades das guerras mundiais, evidenciando as contradições e fragilidades desses ideais. A filosofa Hannah Arendt em sua obra "A origem do Totalitarismo" (1951, p 176/187), diagnosticou a falência final desse modelo ao analisar a situação dos apátridas e refugiados, visto que a "universalidade" desses direitos nas declarações só se aplicavam, implicitamente, ao homem branco, proprietário e europeu, mostrando que a concepção desses direitos estava atrelada a poder e status. Para Arendt (1951, p.140) "havia algo do antigo pária sem noção, para que os direitos humanos não existiam, e de que a sociedade teria prazer em tirar os seus privilégios", a autora ao fazer a análise a partir do tratamento com os judeus na segunda guerra, reforça seus argumentos de que despojados de sua cidadania, eles se tornam um exemplo que os direitos do homem não significam nada sem um Estado equitativo para garanti-los, concluindo que os direitos mais fundamentais era o direito de ter direitos.

Como resposta direta a essa falência histórica, a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 inaugurou a concepção contemporânea, nascida das cinzas da guerra. O século passado foi marcado por duas grandes guerras, mostrando o horror absoluto que pode ser causado pelo homem para com ele mesmo projetado por ideologias, nesse cenário fora crucial para a necessidade de reconstrução do paradigma do direito humano. (Piovesan, 2004, p. 6) A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, rompeu esse paradigma ao expressar:

> Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

> Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que mulheres e homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum,
> Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão,
> Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,
> Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, (Organização das Nações Unidas, 1948).

Ainda, a Declaração de 1948 estabeleceu que:

> Considerando que os Países-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano e a observância desses direitos e liberdades,
> Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,
> Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição (Organização das Nações Unidas, 1948).

Assim, fortalecendo que os direitos humanos, são em sua forma, não limitados ao domínio ideológico partidário do Estado. Onde fixa a ideia de que o indivíduo deve ter seus direitos protegidos na esfera internacional, em condição de sujeito de direito,

compreendendo em si próprio o prisma de sua individualidade. Portanto, não vinda de uma teoria abstrata, mas da necessidade concreta de criar um padrão comum a ser alcançado por todos os povos e nações, protegendo a dignidade humana independentemente de nacionalidade, raça, gênero ou qualquer outra condição.

Essa universalidade é a principal característica dos direitos humanos, esse princípio está consagrado no 1º artigo da DUDH, afirmando que "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade" (Organização das Nações Unidas, 1948), pugnando a aplicação desses direitos em todas as pessoas, sem distinção de raça, cor, gênero, religião, nacionalidade ou qualquer outra condição. A universalidade não implica que não haja diversidade cultural, mas defende que abaixo das diferenças, existe um patamar mínimo de dignidade que pertence a todos. Logo, os direitos são universais, se desprende da positivação interna e se atrelar a todas as nações. (Taiar, 2012, p 14)

Pontualmente, com a universalidade está a inalienabilidade. Sidney Guerra (2023, p. 300) diz que "são direitos que estão fora de qualquer possibilidade de transferência ou negociação, porque não são de conteúdo econômico-patrimonial. Portanto, são indisponíveis a qualquer importância.", logo, ninguém pode renunciar, tocar ou de certa forma vender seus direitos fundamentais, nem o Estado pode retirá-los, pois esses direitos protegem a própria essência da dignidade, que está fora de comércio. Assim, o Estado deve não só os proteger, mas também os reconhecer, por lógica sendo inerentes, ou seja, não são criados ou concedidos pelo Estado, sendo inerentes a cada indivíduo pelo simples fato de sua existência.

Guerra (2023, p. 300), ainda reforça a perspectiva da Irrenunciabilidade dos direitos humanos, pois alguns direitos podem ser exercidos de forma facultativa ou até mesmo não serem exercidos, mas nunca renunciados, em suma, um indivíduo não pode voluntariamente abrir, sob pena de esvaziar-se a própria razão de sua fundamentalidade. Se fosse possível ao indivíduo ou mesmo o coletivo, renunciar a eles, restaria

comprometida sua função de garantia mínima. Outra característica crucial é a indivisibilidade, que estabelece que não há hierarquia entre os direitos humanos. Essa característica, que se aplica ao conjunto normativo, é complementada pela interdependência, que reconhece que a efetividade de um direito específico está intrinsecamente ligada à concretização de outros direitos fundamentais. Consequentemente, a negação de qualquer um desses direitos compromete o sistema de proteção como um todo, corroborando para a concorrência de direitos, onde uma mesma situação pode ser regida por múltiplos preceitos fundamentais. Juntamente com a ideia da indivisibilidade, a interdependência frisa como os direitos humanos são intrinsecamente conectados. Estipula que a eficácia integral de determinado direito está condicionada à efetivação concomitante de certos ou de todos os demais direitos fundamentais.

Os direitos humanos são também marcados pela historicidade. Isso significa que, embora sua base, a dignidade humana, seja constante, a compreensão e o elenco de direitos evoluem com o tempo para responder a novos desafios sociais e tecnológicos. Ademais, o processo de criação do direito fundamental não alcança um epilogo, pois suas aplicações devem condizer com a realidade aplicada, visto que estamos em constantes mudanças. Assim sendo, os direitos humanos também são imprescritíveis, logo, não se perdem pelo decurso do tempo. A prescrição não os atinge, são infindáveis. Como instrumento contra a impunidade, a imprescritibilidade reforça a necessidade de memória, verdade e reparação diante das marcas deixadas por atos de tirania, não importando quanto tempo tenha transcorrido. (Guerra 2023, p. 300)

Com o arcabouço conceitual dos direitos humanos já delineado desde suas raízes iluministas, passando pela resposta da Declaração Universal de 1948 à crise da humanidade, até a consolidação de suas propriedades como a universalidade e a interdependência, a indivisibilidade atua como o ponto de inflexão para a análise de suas sucessivas gerações. Se a primeira onda de direitos se concentrou em salvaguardar a liberdade individual, limitando o poder do Estado Absolutista, ela deixou sem resposta a

questão da validade dessa liberdade em um contexto de profunda disparidade material. É a partir dessa lacuna que se justifica a incursão no estudo da segunda dimensão de direitos. Este novo conjunto, os direitos sociais, inverte a lógica da abstenção estatal e passa a exigir uma atuação positiva do poder público, reconhecendo que a dignidade plena só é alcançável quando o indivíduo tem garantias efetivas de saúde, educação e trabalho. (Castilho, 2023, p. 354)

Com o marco histórico da Revolução Industrial, a qual foi implantado métodos de produção em séries e acelerou o desenvolvimento do capitalismo a partir do século XVIII. No entanto, as riquezas geradas por essa expansão, não se estenderam a todas as classes, produzindo um número crescente de miseráveis na sociedade. Foi com percepção desse abismo e com as reivindicações dos movimentos socialistas iniciadas na primeira metade do século XIX, se deu o reconhecimento desses direitos, composta pelos direitos sociais, econômicos e culturais. (Castilho, 2023, p. 354)

A filosofia por trás da demanda da segunda dimensão, é a da igualdade material, a qual busca assegurar a uniformidade real, visto que, a verdadeira liberdade não é possível sem o mínimo de segurança social. Isso exigiu uma mudança radical no papel do Estado, da abstenção para atuação positiva, o fazer social. Rogério Taiar (2012, p. 17) dizia que:

> [...] os direitos de segunda geração: Surgiram após a Primeira Grande Guerra, visto que a liberdade total do homem, sem a intervenção estatal, não servia para a sua proteção integral. o capitalismo leva à exploração do homem, e frente a divisão do mundo em blocos antagônicos (capitalismo x comunismo), há a necessidade de intervenção do Estado, assegurando o bem-estar e a igualdade (Taiar, 2012, p. 17).

A ausência de uma intervenção estatal abrangente, que permitiu a manifestação irrestrita da liberdade individual no contexto capitalista, resultou na acentuação de profundas desigualdades socioeconômicas. Diante da exploração e da pobreza

manifestas, os direitos humanos de segunda dimensão surgiram como uma resposta do Estado para mitigar essa disparidade flagrante. O foco se deslocou da mera garantia da liberdade pessoal, característica da primeira dimensão, para a busca pela vivência digna de cada indivíduo, por meio da implementação de direitos sociais. Essa mudança representou o reconhecimento de que a liberdade formal é insuficiente sem o suporte material necessário para assegurar a subsistência e o bem-estar da população. (Diógenes Júnior, 2012, p. 4)

Essa nova filosofia de igualdade, focada na dimensão material da vida, busca estabelecer uma realidade social mais equitativa entre os indivíduos. Ao incorporar os direitos sociais, econômicos e culturais, ocorre uma densificação da justiça social, que se manifesta nas distintas esferas do *status* social. Essa mudança de paradigma exige uma transformação na postura do Estado perante o coletivo, que passa a ter a obrigação de assumir prestações positivas, como a oferta de serviços públicos e a implementação de políticas sociais. O Estado, ao impor diretrizes para a melhoria da qualidade de vida, age como intermediário da liberdade efetiva dos cidadãos. Consequentemente, esses direitos adquirem exigibilidade jurisdicional, permitindo que os indivíduos busquem a efetivação dessas garantias por meio do sistema de justiça. (Gonçalves, 2009, p. 4)

No âmbito da Segunda Dimensão, a busca pela igualdade material é concretizada por meio de uma tríade de direitos, na qual os componentes econômicos e culturais desempenham papéis estruturais e complementares. Os direitos econômicos transcendem a mera provisão de serviços, assumindo uma dimensão institucional que se traduz na exigência de uma política econômica estatal ativa. Essa função é crucial, pois estabelece as condições de base e os pressupostos materiais necessários para que os demais direitos sociais possam ser efetivamente realizados. Por sua vez, os direitos culturais encerram essa dimensão, garantindo que a dignidade humana seja alcançada não apenas pela satisfação das necessidades básicas, mas também pela plena participação e acesso aos bens simbólicos e à vida comunitária. Em conjunto, esses direitos impõem ao Estado a obrigação de ir além da inércia, atuando positivamente para

fomentar um ambiente onde a qualidade de vida e a dignidade sirvam como alicerce para o exercício real da liberdade. (Gonçalves, 2009, p. 4)

Contudo, a efetividade desses direitos enfrenta o desafio do risco de retrocesso social, especialmente em contextos de avanço de ideologias que promovem a diminuição dos investimentos estatais em políticas públicas. A doutrina e a jurisprudência, ao afirmarem a eficácia imediata das normas constitucionais que definem esses direitos e sua natureza como diretriz para a ação estatal, reforçam a impossibilidade de desmantelamento ou sucateamento das garantias sociais, econômicas e culturais, que são vistas como um conjunto uno e indissociável das liberdades individuais. A vedação ao retrocesso social emerge, assim, como um imperativo filosófico e prático para a manutenção da justiça social e a garantia de que os avanços conquistados não sejam revertidos. (Gonçalves, 2009, p. 9)

2 A TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOCIAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA EM DIÁLOGO

É inegável que, por muito tempo, os direitos sociais foram relegados à condição de meros compromissos retóricos. O debate sobre o chamado mínimo existencial surge justamente para corrigir isso, afirmar que certos direitos, por estarem ligados diretamente à dignidade humana, precisam ser garantidos agora e não quando o Estado decidir que é possível. A concepção dos Direitos Programáticos está profundamente ligada à evolução do constitucionalismo e à classificação da eficácia das normas constitucionais, sendo historicamente associada aos direitos sociais de cunho prestaciona. Essas normas de natureza programáticos são diretrizes que asseguram garantias subjetivas vinculadas a determinado princípio, especialmente aqueles relacionados aos direitos sociais de natureza prestacional. (Ramos, 2020, p. 12)

As normas programáticas, no âmbito jurídico com o Estado, impõem um dinâmica jurídica-política distinta, onde se analisa a materialização da nova realidade na esfera

Constitucional, como aquelas que estabelecem um programa ou um roteiro de intenções para o poderes públicos, conferindo direitos subjetivos imediatos aos cidadãos, Surgiram com transição do Estado Liberal para o Estado Social de Direito, quando se reconhece que apenas as liberdades formais não bastam para assegurar uma existência digna (Ramos, 2020, p. 15).

A distinção dos direitos programáticos decorre da classificação sobre a capacidade das normas constitucionais, sendo divididas em normas de eficácia plena, contida e limitada, com as normas programáticas integrando o grupo de eficácia limitada, pois necessitam de atuação legislativa ou administrativa. Corroborando essa perspectiva, Costa e Arcelo (2016, p. 2) destacam:

> A classificação das normas constitucionais, nos moldes clamados por José Afonso da Silva, parece fruto de um dogmatismo e tradicionalismo tão arraigado na doutrina brasileira que as reiteradas repetições doutrinarias aquiescem em desconsiderar as dinamicidades e complexidades sociais, ignorando de forma sistemática necessária concretização e a efetividade das normas constitucionais (Costa e Arcelo, 2016, p.2).

Em suma, a classificação programática dos direitos sociais, embora historicamente tenha justificado a aplicação gradual dessas garantias, hoje serve como um chamado à ação, reforçando que a efetividade desses direitos depende de uma articulação equilibrada entre os Poderes e da criação de instrumentos concretos. Fica evidente que, para a plena realização do Estado Social de Direito, a proteção da dignidade humana, garantida por meio do mínimo existencial e de um Judiciário atuante, deve sempre prevalecer sobre quaisquer restrições formais ou orçamentárias, transformando promessas constitucionais em realidade tangível para todos.

A classificação dos direitos sociais como programáticos é criticada por permitir que o Estado adie sua aplicação, transformando garantias constitucionais em promessas vazias e incentivando a inércia governamental. Essa omissão levou a uma intensa

judicialização, onde o Judiciário, por meio do ativismo, passou a suprir as falhas dos outros Poderes, deslocando o centro das decisões políticas. Para contornar esse problema, fortaleceu-se a ideia do mínimo existencial como um núcleo de direitos invioláveis que o Estado é obrigado a garantir, limitando o uso de restrições orçamentárias como desculpa para não proteger a dignidade humana. Como solução, propõe-se um diálogo constitucional, incentivando a cooperação entre os Poderes para encontrar soluções equilibradas que evitem tanto a paralisia do governo quanto o excesso de intervenção judicial. (Ramos, 2020, p. 14)

A antiga visão de que os direitos sociais eram apenas promessas vagas na Constituição foi superada ao se perceber que isso não garantia uma vida digna. Essa mudança fortaleceu a ideia de que a Constituição tem força de lei e que existe um mínimo existencial, um núcleo de direitos essenciais que não pode ser ignorado. Como o Executivo e o Legislativo muitas vezes falhavam em agir, o Judiciário assumiu uma postura mais ativa para assegurar direitos básicos, principalmente em saúde e educação. Com isso, consolidou-se o entendimento de que esse mínimo essencial é uma obrigação do Estado e não pode ser negado por falta de recursos, pois está diretamente ligado à dignidade humana, garantindo que os direitos sociais sejam exigíveis e não apenas promessas simbólicas. (Petry, 2013, p. 2)

A efetivação dos direitos sociais consome uma vasta gama de recursos públicos. Essa dependência de dotação orçamentária e de planejamento técnico (políticas públicas) levou a doutrina clássica a argumentar que sua eficácia não poderia ser imediata. Liebl e Demarchi (2018, p. 3) expressam que os direitos sociais exigem prestações positivas do Estado, obrigações de fazer, o que demanda recursos públicos. Por isso, surgem limites orçamentários explicados pela teoria da Reserva do Possível, segundo a qual o Estado só pode garantir tais direitos dentro de sua capacidade financeira e jurídica. Como os direitos sociais são normas programáticas, sua efetivação depende de políticas públicas que materializam a atuação estatal. Quando o Estado se omite ou executa de forma insuficiente essas políticas, ocorre a judicialização, e o Judiciário passa a intervir para

assegurar o mínimo existencial. Essa atuação, embora garanta a dignidade humana, desloca funções típicas dos demais Poderes e pode gerar ativismo judicial e conflitos institucionais.

O conceito de Mínimo Existencial surge no contexto do Estado Social e marca a passagem do assistencialismo caritativo para um dever jurídico do Estado de garantir condições materiais mínimas para uma vida digna. Sua formulação moderna foi desenvolvida na Alemanha do pós-guerra, sobretudo pela doutrina de Otto Bachof (1950), que vinculou a dignidade humana ao direito subjetivo às prestações estatais básicas. A jurisprudência alemã consolidou esse entendimento, reconhecendo o mínimo existencial como obrigação do Estado Social (Sarlet, 2013, p. 3). A noção também foi incorporada no plano internacional, especialmente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que assegura um nível de vida adequado para a saúde e o bem-estar. No Brasil, embora não exista previsão expressa, o conceito foi incorporado pela jurisprudência como núcleo inderrogável da dignidade da pessoa humana, garantindo o conteúdo essencial dos direitos sociais, sobretudo nos campos da saúde, educação e inclusão sociocultural. Hoje, o mínimo existencial atua como cláusula de barreira, impedindo que o Estado negue direitos fundamentais sob o pretexto da reserva do possível. (Petry, 2013, p. 7)

O Mínimo Existencial não se confunde com a totalidade dos direitos sociais. Ele representa o núcleo essencial e indispensável desses direitos, ou seja, o conjunto de prestações materiais (saúde, educação, assistência) absolutamente necessárias para assegurar a dignidade de uma pessoa. Com a natureza de regra, constitui um direito definitivo, não sujeito à ponderação. Seu conteúdo ultrapassa a mera sobrevivência física e abrange também uma dimensão sociocultural, vinculada diretamente ao princípio da dignidade humana. Embora universal, seu conteúdo é relativo e variável, sendo definido conforme a realidade socioeconômica de cada país e momento histórico. (Toledo, 2019, p. 5-6). Como bem aponta a doutrina:

> O mínimo existencial seria considerado como um direito às condições mínimas de existência humana digna, uma vez que a dignidade humana e as condições mínimas de existência não podem retroceder aquém de um mínimo para a sobrevivência14. A principal manifestação da garantia ao mínimo existencial ocorre por meio do direito à assistência social, que nada mais é o que uma ajuda para a autoajuda, que se constitui na proteção e promoção da dignidade humana. (Petry, 2013, p. 5)

Essa visão mostra que o mínimo existencial vai além da simples sobrevivência, tratando-se de um conjunto essencial de direitos que garante uma vida digna. Ao focar na assistência social como uma ferramenta para a autonomia, fica claro que o papel do Estado é oferecer meios para que as pessoas possam se sustentar, colocando a dignidade humana como o principal objetivo de suas ações.

Dessa forma, constata-se que o Mínimo Existencial, ao traduzir o conteúdo material indispensável da dignidade da pessoa humana, não se configura como faculdade discricionária do Estado, mas como direito subjetivo de observância obrigatória. Sua natureza de núcleo essencial dos direitos fundamentais o afasta do campo meramente programático e o insere na esfera da imediata exigibilidade, atuando como verdadeira cláusula de barreira contra omissões ou retrocessos estatais. É a principal ferramenta dogmática para dar eficácia aos direitos sociais. Ao definir um núcleo intocável, ela oferece um critério para a atuação judicial e estabelece um patamar abaixo do qual nenhuma política pública ou restrição orçamentária é aceitável. Isso nos leva diretamente à análise da sua correlação com as normas programáticas e, fundamentalmente, com a própria dignidade humana. (Petry, 2013, p. 5)

Acrescente-se que, no plano doutrinário, delineia-se o entendimento de que:

> À exceção do direito ao mínimo existencial, todos os direitos fundamentais são direitos prima facie, porquanto as normas constitucionais que os estipulam têm a estrutura de princípios, isto é, de mandamentos de otimização. Apenas se obtém um direito subjetivo definitivo quando, da solução da colisão entre mandamentos de otimização, advém um mandamento definitivo (regra), que traz aquele

> direito subjetivo no seu conteúdo. O direito ao mínimo existencial é o único direito definitivo entre os direitos fundamentais, estipulado por norma constitucional com estrutura de regra. (Toledo, 2019, p. 5-6)

A afirmação citada diferencia os direitos sociai, a maioria deles funciona como princípios, que dependem de planejamento e orçamento para serem aplicados. Em contraste, o mínimo existencial é tratado como uma regra com aplicação imediata, pois representa o núcleo essencial e inegociável da dignidade humana. Por isso, ele não pode ser adiado ou negado por desculpas financeiras ou administrativas, funcionando como uma obrigação direta do Estado e a base para todos os outros direitos sociais.

A partir da centralidade normativa conferida à dignidade da pessoa humana, o constitucionalismo contemporâneo redefine a eficácia dos direitos sociais ao reconhecer um núcleo essencial dotado de exigibilidade imediata: o Mínimo Existencial. Trata-se do único direito social com estrutura de regra, e, portanto, definitivo, não se sujeitando à ponderação nem à reserva do possível, ao contrário dos demais direitos fundamentais de natureza prima facie. Nesse sentido, o Mínimo Existencial converte-se em limite intransponível à omissão estatal e fundamento jurídico para a atuação jurisdicional, assegurando a proteção material indispensável ao exercício da própria dignidade humana. (Liebl; Demarchi, 2018, p. 11)

Logo, a relação entre o Mínimo Existencial e os direitos programáticos mostra que nem todos os direitos sociais são tratados da mesma forma. Enquanto a maioria dos direitos sociais são como "princípios" que dependem de leis futuras e da disponibilidade de recursos para serem aplicados, o Mínimo Existencial funciona como um núcleo essencial e inegociável, com aplicação imediata e que pode ser exigido diretamente na justiça, sendo uma clara exceção à regra geral. Em outras palavras, os direitos programáticos apenas obrigam o Estado a agir aos poucos, conforme o orçamento permite, não garantindo um direito individual completo. Já o Mínimo Existencial é a parte mais básica e fundamental desses direitos, funcionando como uma regra constitucional

clara que deve ser aplicada diretamente, sem precisar de novas leis ou de discussões sobre sua importância. (Toledo, 2019, p. 5)

Ademais, o Mínimo Existencial está intrinsecamente ligado à Dignidade da Pessoa Humana, que atua como fundamento ético-jurídico e limite irredutível dos direitos fundamentais. A DPH define o ME como o núcleo essencial de garantias mínimas indispensáveis para uma existência digna, indo além da mera sobrevivência física. Funciona como cláusula de barreira, impedindo que qualquer ação ou omissão estatal comprometa o núcleo dos direitos sociais, e estabelece que a reserva do possível não pode ser invocada para negar sua efetivação, configurando um dever inderrogável e indeclinável do Estado. (Petry, 2013, p. 5)

A dignidade humana, em sua essência, está longe de ser uma ideia meramente abstrata ou espiritualizada. Para que se concretize, ela exige que as condições materiais básicas de existência de cada indivíduo sejam, de fato, asseguradas. Afinal, não se pode falar em dignidade diante da fome, da doença não tratada ou da ausência de um lar. No contexto do Estado Social de Direito, essa exigência se traduz em uma dimensão prestacional, o que significa que o Estado tem o dever de agir: ele precisa implementar políticas públicas que transformem esses direitos em realidade. Sua função, portanto, transcende a simples abstenção, o não interferir, e se torna ativamente responsável por promover a igualdade real e a inclusão social. Em última análise, garantir essa dignidade material não é um favor, mas sim um compromisso que está intrinsecamente ligado à própria tarefa estruturante do projeto constitucional. (Toledo, 2019, p. 5-6)

3 O ACESSO À MORADIA ENQUANTO DIREITO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O TEMA À LUZ DA TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOCIAL

A produção dos meios de subsistência envolve a criação de alimentos, vestimentas, moradia e dos instrumentos indispensáveis à própria continuidade dessas atividades. Logo a moradia é vista como um meio essencial de sobrevivência, sendo

reconhecida igualmente junto de outras necessidades para a vida. A concepção de moradia como necessidade humana fundamental percorre uma evolução que vai desde o abrigo primário voltado à mera subsistência, vinculado à organização familiar rudimentar, até sua afirmação contemporânea como direito humano fundamental, dotado de conteúdo complexo, desvinculado da noção estrita de propriedade e orientado à proteção da dignidade, o ato de habitar se tornou intrínseco à experiência humana, transcendendo a mera função física. (Engels, 1964, p.6)

Ademais, em declaração institucional, a Vice-Secretária-Geral da Organização das Nações Unidas enfatizou que:

> Habitação não é apenas um teto sobre a cabeça. É um direito humano fundamental e a base sobre a qual se constrói a paz. Desenvolvimento sustentável e paz sustentável são inseparáveis. Hoje, em um mundo cada vez mais urbanizado, quase 3 bilhões de pessoas vivem em condições inadequadas, em assentamentos informais, moradias superlotadas ou sem nenhum abrigo. Entre elas, estão mais de 120 milhões de refugiados e deslocados internos — famílias expulsas de seus lares por conflitos, perseguições e violência. (Organização das Nações Unidas, 2025, n.p.)

Assim, a dimensão social e cultural da moradia traduz o reconhecimento de que a habitação constitui um direito humano fundamental e um dos pilares estruturantes da paz social e do desenvolvimento sustentável. Seu conteúdo ultrapassa a mera oferta de ‘quatro paredes e um teto’, compreendendo condições que assegurem existência digna, segurança e pertencimento. A moradia adequada configura, assim, pressuposto indispensável para o exercício de diversos outros direitos humanos, como saúde, educação, trabalho digno e proteção pessoal, sendo elemento integrador da própria dignidade humana.

Para Engels (1964, p.71-125), a moradia na Modernidade constitui um paradoxo estrutural, emergindo historicamente como bem privado intrinsecamente ligado ao desenvolvimento da propriedade individual e à consolidação da família monogâmica

como mecanismo de garantia de herança patrimonial, o que, por sua vez, institucionalizou a opressão de gênero e a divisão de classes. Analisando-se a transformação da moradia no contexto da urbanização e do capitalismo, vem com o advento da sociedade industrial e o crescimento das cidades, a moradia deixou de ser predominantemente um bem de autoprodução para se tornar uma mercadoria. Contudo, essa dinâmica de exploração, intensificada pela lógica instrumental da civilização técnico-científica, gerou uma crise habitacional global, evidenciada pela inadequação das condições de vida de aproximadamente três bilhões de pessoas.

Portanto, o reconhecimento da moradia como direito veio a percorrer um extenso caminho, surge como resposta histórica às limitações do Estado Liberal, cujo foco exclusivo nas liberdades individuais ignorou, por muito tempo, as condições materiais de existência da população trabalhadora. Ao longo do século XIX, a crise habitacional urbana e as lutas sociais que a acompanharam expuseram a insuficiência desse modelo, forçando o poder público a assumir responsabilidades positivas. É nesse contexto que o Estado Social ganha forma e que as primeiras Constituições de cunho social, como a Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919, passam a reconhecer a função social da propriedade e introduzem parâmetros mínimos de proteção habitacional. (Mastrodi; Rosmaninho, 2013, p. 5)

Paralelamente, experiências mais radicais, como a da Revolução Russa, reorganizaram o regime jurídico da propriedade urbana para permitir o alojamento coletivo da população (Melo, 2020, p. 49). Esse percurso teórico e político desemboca, no plano internacional, na consolidação do direito à moradia como direito humano no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que o estabelece não apenas como expectativa programática, mas como condição material para o exercício da cidadania e da dignidade. Embora tenha sido com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que, em seu Artigo 25, reconhece o direito a um padrão de vida adequado, incluindo a moradia, este foi um marco fundamental, elevando

a moradia ao status de direito humano, ainda que inicialmente como uma aspiração moral. (Mastrodi e Rosmaninho, 2013, p. 8)

No Brasil, o direito à moradia passou por um processo gradativo de consolidação. Inicialmente, encontrava-se apenas de forma implícita na Constituição de 1988, deduzido de princípios estruturantes como a dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade e a tutela da posse (art. 5º, inciso XI). Com a Emenda Constitucional nº 26/2000, esse entendimento foi positivado de maneira expressa, ao ser incluído no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º. Essa evolução está ligada diretamente com o plano internacional, uma vez que o Brasil é signatário do PIDESC, que compreende a moradia adequada como condição necessária. No plano infraconstitucional, a efetividade desse direito vem sendo estruturada por instrumentos normativos como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que reforça a função social da propriedade urbana, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), responsável por orientar políticas públicas voltadas ao atendimento da população de baixa renda. Com isso, o Estado brasileiro assume a obrigação não apenas de se abster de violações, mas também de proteger e promover o acesso à moradia digna, garantindo o mínimo existencial. (Brasil, 2013, p. 64)

O direito fundamental a moradia possui uma dupla face, muito característica pela segunda fase dos direitos humanos, sendo inerente a sua natureza, exibindo-se de duas maneiras, sendo uma de maneira negativa e positiva, logo em dimensões defensivas e prestacionais. Logo, o Estado tem a sua obrigação com relação à moradia parcelada em três maneiras, sendo a de abster-se, proteger e atuar. No que tange à parcela defensiva (negativa), o Estado deve abster-se de violar esse direito e proteger os indivíduos contra interferências de terceiros, quanto ao prestacional (positiva), cabe ao Estado o dever de atuar para promover condições materiais que viabilizem o exercício desse direito, garantindo políticas públicas, infraestrutura mínima e atenção a grupos vulneráveis. (Brasil, 2013, p. 39)

A moradia em sua maneira adequada, se torna um pilar humanitário, sendo um direito humano fundamental, algo visto através da sua ligação com conexão indissociável com a Dignidade da Pessoa Humana. Não podendo ser enxergue com limitações, a moradia adequada se estende além de um teto, mas também como figura de viver com dignidade e segurança, como forma de proteção. Assim, exige a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida digna. (Brasil, 2013, p. 13)

A moradia, portanto, não pode ser reduzida à mera disponibilidade de um teto, mas deve ser compreendida como um espaço de garantias, segurança e condições mínimas de existência digna, configurando-se como uma condição fática indispensável para a sobrevivência e para o desenvolvimento da vida pessoal e familiar. Sem ela, torna-se inviável o exercício concreto dos demais direitos fundamentais. Assim, a moradia atua como um verdadeiro direito-síntese, pois materializa, no espaço vivido, as necessidades humanas mais elementares, como dignidade, saúde, educação e proteção, ultrapassando a dimensão abstrata do direito para se enraizar na realidade social e nas condições efetivas de vida. (Mastrodi; Rosmaninho, 2013, p. 10)

O conceito de moradia adequada, tal como previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e reafirmado em documentos internacionais como a Declaração de Istambul, envolve um conjunto de dimensões essenciais, que compreendem elementos essenciais, sendo um deles a segurança jurídica de posse, é como a proteção contra despejos forçados, assédio e outras ameaças, ela não se limita à propriedade formal (título registrado), abrangendo diversas formas de posse, como aluguel (público e privado), moradia cooperativa, usufruto e ocupações informais, desde que legítimas. (Brasil, 2013, p. 13)

Da mesma forma que uma moradia adequada deve garantir acesso a serviços essenciais, isso inclui acesso a água potável, saneamento, energia, coleta de lixo, drenagem e serviços de emergência, além da proximidade com escolas, saúde, transporte e oportunidades de trabalho. No Brasil, esses serviços ainda são desigualmente distribuídos, em 2010, apenas 62,6% dos domicílios urbanos tinham

acesso simultâneo aos serviços básicos de saneamento. Enquanto o Sudeste alcançou 85,1%, a Região Norte registrou apenas 13,7%. Em 2011, 84,6% tinham água por rede geral, 88,8% coleta de lixo e quase 100% eletricidade, mas o esgotamento sanitário era de apenas 54,9%. A ausência desses serviços compromete outros direitos fundamentais, sobretudo saúde, educação e segurança, refletindo que moradia inadequada produz exclusão social e violações em cadeia. (Brasil, 2013, p. 48-49)

A economicidade ou custo acessível, também como os outros é elencado no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (Brasil, 2013, p. 35), é um componente indispensável do direito à moradia adequada, exige que os gastos com habitação não comprometam outras necessidades básicas nem inviabilizem o exercício de outros direitos humanos. Para garanti-la, o Estado deve adotar medidas como subsídios, controle de aluguéis abusivos, acesso a financiamento adequado e disponibilidade de materiais de construção quando necessários. O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), além disso menciona a habitabilidade, que é um componente essencial, exigindo que a moradia ofereça segurança física e estrutural e espaço suficiente para seus ocupantes. A falta de habitabilidade está diretamente relacionada a problemas de saúde, mortalidade infantil e vulnerabilidades específicas de grupos como crianças, mulheres e deslocados.

No que tange à acessibilidade, é um dos elementos essenciais do Direito à Moradia Adequada e assegura que o acesso à habitação não seja apenas formal, mas real e efetivo, especialmente para grupos em situação de vulnerabilidade. Segundo o Comentário Geral nº 4 do PIDESC, a moradia adequada deve ser acessível a todos, considerando as necessidades específicas de pessoas idosas, com deficiência, crianças, doentes crônicos, vítimas de desastres e demais grupos marginalizados. A acessibilidade envolve tanto a adaptação física dos espaços quanto a remoção de barreiras sociais, econômicas e urbanísticas que impedem a inclusão. Juntamente está a localização adequada exige que a moradia esteja situada em área que permita acesso a emprego, educação, saúde, transporte e serviços essenciais, além de não estar em locais poluídos

ou perigosos. Uma moradia distante, isolada ou insalubre compromete outros direitos fundamentais e impede o exercício pleno da cidadania, sobretudo para pessoas em situação de vulnerabilidade. Por isso, a localização é elemento indispensável para que a moradia seja considerada verdadeiramente adequada. (Brasil, 2013, p. 21/24)

Ademais, a dimensão cultural também é um ponto fundamental, visto que exige que a habitação respeite a identidade, os costumes e a forma de vida dos grupos e indivíduos que a ocupam. Significa que políticas habitacionais e projetos de moradia não podem impor modelos padronizados que apaguem ou desrespeitem tradições culturais, especialmente no caso de povos indígenas e outros grupos historicamente marginalizados. Esse componente garante não apenas o direito físico à moradia, mas também o direito de viver de acordo com os próprios valores culturais, sem discriminação. (Brasil, 2013, p. 36). Nesse contexto, é oportuno destacar:

> O exercício do poder estatal tem a consolidação da dignidade da pessoa humana por pressuposto jurídico-constitucional. Em termos de direito administrativo, diz-se que toda atividade pública deve ser motivada pela dignidade e deve ter como finalidade permanente a satisfação deste princípio na melhor forma possível. Dentre os direitos fundamentais sociais, está positivado o direito à moradia, diretamente ligado à dignidade da pessoa humana. O direito à moradia se refere não só à ocupação de um lugar no espaço, mas às condições que tornam este espaço um local próprio para habitação (STEFANIAK, 2010, p. 240), como fornecimento de água e energia elétrica, coleta de esgoto e de lixo, acesso próximo a transportes públicos, hospitais, postos de saúde, creches, escolas, praças, parques e outros serviços públicos (CABRAL, 2005, p. 4). Este direito é tão importante para o exercício da cidadania que, uma vez garantido, acaba por contribuir, também, para o acesso a outros direitos fundamentais sociais como educação, saúde e lazer. (Mastrodi; Rosmaninho, 2013, p. 3)

A moradia, portanto, não pode ser reduzida à mera disponibilidade de um teto, mas deve ser compreendida como um espaço de garantias, segurança e condições mínimas de existência digna, configurando-se como uma condição fática indispensável para a sobrevivência e para o desenvolvimento da vida pessoal e familiar. Sem ela, torna-

se inviável o exercício concreto dos demais direitos fundamentais. Assim, a moradia atua como um verdadeiro direito-síntese, pois materializa, no espaço vivido, as necessidades humanas mais elementares, como dignidade, saúde, educação e proteção, ultrapassando a dimensão abstrata do direito para se enraizar na realidade social e nas condições efetivas de vida. Apesar da clareza desses elementos, a promoção do direito à moradia adequada no mundo real, especialmente no Brasil, enfrenta enormes desafios. (Mastrodi e Rosmaninho, 2013, p. 10)

Por mais que esses desafios estejam atrelados a anos de desigualdade social, também pode ser aprofundado que a habitação é tratada como mercadoria, e não como direito, porque o Estado atua prioritariamente na defesa da propriedade privada, protegendo os interesses da classe dominante. Essa lógica produz escassez artificial de moradias, alimentada pela especulação imobiliária e pela urbanização corporativa, que direciona recursos públicos para o capital em vez de políticas sociais. (Melo, 2020, p. 8)

Pode-se citar, em complemento, o autor brasileiro Milton Santos:

> A ideologia desenvolvimentista dos anos 50 e a posterior ideologia do "crescimento" e do "Brasil potência" justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício de grandes empresas, cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder se equipar mais depressa e melhor. As administrações locais viam reduzidos os seus recursos próprios e, ainda por cima, perdiam o poder de decisão sobre os recursos que lhes eram alocados. O essencial dos meios com que contavam era (e ainda é) destinado aos gastos com a economia, e a própria indigência dos cofres municipais aconselhava a atração de atividades capazes de pagar impostos e, desse modo, ampliar as receitas locais. Esse raciocínio também conduziu a dar prioridade aos investimentos em capital geral do interesse de umas poucas empresas, em lugar de canalizar os dinheiros obtidos para dar respostas aos reclamos sociais. O regime autoritário, mediante rígido controle das manifestações de uma opinião pública já por si deformada, contribuiu fortemente para a manutenção desse esquema. Marx, nos *Grundrisse* (5.º Caderno, p. 524), já havia sugerido que o capital necessita da "criação de condições físicas que facilitem o comércio — meios de comunicação e de transporte — a aniquilação do espaço pelo tempo — torna-se para ele uma necessidade". O fato é que falar

> genericamente de capital não ajuda muito em tarefas analíticas. É indispensável qualificar o capital ou, mesmo, classificá-lo. As exigências de fluidez não são as mesmas para todos os tipos de capital. (Santos, 1973, p.102)

Assim, o resultado é a segregação socioespacial, os pobres são empurrados para periferias e áreas degradadas, enquanto o espaço urbano central é reservado ao lucro. Mesmo experiências históricas que tentaram romper com a propriedade privada demonstram que, quando o mercado retorna, o quadro de exploração habitacional se agrava, com aluguéis superiores aos salários e condições precárias para os trabalhadores, notando-se uma normalização na comercialização de um direito.

Como resultado desse dilema, apesar do reconhecimento da moradia como direito, a escassez de recursos públicos é frequentemente invocada como justificativa para a inação estatal. Evidenciam os limites materiais e jurídicos impostos pela Reserva do Possível (RP), que condiciona a efetivação de direitos sociais à existência de recursos disponíveis e à previsão orçamentária. Embora os direitos individuais recebam plena atenção do Estado, os sociais, como a moradia, muitas vezes ficam subordinados a escolhas políticas e orçamentárias, perpetuando a escassez. No caso da moradia, a RP se manifesta de forma concreta pela inexistência de estoque de habitações, impedindo a entrega judicial de casas e tornando a efetivação do direito dependente de programas governamentais de construção e financiamento. (Mastrodi; Rosmaninho, 2013, p. 17)

A promoção do direito à moradia depende também de políticas públicas integradas e de longo prazo, pois envolve não apenas a provisão de moradias, mas também o acesso a serviços, infraestrutura e localização adequada. Um desafio persistente é a fragmentação e a falta de coordenação, tornando necessária a atuação governamental em diversos níveis (legislativo, administrativo e orçamentário). Ademais, no Brasil, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNIHIS), buscou-se enfrentar essa dificuldade, articulando e compatibilizando a atuação de órgãos federais, estaduais e municipais. Mesmo assim, a efetivação do direito exige que o

governo adote uma abordagem de viabilização, integrando planos municipais aos regionais, o que torna o processo complexo e dependente de coordenação contínua entre as três esferas de governo. (Brasil, 2013, p. 16)

Inclusive, vale mencionar os despejos forçados, algo que viola o direito à moradia adequada, atingindo principalmente os pobres e marginalizados. Frequentemente motivados por projetos urbanos, são muitas vezes violentos e agravam a exclusão social. Essas remoções, muitas vezes motivadas por projetos de desenvolvimento ou eventos urbanos, tendem a ser violentas e agravam a exclusão social, deslocando famílias para condições ainda mais precárias. A falta de segurança da posse em assentamentos informais é uma das raízes dessa marginalização. O direito internacional exige que qualquer remoção seja legal, proporcional e acompanhada de compensação e notificação, evitando que os afetados se tornem pessoas em situação de rua. (Brasil, 2013, p. 15)

Diante das limitações estruturais e econômicas que dificultam a efetivação do direito à moradia, especialmente a invocação da Reserva do Possível como justificativa para a inação estatal, o conceito de Mínimo Existencial surge como instrumento jurídico crucial. Enquanto a Reserva do Possível condiciona os direitos sociais à disponibilidade de recursos e à previsão orçamentária, o Mínimo Existencial assegura, como corolário da dignidade da pessoa humana, o acesso às prestações básicas indispensáveis à vida digna, incluindo a moradia. Mesmo diante da Reserva do Possível, negar o Mínimo Existencial significaria violar direitos constitucionais, pois a dignidade humana prevalece sobre restrições orçamentárias. No caso da moradia, a escassez se evidencia na falta de estoque de habitações, impossibilitando a entrega imediata por decisão judicial, diferentemente de outros direitos sociais com bens disponíveis. Ainda assim, o ME legitima a atuação do Judiciário para exigir a realocação de recursos e o uso integral do orçamento destinado à habitação, combatendo a inércia administrativa. (Mastrodi; Rosmaninho, 2013, p. 14-15)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como escopo investigar a fundamentalidade do direito à moradia, examinando-o sob a perspectiva da teoria do mínimo existencial social e do princípio da dignidade da pessoa humana. Ao longo da exposição, restou demonstrado que o direito à moradia não se restringe à dimensão patrimonial ou à noção de propriedade privada, mas se configura como uma manifestação concreta da dignidade humana e um pressuposto indispensável para a efetivação dos demais direitos fundamentais. A partir desta compreensão, reafirma-se a moradia adequada como um elemento estruturante do Estado Democrático de Direito e da própria realização da justiça social.

No eixo de análise, verificou-se que a emergência dos direitos sociais, enquanto direitos de segunda dimensão, representa a superação do paradigma liberal clássico. O Estado, que historicamente se pautava pela abstenção, assume um papel ativo na concretização da igualdade material, reconhecendo que a dignidade humana exige condições reais e concretas de existência. A atuação estatal torna-se, assim, inafastável para a redução das desigualdades e para a garantia do acesso universal aos bens e serviços essenciais, consolidando o compromisso constitucional com o bem-estar social e a cidadania plena.

Em segundo ponto, a teoria do mínimo existencial social, destacando-a como o núcleo essencial dos direitos fundamentais, cuja principal característica é a imediata exigibilidade, independentemente de condicionamentos orçamentários. Esta teoria reitera a existência de um patamar mínimo de prestações que o Poder Público tem o dever inescusável de assegurar, sob pena de violar o próprio fundamento da ordem constitucional: a dignidade da pessoa humana. O mínimo existência serve como um instrumento jurídico robusto de limitação ao poder, impedindo omissões estatais que comprometam a sobrevivência e a integridade do ser humano.

Logo, concentrou-se no direito à moradia, concebido como componente constitutivo do mínimo existencial e como direito humano fundamental. Constatou-se que a moradia adequada extrapola a simples existência de um teto, englobando aspectos cruciais como segurança, acessibilidade, localização, habitabilidade e o respeito às particularidades culturais. Tais elementos conferem à moradia um papel central na realização da dignidade. Contudo, a efetivação desse direito ainda se depara com desafios significativos, decorrentes da insuficiência de políticas públicas, da especulação imobiliária desenfreada e da invocação, muitas vezes indevida, da reserva do possível.

Portanto, em síntese, o direito à moradia deve ser interpretado como uma expressão concreta e inegável da dignidade humana e como um componente essencial do mínimo existencial. Entende-se que historicamente, que com a evolução dos direitos humanos e sociais, onde impõem ao Estado a necessidade de adotar políticas públicas de maneiras positiva, voltada a promoção do acesso universal a habitação digna. Assim sendo, mediante uma atuação estatal efetivamente orientada pela justiça social e pela inclusão será possível converter o direito à moradia em realidade concreta, assegurando a todos um patamar mínimo de existência compatível com a dignidade humana e com a igualdade material.

Mediante ao exposto, a moradia, enquanto elemento integrante do Mínimo Existencial, não se configura como faculdade discricionária da Administração Pública, mas como dever jurídico inderrogável e inafastável do Estado. O Mínimo Existencial atua, assim, como verdadeira cláusula de barreira, prevalecendo sobre objeções meramente financeiras ou sobre a invocação genérica da Reserva do Possível. Ainda que a ausência de estoque habitacional possa dificultar a concretização imediata da prestação material, isso não autoriza o Poder Público a se eximir do cumprimento progressivo e efetivo desse dever fundamental. Negar o Mínimo Existencial significa violar direitos constitucionais, desse modo, a moradia é um direito não um privilégio.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. 3. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Direito à moradia adequada.** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, 2013.

CASTILHO, Ricardo. **Direitos humanos.** Coleção Sinopses Jurídicas. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

CASTILHO, Ricardo dos S. **Direitos humanos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

COSTA, Bárbara Amelize; ARCELO, Adalberto Antonio Batista. Normas declaratórias de princípios programáticos no Estado Democrático de Direito e a constitucionalização simbólica. **Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-20, jan.-jun. 2016.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?** Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf. Acesso em out. 2025.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Ltda., 1964.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. Origens, conceito e características dos direitos sociais: uma análise das consequências do déficit na implementação dos direitos fundamentais de segunda dimensão. *In*: XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, **Anais...,** São Paulo, 2009.

GUERRA, Sidney. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**: uma história. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LIEBL, Helena; DEMARCHI, Clóvis. A efetividade da dignidade da pessoa humana através dos direitos sociais. **Revista da ESMESC**, v. 25, n. 31, p. 85-106, 2018.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O Direito Fundamental à Moradia e a Existência Efetiva da Reserva do Possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010.

MELO, Wanderson Fabio de. A Revolução Russa e o Direito à Moradia: de 1917 a 1945. **Projeto História**, São Paulo, v. 68, p. 44-78, maio-ago. 2020.

MOHAMMED, Amina J. **"Moradia é dignidade":** Vice-secretária-geral da ONU defende habitação adequada como base para a paz e o desenvolvimento. Discurso, 22 jul. 2025. Discurso da vice-secretária-geral da ONU na abertura do Diálogo de Alto Nível sobre Habitação Adequada para Todas as Pessoas. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/298509-%E2%80%9Cmoradia-%C3%A9-dignidade%E2%80%9D-vice-secret%C3%A1ria-geral-da-onu-defende-habita%C3%A7%C3%A3o-adequada-como-base-para. Acesso em out. 2025.

MONDAINI, Marco. **Direitos humanos**. São Paulo: Edições 70, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **SUR** – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20–45, 1 sem. 2004.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

PETRY, Alexandre Torres. Mínimo existencial e sua relação com o direito do consumidor. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, n. 19, p. 15-38, 2013.

RAMOS, Flávio Augusto Spegiorin. **Políticas públicas, ativismo judicial e diálogo constitucional:** ponderações à luz da efetivação dos direitos sociais. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC:** Prestação Jurisdicional, v. 1, n. 1, p. 29-44, dez. 2013.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

TAIAR, Rogerio. A nova dimensão dos direitos humanos e sua relação com a dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 106-107, p. 351–372, 2011-2012.

TOLEDO, Cláudia *et al*. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial na realidade latino-americana – Brasil, Argentina, Colômbia e México. **Direitos Fundamentais & Justiça,** Belo Horizonte, a. 13, n. 41, p. 213-239, jul.-dez. 2019.

OS PRECEDENTES E A COMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Benedito Gonçalves Patrão[1]
Sandro Egidio Maciel de Andrade[2]

RESUMO

A reforma trabalhista promovida pela Lei nº 13.467/2017 reforça o processo de flexibilização e desregulamentação do direito do trabalho iniciado nos anos 90. Desde então, um conjunto de transformações profundas ocorreu em nosso país, fomentadas pelo avanço de uma política neoliberal. Para se adaptar a essas mudanças, foram adotadas várias estratégias pelo setor empresarial, dentre elas novas formas de contratação de mão de obra. Neste cenário de transformações, também foram aprovadas leis que flexibilizaram a legislação trabalhista, como a nova lei de terceirização e a reforma na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) promovida pela Lei n° 13.467 de 2017. No entanto, um dos temas mais sensíveis deste processo de flexibilização foi a alteração promovida pela Lei nº 13.429/2017 que introduziu o artigo 4-A a Lei n.º 6.019/74 - posteriormente consolidado pela reforma -, que expressamente passou a prever a legalidade da terceirização de qualquer atividade desenvolvida pelas empresas. Até então, não havia legislação dispondo sobre a matéria, que era regulada pela Súmula 331 do TST, mas sendo apenas permitida a terceirização às atividades-meio. Através da arguição de inconstitucionalidade da Súmula 331 do TST, por meio do RE 958.252/MG e da Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional n.º 324/DF, o Supremo Tribunal Federal fixou o tema 725, reconhecendo a constitucionalidade da terceirização ou de qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas.

[1] Advogado, Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Correio eletrônico: benedictopatrao@id.uff.br. http://lattes.cnpq.br/5756015483623650.

[2] Advogado, Professor convidado da Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho da Universidade Estácio de Sá; Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, Pós-Graduado em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela UNESA. Correio eletrônico: sandro.andradepl@yahoo.com.br. http://lattes.cnpq.br/7380228374114280.

Todavia, a Justiça do Trabalho continuava reconhecendo a existência do vínculo de emprego quando estivessem presentes os requisitos estabelecidos pelos artigos 2º e 3º da CLT em contratos de terceirização. Para cassar as decisões proferidas pelo Judiciário Trabalhista, estão sendo propostas Reclamações Constitucionais que têm invadido a competência material da Justiça do Trabalho, gerando insegurança jurídica e um cenário de anarquia metodológica. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo discutir se as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucional invadem a competência material da Justiça do Trabalho.

Palavras chaves: reforma trabalhista; neoliberalismo; precedentes; anarquia.

INTRODUÇÃO

A reforma trabalhista promulgada pela Lei n° 13.467 de 2017 reforça o processo de flexibilização e desregulamentação do Direito do Trabalho iniciado no Brasil nos anos 90. Desde então, um conjunto de transformações profundas ocorreu em nosso país decorrentes do avanço de uma política neoliberal. Estas mudanças promoveram, dentre outras, a abertura comercial, o incremento das privatizações e a contínua precarização do trabalho assalariado.

A abertura comercial promoveu a queda das tarifas de importação de vários produtos industrializados e, de forma abrupta, forçou a economia brasileira a entrar de vez no mercado global. Este processo, associado a uma recessão econômica vivida nesse período, culminou com o fechamento de fábricas e redução em massa de postos de trabalho no setor de transformação.

Na tentativa de superar esta crise, fez-se necessário um conjunto de mudanças estruturais que exigiriam do setor produtivo da economia, em especial do setor industrial, promover uma renovação tecnológica em conjunto com uma reestruturação dos processos de produção. Ganharam relevo o incremento das terceirizações e das subcontratações de serviços, como mecanismos de racionalização dos custos, para que nossos produtos se tornassem mais competitivos no mercado global.

Como forma de atacar o cenário de desemprego crescente vivido no país, passou a ser defendido que a retomada das contratações estaria atrelada a um formato mais livre na regulamentação do trabalho, sob o fundamento de que a legislação trabalhista criada na Era Vargas seria um entrave ao crescimento do mercado de trabalho.

Para muitos analistas do mercado de trabalho, para o setor empresarial, certas correntes do governo e para muitas lideranças sindicais, a legislação Varguista não seria capaz de acompanhar o ritmo das transformações experimentadas pela economia e pelos novos métodos produtivos. A retomada do caminho do crescimento econômico passava por agressivas reformas da previdência e da desregulamentação dos mercados econômicos e de trabalho e, neste último, a saída era flexibilizar os estatutos que, segundo eles, oneravam o custo do trabalho e inviabilizavam a geração de empregos. (Costa, 2005, p. 121)

A conclusão era de que a retomada do crescimento econômico exigia das empresas uma maior flexibilização do seu processo produtivo, com a implementação de modernas técnicas de produção e de mecanismos de gestão da mão de obra. Mas, para que isso pudesse acontecer, seria necessário um novo arcabouço jurídico de regulamentação das relações de trabalho, que mitigasse a rigidez e a onerosidade associada ao cumprimento da legislação trabalhista e dos direitos sociais assegurados pela Constituição.

Desse modo, ampliou-se o debate sobre a necessidade de reformas que possibilitassem maior mobilidade dos regimes de trabalho, da jornada, salários, ritmos e sobre a desregulamentação do sistema de proteção ao trabalho. As primeiras alterações significativas foram implementadas durante o Governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Neste período, destaca-se a Lei das Cooperativas, que possibilitou que trabalhadores se associassem para fins de prestar serviços dentro de uma empresa, mas sem a existência do vínculo de emprego. A Lei nº 9601/1998 permitiu, mediante convenções e acordos coletivos, a celebração de contrato por prazo determinado,

independentemente daquelas modalidades estabelecidas pela CLT, e institui o banco de horas.

O primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) também foi marcado por medidas flexibilizadoras. Foi aprovada a Lei de Falências e de Recuperação Judicial que resultou em perda dos direitos dos empregados ao oferecer maior proteção aos créditos e às instituições financeiras, em detrimento dos direitos dos trabalhadores (Krein; Santos; Nunes, 2012, p. 9). A Lei nº 11.442/2007 negou a existência do vínculo de emprego ao transporte de carga autônomo.

Estas alterações demonstram que a flexibilização da legislação trabalhista manteve seu curso, reforçando a ideia de que este processo tem se apresentado, pelo menos até o momento, como irreversível. Setores da sociedade encaram este movimento como fonte de retrocesso dos direitos sociais estabelecidos na Constituição. Este entendimento também é partilhado por parte da doutrina jurídica trabalhista, pois recentemente vem se firmando uma tendência interpretativa judicial esvaziadora da matriz humanista e social da Constituição de 1998, consistindo em peculiar interpretação econômica do Direito (Godinho, 2020, p.181-182).

Entretanto, o ápice deste processo foi atingido no Governo Temer ao promulgar a nova lei das terceirizações e a reforma trabalhista. Embora anteriormente já tivessem ocorrido mudanças que precarizaram o trabalho assalariado, estas duas modificações trouxeram um ingrediente a mais, que foi a profusão de ações discutindo a sua constitucionalidade.

Com a finalidade de conferir maior flexibilidade nas contratações de mão de obra, em março de 2017, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 4302/1998, que fora apresentado no Governo Fernando Henrique Cardoso. Transformado na Lei nº 13.429/2017, foram alterados alguns artigos da Lei nº 6.019/1974. A principal modificação foi a autorização para que as empresas terceirizassem todas as suas atividades, inclusive a atividade fim.

Em julho de 2017, foi aprovada a Lei nº 13.467/2017. Devido a amplitude da reforma trabalhista e da arguição de inconstitucionalidade de muitos dos seus artigos, bem como da constitucionalidade irrestrita da terceirização, se discute, em especial após o julgamento do tema 725, se o Supremo Tribunal Federal vem invadindo a competência material da Justiça do Trabalho ao julgar reclamações constitucionais. Este movimento tem causado insegurança jurídica, diante da análise em abstrato de situações que só poderiam ser aferidas em concreto.

Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo discutir se as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucional invadem a competência material da Justiça do Trabalho.

DA DISCUSSÃO QUANTO A CONSTITUCIONALIDADE DAS LEI N.º 13.429/2017 E DA LEI Nº 13.467/2017 E DA FIXAÇÃO DO TEMA 1389

O conteúdo normativo promovido pela Lei n° 13.429/2017, que modificou o tratamento das terceirizações e a reforma trabalhista, promovida pela Lei nº 13.467/2017, fizeram com que o direito do trabalho ocupasse um papel de destaque no cenário jurídico nacional recente.

A reforma trabalhista alterou aproximadamente 100 (cem) artigos da Consolidação da Lei Trabalhista (CLT), modificando diversos institutos e foi recebida por alguns setores como um avanço modernizador das relações do trabalho. Seu objetivo foi promover a atualização da legislação trabalhista, flexibilizar as obrigações do empregador e reduzir os custos das empresas com a contratação de mão de obra. Visava, ainda, gerar postos de trabalhos e diminuir o número de processos decorrentes da relação de trabalho.

No entanto, um dos temas mais sensíveis deste processo de flexibilização foi a alteração promovida pela Lei nº 13.429/2017, que introduziu o artigo 4-A a Lei n.º 6.019/74 - posteriormente consolidado pela reforma - que expressamente passou a

prever a legalidade da terceirização de qualquer atividade desenvolvida pelas empresas. Até então, não havia legislação sobre a terceirização irrestrita, cuja disciplina era regulada pela Súmula 331 do TST, que apenas permitia a transferência para outra empresa da atividade-meio.

Com a autorização legislativa irrestrita, a constitucionalidade desta Súmula foi questionada através do Recurso Extraordinário n.º 958.252/MG em repercussão geral, e através da Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional n.º 324/DF. No final de agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, decidiu pela constitucionalidade da terceirização ou por qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas.

Nesse quadro, ao fixar essa tese de repercussão geral (tema 725), o Plenário, em conclusão de julgamento conjunto e por maioria, julgou procedente o pedido formulado em arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e deu provimento ao recurso extraordinário (RE) para considerar a licitude da terceirização de atividade fim ou meio (DELGADO, 2020, p. 585). Consequentemente, a Súmula n.º 331 do TST, que vedava a terceirização da atividade-fim passou a ser considerada como inconstitucional por violar os princípios da legalidade, da livre iniciativa, da livre concorrência e dos valores sociais do trabalho.

Em que pese a fixação do precedente vinculante, a decisão não pacificou a discussão, pois o Supremo Tribunal Federal tem adotado critérios distintos dos utilizados pela Justiça do Trabalho para autorizar a *pejotização* e as outras formas de trabalho fora da CLT (VOLIA, 2024, p. 198). Embora a finalidade da fixação de um precedente seja uniformizar a jurisprudência e garantir a segurança jurídica, em relação às inovações legislativas na seara trabalhista, o que tem ocorrido é que fixação de um tema tem gerado o surgimento de novas controvérsias.

Esta assertiva é corroborada pela instauração do Tema 1389 pela Corte Suprema. Nos autos do processo 0000262-33.2020.5.09.0014, o reclamante ajuizou reclamação

trabalhista postulando o reconhecimento do vínculo com uma Seguradora, sob o fundamento de que sua contratação, por intermédio de uma pessoa jurídica, configurava fraude. Sustentou sua pretensão alegando que estavam presente os requisitos da relação de emprego e que o contrato civil firmado seria nulo, conforme prescreve o artigo 9º da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

As instâncias ordinárias julgaram procedente o pedido de vínculo de emprego e reconheceram a fraude na contratação. A seguradora interpôs Recurso de Revista, cujo seguimento foi negado pelo Tribunal Regional. Esta decisão foi atacada via Agravo de Instrumento em Recurso de Revista, tendo o Tribunal Superior do Trabalho (TST) destrancado o recurso e provido-o para reformar o Acórdão que havia reconhecido o vínculo.

O Ministro Alexandre Luiz Ramos, relator do processo, fundamentou sua decisão declarando que o Supremo Tribunal Federal (STF) havia fixado tese sobre a questão. Consta no Acórdão que não seria possível recusar o prosseguimento do Recurso de Revista, sob pena de configurar a usurpação de competência do Supremo, diante do caráter vinculante e do efeito *erga omnes* do tema 725.

Para atacar esta decisão, o reclamante interpôs o Recurso Extraordinário – ARE 1532603 RG/PR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Em sede de contrarrazões, um dos argumentos utilizados pela empresa é de que a Justiça do Trabalho não seria competente para julgar a ação, devido à natureza civil do contrato firmado entre as partes.

Ao receber o recurso, o Eminente Ministro determinou a suspensão de todos os processos em que se discute o trabalho autônomo e a *pejotização*. O relator destacou que parcela significativa das reclamações constitucionais em tramitação na Corte foram ajuizadas contra decisões da Justiça do Trabalho que, em maior ou menor grau, restringem a liberdade de organização produtiva.

Para o Ministro, há o descumprimento sistemático da orientação do Supremo Tribunal Federal pela Justiça do Trabalho, o que tem contribuído para um cenário de

grande insegurança jurídica, resultando na multiplicação de demandas que chegam ao STF, transformando-o, na prática, em instância revisora de decisões trabalhistas.

Contudo, as decisões tomadas pelo Supremo, em especial, sobre a terceirização apontam para um incremento significativo do seu ativismo judicial e de uma anarquia metodológica. A cassação de decisões dos Tribunais Trabalhista, por meio das reclamações constitucionais, viola a competência da Justiça do Trabalho, o que pode vir a ser agravado com o julgamento do tema 1389, que poderá fixar a competência da Justiça Estadual para julgar fraudes nas contratações por pejotização.

DA IMPRECISSÃO METODOLÓGICA

A Emenda Constitucional n.º 45/2004 acrescentou ao artigo 5º o inciso LXXVII, que passou a prever como direito fundamental a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade na tramitação processual. A fim de conferir efetividade a este direito, instituiu-se, em nosso ordenamento jurídico, as súmulas vinculantes e o incidente de recursos repetitivos como mecanismo de uniformização da jurisprudência, dando início a cultura dos precedentes em nosso ordenamento.

Segundo Alexandre Freitas Câmara, o procedente pode ser definido como "...o pronunciamento judicial, proferido em um processo anterior que é empregado como base da formação de outra decisão judicial, prolatada em processo posterior (Câmara, 2016, p. 427). Desta forma, foi criado em nosso ordenamento um sistema de decisões judiciais vinculantes no âmbito dos tribunais, em especial dos Tribunais superiores (STF e STJ), com o propósito de uniformizar a jurisprudência e, assim, proporcionar segurança e estabilidade aos jurisdicionados (De Almeida, 2021, p. 124).

Em artigo publicado na Revista Jurídica da ANAMATRA – 2, Adorno Junior e Soares (2016, p. 13) traçam a distinção entre as origens do sistema romano-germânico e o sistema anglo-saxão. Ressaltam que, no sistema da *civil law*, adotado sobretudo na Europa Continental, o direito positivado era a sua principal fonte, cujas raízes eram as

mesmas do direito romano, em que a lei figurava como base do sistema jurídico. Em contrapartida, na Inglaterra prevaleceu a ideia que o costume local seria a fonte do direito, razão pela qual, no sistema denominado *common law*, a jurisprudência passou a ser considerada a principal fonte.

Ao confrontar esta divisão com o sistema jurídico brasileiro, os autores concluem que, atualmente, esta distinção não é tão nítida. Sistemas jurídicos que outrora eram facilmente classificados como romano-germânicos começaram a ser fortemente influenciados por institutos próprios do sistema anglo-saxão. Este fenômeno pode ser observado no Brasil, em particular, diante das alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que ao reconhecer a força vinculante de certas decisões judiciais, alteraram significativamente o sistema pátrio de fontes do direito.

Esta conclusão segue a doutrina de Didier Junior (2024, p. 75-76), ao defender que o sistema jurídico brasileiro tem características peculiares, no qual temos um direito constitucional de inspiração estadunidenses ao consagrar uma série de garantias processuais constitucionais e um direito infraconstitucional de origem romano-germânica. O autor conclui dizendo que há inúmeras codificações legislativas convivendo ao mesmo tempo com um sistema de valorização dos precedentes judiciais extremamente complexo.

Embora haja relevante doutrina defendendo que o nosso sistema jurídico possui certas peculiaridades que afastariam a possibilidade de classificá-lo como de tradição romano-germânica, este entendimento só pode ser aceito após as alterações legislativas promovidas pela Emenda Constitucional n.º 45/2004 e da promulgação do Código de Processo Civil de 2015.

O ordenamento jurídico brasileiro sempre foi tratado como um típico ordenamento jurídico de *civil law*, em cuja pureza a jurisprudência e os precedentes não constituiriam fonte do direito. (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2024, p. 146). Na seara trabalhista, as fontes formais do direito são a Constituição, a lei, o regulamento, a

sentença normativa da Justiça do Trabalho, a convenção coletiva de trabalho e o costume (Sussekind e Teixeira Filho, 2000, p. 158).

Associando este processo de inclusão dos precedentes como fontes do direito ao já consagrado reconhecimento da força normativa dos princípios, pode-se concluir que o direito brasileiro passa por um momento de consolidação de uma tradição jurídica própria e bem peculiar, que poderia ser designada de *brasilian law* (Didier Jr, 2024, p. 78).

Não há como negar que o nosso ordenamento jurídico passa por um processo de mudanças. A recente redemocratização do país e a necessidade da reformulação de um sistema jurídico inspirado pelo positivismo exigiram a adequação de diversas leis, para que fossem eliminados do nosso conjunto normativo os traços remanescentes do regime autoritário vigente até meados da década de 1980. Estas mudanças refletem que o direito pátrio está caminhando na construção de um sistema jurídico próprio.

Devido a diversidade de correntes ideológicas, a construção de uma cultura própria é cercada por vários desafios. Contudo, este processo deve ser pautado por uma coerência metodológica que assegure a sociedade os melhores resultados e a segurança jurídica necessária a garantia da paz social. Outro aspecto relevante neste processo decorre do reconhecimento da força normativa dos princípios e da constitucionalizam do direito.

Pela sistemática atualmente vigente no Brasil, verifica-se que a função normativa dos princípios ganhou autonomia, desgarrando-se da tradicional função meramente interpretativa. Os princípios, que inicialmente tinham apenas função supletiva, passaram a ter força normativa, galgando primazia entre as fontes do direito (Adorno Junior; Soares, 2016, p. 11)

Contudo, ante a falta de concretude destes princípios, é exigido do intérprete a adoção de critérios para que o resultado hermenêutico não se torne anárquico. O jurista Daniel Sarmento discorre sobre a constitucionalização do direito e sustenta ser praticamente impossível encontrar hoje em dia, um processo judicial em qualquer área

do direito em que a Constituição não seja invocada como fundamento por um dos seus sujeitos.

Sustenta ainda que, pela primeira vez, os mais relevantes conflitos políticos e sociais estão sendo equacionados a partir da Constituição, mas adverte que a constitucionalização do Direito pode provocar uma anarquia metodológica (Sarmento, 2007, p.125)

A constitucionalização do direito leva o seu intérprete a delinear o alcance e a extensão de institutos jurídicos de pouca ou nenhuma concretude, como o valor social do trabalho, o princípio da isonomia salarial e ainda sobre institutos abertos como a proteção em face da automação. Associado a este movimento de constitucionalização, o atual Código de Processo Civil, com a finalidade de uniformizar a jurisprudência, estabeleceu entre os artigos 926 a 928 um modelo de precedentes.

Até a edição das mais recentes leis reformistas trabalhistas, a constitucionalização do direito nas relações de trabalho e a formação de precedentes pelos Tribunais Trabalhistas e pelo Supremo Tribunal Federal, embora gerassem impactos sobre o direito do trabalho, não eram profundos a ponto de confrontar as decisões do Judiciário Trabalhista com as do Supremo. Porém, os últimos precedentes firmados por esta Corte vêm gerando uma tensão entre estes Tribunais, cujo resultado pode levar a uma redução drástica desta Justiça Especializada.

A constitucionalidade da terceirização da atividade-fim foi resolvida pelo STF através do julgamento do Tema 725, que reconheceu a possibilidade de terceirização ou de qualquer outra divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas. Todavia, a Justiça do Trabalho permanece reconhecendo a existência do vínculo de emprego quando estejam presentes os requisitos estabelecidos pelos artigos 2º e 3º da CLT em contratos de terceirização.

Para atacar estas decisões, as partes vencidas vêm ajuizando reclamações constitucionais sob o fundamento de que a Justiça do Trabalho está descumprindo a

orientação do Supremo. Além do conflito institucional gerado pela divergência entre os referidos Tribunais, a fixação do precedente não encerrou a questão.

Em que pese tenha declarado a constitucionalidade da terceirização, a decisão não resolveu a discussão envolvendo a pejotização, levando o Supremo a propor a fixação do tema 1389 para buscar uniformizar o entendimento.

JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

Uma das funções assumidas pelo Estado, a fim de evitar que os conflitos sejam resolvidos mediante a autotutela, é a atividade jurisdicional. Segundo Didier Jr (2023 – p. 209), a Jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo (reconstrutivo), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível.

Deste conceito, duas características se sobressaem sobre as demais: a de que o exercício da atividade jurisdicional é dotado de uma força criativa e a de que, na atualidade, é reconhecida a força normativa da Constituição diante da existência de normas-princípios. Portanto, o exercício da função jurisdicional transcende a mera aplicação da lei, sendo-lhe conferido o papel de harmonizar a decisão judicial e assegurar, no caso concreto, a efetivação dos princípios constitucionais.

A segunda característica que merece destaque do conceito estabelecido por Didier Jr. é que a jurisdição sempre atua em problema jurídico real, ou seja, o juiz não decide situações abstratas, função que cabe ao legislador. Pelo exercício da atividade jurisdicional, o Estado realiza, no caso concreto, os objetivos das normas de direito substancial e mesmo nos processos concentrados de controle de constitucionalidade, há uma situação concreta, embora não relacionada a qualquer direito individual, submetida a apreciação do Supremo Tribunal Federal, em que se discute a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de algum específico ato normativo (Didier Jr; 2023, p. 223).

Portanto, mesmo nos processos objetivos de controle de constitucionalidade, existe a apreciação de uma situação concreta, que se perfaz pela verificação da validade constitucional de um ato normativo específico. A jurisdição, como expressão de poder de um determinado Estado, é una e indivisível, e não pode ser fragmentada. Assim, em princípio, cada Estado detém o poder jurisdicional nos limites de seu território (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2024, p. 282).

Entretanto, para a entrega efetiva da função jurisdicional, especialmente em um país de vasta extensão territorial, torna-se necessário não apenas a existência de vários juízes e tribunais, mas também que os vários casos conflitivos concretos sejam classificados e agrupados de acordo com os pontos que têm em comum, que os processos que a eles servem de instrumento têm em comum ou que as pessoas que neles estão envolvidas possuem em comum, organizando-se a função jurisdicional na medida dos casos que forem agrupados (Marinoni, 2015, p. 52).

Para atender à necessidade de uma administração eficiente da atividade jurisdicional, a Constituição estabeleceu regras de competência, cuja principal função é determinar o limite de atuação de cada órgão jurisdicional. Dentre estas normas, algumas são classificadas como absolutas e não podem ser exercidas senão pelo órgão constitucional previamente definido para solucionar o conflito concreto. Esta limitação restringe o poder de atuação de todos os órgãos judiciários, inclusive do Supremo Tribunal Federal (STF).

Cercada por vários debates, a Emenda Constitucional nº 45/2004 promoveu uma ampla reforma no poder judiciário, que na atualidade pode levar a uma redução drástica da competência material da Justiça do Trabalho. Se por um lado a Emenda ampliou a competência material desta Especializada, lhe atribuindo, na forma do inciso IX do artigo 114 da Constituição, a competência para processar e julgar outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho. De outro giro, acrescentou ao artigo 5º o inciso LXXVII que passou a prever como direito fundamental a duração razoável do processo e os instrumentos que garantam a celeridade na tramitação processual.

Em resumo, a Emenda ampliou a competência da Justiça do Trabalho, todavia, introduziu em nosso ordenamento os precedentes, que devido ao conteúdo das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de alguns artigos da reforma trabalhista e da lei de terceirização, podem atribuir a competência inicial para processar e julgar fraudes nas contratações de trabalhadores à Justiça Comum, o que levaria a uma redução significativa da competência desta Justiça Especializada.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O CONFLITO DE COMPETÊNCIA COM A JUSTIÇA DO TRABALHO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, entre os artigos 102 e 103, atribuiu ao Supremo Tribunal Federal (STF) três competências distintas, estabelecidas de acordo com o objeto da lide. A principal função do Supremo é garantir a observância irrestrita dos preceitos constitucionais, atuando, precipuamente, através do exercício da sua competência originária. Nos termos do artigo 102, I, a, lhe cabe processar e julgar, em única instância, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

A competência será recursal ordinária nas hipóteses do inciso II, ou seja, quando lhe será devolvida à matéria de direito e de fato, cuja competência originária pertence a um Tribunal Inferior. Por fim, lhe foi conferida uma competência extraordinária, quando a cognição da Excelsa Corte está restrita a matéria de interpretação constitucional, sem reexame de matéria de fato.

Na qualidade de guardião da Constituição, ao Supremo foi atribuído o poder-dever de declarar a constitucionalidade de qualquer ato normativo federal. Contudo, a sua competência está restrita a análise da conformidade entre a ato sob exame e a Constituição, pois o controle nas ações de controle de constitucionalidade é realizado em abstrato e desassociado de um caso concreto.

Em arremate, salvo nas hipóteses do inciso II do artigo 102 da Constituição, não foi atribuída a nossa Corte Maior a competência para analisar matéria de fato. Esta competência ordinariamente foi conferida aos Juízos Singulares e aos Tribunais Regionais.

DA COMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A competência da Justiça do trabalho está definida no artigo 114 da Constituição Federal de 1988. Para fins do presente trabalho, será tratada apenas da competência em razão da matéria. Como já destacado, para atender à necessidade de uma administração eficiente da atividade jurisdicional, a Constituição estabeleceu regras de competência, cuja principal função é determinar o limite de atuação de cada órgão jurisdicional. Esta limitação restringe o poder de atuação de todos os órgãos judiciários, inclusive o Supremo Tribunal Federal.

A distribuição de competência entre os órgãos jurisdicionais visa em certas situações atender ao interesse privado e, em outras, ao interesse público. Quando firmada para atender ao interesse público, o sistema jurídico-processual não tolera modificações nos critérios estabelecido. Trata-se de competência absoluta, isto é, competência que não pode jamais ser modificada (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2024, p. 302).

A doutrina estabelece a existência de três critérios de distribuição de competência: o objetivo, o funcional e o territorial. Ao discorrer sobre a competência dos órgãos jurisdicionais, Didier Jr. leciona que o critério objetivo é aquele pelo qual se leva em consideração a demanda apresentada ao Poder Judiciário como o dado relevante para a distribuição da competência e identifica três subcritérios objetivos de distribuição, o firmado em razão das pessoas, da hierarquia e da matéria (Didier Jr., 2024, p. 283-284).

Quanto a matéria, leciona que esta competência será determinada pela natureza da relação jurídica controvertida, definida pelo fato jurídico que lhe dá causa. Assim, é

causa de pedir, que contém a afirmação do direito discutido, o dado a ser levado em consideração para a identificação do juízo competente (Didier Jr., 2024, p. 284).

No sítio do processo do trabalho o entendimento não discrepa. A determinação da sua competência material é delimitada pela natureza da relação jurídica deduzida na petição inicial. Assim, se o autor da demanda alega que a relação material entre ele e o réu é regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e formula pedidos de natureza trabalhista, só há um órgão do Poder Judiciário pátrio que tem competência para processar e julgar tal demanda: a Justiça do Trabalho (Leite, 2011, p. 184).

Deve-se observar que o Supremo Tribunal Federal possui julgado neste sentido. No informativo 132 de 20/11/1998, o Ministro Sepúlveda Pertence, nos autos do RE 238.737-SP, de forma inequívoca decidiu que a causa de pedir e o pedido demarcam a natureza da tutela jurisdicional pretendida.

> "Compete à Justiça do Trabalho o julgamento de ação de indenização, por danos materiais e morais, movida pelo empregado contra seu empregador, fundada em fato decorrente da relação de trabalho [CF, art. 114: "Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, (...) outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho..."], nada importando que o dissídio venha a ser resolvido com base nas normas de Direito Civil. Com esse entendimento, a Turma conheceu e deu provimento a recurso extraordinário para reformar acórdão do STJ que - ao entendimento de que a causa de pedir e o pedido demarcam a natureza da tutela jurisdicional pretendida, definindo-lhe a competência - assentara a competência da Justiça Comum para processar ação de reparação, por danos materiais e morais, proposta por trabalhador dispensado por justa causa sob a acusação de apropriação indébita. Precedente citado: CJ 6.959-DF (RTJ 134/96)".

A competência material da Justiça do Trabalho é exercida, em regra, no primeiro grau, pelas Varas do Trabalho. Em grau recursal ordinário, pelos Tribunais Regionais do Trabalho, e em grau recursal extraordinário, pelo Tribunal Superior do Trabalho e, também, pelo Supremo Tribunal Federal Trabalho (Bezerra Leite, 2011, p. 185).

DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

A reclamação constitucional é um instrumento utilizado pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça para preservarem a sua competência quando um órgão lhe houver a usurpado ou para garantir a autoridade de suas decisões. Sua finalidade é proteger a hierarquia do poder judiciário, com vistas a assegurar a uniformidade da interpretação do direito.

Está prevista no artigo 102, inciso I, alínea "l", da Constituição Federal, dispondo que compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe julgar a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões. Já o artigo 105, inciso I, alínea "f", dispõe que compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões".

O tema também está disciplinado no Código de Processo Civil de 2015 (artigos 988 a 993), que regulamenta de forma mais detalhada o procedimento da reclamação constitucional. Em resumo, a finalidade da reclamação é assegurar a autoridade das decisões destes Tribunais quando um órgão judicial ou administrativo pratica ato que invade as suas respectivas competências originárias. E especificamente, em relação ao Supremo, elas não podem ser utilizadas para transformá-lo numa instância revisora de decisões trabalhistas.

A proliferação das Reclamações é fruto da insegurança jurídica gerada pelas decisões do Supremo, quando cassam Acórdão proferidos pelos Tribunais Regionais Trabalhista, em que foi discutido o vínculo de emprego. Este instrumento tem como finalidade preservar a competência do Pretório Excelso, que em matéria trabalhista, fica restrita a declaração ou não de constitucionalidade com efeito vinculante, ou seja, em caráter abstrato. A competência para apreciação dos fatos finda com o julgamento proferido pela Segunda Instância Trabalhistas.

CONCLUSÃO

Diante do acima exposto, a fim de responder o objetivo traçado para este trabalho, inicialmente devem ser apresentadas as premissas que embasaram a conclusão. A Constituição Federal estabeleceu para todos os órgãos jurisdicionais um limite para a sua atuação. Ao Supremo Tribunal Federal não foi atribuída a competência para apreciar questões de fato em matéria trabalhista, uma vez que apenas em sede de recurso extraordinário é que seria possível ser devolvida a nossa Corte Máxima interpretação da constitucionalidade de seus dispositivos.

Portanto, o Supremo é competente para decidir sobre a constitucionalidade ou não da terceirização, o que é realizado em sede controle abstrato. Contudo, não tem competência para apreciar a existência de fraude nas ações apreciadas na Justiça do Trabalho, diante da sua total incompetência para controle concreto dos fatos. Esta competência fica limitada, em regra, aos Tribunais Inferiores, tendo em vista que a competência do Tribunal Superior do Trabalho não abarca o reexame de matéria de fato.

Desta forma, como o Supremo Tribunal Federal não tem competência para apreciar matéria de fato trabalhista, e como a competência material é demarcada pela natureza da tutela jurisdicional pretendida que é determinada pela a causa de pedir e o pelo pedido, a conclusão é que a utilização da reclamação constitucional para cassar decisões trabalhista, viola a finalidade deste instrumento, com o potencial de estabelecer, com base nas lições de Daniel Sarmento, uma anarquia metodológica.

REFERÊNCIA

COSTA, Márcia da Silva. O Sistema de Relações de Trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. Revista Brasileira de Ciência Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p.111-170, fev. 2005.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade Constitucional: os dois lados da moeda. *In*: GARCIA FIGUEROA, Alfonso; TAVARES, Ana Lucia de Lyra; MAUÉS, Antônio Gomes Moreira. A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações especificas. Coord. de Claudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2007

CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Atlas 2016.

CASSAR, Vólia Bonfim. Direito do Trabalho. 14.ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

CASSAR, Vólia Bonfim. Pejotização e o tema 725 do STF. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região. Rio de Janeiro. v. 43, n. 43, p. 197-202, 2024.

CASSAR, Vólia Bonfim. Pejotização e o tema 725 do STF. Revista Jurídica da Escola da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 2ª Região. Rio de Janeiro. a. 4, n. 07. 2016. p. 11-18, 2016

DE ALMEIDA, Marcelo Pereira. Atividade Judicial e o modelo de precedentes brasileiro: Perspectivas após cinco anos de vigência do Código de Processo Civil de 2015. Revista Juris Poieses. Rio de Janeiro. v. 24, n 36. p. 123-143, 2021.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho. 19.ed. São Paulo: LTr, 2020.

DIDIER JR, Fredie. Curso de direito processual civil. v. 1: Introdução ao direito processual Civil, Parte geral e processo de conhecimento. 26. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. BADARÓ. Gustavo Henrique Righi Ivahy. LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. Teoria geral do processo. 35.ed., rev. e atual. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de direito processual do trabalho. 9.ed – São Paulo: LTr, 2011.

SUSSEKIND, Arnaldo. TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Instituições de direito do trabalho. 19. Ed. Atual – São Paulo: LTr, 2000.

STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. O que é isto - decido conforme minha consciência? 4.ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

AS MÚLTIPLAS FACETAS DIMENSIONAIS PRÁTICAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR NA SOCIEDADE HODIERNA: ANÁLISE INTEGRATIVA E INTERDISCIPLINAR ENTRE QUALIDADE DE VIDA, POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES SOCIAIS, COMPARAR OS TRÊS É FAZER A COISA CERTA?

Gabriel do Carmo Pereira[1]
Leonardo Costa de Paula[2]
Vanessa de Fátima Terrade[3]

RESUMO

A Carta Magna de 1988 impõe que a ordem social tem como um dos pilares a primazia pela qualidade de vida assegurada constitucionalmente a todos os indivíduos e como alvo a garantia do bem-estar, justiça social e suas relações com a implementação de políticas públicas eficazes. Ao se partir de uma abordagem multidimensional, evidencia-se que o bem-estar vai além da ausência de doenças ou carências materiais, abrangendo fatores sociais, culturais e psicológicos. O presente estudo mostra que políticas públicas integradas e territorializadas, voltadas à promoção da equidade e da justiça social, são determinantes para o fortalecimento da harmonia coletiva e da qualidade de vida, especialmente em contextos marcados por desigualdades. Levando-se em conta as incontáveis atribuições dadas ao conceito de bem-estar, este artigo procura reexaminar as raízes históricas, econômicas e correlações, tais como a plenitude de qualidade de vida e a criação de políticas públicas necessárias à concretização do chamado Estado de Bem-Estar. Além disso, há também um parecer crítico acerca do conteúdo explicativo de cada

[1] Graduando em Direito pela Universidade Federal Fluminense, Polo Universitário de Volta Redonda (UFF - PUVR). Correio eletrônico: g_carmo@id.uff.br. Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/7948082275685151.

[2] Professor Adjunto de Direito Processual Penal (UFF-VDI). Professor do quadro permanente do PPGD (UFF). Presidente do Observatório da Mentalidade Inquisitória. Doutor em Direito do Estado (UFPR). Correio eletrônico: lcpaula@id.uff.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/5471746328944280.

[3] Professora Adjunta de Direito Administrativo na Universidade Federal Fluminense. Doutora em Direito Público pela Universidade Sorbonne-Paris-Cité. Correio eletrônico: vterrade@id.uff.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1273545006801288.

ponto conceitual, assim como o apontamento de suas características e as possíveis configurações modernas que o tema em questão vem adquirindo no panorama hodierno. Na seção que encerra o artigo, sugere-se uma articulação, no objetivo de aumentar a compreensão de múltiplos fatores que contribuem para promover uma existência plena, harmônica e saudável.

Palavras-chave: Bem-estar; Qualidade de vida; Sociedade do século XXI; Desafios contemporâneos; Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 prevê em seus artigos 6º, 170 e 193 que a ordem social é baseada em princípios tangentes ao bem-estar e à justiça social. Todavia, o termo bem-estar, diacronicamente, recebeu diferentes definições no que diz respeito ao âmbito teórico e prático, deixando de lado a real "essência" do sentido dessa expressão. Assim, considerando a relevância do significado amplo de bem-estar para profissionais vinculados às áreas sociais e políticas, no que diz respeito a ações imediatas e mediatas, na garantia dos preceitos constitucionais, este artigo tem como fim resgatar traços históricos e as tendências analíticas dos conceitos desse objeto de estudo, associando-o a concepções correlatas como qualidade de vida, políticas públicas e relações sociais harmônicas. Especialistas de diferentes áreas permanecem dedicados a investigarem o quanto os pilares do bem-estar estão conectados aos comportamentos e modos de vida individuais, estimulando as capacidades de equilíbrio físico, emocional e social.

A presente pesquisa, ora apresentada como artigo científico, se inclina a investigar o fenômeno do chamado Estado de Bem-Estar social, o qual se refere a um estado em que as várias necessidades básicas das pessoas são atendidas, assim como também onde há oportunidades de progresso substancial no sentido econômico, social e político na vida da população civil. O filósofo grego Aristóteles (1999, p. 227-228) define a função de Estado da seguinte forma: "seu propósito não é simplesmente prover a vida, mas prover uma vida digna.[...] Uma vida plena e satisfatória.[...] E isso, sustentamos,

significa viver com alegria e dignidade". O pensador da Magna Grécia indicava que o bem é o princípio do ser e a verdade das coisas, não podendo ser universal e absoluto, uma vez que existem bens de diferentes classes ou categorias, sendo mediado pela cultura e contendo, portanto, um aspecto relacional.

Logo, existem várias maneiras de atender a diferentes estratos da sociedade de tal modo a garantir a natureza da plenitude do bem-estar. Em outras palavras, retomando o panorama governamental, é um sistema em que o governo se responsabiliza em garantir o bem-estar aos cidadãos, através da promoção da dignidade da pessoa humana, educação pública de ponta, segurança forte nos ambientes públicos, moradia e saneamento básico de alto padrão, qualidade dos serviços básicos oferecidos, criação de uma sociedade mais equitativa e, sobretudo, proteção dos direitos difusos, indivisíveis.

Tendo-se em vista o exposto, o objetivo geral deste trabalho consiste em discorrer sobre as dinâmicas sociojurídicas e culturais relacionadas à vigência do conceito prático de bem-estar, assim como investigar as esferas políticas sustentáveis e mais adequadas que contribuem, de certa forma, para a concretização de tal conceito.

Para tanto, foram adotados objetivos específicos, como trazer à análise a amplitude do bem-estar social em conexão com as fragilidades e substanciais vulnerabilidades sofridas pelas comunidades marginalizadas em relação ao cidadão de alta classe. Busca-se também levantar investigações sobre como o fenômeno se manifesta no atual contexto brasileiro, marcado pela efervescência política e por embates desiguais acerca de privilégios concedidos a seletos grupos sociais, examinando as razões e consequências de uma estrutura fundamentada, profundamente, pela desigualdade socioeconômica e pelo individualismo. E, por fim, trazer avaliações acerca da atuação do sistema jurídico-político diante desse fenômeno contemporâneo e verificar a aplicabilidade das possíveis soluções legais e legislações recentes, que, sejam, realmente efetivas, e, portanto, sejam tomadas como um dever necessário da sociedade e do Estado. Metodologicamente, o estudo utiliza uma abordagem qualitativa e

abrangente, apoiando-se em pesquisas bibliográficas e trabalhos científicos em português, inglês e espanhol.

O interesse por essa investigação minuciosa se justifica pela urgência alarmante de evidenciar e compreender a ausência do bem-estar social como uma questão crítica que impacta diretamente os direitos humanos de quaisquer pessoas, em especial, dos mais periféricos e dos negros, o que ressalta a necessidade de intervenções que sejam, de fato, eficazes.

Sair do âmbito privado e dar visibilidade à prática do bem-estar na esfera pública é crucial para se bem entender a dinâmica de sustentação do tema. Os resultados indicam que o avanço do individualismo, a falta aparente de solidariedade, a precariedade do pleno direito ao desenvolvimento das minorias e de grupos vulneráveis, e suas estereotipações históricas – uma vez que as classes abstraídas da modernidade sempre foram vistas como "atrasadas" – estão intimamente interligados, exigindo, dessa forma, uma análise crítica, objetiva e ampla para o desenvolvimento significativo de políticas públicas eficientes e estratégias legais que garantam a efetividade da abrangência do bem estar social como garantia transindividual e que promova a segurança dos direitos das minorias étnico-raciais supracitadas com plenitude e autonomia.

Com o escopo de apresentar de forma mais clara a matéria, o conteúdo será estruturado em três itens explicativos. O primeiro, aborda sobre o histórico e os antecedentes de bem-estar como sinônimo de qualidade de vida, indo de encontro às considerações acerca do bem comum, relevando as leituras analíticas evidentes da contemporaneidade. Já o segundo, une os componentes que integram a relação entre bem-estar e efetivação de políticas governamentais. E, por fim, o terceiro objetiva associar o avanço da temática principal com as características sociais e econômicas que concernem à plenitude das relações interpessoais, tidas como basilares da evolução humana.

2 BEM-ESTAR COMO QUALIDADE DE VIDA – HISTÓRICO E ANÁLISE INTEGRATIVA

Desde a Grécia Antiga, tenta-se decifrar o que é realmente se sentir bem, aquilo que vai de encontro à essência do estado de harmonia interna. Nas últimas quatro décadas, estudiosos buscam construir concretamente alguma definição que mais se assemelhe ao conceito de bem-estar tanto no campo da ciência como no social, trazendo evidências de base para transformar a temática em questão em um dos assuntos mais enfaticamente discutidos e aplicados para entender os pilares sociais, econômicos e políticos de uma vida saudável.

As concepções científicas mais proeminentes sobre bem-estar podem ser pautadas no instante em que se investiga o denominado bem-estar eudemônico (potencial humano), o qual se apoia na noção de que bem-estar consiste no pleno funcionamento das virtudes potenciais de um indivíduo, isto é, em sua capacidade de raciocinar e utilizar o bom senso. No entanto, não é só nisso que o chamado Estado de Bem-Estar se fundamenta, são distintas outras razões que concernem esse estado, ou seja, fatores externos que podem influenciar diretamente o surgimento de qualidades psicológicas individuais e coletivas desencadeantes de uma saúde substancial física e mental que vai ter como consequência o estopim do advento do bem-estar pessoal.

O chamado “Estado de Bem-Estar Social” tem, recorrentemente, existido de diferentes maneiras. Segundo a perspectiva de Esping-Andersen (1991), essa diversidade pode ser verificada com uma espécie de variedade que julga o “Welfare State” como um aliado forte do capital. Esta posição alude às políticas sociais enquanto uma consequência do avanço do capitalismo. Desse modo, um segundo aspecto pode ser compreendido pela avaliação do caráter funcional da ordem estatal ou de áreas específicas da atuação do Estado. Em tese, pode ser considerada como uma observância da relação funcional entre as atividades estatais e os problemas estruturais decorrentes da atual formação ideológica capitalista.

A definição de *bem* é posta no meio das discussões éticas e morais desde a antiguidade grega, relacionando-se profundamente com o poder de decisão dos seres humanos, através de fins e propósitos, lembrando que a sua procura sempre foi permanente durante o processo de evolução da civilização.

Para González (2002), o termo qualidade de vida surge da realidade do estudo da economia como ciência, como resultado da industrialização e das disparidades do desenvolvimento social, antecedentes que levaram os estudos políticos e financeiros a mostrarem interesse em medir o contexto social dos países e estabelecerem indicadores que analisem fatos relacionados ao bem-estar social das nações.

As definições do conceito estão estritamente relacionadas às distintas demandas do ser humano, haja vista que essas necessidades podem ser básicas, ou seja, feitas, tornam-se esquecidas, ou fundamentais, cujas peculiaridades se agregam na interrelação pessoal com o outro e também sobre as emoções e sentimentos de si mesmo. Nesse quesito, Gómez (2000) afirma que o indivíduo imerso em um universo social onde as condições de vida e a satisfação pessoal, meios necessários para a plena sobrevivência, são mediados por normas, regras e condutas políticas, torna-se dependente dessa ligação multifacetada.

Em suma, qualidade de vida é gerada dos aspectos condicionantes de boa vida de uma pessoa em relação às vivências, preocupações, comportamentos, e expectativas, nos quais o contexto social é um reflexo da diferença entre o particular e o todo, a fim de atingir um estado de satisfação geral.

Qualidade de vida aparece, cada vez mais, como uma consequência sensível ao processo de industrialização e às condições de vida urbana. Pautados em uma sociedade que busca mensurar um panorama por meio de dados objetivos e quantificáveis, nesse momento surge o avanço de indicadores sociais e estatísticos que meçam fatos relacionados ao bem-estar social de uma população. Esses indicadores alcançaram elementos subjetivos do próprio homem (Gómez, 2000).

Dada a importância do conceito, nos anos de 1930, Palomino e López (1999), afirmaram que as tendências financeiras deveriam ser medidas pelo chamado Produto Nacional Bruto (PNB), o que seria possível reconhecer o produto monetário das riquezas geradas em um país. Ademais, outro indicador foi estabelecido, a renda per capita, contudo estudos mostraram que tais indicadores para determinar o bem-estar social e a qualidade de vida de uma população.

Nesse viés, no início dos anos 80, foram gerados avanços nos indicadores sociais de qualidade de vida, a qual passou a ser encontrada como um conceito integrador de diferentes campos da vida, isto é, passou a ser tomada como um caráter multidimensional, incluindo tanto os aspectos objetivos como os subjetivos.

Notórios autores, como Disher e Beaubien (2018), começaram a descrever as mudanças que a definição de qualidade de vida sofreu, ao se partir de um conceito materialista de renda e sucesso profissional, para uma concepção a qual insere o contexto social e sentimental como constituintes principais subjetivos de satisfação de vida e participação ativa no corpo coletivo. Assim como Santin (2002), quando se fala em qualidade de vida, acredita-se que se refere a algo positivo, bom e digno pessoalmente, de tal modo que esse "bem" individual possa refletir na coletividade.

Como consequência, os estudos sobre as ciências sociais e econômicas permanecem sendo exímios indicadores das perspectivas condicionais de vida sob novos olhares. O autor Slottje (2019) retratou diversas estruturas definidoras de qualidade de vida, a partir do momento em que diferenciou a satisfação experimentada das reais condições de vida e uniu elementos objetivos e subjetivos, relevando satisfação pessoal relacionada a aspirações e expectativas de vida.

Em contrariedade a isso, Navarro e Yruela (2019) cravam que bem-estar e qualidade de vida são elementos intimamente ligados a fatores e situações materiais externas, como renda *per capita*, nível de emprego, condições do bairro e da casa onde o indivíduo mora, usufruto de serviços públicos básicos. Em contrapartida, referenciando historicamente determinados autores alemães, no bem-estar, indo sob uma visão

marxista, teria que se levar em consideração a verdadeira essência humana, ou seja, tanto a liberdade das vicissitudes, quanto a consciência da universalidade e das relações interpessoais mostrariam um conceito semelhante ao de bem-estar.

Conceber a expressão qualidade de vida como uma compreensão integral que acompanha o cotidiano dos indivíduos, e, principalmente, a prática experimental como reflexo dessas situações, admite analisar as condições de vida, metas que direcionam suas experiências reais e a medição dessas circunstâncias sob o olhar dos próprios indivíduos (Trujillo e Cols, 2018).

3 AS CONTRIBUIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A QUALIDADE DE VIDA – UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

Sob o ângulo histórico, a definição de qualidade de vida tem se relacionado à satisfação de um indivíduo com a própria vida, e possui suas bases na ideologia grega clássica dos ensinamentos religiosos. O pioneiro foi Aristóteles, a qualidade de vida estava ligada à felicidade, à *Eudaimonia*, produto de uma vida de virtudes.

Evidentemente, a filosofia realizou três colaborações para o conceito: a contribuição hedonista, que é uma doutrina que concorda na determinação do prazer como o bem supremo, finalidade e fundamento da vida moral, ou seja, a motivação primordial do comportamento humano; a teoria da satisfação das preferências, a qual consiste em satisfazer desejos tomados como estados de situações-objeto; e a teoria sobre os ideais de uma vida boa, que envolve a reflexão filosófica e científica sobre o que constitui uma existência plena, feliz e significativa, abrangendo desde o desenvolvimento das virtudes, como na filosofia grega de Aristóteles e Platão, até abordagens mais modernas da psicologia positiva, que focam na satisfação pessoal, propósito e bem-estar emocional e psicológico.

No começo dos anos 1920, Arthur C. Pigou foi visto como o responsável da introdução moderna do conceito de bem-estar nos primeiros livros de economia. Por sua

vez, devido à sua profundidade política e social, condições avaliadas a partir da renda, bens materiais e não materiais e serviços foram promovidas. Para Erik Allardt (1989): "ter, amar e ser são três requisitos que definem o conceito de bem-estar na contemporaneidade"; o primeiro se refere aos bens materiais necessários para sobrevivência e bloquear a miséria, como recursos financeiros, moradia, educação, saúde e condições de emprego. O segundo envolve a necessidade de se relacionar socialmente e construir identidades sociais, através do contato com comunidades e família, amigos de trabalho, relações de amizade. E, finalmente, o terceiro se refere à necessidade de se misturar em sociedade, isto é, integrar-se e viver em harmonia com a natureza, participando de atividades políticas, atividades comunitárias, possuir vida ativa no trabalho e aberto a novas oportunidades de apreciação da natureza.

A Constituição da República, aumentou o sistema de políticas sociais, e essa questão institucional foi adotada como variável medidora do panorama social para a promoção de políticas públicas, especialmente, a partir da década de 1990. Em contrapartida, Marshall (1967, p. 87-88) destaca que os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado por preconceito de classe e falta de oportunidade econômica. A condição social e econômica não favoreceu a atividade da igualdade formal entre os cidadãos. O sistema de classes sociais produziu estratificações na sociedade, contribuindo para a luta política da classe pobre, trabalhadora, objetivando ampliar o reconhecimento de seus direitos.

Os direitos sociais, apontados para suavizar desigualdades sociais, apenas podem ser patrocinados pelo Estado, visto que ele possui funções reguladoras para incidir na dualidade entre *status* formal de cidadão e situação real de classe, segundo Marshall (1967). Para Marshall (1965), as políticas públicas deveriam assegurar o básico de serviços essenciais que viabilizem a posição real de cidadania para que os indivíduos possam usufruir da plenitude de uma vida boa. Os direitos civis equiparam as pessoas pelo fato da liberdade comum. Os direitos políticos garantem igualdade na participação política. Os direitos sociais, estabelecem o mínimo de igualdade. No modelo de Marshall,

isso dá ao Estado uma função importantíssima no que tange à efetivação de políticas públicas, o que alicerça sua concepção como Estado legítimo.

Antes de garantir direitos para grandes parcelas da população, criou-se um sistema que aprofundou a desigualdade social. No Brasil, esse raciocínio ficou marcado por níveis absurdos de segregação. Em outros países, a estrutura das políticas sociais segue o que Haggard e Kaufman (2008) chamam de realinhamento crítico: história política que influencia na trajetória dos regimes de bem-estar. Até a década de 1970, ter profissão reconhecida e emprego formal eram sinônimos de ter direitos sociais e, consequentemente, bem-estar. A partir dos anos 1930, construíram-se condições objetivas de políticas sociais estratificadas e movidas pela patronagem sindical (Haggard; Kaufman, 2008). Só que os direitos sociais não tiveram como base esse realinhamento crítico.

Segundo os mesmos autores, serviram para bem atender os objetivos da classe dominante ao criar nos meios urbanos a ilusão de emprego formal. Até então, a política social e a cidadania não conflitavam com os padrões de privilégios da elite dominante. No Brasil, o escopo das alternativas políticas foi enviar recursos para os mais marginalizados. Juntar desenvolvimento econômico, admissão da classe trabalhadora e a política social estratificada foram os traços principais na evolução do estado de bem-estar de 1930 a 1964. Não houve associação entre participação eleitoral e políticas sociais.

A consolidação do Welfare State na Europa se deu na década de 1960, ao ampliar direitos sociais (Esping Andersen, 2000) além de se basear em governos democráticos e direitos civis dos cidadãos. No Brasil, o crescimento do regime de bem-estar teve início após o ano de 1964, com a continuidade de um modelo econômico concentrador e socialmente segregacionista, que foi o modelo que investiu na oferta de serviços sociais. Para Draibe (1994, p. 271), as políticas sociais se apoiaram no arrocho salarial e na exclusão social. Isso, significativamente influenciado pela situação política precária em

universalizar direitos. O excesso de burocracia, legitimou as políticas sociais como interlocutores de grupos privados.

A instalação de um modelo mais aliado ao bem-estar teve que entrar em vigor no período democrático pós-1985. Precisava-se rever o "contrato" entre Estado e sociedade para definir os possíveis riscos sociais a serem enfrentados, além de não se questionar os princípios básicos: cidadãos tem direitos reconhecidos. Aí entra em cena a teoria da "desmercadorização", ou seja, uma política pública suscetível a disponibilizar serviços sociais como direito fundamental dos cidadãos, para que os indivíduos se mantenham sem depender da lógica do mercado de trabalho. Para Esping-Andersen (2000), o regime de bem-estar social significa reestruturar a "luta de classes democrática" e uma estratégia "ganha-ganha" de tal forma a bloquear a necessidade um modelo formado por homens, jovens e mulheres. Como analisado, no país, a cidadania apoiada no emprego formal deu as bases para a implantação de políticas sociais, até os anos 1970.

No país brasileiro, programas como Bolsa Família parecem não entrar na definição de Esping-Andersen (2000), uma vez que são indicadores de transferência de renda para uma simples sobrevivência familiar. Isso não retira as famílias do mercado de trabalho ("desmercadorização"), tampouco pode se dizer que se trata de um programa temporário para atenuar a pobreza. Em face das distintas dificuldades de utilizar a estrutura de Esping-Andersen (1990;2000) no contexto hodierno brasileiro, urge a adoção de um novo conceito. Para isso, Draibe e Riesco (2006, p. 21) propõe o seguinte:

> O enfoque de regimes de bem-estar social tem contribuído decisivamente para evitar os dois riscos [a generalização indevida e a redução historicista] mais comuns em matéria de comparação histórica de complexos processos de desenvolvimento econômico e social (Draibe; Riesco, 2006, p. 21).

Após o Plano Real, em 1994, a promoção de políticas sociais tornou-se positiva na sua contribuição para o avanço econômico. O Estado responsabilizou-se na promoção de

programas públicos a fim de estimular uma linha intrínseca entre sistema financeiro e política pública social, por meio da participação efetiva da população (Draibe; Riesco, 2006). Para Draibe e Riesco (2006, p. 13-14):

> São os sistemas de políticas sociais ou, mais especificamente, o Estado de bem-estar, o ponto de partida da análise para articular o desenvolvimento econômico e a política social. Por mais que seja fragmentada a visão de um ou outro programa social, é a perspectiva do sistema de proteção social como um todo que possibilita examinar os efeitos dinâmicos da política social no tempo, acompanhando o mesmo tratamento dinâmico com que se examina o desenvolvimento econômico (Draibe; Riesco, 2006, p. 13-14).

Após 1994, surgiu um planejamento de evolução social baseado na solidariedade, igualdade de condições e de oportunidades, universalização dos direitos e participação ativa da sociedade civil. Os notórios eixos de construção foram: reconstrução dos serviços públicos essenciais, ampliação e qualificação das vagas de emprego e dos caminhos de geração de renda, expansão das alternativas de acesso a meios de produção, tais como propriedade rural e financiamento bancário, ações emergenciais para mitigar a pobreza e miséria extrema a curto e médio prazo e programas de incremento, auxílio e repasse direto de recursos capitalizados à população. Essa estratégia foi feita visando a estabilidade macroeconômica contra “altos e baixos” dos recursos orçamentários (Faria, 2002).

A democracia e o povo participando ativamente do sistema político brasileiro fez com que, desde o começo dos anos 1990, as políticas sociais fossem concretamente implantadas no país (Draibe, 1998). Começando com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Draibe (1998) afirma que a principal ação desse presidente foi concentrar-se em classes vulneráveis, e incluí-las em programas universais, ampliando a redistribuição de renda. Assim, essa medida daria progresso à justiça social. Para tanto, o Estado, antes de aplicar um serviço governamental visando o bem da sociedade, deveria aumentar as bases da qualidade de vida dessas camadas (Barros; Foguel, 2002). Para combater a

pobreza, deve-se observar a aplicação útil dos gastos sociais, sem precisar aumentar o planejamento orçamentário (Barros e Carvalho, 2003). Para os autores, incentivos mais focalizados colaboram para diminuir a pobreza, mudar a estrutura da política social e direcionar melhor os gastos.

A partir do Plano Real, a miséria e as desigualdades se reduziram constantemente até 2005, segundo Neri (2007). Mesmo que o Plano Real objetivasse estabilidade financeira, produziram-se resultados positivos às políticas de redistribuição econômica. O governo focou em programas, como Bolsa Escola e Bolsa Família, para orientar ações voltadas à população mais periférica, visto que esses são mais propícios a não terem satisfação pessoal, sentimental e estrutural, assim como concretiza o chamado pleno Estado de Bem-Estar. Políticas públicas objetivam melhorar a qualidade de bem-estar de uma nação, o que é possível através da estabilidade financeira e oportunidade de emprego, de acordo com Neri (2007). Bem-estar também depende da inserção do indivíduo no mercado de trabalho, pois, atualmente, é exigido um alto nível de competitividade.

Outra questão na reforma das políticas sociais no Brasil após a promulgação da Carta Magna foi a parte de regulá-las financeiramente. Até que medidas corretivas fossem implantadas, através de programas sociais, a equidade e a aplicação dos recursos públicos foram consideradas uma lacuna. Para Neri (2004), medidas de crédito social serviria para repassar verbas a diferentes setores sociais. Importa destacar a necessidade de adoção da estratégia do *policy learning* visando a flexibilização de programas federais aos contextos regionais de cada local do Brasil, para Barros e Carvalho (2003).

Nesse viés, vale ressaltar que Esping-Andersen (1991) cita que é necessário levar em consideração três princípios fundamentais ao se falar de bem-estar social, sendo eles: o Estado, a família e o mercado, questões que não se identificam com os avanços institucionais das políticas públicas, no Brasil, pós-1995. Entender o conceito em pauta envolve analisar a relação entre as atividades públicas, a família e o mercado no que se refere às devidas providências sociais. Seguindo esse raciocínio, entra em tela a definição

analítica do chamado "grau de mercadorização" da sociedade. "Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias" (Esping-Andersen, 1991); a partir daí que o cenário de profunda desigualdade social pôs-se em evidência, haja vista um pequeno grupo de pessoas possuírem a maior parte das riquezas materiais acumuladas no mundo contemporâneo frente a uma maioria pobre e excluída, a qual vive com menos de um dólar por dia (o necessário para satisfações condicionais básicas de subsistência).

3 EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO CHAMADO ESTADO DE BEM-ESTAR

Segundo o *Observatório de Saúde e Meio Ambiente* (OSMAN) "qualidade de vida é a percepção do indivíduo sobre sua posição na vida no contexto cultural e o sistema de valores em que vive com relação a seus objetivos, expectativas, normas e preocupações. É um conceito extenso e complexo que abrange saúde física, estado psicológico, nível de independência, relações sociais, crenças pessoais e a relação com as características marcantes do ambiente". Do ponto de vista público, o contexto cultural e situacional em que o indivíduo vive é crucial para determinar o seu estado de desenvolvimento e crescimento, porque surge uma responsabilidade ética que responde formalmente aos empecilhos dos eventos possíveis da vida pessoal.

Para Schwartzmann, qualidade de vida inclui relações contínuas entre paciente e seu ambiente de vivência, interações ditadas por questões orgânicas, psíquicas, sociais e familiares, em que o bem-estar passará a ser visto como um panorama geral do cotidiano do paciente. Relacionamentos com amigos, apoio coletivo, participação em grupos culturais, esportivos religiosos e políticos compõem o domínio social, que é responsável pelo nível de satisfação da pessoa com o ambiente e os indivíduos ao seu redor.

Ademais, sob esse caminho de raciocínio e indo para o lado histórico das relações sociais, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2004ª, p. 45) destacou a Constituição Francesa de 1848 como sendo "o principal documento da evolução dos direitos fundamentais para

a consagração dos direitos econômicos e sociais". Esta Lei Fundamental da França atribuía à República a tarefa de proteger o cidadão na sua pessoa e dar, a cada um, o nível de instrução indispensável e igualitário de tal forma a suprir suas necessidades individuais, tendo em vista a Europa desse período estar passando pelas mazelas das primeiras fases da Revolução Industrial, características que ainda permanecem latentes na sociedade contemporânea.

Nessa linha de perspectiva, visto que há um fosso histórico entre os capitalistas e seus proletários, é possível constatar que a dependência da venda da força de trabalho dos "proletários" às grandes corporações empresariais sustenta uma lógica viciosa na qual os proprietários dos meios de produção continuam prevalecendo e dominando os mais altos privilégios da sociedade, enquanto os anônimos trabalhadores permanecem com uma vida de miséria e de dificuldades financeiras. As primeiras ideias criadas através do Estado de Bem-Estar Social, foram desenvolvidas, justamente, para essas pessoas, em particular, a fim de inseri-las, de forma plena, no mercado, impondo também condições suficientes para que elas possam se manter empregadas nesse mundo extremamente competitivo do trabalho.

De acordo com o renomado jurista brasileiro Paulo Bonavides, dentre as bases ideológicas do Estado Social, pode-se encontrar o pensamento democrático de Rousseau. Indica o autor brasileiro que "a doutrina democrática de Rousseau (...) toma, contudo, a direção compatível com um socialismo democrático moderado e reformista". Ou seja, ele compreende que ao explorar uma dimensão coletiva da liberdade, e não individual, além de defender a democracia representativa, de fato, como sendo o caminho para a consecução dos fins sociais, como o alcance da igualdade, por exemplo, Rousseau encontra as bases do Estado Social de Bem-Estar.

Indo de encontro ao exposto acima, a noção de riqueza e capacidade econômica através da renda per capta não pode ser afetada por políticas de austeridade as quais visam, majoritariamente, ao acúmulo de riquezas pelos mais favorecidos. Os próprios registros do PIB, que mostram o Brasil estando entre os dez países mais ricos do mundo,

não condizem com a realidade, uma vez que há uma quantidade significativa de pessoas vivendo não só em condições de pobreza extrema, mas também sem água potável e produtos básicos de higiene necessários para o dia a dia, especialmente, as comunidades negras e habitantes das periferias urbanas. Dessa maneira, a precariedade do pleno direito ao desenvolvimento das minorias e de grupos vulneráveis permanece sendo um problema concreto e persistente na sociedade. Logo, mesmo que os índices oficiais não mostrem o aumento da pobreza, se a qualidade dos serviços e o acesso a eles forem precarizados, isso implica, necessariamente, na diminuição da qualidade de vida das classes mais baixas e na inefetividade dos direitos humanos coletivos.

Essa conjuntura não apenas reforça estereótipos de classes econômicas e de seus poderes de usufruto, como também legitima o seguinte trecho: “mais que ser dirigida às vítimas do mercado de trabalho e antes que os destinar a transformar o trabalho visto como mercadoria (...), o significado estratégico das políticas sociais passa a ser hoje o de uma arma para a modernização industrial competitiva” (Claus Offe, 1993). Isso torna-se evidente quando se remonta ao conteúdo de um documentário estadunidense intitulado “Faça a coisa certa”, dirigido por Spike Lee e lançado ao público em 1989, no qual um dos personagens principais, morador do Bronx, bairro suburbano de Nova York, percebe que na parede de uma pizzaria da cidade em um bairro majoritariamente negro não havia a foto de um indivíduo negro, isto é, somente estava à mostra no “Hall da Fama” atores ítalo-americanos, e não os estereotipados historicamente como “inúteis” para o moderno avanço da sociedade e suas inovações tecnológicas.

A questão do bem-estar social, atualmente, ainda continua como um panorama distante da realidade de comunidades em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, no qual as populações em tal situação carecem de comprometimento governamental do Poder Público, que não faz valer os deveres e direitos decorrentes da Lei nº 8.742/93 (LOAS), por exemplo. Esse cenário mostra a presença marcante do individualismo e da naturalização do fator de ausência do Estado de Bem-Estar nas camadas mais “esquecidas” pelo imaginário social. Portanto, a lei em si apresentar-se-ia insuficiente,

pois não é evidenciada na prática eficazmente, o que permite que tais imbróglios continuem a existir e fiquem à margem da assistência legal efetiva.

5 CONCLUSÕES

A definição de qualidade de vida possui várias representações, sejam de quaisquer amplitudes, o que depende das condições da área da vida de um indivíduo incluído na constatação avaliativa. Esse conceito faz parte de distintos processos econômicos e culturais ao longo da história de uma nação, passando por controvérsias e contribuições durante esse período. Além disso, qualidade de vida também é determinada por questões de saúde, experiências pessoais, felicidade, prazer e ânimo, ou seja, assuntos de cunho subjetivo que determinam o estado de bem-estar de uma pessoa.

É comum que qualidade de vida seja tida como sinônimo de bem-estar e progresso social, e, de fato, a partir do momento em que se analisam conceito tais como autoestima e sentimento de pertencimento a uma comunidade através da integração social. O Bem-Estar total, como uma nova estrutura de saúde, enfatiza as relações humanas comportamentais e existenciais. Em resumo, o conceito de qualidade de vida, seus aspectos, dimensões ou elementos recorrentes entre distintos campos de estudo, pode ser entendido como sensação de bem-estar pessoal, ao considerar que a percepção individual é um dos fatores fundamentais para compreender sua composição, resultante das capacidades do indivíduo e da integração interrelacional entre fatores mensuráveis e subjetivos. Outrossim, qualidade de vida e bem-estar também está relacionada ao contexto político no qual o indivíduo se insere, que molda sua associação com o microssistema, isto é, pessoas externas que influenciam o relacionamento social e os tipos de comportamento tomados durante a prática do dia a dia.

Os elementos da qualidade de vida e bem-estar são representados pelas condições de existência, saúde física, situação econômica, estado emocional,

crescimento financeiro, segurança política, condições ambientais e pela sensação global de satisfação e representação social às quais o indivíduo está vinculado. Logo, essa diversidade de perspectivas conduziu a uma visão pós-moderna multidimensional real do conceito de bem-estar. Nessa linha, os filósofos, por exemplo, consideram a natureza da existência, enquanto que os eticistas frequentemente permanecem focados na utilidade social e os economistas centrados na rentabilidade dos gastos públicos orçamentários visando maximizar o bem-estar do maior número possível de pessoas, de acordo com as condições de vida de cada uma.

A pesquisa proposta destaca a urgência de abordar o Estado de Bem-estar como um fenômeno multifacetado, apesar do discurso estar profundamente enraizado em estruturas capitalistas, ele continua sendo privilégio da elite. O Estado perpetua a fragilidade e as várias vulnerabilidades dos menos favorecidos com a adoção própria de uma política punitivista, como é retratado no filme supracitado, apesar das várias evoluções e avanços nas políticas públicas sociais pelas quais o Brasil passou no período pós-1995, o que ajudou a reduzir as desigualdades sociais, ampliar a igualdade de oportunidades e implantar programas de auxílio financeiro às classes pobres e marginalizadas.

Ao investigar as razões e consequências da falta de uma abrangente esfera que proporcione a prática do bem-estar, especialmente no cenário brasileiro, torna-se evidente que a invisibilização possui efeitos negativos sobre os direitos humanos das comunidades excluídas da totalidade. Dito isso, urge a aplicação de políticas públicas de cunho social por parte do Estado, o qual também deve ser um incentivador trivial da participação cidadã coletiva, com o escopo de erradicar os pormenores conjunturais que ainda perpetuam na vida dos marginalizados dos benefícios fundamentais.

A análise das narrativas individuais revela que essas ideias problemáticas muitas vezes ocorrem sob o predomínio da diferença histórica contínua de classes, da falta de empatia, do acúmulo de riquezas nas mãos de poucos, e, principalmente, da ausência de uma política inclusiva e solidária efetiva e constante ao longo do tempo. Por fim, a título

de conclusões, observou-se que a solução jurídica para o fenômeno da falta de bem estar não é meramente simples. Apenas considerar os distintos âmbitos da sociedade sob a visão capitalista prejudica substancialmente a aplicação real de medidas que assegurem o direito básico em pauta. Sendo assim, neste trabalho integral, pretendeu-se investigar esse dilema e compreender se existem soluções jurídicas mais eficazes, flexíveis e menos prejudiciais.

REFERÊNCIAS

ALLARDT, E. **An updated indicator system:** Having, loving, being. Department of Sociology. Working Papers 1989, 48, University of Helsinki, Helsinki (1989)

ÁLVAREZ, Os.; ÁLVAREZ, Am.; BUSTO, Bg.; MARTÍN, Sp. **Chaves para a participação bem-sucedida da comunidade:** Diálogos sobre participação no nível local. Relatório SESPAS 2018. Health Gazette. 2018; 32: 48-51.

ARISTÓTELES. **A política.** Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de. **Desafios para a política social brasileira.** IPEA, Rio de Janeiro, n. 985, p. 1-23, 2003.

BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. p. 719-739.

BONAVIDES, P. **Do estado liberal ao estado social.** São Paulo: Forense, 1980. P. 180

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 dez. 1993.

CARDONA, A.; AGUDELO, G.; BYRON, H. Construção cultural do conceito de qualidade de vida. **Revista da Escola Nacional de Saúde Pública [Internet]**, v. 23, n. 1, p. 79-90, 2005.

DISHER, T.; BEAUBIEN, L.; CAMPBELL, Y. Are guidelines for measurement of quality of life contrary to patient-centred care?. Journal of Advanced Nursing, v. 74, n. 11, p. 2.677-2.684, 2018.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. *In*: SOARES, G. A. D.; SOUZA, D'A. M. C. (Org.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1994. p. 271-315.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. *In*: SOARES, G. A. D.; SOUZA, D'A. M. C. (Org.). Brasil, ano 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais. Campinas: Cepal, 1998.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadania: algunas lecciones de la literatura contemporánea, Serie Estúdios y Perspectivas, México, D.F., n. 55, p. 1-58, 2006.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias do Welfare State. Lua Nova, n. 24, set. 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. Social foundations of postindustrial economies. Oxford: Oxford University, 2000.

FARIA, V. E. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la proteción social de Brasil. Revista de la Cepal, Santiago, n. 77, p. 7-24, 2002.

FERRANS, CE.; ZERWIC JJ y LARSON JL. Conceptual model of health related QOL. Journal of nursing scholar-shirp., v. 37, n. 4, p. 336-342, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia possível. Direitos humanos fundamentais. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004a.

GÓMEZ, M.; SABEH, EN. Qualidade de vida, evolução do conceito e sua influência na pesquisa e na prática. Diário [serial na Internet]. 2000.

GONZÁLEZ-UBALDO, P. O conceito de qualidade de vida e a evolução de paradigmas nas ciências da saúde. Revista Cubana de Saúde Pública, v. 28, n. 2, p. 1-19, 2002.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. Development, democracy and welfare states: Latin American, East Asia and Eastern Europe. Princeton: Princeton University, 2008.

Mark A. Reid. Faça a coisa certa, de Spike Lee. Cambridge University Press, 1997.

MARSHALL, T. H. **Política social.** Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEEBERG, GA. Quality of life: a concept analysis. **Journal of Advanced Nursing**, v. 18, p. 32-38, 1993.

NAVARRO, CJ.; YRUELA, YMP. Qualidade de vida e mudança social. Da polarização social à axiológica na sociedade andaluza. **International Journal of Sociology**, v. 58, n. 26, p. 5-38, 2019..

NERI, M. Focalização, universalização e transferências sociais. **Revista Econômica da UFF,** Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 163-170, 2004.

OBSERVATÓRIO de Saúde e Meio Ambiente (OSMAN). **Qualidade de vida.**

OFFE, C. Politica sociale, solidarietà e stato nazionale. *In*: M. Ferrara (org.) **Stato Sociale e Mercato Mondiale,** Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1993.

PALOMINO, B.; LÓPEZ, G. Reflexões sobre a qualidade de vida e desenvolvimento. **Região e Sociedade**, v. 11, n. 17, p. 171-185, 1999.

Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. Nueva sociedad, Caracas, especial em português, Brasil: a caminho da equidade, out. 2007. Acesso em: 30 abr. 2009.

SANTIN, S. Cultura corporal e qualidade de vida. **Kinesis**, Santa Maria, v.27, p.116-86, 2002.

SCHWARTZMANN, L. Qualidade de vida relacionada à saúde: aspectos conceituais. **Ciência. Enferm.**, v. 9, n. 2, p. 9-21, 2003.

SLOTTJE, D.; SCULLY, G.; HIRSCHBERG, J; HAYES, K. **Measuring the Quality of Life Across Countries:** A multidimensional Analysis. London and New York.: Editorial Routledge. Taylor &Francis Group; 2019.

TAFUR, J. Hedonismo e Normatividade: Discussão entre Freud e Marcuse. **Dissertações,** v. 5, n. 2, p. 63-73, 2016.

TRUJILLO, SD.; FERNÁNDEZ, MAP.; DEL ROSARIO, M. Gestão da economia solidária e qualidade de vida nas comunidades rurais. Management Development., v. 10, n. 1, p. 83-104 2018.

NEOCONSTITUCIONALISMO, ATIVISMO JUDICIAL E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcelo Pereira de Almeida[1]
Samuel Dias da Cruz Queiroz[2]
Weslley de Almeida Paiva[3]

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar a influência do neoconstitucionalismo na conformação de uma postura ativista do Poder Judiciário na efetivação de políticas públicas, investigando se e em que medida essa atuação diante dos demais Poderes se mostra juridicamente justificável. Para tanto, apresenta-se uma breve evolução histórico-constitucional, tanto no contexto europeu pós-Segunda Guerra Mundial quanto no cenário brasileiro pós-ditadura, culminando com a Constituição Federal de 1988. Demonstra-se como esta passou a ser reconhecida como norma suprema dotada de força normativa, centrada na dignidade da pessoa humana e orientada pela efetividade dos direitos fundamentais. Nesse marco, os direitos sociais, como saúde, educação e trabalho, impõem ao Estado obrigações de natureza positiva, cuja concretização, em muitos casos, tem se verificado por meio da intervenção judicial. Tal fenômeno, denominado ativismo judicial, emerge como instrumento de garantia dos direitos constitucionalmente previstos, mas suscita relevantes debates quanto aos limites dessa atuação em face da separação de poderes. A

[1] Pós-doutorado em Direito Processual pela UERJ. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFF. Advogado. Professor Colaborador do PPGD da UNESA. Professor Permanente do PPGD da UCP. Professor de Direito Processual Civil da EMERJ. Professor Adjunto de Teoria Geral do Processo e Direito Processual da UFF. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro da Associação Brasileira de Direito Processual (ABDPro). mpalmeida04@yahoo.com.br; Endereço Currículo Lattes http://lattes.cnpq.br/0245213114864531

[2]Professor de Prática Jurídica em Direito Civil na Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC Estudante do Curso de Mestrado em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis, Correio eletrônico: samuel@azevedoequeiroz.com.br; Endereço Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7956739809208452

[3] Mestrando em Direito UCP/Petrópolis. Discente do curso de Direito UNIFAA. Graduado em Gestão de Recursos Humanos. Especialista em Gerenciamento de Crises. Servidor da Justiça Federal. Correio eletrônico: wdealmeidapaiva@gmail.com. Endereço Currículo lattes http://lattes.cnpq.br/7996705114829994

partir da exposição dos principais conceitos de neoconstitucionalismo, ativismo judicial e políticas públicas, busca-se responder às seguintes indagações centrais: o neoconstitucionalismo contribui para a ampliação da atuação do Poder Judiciário? E, sendo assim, seria essa atuação ampliada legítima e justificável perante os demais Poderes?

Palavras–chave: neoconstitucionalismo; direitos de segunda geração; direitos fundamentais; políticas públicas e ativismo judicial.

ABSTRACT

The article aims to analyze the influence of neoconstitutionalism on shaping an activist stance of the Judiciary in the implementation of public policies, investigating whether, and to what extent, such action in relation to the other branches of government is legally justifiable. To this end, it presents a brief historical-constitutional evolution, both in the European context after World War II and in the Brazilian context following the military dictatorship, culminating in the 1988 Federal Constitution. It demonstrates how this Constitution came to be recognized as the supreme norm endowed with normative force, centered on the dignity of the human person and oriented toward the effectiveness of fundamental rights. Within this framework, social rights, such as health, education, and labor, impose on the State positive obligations, whose realization has often occurred through judicial intervention. This phenomenon, known as judicial activism, emerges as an instrument for the guarantee of constitutionally enshrined rights, yet raises significant debates regarding the limits of such action in light of the separation of powers. Based on the main concepts of neoconstitutionalism, judicial activism, and public policies, the study seeks to answer the following central questions: Does neoconstitutionalism contribute to the expansion of the Judiciary's role? And, if so, is this expanded role legitimate and justifiable in relation to the other branches of government?

Keywords: neoconstitutionalism; second generation rights; fundamental rights; public policies and judicial activism.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo examinar a relevância e a função do constitucionalismo contemporâneo, identificado pela doutrina como neoconstitucionalismo, bem como a atuação ativista do Poder Judiciário na efetivação das políticas públicas. O surgimento do neoconstitucionalismo tem como marco histórico o período pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente na Itália e na Alemanha, contextos em que se consolidou uma nova concepção de Constituição dotada de força normativa e centrada na dignidade da pessoa humana.

No Brasil, o marco dessa transformação foi a Constituição Federal de 1988, que consagrou um modelo jurídico-político fundado na supremacia constitucional, na ampliação dos direitos fundamentais e na exigência de uma atuação estatal voltada à concretização desses direitos.

Na Europa, houve uma redefinição da Constituição no pós Segunda Guerra e ao longo da segunda metade do século XX. As instituições contemporâneas tiveram a interferência do direito constitucional nos aspectos principiológicos e políticos. Houve um encontro de ideias constitucionais e democratas que trouxeram uma forma nova de organização política denominada Estado democrático de direito. No caso brasileiro, a nova perspectiva do direito constitucional iniciou por ocasião da discussão prévia, construção e promulgação da Constituição de 1988. Sem vícios de maior ou menor gravidade no seu texto, e da maneira acelerada com que tem sido emendada ao longo dos anos, a Constituição foi bem-sucedida ao efetivar a transformação do Estado brasileiro, que saiu de um regime autoritário, intolerante e ocasionalmente, violento, para um Estado democrático de direito. (Barroso,2023)

O neoconstitucionalismo configura-se como uma vertente teórica que propõe uma nova abordagem sobre o texto constitucional, conferindo-lhe efetiva normatividade. Essa concepção implica a valorização dos princípios constitucionais como fundamentos para a concretização dos direitos fundamentais, destacando-se, entre eles, a dignidade da pessoa humana, que assume posição central como parâmetro axiológico e interpretativo para a efetivação dos direitos humanos.

Após a Segunda Guerra Mundial, as constituições começaram a tratar de maneira mais explícita em seus textos elementos normativos relacionados a valores que estão ligados à dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e a questões políticas que envolvam a redução das desigualdades sociais, em âmbito mais geral e questões específicas como as relacionadas à prestação dos serviços de educação pelo Estado. A inserção no texto constitucional destes temas, demonstram uma resposta aos regimes políticos que ao longo do século XX abandonaram os ideais iluministas de liberdade e

igualdade, dando lugar à barbárie em sua forma mais extrema, como o nazismo e pelo fascismo (Sarmento, 2007).

O pós-guerra foi marcado por um período de valorização dos direitos fundamentais, portanto, cresce a importância dos tratados internacionais de direitos humanos como forma de valorização e efetivação da proteção a vida e outros direitos relacionados à dignidade da pessoa humana. As constituições europeias deste período, deixam de ter aspectos apenas procedimentais e passam a ser um documento com normas de teor axiológico, contendo decisões importantes sobre vários temas de grande relevância, como economia, trabalho e família (Canotilho, 2003).

Ao encontro destes temas, cresce a relevância e importância dos direitos sociais e das políticas públicas para sua efetivação. Estes demandam para sua efetivação, uma atuação positiva do estado, pois tratam de direitos sociais materiais, não bastando, portanto, somente uma inércia do Estado, conforme ocorre com os direitos de primeira geração. Temos como exemplo desta atuação positiva do Estado, o direito à educação e saúde. Conforme preceitua Bobbio (2004), os direitos de Segunda Geração, engloba os direitos sociais, econômicos e culturais e exigem uma igualdade real que irá demandar a atuação do Estado para corrigir as desigualdades sociais e econômicas.

Segundo Canotilho (2003), os direitos sociais passam a ter um alcance normativo vinculante e não mais programático. Ele também entende que a atuação do Estado será voltada a prestações positivas para a efetivação da justiça social e à promoção da igualdade material.

A relação de comprometimento com os direitos sociais oriunda do constitucionalismo contemporâneo, é fruto dos seus critérios principiológicos trazidos à carta magna com força normativa vinculante, cujo elementos que lhe compõem, passam a vigorar de forma mais efetiva na implementação de políticas públicas. É no ponto de intercesção com políticas públicas que o Poder Judiciário passa ter uma posição jurisdicional mais ativa. Essa forma de atuação do Judiciário traz alguns pontos de tensão

acerca dos limites e formatos desta atuação em relação às atividades fins do Poder Legislativo e Executivo.

O texto é fruto de pesquisa no âmbito do "Observatório das Reformas processuais destinadas a solução de demandas seriais e ações coletivas" e adota uma metodologia exploratória, com o intuito de proporcionar uma compreensão aprofundada sobre o constitucionalismo contemporâneo (neoconstitucionalismo) e a atuação ativista do Poder Judiciário na efetivação das políticas públicas. O caráter exploratório justifica-se pela necessidade de identificar, interpretar e relacionar conceitos, fundamentos e contextos históricos que moldaram o surgimento e a consolidação do neoconstitucionalismo, tanto no cenário europeu pós-Segunda Guerra Mundial quanto no contexto brasileiro pós-1988. Busca-se, assim, construir um panorama teórico e crítico que permita compreender a transformação do papel do Estado e do Judiciário diante das exigências impostas pela supremacia constitucional e pelos direitos fundamentais.

Para atingir os objetivos, emprega-se a análise documental e bibliográfica como principais técnicas de investigação. A análise bibliográfica baseia-se no estudo de obras doutrinárias, artigos científicos e produções acadêmicas que abordam o neoconstitucionalismo, o ativismo judicial e as políticas públicas, com destaque para autores como Barroso (2023), entre outros. Já a análise documental recai sobre textos normativos, especialmente a Constituição Federal de 1988, decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal (STF) e outros documentos jurídicos e históricos relevantes, a fim de identificar como os princípios constitucionais e os direitos fundamentais têm orientado a atuação judicial e a formulação de políticas públicas. A conjugação dessas abordagens possibilita uma leitura crítica e contextualizada da evolução teórico-normativa e da prática jurisdicional contemporânea.

2 NOTAS SOBRE A CONCEPÇÃO NECONSTITUCIONALISTA

Antes do advento das transformações institucionais do pós-Segunda Guerra Mundial, o cenário jurídico europeu era marcado por uma tradição fortemente legalista, que atribuía à lei o estatuto de principal — e, por vezes, única — fonte legítima do Direito. As constituições não possuíam eficácia normativa própria, sendo concebidas como meros enunciados políticos ou programas de ação destinados a orientar o legislador, sem aplicabilidade direta pelo Poder Judiciário na proteção dos direitos. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais dependiam de reconhecimento legal para produzirem efeitos e, em regra, não ofereciam salvaguardas eficazes contra abusos ou omissões das maiorias parlamentares. Cumpre destacar, ainda, que essas maiorias, durante longo período, tampouco expressavam a vontade popular em sua integralidade, haja vista que o sufrágio universal apenas se consolidou gradualmente ao longo do século XX (Sarmento, 2009).

O neoconstitucionalismo representa um processo de mudança no modelo do Estado de Direito, especialmente no que se refere ao papel da Constituição. Essa transformação envolve a passagem de um Estado de Direito de caráter legislativo — no qual os legisladores e a lei, como expressão da vontade popular, tinham centralidade — para um Estado Constitucional de Direito, onde a Constituição assume posição de destaque como norma suprema do ordenamento jurídico. (Gontijo,2015)

O neoconstitucionalismo, também chamado de novo direito constitucional, pode ser compreendido como um movimento caracterizado por diversas transformações no Estado e no direito constitucional. Entre seus marcos mais relevantes, destacam-se: no plano histórico, a consolidação do Estado constitucional de direito ao longo das últimas décadas do século XX; no plano filosófico, a ascensão do pós-positivismo, que recoloca os direitos fundamentais no centro do sistema e aproxima o Direito da ética; e, no plano teórico, a afirmação da força normativa da Constituição, a ampliação da jurisdição constitucional e a formulação de novas bases para a interpretação constitucional. Esses

fatores, em conjunto, conduziram a um amplo processo de constitucionalização do Direito (Barroso,2005).

Ao abordar o neoconstitucionalismo no contexto brasileiro, especialmente sob a ótica da evolução histórica do ordenamento jurídico, é fundamental observar que sua incorporação só ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ou seja, esse movimento chegou ao país décadas após seu surgimento na Europa Ocidental. Essa defasagem pode estar relacionada ao fato de o Brasil ter tido várias constituições anteriores, que, em sua maioria, não se fundamentavam em valores humanistas que ultrapassassem o conteúdo meramente textual. De modo geral, essas constituições anteriores serviam mais a interesses específicos, sobretudo de natureza econômica e política (Dos Reis Novaes, 2018).

O reconhecimento do caráter vinculante dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, contribui para o fortalecimento da hierarquia normativa e da força imperativa da Constituição. No âmbito do constitucionalismo contemporâneo, é possível identificar três premissas metodológico-formais centrais que orientam a compreensão dos sistemas jurídicos ocidentais: a primeira refere-se à normatividade da Constituição, entendida como um conjunto de normas jurídicas dotadas de imperatividade, assim como as demais normas do ordenamento jurídico; a segunda diz respeito à superioridade hierárquica da Constituição em relação às demais normas infraconstitucionais, característica própria das Constituições rígidas; e, por fim, a terceira premissa reside na centralidade do texto constitucional, o qual deve servir de parâmetro hermenêutico para a interpretação e aplicação de todo o Direito. Essas diretrizes conferem à Constituição um papel estruturante, assegurando sua prevalência e efetividade no ordenamento jurídico (Barcellos, 2005).

A nova concepção constitucional, produz elementos normativos e teóricos para que haja uma atuação mais efetiva do poder judiciário, tendo como base principiológica a dignidade da pessoa humana e como fundamento normativo os direitos fundamentais e sociais elencados em nosso texto constitucional. É nesta toada, que este novo modo de

atuação constitucional, leva ao fim e ao cabo a uma atuação mais participativa do judiciário, ganhando papel de destaque como agente transformador no cenário político. Começa a ganhar contornos o que chamamos de Ativismo Judicial.

A noção de ativismo judicial refere-se a uma atuação mais ativa e abrangente do Poder Judiciário na efetivação dos princípios e objetivos constitucionais, implicando maior intervenção nas competências dos Poderes Legislativo e Executivo. Essa postura se expressa de diversas formas, como: a) a utilização direta das normas constitucionais em casos que não estão explicitamente previstos na Carta Magna e sem a necessidade de prévia manifestação do legislador comum; b) a declaração de inconstitucionalidade de normas com base em fundamentos mais flexíveis do que uma evidente e clara afronta à Constituição; c) a determinação de ações ou omissões ao Estado, especialmente no que diz respeito à formulação e execução de políticas públicas (Barroso, 2012).

Dito isso, é importante trazer para o tema as seguintes indagações: O neoconstitucionalismo é uma das causas da ampla atuação do Poder Judiciário? ? E, sendo assim, seria essa atuação ampliada legítima e justificável perante os demais Poderes?

Como vimos, o neoconstitucionalismo traz a ideia de que a Constituição ocupa posição superior no ordenamento jurídico, não apenas como norma formal, mas como documento dotado de força normativa. Isso amplia o espaço de interpretação do Judiciário, que passa a ser guardião e aplicador direto dos valores constitucionais. Outra questão importante para demonstrar essa relação de causa e efeito entre o neoconstitucionalismo e o ativismo, está atrelado à ideia de efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo de segunda geração (sociais, culturais e econômicos). Como muitos desses direitos dependem de prestações estatais, o Judiciário é frequentemente chamado a intervir para assegurar sua concretização diante da inércia ou insuficiência do Executivo e do Legislativo.

A hermenêutica jurídica, também traz traços que demonstram a influência da concepção neoconstitucional na postura ativista ao admitir métodos mais abertos,

finalísticos e principiológicos. Esse alargamento interpretativo confere maior discricionariedade ao Judiciário, aumentando sua influência na conformação da realidade social.

Diante de todas essas questões, os magistrados frequentemente se deparam com questões de natureza moral, política e social, que os torna alvo constante de críticas. Entre elas, está a percepção de que certas decisões judiciais configurariam ingerência em funções próprias de outros Poderes. Também se argumenta que, ao exercer a função de guardião da legalidade, o Judiciário por vezes ultrapassa limites razoáveis, sobretudo considerando que seus membros não possuem legitimidade decorrente do voto popular, razão pela qual não deveriam alterar ou invalidar deliberações do Executivo ou do Legislativo (Prazak, Soares e Aires, 2020).

Todos esses argumentos demonstram que o Poder Judiciário começa a ter uma atuação mais política no tratamento de assuntos relacionados a efetividade de direitos fundamentais, onde seu papel de orgão de controle Jurisdicional de Políticas Públicas se torna essencial para a garantia desses Direitos Constitucionais que por vezes não foram efetivadas. As políticas públicas que são necessárias, por exemplo, para que se tenha saúde, educação e segurança, demandam uma ação conjunta dos três poderes, todavia a carência de recursos impede que todos os programs sejam realizados e isso acaba gerando, como veremos, regras de escolhas prioritárias que percorrem o Poder Judiciário para trazer, através do texto constitucional e de seus princípios, um amparo para que determinadas políticas públicas sejam efetivadas. No entanto, como já dito, tal efetivação nem sempre ocorre de forma satisfatória, seja em razão da escassez de recursos, da má gestão administrativa ou da ineficiência na implementação dessas políticas por parte do Estado.

Uma das preocupações trazidas no texto constitucional e que vai demonstrar este papel mais atuante do judiciário é referente aos recursos públicos. Os poderes públicos responsáveis pela implementação de direitos, têm como maior obstáculo a falta de recursos públicos e sua má gestão. Neste contexto, toda ação estatal envolve gasto de

dinheiro público e os recursos públicos são limitados, portanto como não há recursos ilimitados, será necessário priorizar e escolher onde o dinheiro público será investido para a concretização de políticas públicas prioritárias e aqui vai existir a influência do texto constitucional para definir estas metas. As prioridades não serão baseadas em critérios políticos e sim com base no texto constitucional. (Barcellos, 2005)

Os tribunais, especialmente aqueles que exercem papel central na definição da interpretação constitucional, vêm se revelando de forma cada vez mais evidente como agentes políticos. Suas decisões provocam intervenções significativas nas relações entre os Poderes, seja ao impor limites ou orientações ao Legislativo, seja ao adotar posturas que, por vezes, beiram a interferência nas ações do Executivo. Além disso, têm assumido protagonismo em debates públicos sobre questões comportamentais amplamente repercutidas pela mídia. (Trindade; De Oliveira, 2016).

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS FEIÇÕES E DESDOBRAMENTOS DO ATIVISMO

A atuação política do Poder Judiciário tem assumido relevância crescente no cenário contemporâneo. Mais do que exercer funções tradicionais de mediação, fiscalização e julgamento em relação às ações dos Poderes Executivo e Legislativo, historicamente reconhecidos como detentores do poder político, o Judiciário vem consolidando uma presença ativa e influente na condução da vida política do país. Essa ampliação de sua atuação reflete transformações no papel das instituições estatais e nas expectativas sociais quanto à efetivação dos direitos e à concretização das políticas públicas.

Como expansão do movimento neoconstitucionalista surgiram também os mecanismos de controle de constitucionalidade, concentrado e difuso. Isso fez com que o Judiciário assumisse protagonismo ao revisar políticas públicas, leis e atos administrativos que possam afrontar a Constituição.

No Brasil, a judicialização resulta principalmente de dois elementos: o modelo de constitucionalização ampla e detalhada adotado pela Constituição e o sistema de controle de constitucionalidade em vigor. Esse sistema combina características do modelo norte-americano — que permite a qualquer juiz ou tribunal afastar a aplicação de uma norma em casos concretos — com traços do modelo europeu, que prevê ações diretas submetidas ao Supremo Tribunal Federal, nas quais a validade de leis e atos normativos é discutida em abstrato, sem vínculo com um litígio específico. No cenário brasileiro, essa fórmula foi intensificada pela criação de diversas modalidades de ações diretas e pela ampla legitimação para sua propositura. Assim, a judicialização surge como consequência inevitável do desenho institucional, e não como escolha deliberada do Judiciário. O que efetivamente caracteriza o ativismo judicial é a forma como os juízes e tribunais exercem a competência que lhes é atribuída (Barroso, 2014).

Neste ponto temos que entender a diferença entre os atos vinculados e os atos discricionários de forma que fique evidenciado os limites da atuação do Judiciário em seu controle jurisdicional que pode assumir duas modalidades distintas: na competência vinculada, prevalece o sistema de substituição, em que o magistrado não apenas invalida a decisão administrativa contrária ao direito, mas também a substitui pela decisão correta; já na competência discricionária, vigora o sistema da injunção, em que o juiz apenas invalida a decisão ilegal, cabendo ao agente público realizar a escolha entre as opções juridicamente válidas (Marcondes, 2018).

Uma vez estabelecidas as conclusões anteriores, chega-se ao ponto central da análise: o chamado “controle judicial das políticas públicas” nada mais é do que a antiga discussão acerca do controle jurisdicional da discricionariedade legislativa e administrativa. A questão essencial é se cabe ao Judiciário intervir no mérito da lei ou do ato administrativo. Quando a decisão do legislador ou do administrador se mantém dentro das alternativas previstas pelo ordenamento jurídico, o mérito deve permanecer intocável. O verdadeiro ativismo judicial ocorre quando o Judiciário ultrapassa esse limite

e substitui a escolha legítima do agente político por sua própria vontade, após esgotar o processo interpretativo (Marcondes, 2018).

Observa -se neste breve estudo sobre o tema que a atuação do Poder Judiciário perante outros poderes, oriunda do neoconstitucionalismo brasileiro, seria justificável em partes, tendo além das perspectivas abordadas sobre a nova dinâmica Constitucional, como as questões sobre a hermenêutica e a função social dos poderes na efetivação dos direitos fundamentais. Temos, portanto, observado posturas diferentes dentro do ativismo, grande parte delas vistas de forma justificável, deixando de ser um olhar meramente negativo, pessimista, quando se fala sobre o tema e outras injustificadas, inclusive, existem defensores como Lênio Streck, que defende a tese de que o ativismo judicial seria sempre ruim, injustificável, pois resulta de posturas e interpretações individuais de magistrados e tribunais, como se pudesse criar um discurso particular, desvinculado do espaço público (Streck, 2016).

Para Lênio Streck (2016), a judicialização da política é que seria um parâmetro de atuação justificável ou não quando se fala da ampliação de atuação do Poder judiciário. A judicialização, diferentemente do ativismo, não é necessariamente negativa, podendo assumir aspectos positivos ou não, a depender da intensidade e da forma como ocorre. Em democracias estruturadas sobre uma Constituição normativa, algum grau de judicialização é inevitável, razão pela qual o fenômeno pode ser identificado em diversos países, como recentemente aconteceu na Alemanha e nos Estados Unidos. Em certas situações, para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, torna-se imprescindível a intervenção do Judiciário ou das Cortes Constitucionais sempre que houver violação constitucional por parte de algum dos Poderes. Nesse sentido, a judicialização surge justamente da insuficiência ou do mau desempenho institucional, sobretudo quando há prática de inconstitucionalidades.

É prudente abordar neste estudo, exemplos que demonstram uma atuação do Poder Judiciário que extrapolam os seus limites, seja através do ativismo como também da judicialização. Isso pode ser ilustrado por episódios em que a Constituição foi aplicada

diretamente a situações que não estavam claramente previstas em seu texto, sem depender da atuação prévia do legislador ordinário. Um exemplo é o caso da fidelidade partidária, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF), invocando o princípio democrático, decidiu que o mandato pertence ao partido político, criando assim uma nova hipótese de perda de mandato que não está explicitamente mencionada na Constituição. Outro exemplo é a ampliação da proibição do nepotismo aos Poderes Legislativo e Executivo por meio da edição de súmula vinculante após o julgamento de apenas um caso. Nessa decisão, o STF, com base nos princípios da moralidade e da impessoalidade, formulou uma proibição não prevista de forma expressa em norma constitucional ou infraconstitucional (Barroso, 2012). Ambos os casos citados trazem atuações ativistas. Sobre a judicialização, temos como exemplo as questões relacionadas aos medicamentos, que trazem uma grande demanda ao judiciário, e aqui cito mais uma vez Lênio Streck (2016) onde ele diz que direito à saúde pode ser efetivado tanto por decisões que o realizam de forma adequada quanto por posturas ativistas. Um exemplo é a concessão judicial de um tratamento cujo custo comprometa um terço do orçamento municipal, situação em que a judicialização acaba por se converter em ativismo.

A preocupação da Suprema Corte sobre esse assunto fez com que fossem definidos parâmetros para a atuação do judiciário. No entendimento do ministro Luís Roberto Barroso, quando a omissão administrativa inviabiliza a concretização de direitos fundamentais, é legítima a atuação do Poder Judiciário na formulação ou execução de políticas públicas, sem que isso implique violação ao princípio da separação dos Poderes. Ainda assim, Barroso ressalta a importância de estabelecer critérios para essa intervenção, que deve respeitar os limites da discricionariedade administrativa e observar padrões de razoabilidade e eficiência. No julgamento, foi fixada a tese de repercussão geral segundo a qual a intervenção judicial, diante da inexistência ou precariedade grave de serviços públicos essenciais à efetivação de direitos fundamentais, não fere a separação entre os Poderes. Nesses casos, a decisão judicial

deve priorizar a definição de objetivos a serem atingidos, exigindo da Administração a apresentação de um plano ou a indicação dos meios adequados para alcançá-los. No contexto da saúde pública, por exemplo, a falta de profissionais pode ser solucionada por meio de concursos, redistribuição de pessoal ou parcerias com organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (STF, 2023).

Essa compreensão contemporânea do STF dialoga diretamente com a evolução histórica da função jurisdicional, diante do fortalecimento do Legislativo e do Executivo, os tribunais foram levados a decidir entre manter-se nos limites ou ter uma posição mais emergente.

A experiência histórica moderna evidenciou que os tribunais, diante do crescimento excessivo tanto do poder legislativo quanto do poder executivo, não puderam se esquivar de uma decisão crucial. Restava-lhes optar entre duas alternativas: (a) manter-se firmes na concepção tradicional do século XIX, que restringia a função jurisdicional a limites estreitos, ou (b) assumir um papel equivalente ao dos demais poderes, consolidando-se como um "terceiro gigante", com capacidade de controlar tanto o legislador quanto o administrador. No primeiro caso, a atuação judicial permaneceria limitada a funções de caráter protetivo e repressivo, relacionadas a conflitos essencialmente privados, sem enfrentar questões políticas ou de natureza promocional. Já na segunda possibilidade – como ocorreu em diversos sistemas de Common Law, sobretudo nos Estados Unidos – o Judiciário assumiu uma posição mais ativa, emergindo como verdadeiro terceiro poder no cenário do Estado moderno (Cappelletti, 1999).

Todos os assuntos aqui tratados e exemplos práticos trazidos como pano de fundo demonstram a atuação ampla do Poder Judiciário com fundamentos neoconstitucionalistas. Verificamos que existe o ativismo sem fundamento, ultrapassando os limites da Constituição e da legislação com base em critérios subjetivos, convicções pessoais dos magistrados ou escolhas políticas que não encontram respaldo no ordenamento jurídico, todavia, é importante destacar de outro

modo, que a judicialização da política pode trazer respostas positivas do Judiciário para assegurar o equilíbrio e a efetividade das garantias e dos direitos fundamentais, funcionando como mecanismo de proteção social ao garantir o mínimo existencial.

4 ALGUMAS INFERÊNCIAS

Diante da análise apresentada, é possível constatar que o neoconstitucionalismo promoveu uma verdadeira mudança de paradigma no Direito, com o deslocamento do sistema jurídico baseado em lei para a para um sistema jurídico Constitucional. Esse novo modelo fortaleceu a proteção dos direitos fundamentais, especialmente os de segunda geração, que dependem da atuação positiva do Estado para sua concretização. No Brasil, esse processo ganhou força com a Constituição de 1988, que incorporou valores humanistas e deu nova dimensão ao papel do Judiciário.

Nesse cenário, a atuação judicial se ampliou, assumindo feições mais ativas e, por vezes, intervencionistas, em nome da efetividade constitucional. O ativismo judicial e a judicialização política, embora não deva ser confundido com arbitrariedade, tornou-se uma resposta institucional às frequentes omissões e ineficiências do Executivo e do Legislativo, principalmente na formulação e execução de políticas públicas essenciais. Casos emblemáticos julgados pelo STF mostram que, quando pautada em critérios de razoabilidade, proporcionalidade e respeito à separação dos Poderes, a intervenção judicial pode ser legítima e necessária para assegurar direitos fundamentais.

Vimos que o neoconstitucionalismo legitima e justifica a ampla atuação do Judiciário ao fortalecer a Constituição, atribuir força normativa aos princípios, ampliar o catálogo de direitos fundamentais e flexibilizar a interpretação jurídica. Esse cenário cria terreno fértil para o ativismo judicial e para a maior interferência do Judiciário em questões antes reservadas à política e à administração pública.

Ao dar a Constituição um potencial normativo, ampliar a sua jurisdição e priorizar os direitos fundamentais como centro do sistema jurídico, o neoconstitucionalismo é, de

fato, uma das principais causas da ampla atuação do Poder Judiciário. A necessidade de garantir uma maior efetividade dos direitos, demandam pretações positivas do estado, sobretudo os direitos de segunda geração, fazendo com que a expanção do Poder Judiciário se justifique. Quanto à justificativa dessa atuação, observa-se que ela é legítima quando se destina a suprir omissões estatais graves que inviabilizam o mínimo existencial e comprometem a dignidade humana. Contudo, deve-se estabelecer limites claros para evitar que o Judiciário ultrapasse sua função constitucional e invada a esfera de escolha política própria dos demais poderes. Assim, a atuação ampliada do Judiciário é justificável, desde que exercida de forma excepcional, pautada em critérios de razoabilidade, proporcionalidade e respeito à separação dos poderes.

Por fim, é preciso reconhecer que o protagonismo judicial no Brasil contemporâneo, reflete uma tensão permanente entre democracia representativa e jurisdição constitucional. Embora indispensável à promoção da justiça social e à concretização dos direitos fundamentais, essa atuação deve ser exercida com parcimônia e responsabilidade, sempre dentro dos limites constitucionais, para que o Judiciário não ultrapasse seu papel de guardião da Constituição e se transforme em agente substitutivo da vontade popular. O desafio contemporâneo é, portanto, equilibrar a proteção dos direitos fundamentais com a preservação das competências institucionais de cada poder, garantindo, assim, a legitimidade democrática e a estabilidade do Estado Constitucional de Direito.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn)Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, 2005.

BARROSO, Luiz Roberto. Jurisdição Constitucional: A Tênue fronteira entre o Direito e a Política. *In*: **Migalhas**. 2014. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/2/art20140204-06.pdf. Acesso em: 21 setembro 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1. ed., 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

DOS REIS NOVAIS, Vinícius Carvalhal. Neoconstitucionalismo no Brasil e os limites interpretativos na aplicação do Direito. **Virtua Jus,** v. 3, n. 4, p. 197–217, 2018.

GONTIJO, Manfredo Schwaner. **Constitucionalismo**: evolução, características, tendências. Belo Horizonte: Do Autor, 2015.

PRAZAK, Maurício Avila; SOARES, Marcelo Negri; AIRES, Rafael De Ataide. Neoconstitucionalismo no Brasil e a relação com a judicialização da política e o ativismo judicial. **Direito em Movimento**, v. 18, n. 3, p. 199-223, out. 2020.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *In*: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 231–252.

SARMENTO, Daniel. Ubiqüidade constitucional: os dois lados da moeda. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **A constitucionalização do**

Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 45–62.

STRECK, Lênio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. Espaço Jurídico: Journal of Law [EJJL], v. 17, n. 3, p. 721-732, dez. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF confirma restrição a operações policiais em comunidades do RJ durante pandemia. Brasília, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448994&ori=1. Acesso em: 27 jun. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF define parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas. Notícias STF, 10 jul. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1. Acesso em: 27 jun. 2025.

TRINDADE, André Karam; DE OLIVEIRA, Rafael Tomaz. O ativismo judicial na débâcle do sistema político: sobre uma hermenêutica da crise. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 11, n. 2, p. 751–772, 2016.

ESTUDO CRÍTICO SOBRE PROJETOS FEDERAIS DE LOCAÇÃO SOCIAL VIA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Luis Antonio Gonçalves Pires[1]
Rogério Pacheco Alves[2]

Palavras-chave: direito à moradia; locação social; Parceria Público-Privada; Programa de Parcerias de Investimentos.

1. INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil representa um dos mais complexos e persistentes desafios estruturais do país, funcionando simultaneamente como reflexo e motor de perpetuação das profundas desigualdades socioeconômicas que caracterizam a sociedade brasileira.

[1] Doutorando em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito Imobiliário, Notarial e Registral pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Fiscal pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ). Advogado na Caixa Econômica Federal. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4389230045145790. Correio eletrônico: luispires@id.uff.br.
[2] Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor adjunto da UFF. Coordenador e professor da Pós-Graduação lato sensu em Direitos Humanos (PUC-Rio/IERBB-MPERJ). É membro do Conselho Acadêmico do IERBB-MPERJ. Integra o Conselho Curador da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (FEMPERJ). Promotor de Justiça (MPERJ). Lattes: http://lattes.cnpq.br/7362633973737428. Correio eletrônico: rogeriopachecoalves@id.uff.br.

As estimativas mais recentes da Fundação João Pinheiro (FJP, 2024) evidenciam a magnitude do déficit habitacional brasileiro, quantificado em 6.215.313 domicílios, dos quais 74,5% atingem famílias com renda de até dois salários-mínimos.

Além da dimensão quantitativa, o déficit revela padrões persistentes de exclusão socioespacial, comprometendo a concretização do direito fundamental à moradia adequada, em seus atributos de habitabilidade, localização, segurança jurídica da posse, acessibilidade econômica e integração ao tecido urbano.

Diante dessa realidade, o desenvolvimento de novos arranjos institucionais e mecanismos de financiamento torna-se não apenas desejável, mas imperativo. Nesse cenário, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) de locação social, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência da República, emergem como alternativa institucional de especial relevância.

O exame de tais modelos exige que se investigue se essas intervenções buscam genuína "regeneração" ou "revitalização" social (Longa, 2011), ou se, inadvertidamente, podem perpetuar lógicas de exclusão.

Atualmente, o PPI contempla dois projetos pioneiros de infraestrutura habitacional via PPP, ambos voltados especificamente à locação social e ainda em fase de desenvolvimento e estruturação. O primeiro projeto, denominado "Habitação para Locação Social – Campo Grande/MS", destina-se à construção de 500 unidades habitacionais. O segundo, "Habitação para Locação Social – Recife/PE", tem como escopo a construção de aproximadamente 1.128 unidades habitacionais.

A edição da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que formalizou a retomada do programa "Minha Casa, Minha Vida" (MCMV), redefiniu substancialmente o marco jurídico desse instrumento alternativo de provisão habitacional e reacendeu o debate acadêmico e político sobre sua pertinência, efetividade social e capacidade de promoção da justiça distributiva, especialmente diante da complexa confluência entre recursos públicos e dinâmicas de mercado inerentes às PPPs.

Posto isto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar criticamente a implementação de PPPs de locação social vinculadas ao PPI, sob uma perspectiva jurídico-institucional e social abrangente, tomando como estudos de caso empíricos os projetos estruturantes de Campo Grande (MS) e Recife (PE), com vistas a contribuir para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro.

A pergunta de pesquisa que orienta o trabalho é: em que medida os projetos de locação social via PPPs contribuem efetivamente para a concretização do direito à moradia e quais ajustes de desenho institucional, contratual e regulatório poderiam torná-los mais inclusivos e eficazes?

Para responder a essa questão central, o estudo persegue os seguintes objetivos específicos: a) examinar os arranjos de governança de ambos os projetos, a fim de identificar suas inovações e potencialidades; b) avaliar limitações e contradições estruturais, com ênfase nas tensões entre a racionalidade mercadológica (capacidade de pagamento, alocação de riscos, performance financeira) e a efetividade na garantia do direito à moradia; c) propor diretrizes de aprimoramento dos modelos, conciliando eficiência econômica, transparência e priorização de grupos em situação de maior vulnerabilidade social.

A justificativa deste estudo fundamenta-se em duas dimensões complementares. Primeiramente, o déficit habitacional persistente e majoritariamente concentrado nas faixas de menor renda exige avaliação criteriosa de políticas que, embora inovadoras, têm alcançado escala relativamente limitada e enfrentado significativas barreiras de execução.

Em segundo lugar, a crescente participação privada em um campo tradicionalmente público impõe a necessidade de avaliar os impactos distributivos, a sustentabilidade de longo prazo e a coerência com princípios constitucionais de universalidade e não discriminação no acesso à moradia.

A análise preliminar dos casos de Campo Grande e Recife indica que, embora as PPPs contribuam para diversificar mecanismos de política habitacional e atrair investimentos privados, os critérios baseados predominantemente em capacidade de

pagamento podem resultar, de modo involuntário, na exclusão de segmentos populacionais em maior situação de vulnerabilidade.

Por último, a abordagem metodológica reúne análise documental comparativa do arcabouço normativo aplicável, além de revisão crítica e sistemática da literatura especializada, articulando-se para oferecer uma compreensão abrangente dos desafios e oportunidades desse novo modelo de provisão habitacional.

2. INOVAÇÕES DA NOTA TÉCNICA Nº 27/2024 E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

A locação social via Parcerias Público-Privadas (PPPs) é impulsionada no Brasil pela Nota Técnica nº 27/2024. Este ato normativo, ao consolidar os aprendizados da Nota Técnica nº 8/2021, atualiza o marco jurídico e aperfeiçoa as diretrizes operacionais, alinhando o modelo dos projetos a padrões de eficiência e equidade em políticas públicas orientadas por direitos.

A principal reestruturação programática reside na substituição do programa "Casa Verde e Amarela" (CVA) pelo programa "Minha Casa, Minha Vida" (MCMV), instituído pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que incorpora a locação social como linha oficial de atendimento.

Esse reposicionamento normativo, além de conferir segurança jurídica e coerência com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), amplia as possibilidades de financiamento e de arranjos institucionais, conectando a política habitacional a instrumentos financeiros e regulatórios contemporâneos.

Em convergência com esse novo quadro, a Nota Técnica nº 27/2024 integra referências legais e regulatórias recentes, a exemplo da Resolução CFEP nº 73/2024, que amplia o apoio à estruturação de projetos, da Portaria MCID nº 725/2023, que detalha parâmetros urbanísticos e de inserção territorial, e de normas atualizadas sobre financiamento, finanças públicas e debêntures incentivadas, além de trabalhar com dados atuais do déficit habitacional, o que reduz vieses de desenho e dimensionamento.

No plano metodológico, a passagem de nove para dez diretrizes não é mera alteração formal. Ela reflete um aprofundamento substantivo dos requisitos para modelagem, seleção, contratação e monitoramento de PPPs de locação social.

A exigência mínima de 500 unidades habitacionais por projeto (inexistente na versão anterior) sinaliza uma estratégia de ganho de escala e de atração de capital privado, ao mesmo tempo em que a recomendação de até 300 unidades por empreendimento atende ao princípio de qualificação urbanística, evitando a reprodução de grandes conjuntos monofuncionais e suas externalidades negativas (segregação socioespacial, custos de operação elevados, fragilidade de coesão comunitária).

Essa estratégia de fragmentação em sítios menores, mas agregados em "carteiras multiempreendimento", pode ser lida sob a ótica dos "modelos urbanos" de Dalla Longa (2011, p. 8), buscando promover uma "regeneração" ou "reestruturação" urbana mais integrada. Dessa forma, mitiga-se o risco de "guetos habitacionais" e melhora-se a equidade territorial do acesso à cidade.

Em termos contratuais, a ênfase em pagamentos por desempenho e a exigência de verificação independente atuam como indutores de eficiência com garantia de qualidade. Esses instrumentos deslocam o foco das entregas físicas (unidades concluídas) para resultados em bem-estar: ocupação estável, baixa inadimplência, satisfação do usuário, conservação do patrimônio e integração urbana.

O verificador independente, nessa arquitetura, cumpre papel crítico de mensuração e auditoria técnica, reduzindo assimetrias de informação e permitindo que penalidades, bônus e reajustes se sustentem em evidências objetivas.

Essa abordagem é consonante com as proposições de Weidner *et al*. (2011), que, ao analisar PPPs em contextos urbanos complexos como Leipzig, na Alemanha, destacam a importância de testes de adequação (*suitability tests*) e da auditoria de impactos sociais para assegurar que os projetos mantenham um equilíbrio entre seus resultados socioeconômicos (Weidner *et al.*, 2011, p. 217).

A governança prevista na Nota Técnica nº 27/2024 amplia a participação social e qualifica o controle público ao incorporar, de forma sistemática, a escuta das famílias beneficiárias.

A proposição de uma "cultura de participação", como a observada em PPPs urbanas alemãs, visa exatamente aprofundar essa legitimidade e garantir que o planejamento e a execução sejam continuamente moldados pelas necessidades dos beneficiários (Weidner *et al*., 2011, p. 252-253).

No eixo de gestão da carteira de locatários, a Nota Técnica nº 27/2024 detalha etapas de seleção, admissão, acompanhamento e tratamento de inadimplência, indicando boas práticas de prevenção e mitigação (educação financeira, escalonamento de notificações, acordos de parcelamento, mediação de conflitos, articulação com benefícios assistenciais).

As diretrizes são compatíveis com a necessidade de manter a sustentabilidade econômico-financeira do contrato, mas devem ser harmonizadas com garantias legais do devido processo e com a proteção contra o despejo arbitrário.

A operacionalização de um sistema de acompanhamento por coortes, com métricas como taxa de vacância, rotatividade anual, permanência média, índice de inadimplência ajustado ao ciclo de renda e custo operacional por unidade equivalentes, pode apoiar decisões adaptativas e calibragem de subsídios ao longo do ciclo contratual.

A Diretriz 10 da Nota Técnica nº 27/2024 inova ao sistematizar o apoio federal. Ela explicita o custeio de estudos, via Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP), a disponibilização de imóveis da União, o acesso a financiamentos (PMCMV/FGTS, Pró-Moradia) e a elegibilidade da habitação social para debêntures incentivadas.

Essa medida confere previsibilidade e organização aos projetos, mas também demarca as balizas do auxílio: ausência de gestão federal direta e proibição de custeio de despesas operacionais. Esse formato preserva a autonomia local e a responsabilidade do

parceiro privado pelo OPEX (custos operacionais), reduz riscos de dependência orçamentária e favorece uma matriz de alocação de riscos mais estável.

O êxito dependerá de escolhas operacionais precisas, tais como: estruturação de contratos com indicadores de desempenho mensuráveis e auditáveis; uso de verificador independente com mandato e competências bem definidos e livre de conflitos de interesse; provisão de um sistema de dados abertos com métricas periódicas de desempenho (por empreendimento e por projeto), respeitada a privacidade; calibragem da coparticipação de aluguel com atenção a choques de renda; e arranjos de governança integrados que evitem tanto a captura privada quanto a captura burocrática.

Em termos de desafios, sobressaem: a) a oferta limitada de terrenos integrados à malha urbana; b) a necessidade de garantir a integração com políticas de mobilidade, saúde, educação e assistência social, sob pena de se criar "ilhas de moradia" desconectadas de oportunidades; c) a potencial tensão entre escala e capilaridade, resolvida por modelos multiempreendimento e pela limitação de 300 unidades por sítio; d) a sustentabilidade financeira do projeto, que demanda planejamento de longo prazo e contratos com mecanismos anticíclicos; e) o risco de estigmatização e gentrificação indireta, mitigável por desenho urbano de uso misto, gestão condominial profissional e políticas de mitigação de impactos no entorno; f) a ameaça de tomada e controle territorial dos empreendimentos por tráfico de drogas e milícias, mitigável por governança territorial e social robusta, articulação com órgãos de segurança e justiça, desenho urbano que favoreça a vigilância natural e a circulação, gestão condominial qualificada, mediação de conflitos e programas de fortalecimento comunitário.

Esses desafios complexos, que vão além da mera execução de obras, encontram eco em estudos internacionais que abordam a "reestruturação" de áreas urbanas problemáticas e a necessidade de estratégias abrangentes e integradas para evitar a reprodução de vulnerabilidades, como os casos analisados na Alemanha (Weidner *et al*., 2011, p. 226-228).

Por fim, ao atualizar marcos legais, explicitar o apoio federal, qualificar a governança com verificação independente e participação social, e aproximar a modelagem de padrões internacionais de sustentabilidade socioambiental, a Nota Técnica nº 27/2024 cria condições institucionais para conciliar eficiência econômica com justiça social.

3. ALÉM DA BANCABILIDADE: PARÂMETROS DE ACESSIBILIDADE E PROTEÇÃO AOS VULNERÁVEIS NAS PPPS DE LOCAÇÃO SOCIAL

A Parceria Público-Privada (PPP), em sua essência, busca no setor privado a expertise gerencial, a capacidade de investimento e a disciplina na execução, elementos que, em tese, conferem um "Valor por Dinheiro" (VpD) superior ao da contratação pública tradicional (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 80).

Contudo, a atração de capital privado e a busca pelo VpD são ditadas por uma racionalidade mercadológica que impõe condições específicas de risco, retorno e controle, que nem sempre se alinham naturalmente com os imperativos de equidade e inclusão próprios das políticas sociais.

A experiência internacional, como a observada por Locsmándi (2011, p. 132-134) na reestruturação urbana de Budapeste pós-1990, ilustra de forma contundente como a privatização em massa e a lógica do *value gap* (lacuna de valor) ou *rent gap* (lacuna de renda) podem, inadvertidamente, catalisar processos de gentrificação e exclusão socioespacial.

Essa ressonância empírica sublinha a necessidade de que os projetos de locação social transcendam a mera provisão de unidades habitacionais, qualificando-se como intervenções de "regeneração" ou "revitalização" do tecido urbano, com foco na inclusão social e na função da cidade, conforme as tipologias de modelos urbanos apresentadas por Dalla Longa (2011, p. 8).

A distinção entre modalidades de intervenção urbana é decisiva para reconhecer que as PPPs de locação social não se restringem a empreendimentos imobiliários, mas como instrumentos de política urbana integrada, orientados à promoção da coesão social e do desenvolvimento territorial sustentável.

Um dos pilares do sucesso de uma PPP é a alocação eficiente de riscos à parte que melhor possa gerenciá-los (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 142). Em projetos de habitação social, essa alocação assume contornos específicos e seus impactos sociais merecem atenção. Por exemplo, a responsabilidade por eventuais atrasos ou estouros de orçamento na fase de construção é tipicamente transferida ao parceiro privado através de contratos *turnkey* (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 158).

Embora essa transferência incentive a eficiência na execução, a busca por menores custos pode tensionar a qualidade construtiva ou a adequação do projeto às necessidades específicas de habitabilidade de famílias vulneráveis, especialmente se as *output specifications*[3] não forem suficientemente robustas e auditáveis, contrariando a própria essência de uma intervenção urbana com finalidade social.

Chakrabarti e Pratap (2017, p. 83-85) sustentam que uma alocação de risco inadequada pode levar a PPPs a falhar ou a se tornarem excessivamente onerosas para o poder público, especialmente quando há garantias "imprudentes" ou riscos que o parceiro privado não consegue gerenciar, mas que são transferidos ao Estado como passivos contingentes.

No que tange ao risco de Operação e Manutenção (O&M), o parceiro privado assume os custos ao longo da vida do contrato, visando incentivar a durabilidade da construção e a eficiência da gestão predial (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 176-177).

[3] As *output specifications* (especificações de resultado) referem-se aos requisitos de serviço que a autoridade contratante define para o setor privado em um contrato de PPP. A ideia central é que o governo especifique *o que* precisa ser entregue em termos de serviço público ou resultado, mas não *como* isso deve ser feito. Essa situação permite que o setor privado inove na forma de alcançar esses objetivos. Portanto, as especificações de *output* são a base do desempenho e do pagamento em contratos de PPP, focando no resultado final do serviço e não nos meios para produzi-lo, incentivando a eficiência e a inovação do parceiro privado (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 19, 197-198 e 461).

No entanto, em um contexto de locação social, a busca pela redução de OPEX (custos operacionais) pode, se não houver monitoramento rigoroso, levar à precarização dos serviços de manutenção, impactando a habitabilidade e a satisfação dos usuários.

Outro ponto crucial é o risco de Demanda/Ocupação. Em PPPs de locação social, embora o risco de ocupação das unidades habitacionais geralmente permaneça com o poder público, a inadimplência dos locatários é um risco contratualmente partilhado ou alocado ao privado.

Farquharson e Yescombe (2018, p. 171-174) destacam a dificuldade em transferir riscos de demanda onde o uso depende das ações da autoridade contratante. No âmbito da habitação social, a capacidade de pagamento das famílias, sujeita a flutuações econômicas e choques de renda, apresenta um risco de inadimplência que, se integralmente transferido ao parceiro privado, pode resultar em critérios de elegibilidade excessivamente restritivos ou em ações de despejo que contradizem a finalidade social.

Doravante, os riscos financeiros e macroeconômicos, como flutuações nas taxas de juros, inflação e câmbio, podem afetar a remuneração do parceiro privado e o serviço da dívida (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 371).

Chakrabarti e Pratap (2017, p. 192-193) aprofundam essa questão ao evidenciar que a ausência de uma regulação robusta e independente aumenta o “risco regulatório”, tornando o ambiente mais incerto para o capital privado e, paradoxalmente, mais vulnerável à interferência política que pode comprometer a sustentabilidade dos projetos sociais.

Essa análise das alocações de riscos revela uma tensão com a concepção de “precaução futura” de Scherzberg (2006, p. 56), que impõe ao direito público o dever de estruturar a deliberação e garantir processos que assegurem dignidade e inclusão.

Se a alocação de risco for excessivamente direcionada à lógica do mercado, sem salvaguardas sociais robustas, o Estado pode inadvertidamente fragilizar sua função de garantia dos direitos fundamentais. A busca por “bancabilidade” não pode prescindir da “socialidade” do projeto (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 319-320).

A experiência italiana, conforme analisada por Stanghellini e Copiello (2011), evidencia que o equilíbrio entre essas dimensões requer não apenas coordenação técnica, mas uma verdadeira *public-public partnership* que articule diferentes níveis e setores da administração pública, criando uma rede institucional capaz de preservar o interesse público mesmo em contextos de parceria com o setor privado (Stanghellini; Copiello, 2011, p. 52-54).

Esse ponto é corroborado por Chakrabarti e Pratap (2017, p. 215), que destacam a necessidade de capacitação institucional e de servidores públicos para gerenciar a complexidade das PPPs, mitigando assimetrias de informação e garantindo que a "socialidade" do projeto não seja sacrificada pela "bancabilidade" a qualquer custo.

O financiamento de projetos envolvendo PPPs, geralmente via *project finance*, baseia-se em alta alavancagem, com o capital privado buscando um retorno sobre o patrimônio competitivo (*Equity IRR*), muitas vezes superior ao custo de financiamento público direto (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 304-305).

Essa dinâmica levanta diversas questões em relação ao direito à moradia. Embora as PPPs possam viabilizar projetos onde o financiamento público é escasso, o capital privado tende a ser mais caro. A remuneração desse capital, embutida na taxa de serviço ou nos aluguéis, pode limitar a acessibilidade econômica das unidades para as faixas de renda mais baixas.

Farquharson e Yescombe (2018, p. 307) ilustram como uma maior alavancagem pode reduzir a taxa de serviço, mas isso ainda se move dentro da lógica de mercado que busca um equilíbrio entre risco e retorno.

Sem subsídios públicos bem calibrados, os projetos podem falhar em atender aos grupos de maior vulnerabilidade. A experiência de Budapeste, onde a transição para modelos de mercado resultou em exclusão sistemática de grupos vulneráveis através de processos de privatização e lógicas de *value gap*, serve como um alerta sobre os riscos de subordinar completamente a política habitacional à racionalidade financeira privada, na ausência de salvaguardas robustas de inclusão e mitigação (Locsmándi, 2011, p. 134-136).

Nessa linha, Chakrabarti e Pratap (2017, p. 35-36) alertam que a prática de *low user fees* — tarifas baixas que não cobrem os custos, comum em setores sociais — pode gerar um "dreno fiscal" para o governo ou levar à insustentabilidade do serviço privado, reforçando a necessidade de subsídios públicos bem definidos e direcionados para garantir a acessibilidade e a viabilidade sem comprometer a integridade financeira do projeto.

Além disso, a natureza de longo prazo e a complexidade das PPPs resultam em contratos que são, por natureza, rígidos (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 466). Essa rigidez, embora crucial para garantir a estabilidade do fluxo de caixa aos financiadores, contrasta com a natureza dinâmica das necessidades habitacionais e sociais.

Mudanças na demografia local, choques econômicos inesperados (que afetam a capacidade de pagamento dos locatários), ou a emergência de novas necessidades sociais podem exigir adaptações no projeto ou no serviço que o contrato, em sua forma original, não previu ou não remunera adequadamente, tornando a alteração "excessivamente cara ou complexa" (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 225). Tal inflexibilidade levanta a questão da "flexibilidade" (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 466) como um custo oculto para o poder público na gestão de políticas sociais.

A experiência alemã em Leipzig sugere que essa rigidez pode ser parcialmente superada através do desenvolvimento de uma "cultura de participação" e de um planejamento adaptativo, conforme defendido por Weidner *et al*. (2011), que permita ajustes contínuos baseados no feedback dos beneficiários e da comunidade, criando mecanismos de aprendizagem institucional que tornem os contratos mais responsivos às necessidades sociais emergentes (Weidner *et al*., 2011, p. 252-253).

Chakrabarti e Pratap (2017, p. 6) dedicam uma seção inteira aos problemas decorrentes de "renegociações" e "cancelamentos" de projetos de infraestrutura, que surgem justamente da incompletude inerente a contratos de longo prazo e de eventos não previstos, frequentemente resultando em termos mais favoráveis ao setor privado e em custos adicionais para o público. Isso ressalta a urgência de mecanismos contratuais

que prevejam a adaptação e a renegociação justa, minimizando o risco de passivos futuros.

Assim, a sustentabilidade financeira do contrato de PPP exige que a inadimplência seja gerenciada com rigor. No entanto, o tratamento da inadimplência em locação social deve ser harmonizado com o direito à moradia, buscando soluções que evitem o despejo arbitrário.

O desafio é conciliar a "racionalidade limitada" do direito (Scherzberg, 2006, p. 19-21) em contextos de incerteza com as cláusulas contratuais de inadimplências (*Events of Default*- EoD) que permitem ao parceiro privado e aos financiadores tomar medidas para proteger seus interesses, podendo culminar na rescisão do contrato e na desocupação dos imóveis (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 234).

A Nota Técnica nº 27/2024 busca endereçar isso com diretrizes para tratamento de inadimplência, mas o equilíbrio exige uma "precaução futura" ativa do Direito Público (Scherzberg, 2006), que contemple as dinâmicas sociais complexas e a proteção do direito fundamental à moradia.

A gestão de PPPs exige uma governança robusta que vá além da mera fiscalização. Scherzberg (2006) propõe uma "cooperação concorrente" que exige do Estado uma função proativa de "precaução futura", garantindo processos, metas e instrumentos que assegurem dignidade e inclusão.

Contudo, a materialização dessa função enfrenta desafios práticos. Um deles reside nas assimetrias de informação: o conhecimento técnico e financeiro do parceiro privado pode gerar assimetrias de informação em relação ao poder público (Farquharson; Yescombe, 2018, p. 462).

A figura do verificador independente, introduzida pela Nota Técnica nº 27/2024, é crucial para mitigar essa assimetria, fornecendo dados objetivos para a aplicação de bônus e penalidades. Todavia, sua efetividade depende de independência real, competência técnica e mandato claro para auditar não apenas as entregas físicas, mas

também os *outcomes* sociais (resultados não econômicos), conforme a visão de Scherzberg (2006).

A proposição de *suitability tests* (testes de adequação) que avaliam o balanço entre objetivos econômicos e sociais desde o início do projeto, como sugerido por Weidner *et al.* (2011) ao analisar as PPPs em Leipzig, complementa essa perspectiva, enfatizando a necessidade de uma cultura de participação e de um planejamento que antecipe e mitigue os conflitos de interesse (Weidner *et al*., 2011, p. 221-222).

Esses testes funcionam como instrumentos preventivos que asseguram que a viabilidade econômica não comprometa a efetividade social, estabelecendo desde o início parâmetros claros para o que constitui sucesso em projetos de habitação social via PPP.

Chakrabarti e Pratap (2017, p. 188) corroboram a importância da figura do "engenheiro independente" na fiscalização de obras e operações de PPPs, ressaltando como essa independência técnica é vital para garantir o cumprimento das especificações de desempenho e a "qualidade do serviço", reduzindo a assimetria e fortalecendo a governança.

Em complemento, a participação social e o controle público são essenciais. O direito público contemporâneo exige a legitimação das decisões através de procedimentos democráticos e deliberativos (Scherzberg, 2006, p. 41-45).

A Nota Técnica nº 27/2024 avança ao prever a escuta das famílias beneficiárias e a combinação de conselhos de acompanhamento intersetoriais. Entretanto, a incorporação efetiva dessas instâncias na "arquitetura de responsabilização distribuída" (Scherzberg, 2006, p. 53-55) deve transcender o formalismo, garantindo que a participação se traduza em poder real de influência sobre as decisões sensíveis do contrato, incluindo critérios de elegibilidade e tratamento de vulnerabilidades.

No mais, a morosidade na implementação dos projetos de Campo Grande e Recife sugere problemas estruturais que não se resolvem apenas com inovações nos mecanismos de financiamento.

A experiência italiana, conforme Stanghellini e Copiello (2011), reforça que a coordenação entre múltiplas entidades públicas é um pilar crucial para evitar morosidade e desafios de execução, adicionando uma camada de complexidade sistêmica à governança necessária e evidenciando que a fragilidade na articulação entre os diversos órgãos envolvidos pode ser um gargalo tão significativo quanto a lógica de mercado (Stanghellini; Copiello, 2011, p. 52-54).

A capacidade de sinergia institucional emerge, assim, como um pré-requisito fundamental para que as PPPs de locação social não apenas alcancem viabilidade financeira, mas também cumpram efetivamente sua função de política pública redistributiva, refletindo uma compreensão mais integrada do sucesso do projeto.

A importância da "sustentabilidade política" de PPPs, mediante "resultados benéficos" e a "cultura de *stakeholders*", é uma tese central de Chakrabarti e Pratap (2017, p. 79-80), que enfatizam como a aceitação pública e o alinhamento com as necessidades dos usuários são vitais para a longevidade e o êxito de parcerias em setores sociais, transcendendo a mera execução contratual.

As PPPs de locação social representam um avanço na diversificação de instrumentos para o enfrentamento do déficit habitacional. Contudo, a análise crítica revela que a mera introdução de mecanismos de mercado não garante, por si só, a efetividade na concretização do direito à moradia.

A superação das limitações e contradições estruturais exige que o contrato e seu arcabouço regulatório sejam reprogramados para incluir metas sociais vinculantes, manter decisões cruciais sob responsabilidade pública, proteger ativamente os mais vulneráveis e construir uma governança que aprende, corrige e presta contas continuamente (Scherzberg, 2006).

A experiência internacional comparada — desde os processos de gentrificação em Budapeste (Locsmándi, 2011), que demonstram os riscos da privatização sem salvaguardas sociais, até os modelos de coordenação entre entidades na Itália e os testes de adequação social na Alemanha (Weidner *et al*., 2011), que oferecem caminhos para a

conciliação — proporciona um repertório valioso de lições sobre como estruturar PPPs que sejam simultaneamente bancáveis e socialmente efetivas, qualificando a intervenção urbana para além da métrica financeira.

A perspectiva de Farquharson e Yescombe (2018) aprofunda o entendimento da lógica privada, enquanto as experiências europeias documentadas por Dalla Longa (2011) e seus colaboradores fornecem evidências empíricas sobre os desafios e possibilidades de conciliação entre eficiência econômica e justiça social.

Assim, as propostas da Nota Técnica nº 27/2024 se tornam aptas a harmonizar eficiência econômica e justiça social, transformando as PPPs em ferramentas eficazes para garantir o direito à moradia digna, desde que incorporem os mecanismos de governança validados pela experiência internacional, consolidando-as como instrumentos de Estado para a promoção de um desenvolvimento urbano mais equitativo e inclusivo.

4. ANÁLISE CRÍTICA DOS PROJETOS FEDERAIS EM RECIFE E CAMPO GRANDE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO

A questão habitacional brasileira, marcada por um déficit superior a seis milhões de domicílios e concentrado entre famílias de baixa renda, exige arranjos institucionais e financeiros capazes de conjugar escala de investimento, focalização social e sustentabilidade fiscal de longo prazo (FJP, 2024).

Nesse horizonte, a PPP de locação social surge como alternativa promissora, mas sua aderência ao direito fundamental à moradia depende de um formato jurídico-econômico bem estruturado, da robustez da engenharia financeira e da governança público-contratual ancorada no direito público, com especial atenção à finalidade (*telos*) e aos limites de atuação administrativa (Scherzberg, 2006).

Os projetos de Recife e Campo Grande, ao buscarem atrair o capital privado para a provisão de moradia por aluguel social, tangenciam três dilemas estruturais: (i) como assegurar tarifas (aluguéis) compatíveis com a renda do público-alvo sem comprometer a

bancabilidade do projeto; (ii) como converter receitas públicas e privadas em fluxo previsível e com risco apropriado ao investidor de longo prazo; e (iii) como evitar que a pressão por escala leve à "descategorização social" dos beneficiários, esvaziando o caráter redistributivo das políticas.

Para equacionar esses desafios, o ordenamento oferece ferramentas que permitem calibrar preços, subsídios públicos e riscos sob a moldura da Lei de PPPs (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), da política urbana (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e das alternativas de financiamento de mercado, como debêntures incentivadas (Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011) e debêntures de infraestrutura (Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024).

O ponto nevrálgico, entretanto, é que a arquitetura financeira deve se submeter à finalidade pública, e não o contrário. Essa é uma perspectiva basilar para a dogmática do direito público, que contesta a neutralidade dos arranjos contratuais diante de suas externalidades distributivas (Scherzberg, 2006, p. 21).

No plano econômico-financeiro, a estratégia de *project finance* é compatível com PPPs de locação social, desde que a matriz de receitas seja composta por: (i) aluguéis sociais com teto indexado a um parâmetro de capacidade de pagamento (por exemplo, um percentual da renda familiar definido por ato normativo específico); (ii) contraprestação pública de disponibilidade parametrizada por desempenho físico, social e urbano (indicadores de ocupação, adimplência social, manutenção predial, integração a equipamentos públicos, tempo de atendimento e prazos de reposição); e (iii) receitas acessórias não especulativas vinculadas a térreos ativos (comércio de bairro, serviços comunitários), com limites e destinação social pactuados.

A experiência comparada e o próprio racional do mercado sugerem que o risco de demanda pura é inadequado para o público de menor renda; por isso, recomenda-se que, nos projetos de Recife e Campo Grande, a maior parcela de remuneração ao parceiro privado decorra de metas de disponibilidade e desempenho, e não da captura de aluguéis, mitigando volatilidade e preservando a acessibilidade (Brasil, 2022; Brasil, 2023).

Esse arranjo, além de favorecer a bancabilidade, melhora a elegibilidade de instrumentos de dívida de longo prazo, inclusive debêntures com benefícios fiscais quando presentes requisitos de enquadramento.

Juridicamente, o formato contratual deve explicitar a função social da política de locação com três camadas de salvaguarda: cláusulas de elegibilidade e permanência do público-alvo (renda, vulnerabilidades, regramento de seleção, prevenção a gentrificação e captura indevida), métricas de resultado social auditáveis (redução de ônus excessivo com aluguel, estabilidade residencial, proximidade a emprego e serviços, indicadores de coesão social), e barreiras a comportamentos oportunistas (vedações a despesas suntuárias repassáveis na tarifa, regras para receitas acessórias, governança de alterações contratuais) (Scherzberg, 2006, p. 56).

É fundamental que o contrato estabeleça metas e incentivos claros, ponderados por um "índice de desempenho socio-habitacional" que afete o pagamento mensal e os ajustes anuais, priorizando a efetividade social. Esse mecanismo, típico de *performance-based payments* (remuneração baseada em desempenho), é compatível com a Lei nº 11.079/2004 e favorece a mensurabilidade requerida pelos investidores institucionais.

No financiamento, a combinação de recursos via debêntures incentivadas ou de infraestrutura, capital subordinado via fundos patrimoniais ou Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) dedicados a habitação social e aportes públicos pontuais vinculados a marcos de entrega aparece como arranjo eficiente para distribuir riscos e reduzir o custo do capital.

Para os projetos de Recife e Campo Grande, considera-se essencial:

(i) Priorizar a captação de recursos via emissões de debêntures em "janelas de mercado" — ou seja, períodos oportunos e favoráveis do mercado financeiro para a colocação de títulos, otimizando o custo e as condições de alocação (Chakrabarti; Pratap, 2017, p. 144) —, com um prazo médio efetivo do título (*duration*) compatível à duração total do contrato de PPP, a fim de alinhar o fluxo de dívida ao fluxo de receitas do projeto (Chakrabarti; Pratap, 2017, p. 56, 68).

(ii) Estruturar uma subconta de reserva de serviço da dívida, a ser realimentada por uma parcela da contraprestação paga ao concessionário pelo poder público. A utilização de *escrow accounts* (contas de garantia) é um mecanismo fundamental para proteção dos credores, assegurando o fluxo de recursos para o serviço da dívida (Chakrabarti; Pratap, 2017, p. 54). A governança fiduciária associada a essa subconta fortalece a transparência e a boa governança do projeto, elementos críticos para a atração e segurança do investimento privado (Chakrabarti; Pratap, 2017, p. 44, 174, 209).

(iii) Incorporar um mecanismo de "rampa de ocupação" nos primeiros 18-24 meses da operação, com o objetivo de suavizar o risco de vacância inicial e de demanda. Esse tipo de abordagem é análoga a um *Enhanced Monitoring Period* (período de monitoramento aprimorado) para ajustes de risco em fases iniciais de operação de projetos (Chakrabarti; Pratap, 2017, p. 133), sendo uma forma de mitigar o risco de demanda (*demand risk*) que, se não gerenciado, pode inviabilizar o projeto (Chakrabarti; Pratap, 2017, p. 54, 156). A compensação do poder público, decrescente e atrelada ao preenchimento efetivo por famílias elegíveis, alinha-se ao conceito de *Viability Gap Funding Scheme* (VGF), onde o aporte público é justificado por retornos econômicos e sociais significativos, mesmo que a viabilidade financeira inicial seja deficitária (Chakrabarti; Pratap, 2017, p. 71).

Quando presentes, os benefícios fiscais das Leis 12.431/2011 e 14.801/2024 podem reduzir *spreads*, mas exigem aderência estrita a requisitos de enquadramento e transparência, o que demanda governança documental robusta.

A governança contratual deve reforçar a assimetria virtuosa em favor da finalidade pública, prevista em Direito Público: matriz de riscos detalhada e realista, com riscos não controláveis pelo privado alocados ao poder público (por exemplo, mudanças unilaterais de zoneamento e atrasos em licenciamentos imputáveis à Administração) e riscos operacionais claramente afetos ao parceiro privado; indicadores independentes (verificação por terceiro) e canais céleres de resolução de disputas (comitês técnicos e

câmara arbitral especializada, quando cabível); e, sobretudo, transparência ativa de dados operacionais e financeiros (Scherzberg, 2006).

Para os projetos em questão, a criação de um observatório público com dados de ocupação, inadimplência, rotatividade, custos de manutenção e indicadores sociais, em formato aberto, pode induzir controle social e disciplina contratual, ao mesmo tempo em que melhora a precificação de risco para futuras emissões.

Outrossim, a estratégia fundiária (incluindo o uso de imóveis públicos subutilizados, instrumentos como outorga onerosa e contrapartidas urbanísticas) deve ser explicitada como pilar econômico do projeto, reduzindo CAPEX (despesas de capital) e alavancando viabilidade social.

A transparência sobre a origem e a valoração do ativo fundiário, com metodologia auditável, é crucial para evitar subsídios cruzados opacos e garantir *accountability* (responsabilização e prestação de contas).

No recorte social, a focalização em famílias de até três salários-mínimos, pessoas idosas, mulheres chefes de família e populações em situação de rua ou de remoção exige regras de ingresso e permanência compatíveis com a dinâmica de renda e vulnerabilidade, sob pena de exclusão involuntária.

Recomenda-se, para ambos os projetos, o uso de aluguel social calibrado por renda (por exemplo, 10-20% da renda familiar, com tetos), subvenção pública complementar quando necessário e gestão social ativa para prevenção de inadimplência e evasão. Tais instrumentos preservam a sustentabilidade econômica do contrato e, simultaneamente, realizam a justiça distributiva, núcleo da finalidade pública (Scherzberg, 2006).

Ante todo o exposto, os projetos de Recife e Campo Grande sinalizam uma direção institucional coerente ao mobilizar PPPs para a locação social, mas sua capacidade de efetivar o direito à moradia dependerá do grau de coerência entre a arquitetura financeira e os objetivos sociais, do desenho contratual centrado em desempenho socio

habitacional, da estratégia fundiária proativa e transparente, e da governança que submeta a racionalidade financeira ao *telos* constitucional.

CONCLUSÃO

A pesquisa demonstra que parcerias público-privadas (PPPs) voltadas à locação social podem ampliar a oferta habitacional com padrões de gestão e manutenção superiores, mas não constituem solução universal.

A efetividade depende de definição clara do interesse público (segurança da posse, patamares de aluguel compatíveis com renda, qualidade urbana), desenho contratual orientado a desempenho com indicadores verificáveis e matriz de riscos coerente com a capacidade de cada parte, além de governança multinível com transparência, controle social e monitoramento independente.

Exemplos internacionais (Itália, Alemanha) e a análise do contexto brasileiro convergem ao indicar que resultados sustentáveis requerem integração com políticas de mobilidade, saúde, educação e assistência; seleção locacional que evite periferização; limites de escala e arranjos multiempreendimento; planejamento financeiro de ciclo de vida com mecanismos anticíclicos e subsídios operacionais calibrados; desenho urbano de uso misto e gestão condominial profissional para mitigar estigmatização e gentrificação indireta.

Ademais, a vulnerabilidade a dinâmicas criminais (tráfico e milícias) impõe estratégias de prevenção situacional, fortalecimento comunitário e articulação permanente com órgãos de segurança e justiça.

Em desfecho, as PPPs podem constituir um instrumento capaz de promover a realização progressiva do direito à moradia se ancoradas em liderança pública forte, regulação rigorosa e avaliação contínua; ausentes essas condições, tendem à privatização de ganhos e socialização de riscos, com baixa adicionalidade social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rogério Pacheco. A Ancoragem Moral dos Direitos Humanos como Obstáculo à Implementação dos Direitos das Minorias. **Revista Quaestio Iuris,** v. 12, p. 43-68, 2019.

BRASIL. Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). **Locação Social Recife**. 2022. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/projetos/locacao-social-recife/. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). **Locação Social Campo Grande**. 2023. Disponível em: https://ppi.gov.br/projetos/locacao-social-campo-grande/. Acesso em: 3 ago. 2025.

FARQUHARSON; Edward. YESCOMBE, E. R. **Public-Private Partnerships**: principles of policy and finance. 2. ed. Oxford: Elsevier.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil 2024**. Belo Horizonte: FJP, 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/. Acesso em: 06 jul. 2025.

LOCSMÁNDI, Gábor. Large-Scale Restructuring Processes in the Urban Space of Budapest. *In*: DALLA LONGA, Remo (Ed.). **Urban Models and Public-Private Partnership.** Heidelberg: Springer, 2011. cap. 4, p. 131-212.

LONGA, Remo Dalla. Urban Models. *In*: LONGA, Remo Dalla (Ed.). **Urban Models and Public-Private Partnership.** Heidelberg: Springer, 2011. Cap. 2, p. 7-46.

CHAKRABARTI, Rajesh; PRATAP, Kumar V. **Public-Private Partnerships in Infrastructure: Managing the Challenges**. Singapura: Springer Nature Singapore Pte Ltd., 2017.

SADDY, André. **Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPP)**: introdução às concessões de serviços públicos. 1. ed. Brasília: CNM, 2020.

SCHERZBERG, Arno. **Para onde e de que forma vai o Direito Público?** Tradução de Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

STANGHELLINI, Stefano; COPIELLO, Sergio. Urban Models in Italy: Partnership Forms, Territorial Contexts, Tools, Results. *In*: LONGA, Remo Dalla (Ed.). Urban Models and Public-Private Partnership. Heidelberg: Springer, 2011. Cap. 3, p. 47-130.

WEIDNER, Silke; GERHARDT, Jens; SCHAAF, Jan; RIEDEL, Nadja. PPP in Urban Development in Germany Illustrated Using Two Pilot Projects in Leipzig. *In*: LONGA, Remo Dalla (Ed.). Urban Models and Public-Private Partnership Heidelberg: Springer, 2011. Cap. 5, p. 213-264.

POBREZA ENERGÉTICA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS: ENTRE O MÍNIMO EXISTENCIAL E A JUSTIÇA ENERGÉTICA

Bruna Duarte Teixeira Martins Oliveira[1]

RESUMO

A pobreza energética, compreendida como a dificuldade ou incapacidade de acesso regular a serviços energéticos essenciais, tem implicações diretas sobre a concretização dos direitos humanos fundamentais, especialmente com o crescente avanço tecnológico e brasileiro geral, abrangendo questões sociais, históricas e demográficas. O presente trabalho tem por objetivo discutir a pobreza energética sob a ótica do mínimo existencial, da dignidade da pessoa humana e da justiça distributiva, articulando fundamentos constitucionais e internacionais de proteção dos direitos sociais. O artigo parte da hipótese de que a ausência de energia em condições adequadas configura não apenas um problema de infraestrutura ou renda, mas uma violação de direitos, afetando o acesso à saúde, à educação, à alimentação e à moradia adequada. Nesse contexto, é necessário entender a compatibilidade das políticas públicas atuais, como a Tarifa Social de Energia Elétrica e os programas de universalização, com os deveres estatais de promoção da igualdade material e proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade. Além disso, o estudo propõe um diálogo entre o direito interno e os compromissos internacionais do Brasil, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), bem como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, em especial o ODS 7 (energia limpa e acessível) e o ODS 10 (redução das desigualdades). A pesquisa é qualitativa e exploratória, com base em revisão bibliográfica e documental. Pretende-se demonstrar que a pobreza energética precisa ser reconhecida como uma agenda de direitos fundamentais e integrada às políticas públicas com um enfoque de justiça energética, especialmente em tempos de transição energética e emergência climática.

Palavras-chave: pobreza energética; direitos sociais; mínimo existencial; justiça energética; dignidade humana.

[1] Doutoranda em Direito Instituições e Negócios, Mestre em Ciências Jurídicas, com experiência e atuação profissional em Direito Regulatório e da Energia.

ABSTRACT
Energy poverty, understood as the difficulty or inability to regularly access essential energy services, has direct implications for the realization of fundamental human rights, especially in the Brazilian context, encompassing social, historical and demographic issues. This work aims to discuss energy poverty from the perspective of the existential minimum, human dignity and distributive justice, articulating constitutional and international foundations for the protection of social rights. The article starts from the hypothesis that the absence of energy under adequate conditions constitutes not only an infrastructure or income problem, but a violation of rights, affecting access to health, education, food and adequate housing. In this context, it is necessary to understand the compatibility of current public policies, such as the Social Electricity Tariff and universalization programs, with state duties to promote material equality and protect groups in vulnerable situations. Furthermore, the study proposes a dialogue between domestic law and Brazil's international commitments, such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), as well as the Sustainable Development Goals (SDGs), especially SDG 7 (clean and accessible energy) and SDG 10 (reducing inequalities). The research is qualitative and exploratory, based on bibliographic and documentary review. The aim is to demonstrate that energy poverty needs to be recognized as a fundamental rights agenda and integrated into public policies with an energy justice approach, especially in times of energy transition and climate emergency.

Keywords: energy poverty; social rights; existential minimum; energy justice; human dignity.

1. INTRODUÇÃO

O acesso à energia, em especial à elétrica, constitui um pressuposto fundamental para a garantia de uma vida digna e o exercício pleno da cidadania na sociedade contemporânea. A pobreza energética, conceituada como a incapacidade de um agregado familiar em manter adequadas condições de conforto térmico ou de possuir serviços energéticos básicos a um custo razoável, representa um dos maiores desafios contemporâneos para a efetividade dos direitos fundamentais.

No Brasil, a questão energética assume particular gravidade quando analisada sob a perspectiva dos direitos humanos. A Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamentos da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a cidadania (art. 1º, II) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV), consagrando em seu Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – uma carta de direitos que inclui direitos civis, políticos e sociais.

A presente investigação insere-se no campo do direito constitucional e dos direitos humanos, buscando compreender como a falta de acesso regular a serviços energéticos essenciais impacta a concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que tange aos direitos sociais de segunda dimensão. Conforme demonstra a literatura internacional, a privação energética produz violações interdependentes que se alinham diretamente com direitos humanos estabelecidos e obrigações estatais correlatas.

A hipótese central deste trabalho é que a ausência de energia em condições adequadas configura não apenas um problema de infraestrutura ou renda, mas uma violação sistemática de direitos fundamentais, afetando o acesso à saúde, à educação, à alimentação e à moradia adequada. Nesse sentido, a pobreza energética deve ser compreendida através das lentes do mínimo existencial e da justiça energética, frameworks que justificam obrigações estatais exigíveis e medidas políticas direcionadas.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a pobreza energética como violação de direitos humanos fundamentais no contexto brasileiro, articulando os conceitos de mínimo existencial, dignidade da pessoa humana e justiça energética. Os objetivos específicos incluem: (a) examinar os fundamentos jurídico-constitucionais para o enfrentamento da pobreza energética no Brasil; (b) analisar a compatibilidade das políticas públicas energéticas atuais com os deveres estatais de proteção dos direitos fundamentais; e (c) propor um diálogo entre o direito interno e os compromissos internacionais do Brasil no campo dos direitos econômicos e sociais.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CONSTITUCIONAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL

2.1 O mínimo existencial como paradigma interpretativo

A Constituição de 1988 estrutura um sistema de direitos cuja realização prática depende de condições materiais mínimas. Entre essas condições, o acesso regular e seguro à energia elétrica ocupa posição de destaque, pois viabiliza a fruição de diversos

direitos sociais e fundamentais. A leitura conjunta do art. 1º, III (dignidade da pessoa humana), do art. 5º, §1º (aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais), do art. 5º, §2º (cláusula de abertura), do art. 3º, III (erradicação da pobreza e redução das desigualdades), e do catálogo de direitos sociais do art. 6º revela que a energia, embora não nominada como "direito" autônomo, funciona como condição de possibilidade para educação, saúde, moradia e assistência social — um verdadeiro "bem-meio" para o exercício de liberdades e prestações constitucionais (Torres, 2009).

No plano dogmático, a noção de mínimo existencial é decisiva: ela delimita o "núcleo essencial" de prestações públicas sem as quais a dignidade resta inviabilizada (TORRES, 2009). A insuficiência energética — típica da pobreza energética — compromete esse núcleo ao degradar padrões mínimos de habitabilidade, higiene e conforto térmico; inviabilizar a conservação de alimentos e medicamentos; e restringir o estudo noturno e o acesso a conteúdos digitais, com efeitos intergeracionais sobre escolaridade e renda (Alencar; Madruga, 2024). Sob essa ótica, a energia integra o conteúdo prestacional de direitos como saúde (art. 196) e educação (art. 205), e compõe o conteúdo defensivo contra atos que, ao interromper o fornecimento em situações-limite, aniquilam o padrão mínimo de vida digna.

Esse enquadramento encontra amparo no direito internacional dos direitos humanos. O art. 11 do PIDESC, ao tratar do direito a um "padrão de vida adequado", e o Comentário Geral n. 4 do Comitê DESC, ao explicitar que moradia adequada supõe acesso a serviços essenciais como energia para iluminação, aquecimento e preparo de alimentos, reforçam que políticas públicas e regulação devem assegurar disponibilidade, acessibilidade e qualidade do serviço energético (ONU, 1966; Comitê DESC, 1991). A Agenda 2030 (ODS 7) consolida essa obrigação programática ao vincular energia acessível e limpa à erradicação da pobreza e à promoção do desenvolvimento (ONU, ODS 7). No plano doméstico, instrumentos como a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos materializam a dimensão prestacional do Estado brasileiro diante de grupos

vulneráveis (Brasil, 2010; Brasil, 2011), articulando-se com diagnósticos recentes sobre pobreza energética no país (EPE/OBEPE, 2025; Mazzone et al., 2021).

A jurisprudência constitucional e infraconstitucional brasileira densifica essas balizas. No RE 714.139/SC (Tema 745), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a essencialidade da energia elétrica ao afastar alíquotas de ICMS desproporcionais sobre bem essencial, sublinhando sua centralidade para a vida digna. Já em controle concentrado e decisões cautelares no contexto pandêmico, o STF admitiu medidas excepcionais de proteção contra corte de energia para preservar saúde e vida, reafirmando o papel coordenador da União e o dever de proteção estatal em face do mínimo existencial. No âmbito infraconstitucional, a Primeira Seção do STJ (Tema 699, REsp 1.412.433/RS) assentou que: (i) a suspensão do fornecimento só é legítima por débito atual, com prévio aviso e observância do devido processo; (ii) é ilícito cortar por débito pretérito; e (iii) a apuração de fraude não pode ser unilateral. Além disso, o STJ veda o corte quando a interrupção implicar risco à vida (por exemplo, em unidades hospitalares) ou quando afetar desproporcionalmente a saúde do consumidor, revelando que a tutela do usuário de serviço essencial tem densidade reforçada nessas hipóteses.

Do ponto de vista teórico, isso expressa a dupla face dos direitos sociais: uma face positiva, que demanda políticas de universalização, modicidade tarifária e investimentos (ordem econômica com função social, art. 170), e uma face negativa ou defensiva, que proíbe atos estatais ou privados que suprimam o padrão mínimo indispensável à fruição dos demais direitos. A chamada “reserva do possível” não pode ser invocada para esvaziar o núcleo essencial (aplicabilidade imediata do art. 5º, §1º), nem para legitimar soluções regulatórias que produzam retrocesso social injustificado (Sarlet, 2012). Nessa linha, a energia figura como infraestrutura de direitos: um insumo que permite que prestações de saúde, educação e assistência cheguem ao cidadão, sobretudo em contextos de vulnerabilidade (Jenkins et al., 2016; Mccauley; Heffron, 2018).

No plano regulatório, a essencialidade da energia impõe deveres de continuidade, qualidade e transparência às concessionárias e ao poder concedente. Procedimentos de

cobrança e suspensão devem obedecer à legalidade estrita, à proporcionalidade e ao contraditório; políticas de modicidade e focalização (como a Tarifa Social) e de expansão (como o Luz para Todos) devem ser calibradas por evidências sobre pobreza energética e seus múltiplos determinantes (EPE/OBEPE, 2025). Em qualquer cenário, quando o corte de energia comprometer a sobrevivência, a saúde ou a integridade do prevalece a proteção reforçada reconhecida pelo STF e pelo STJ, sem prejuízo da cobrança pelos meios próprios e do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Em síntese, a Constituição de 1988 autoriza a leitura do acesso à energia como pressuposto fático-normativo para a eficácia dos direitos sociais. A doutrina do mínimo existencial e a jurisprudência consolidada conformam um parâmetro de proibição de insuficiência: o Estado e os prestadores não podem organizar a política setorial nem aplicar sanções de modo a inviabilizar o patamar básico de dignidade. Nesse quadro, energia não é apenas insumo econômico, mas garantia instrumental de cidadania, cuja proteção prestacional e defensiva opera como condição para o gozo real dos direitos fundamentais (Alencar; Madruga, 2024)

2.2 A dignidade da pessoa humana como fundamento axiológico

O princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal, representa o fundamento maior do Estado Democrático de Direito brasileiro. Na seara energética, a dignidade impõe ao Estado o dever de garantir condições mínimas de existência que possibilitem ao indivíduo viver com autonomia e desenvolver suas capacidades. Para além de cláusula retórica, a dignidade opera como norma dotada de força normativa imediata, a partir do art. 5º, §1º, que determina a aplicação direta dos direitos e garantias fundamentais, impondo ao legislador e ao administrador um dever de conformação substantiva das políticas públicas (Sarlet, 2009).

No campo energético, a dignidade projeta um núcleo de prestações estatais mínimas — ligado ao chamado mínimo existencial — que resguardam condições

materiais indispensáveis ao exercício das liberdades, como habitabilidade, saúde, mobilidade e participação social, todas dependentes do acesso regular a serviços energéticos essenciais (Barroso, 2009).

A pobreza energética, entendida como dificuldade ou incapacidade de acessar energia adequada, segura e economicamente acessível, tensiona o próprio conteúdo da dignidade por produzir privações que afetam capacidades elementares de escolha e ação na vida cotidiana (Sen, 2000). Sob a perspectiva das capacidades, a energia é meio estruturante para o florescimento humano, pois viabiliza funcionamentos básicos — conservação de alimentos, estudo noturno, comunicação, refrigeração e aquecimento, higiene — compondo o feixe de condições que sustentam a autonomia prática e a autorrespeito (Nussbaum, 2011).

A literatura de teoria social ajuda a alargar o diagnóstico normativo: a falta de energia adequada deteriora reconhecimento público e autorrespeito, gerando humilhação social e dependência, efeitos incompatíveis com a ideia de pessoa como fim em si mesma (Honneth, 2003). No plano jurídico, a dignidade desdobra-se em deveres estatais de respeitar, proteger e cumprir: abstenção de condutas violadoras, regulação eficaz para conter abusos privados e implementação de políticas que universalizem o acesso com qualidade, continuidade e modicidade (Abramovich; Courtis, 2002).

Esse tripé dialoga com a justiça energética, que articula dimensões distributiva, de reconhecimento e procedimental, exigindo que o desenho regulatório assegure disponibilidade, acessibilidade econômica, qualidade técnica e participação pública informada nas decisões do setor (Heffron; Mccauley, 2017). A densificação desses deveres conecta-se à lógica de otimização dos princípios: há uma proibição de proteção insuficiente que veda arranjos normativos incapazes de garantir o conteúdo essencial do direito aos serviços energéticos indispensáveis à vida digna (Alexy, 2008).

No âmbito das obrigações internacionais em direitos sociais, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhece deveres imediatos de realização,

inclusive por meio do uso máximo de recursos disponíveis, bem como salvaguardas contra retrocessos injustificados, parâmetros aplicáveis à política energética (ONU, 1990).

Em termos operacionais, a dignidade exige que políticas de energia estabeleçam metas de universalização, instrumentos de focalização e subsídios bem calibrados, padrões técnicos de qualidade e continuidade, mecanismos de solução de conflitos e de participação social efetiva, com prioridade para grupos vulneráveis em situação de pobreza energética (Walker; Day, 2012). Como observa Cunha (2009) na doutrina constitucional brasileira, a dignidade, como norma-princípio, irradia-se sobre todo o sistema, vinculando escolhas regulatórias e orçamentárias e interditando omissões que inviabilizem um patamar civilizatório mínimo de acesso à energia (Cunha Júnior, 2009).

Por fim, a dimensão espacial e infraestrutural da pobreza energética demanda olhar para territórios e redes: exclusões geográficas, ineficiências de infraestrutura e falhas de coordenação podem cristalizar desigualdades de acesso, o que reforça o papel do Estado como garantidor de integrações materiais e institucionais orientadas à dignidade (Bouzarovski, 2018).

3. A DIMENSÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ENERGÉTICOS

3.1 O PIDESC e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado pelo Decreto Legislativo nº 53/92, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 591/92, estabelece no artigo 11º o direito de todos ao nível de vida adequado para si e para sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, cuja concretização, segundo o Comentário Geral n. 4, requer acesso contínuo a serviços essenciais, explicitamente eletricidade para iluminação, aquecimento e preparo de alimentos (ONU, 1966; COMITÊ DESC, 1991). A partir daí, o Comitê desenvolve três parâmetros que ajudam a converter “direito em obrigação”: disponibilidade (existência

física da rede/serviço), acessibilidade (geográfica, econômica e informacional) e qualidade (serviço seguro, confiável e adequado).

O Comentário Geral n. 3 detalha a lógica operacional: ainda que a plena universalização possa ser progressiva, existem obrigações imediatas, como não discriminar, proteger o mínimo essencial e evitar retrocessos não justificados por critérios de necessidade e proporcionalidade (Comitê DESC, 1990). Em chave setorial, isso significa que políticas tarifárias, subsídios focalizados, mecanismos de proteção contra cortes indevidos e investimentos em eletrificação de populações vulneráveis não são "opcionais", mas elementos das obrigações de resultado e de conduta exigíveis no marco do PIDESC (Hadiprayitno, 2003). A literatura recente sobre energia e dignidade reforça essa leitura, mostrando como a energia opera como infraestrutura de direitos, condição material para saúde, educação e moradia.

Esta interpretação alinha-se com a crescente literatura internacional que reconhece o acesso à energia como elemento constituinte de diversos direitos humanos estabelecidos. Embora a ideia de um "direito à energia" explícito esteja ganhando força, os estudiosos enfatizam que a maioria das proteções hoje deriva da reinterpretação de direitos existentes, ao invés de um direito autônomo estabelecido em tratado (Trubina, 2021).

3.2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável traduzem o marco normativo internacional em um programa de ação mensurável, com metas e indicadores passíveis de monitoramento público. No que concerne à energia, o ODS 7 desdobra-se nas metas 7.1 (assegurar acesso universal a serviços energéticos modernos), 7.2 (ampliar a participação de fontes renováveis) e 7.3 (elevar de forma substancial a eficiência energética), articulando, de modo explícito, acessibilidade econômica e sustentabilidade ambiental (ONU, [s.d.]). Em paralelo, o ODS 10 impõe a redução das desigualdades

intraestatais, com atenção específica às assimetrias de acesso que afetam povos indígenas, áreas rurais remotas, periferias urbanas e famílias de baixa renda (ONU, [s.d.]).

Do ponto de vista analítico, a Agenda 2030 agrega três virtudes institucionais ao campo dos direitos: mensurabilidade, ao exigir indicadores de acesso, qualidade e custo — por exemplo, a proporção de domicílios com fornecimento confiável e o peso tarifário relativo na renda familiar; transversalidade, ao integrar o ODS 7 com objetivos correlatos de saúde (ODS 3), educação (ODS 4) e água e saneamento (ODS 6); e governança baseada em evidências, ao requerer diagnósticos e planejamento integrado que combinem modicidade tarifária, qualidade do serviço e transição justa (Jenkins et al., 2016; Mccauley; Heffron, 2018). Evidências nacionais recentes — como o mapeamento da pobreza energética e a disponibilização de bases públicas para orientar subsídios focalizados e expansão de infraestrutura — ilustram como o referencial dos ODS pode retroalimentar o ciclo de políticas, da formulação à avaliação (EPE, 2025).

Nesse quadro, as consequências normativas são claras: políticas energéticas devem fixar linhas de base e metas verificáveis para cobertura, continuidade e ônus relativo do consumo; alinhar instrumentos tarifários e subsídios aos grupos vulneráveis de modo a reduzir desigualdades estruturais; e instituir rotinas de prestação de contas com relatórios periódicos sobre o avanço rumo ao acesso universal e à redução de disparidades, conforme os parâmetros e indicadores previstos na Agenda 2030 (ONU, [s.d.]; EPE, 2025).

3.3 Obrigações Estatais Tripartites

No âmbito dos direitos humanos, o Estado brasileiro possui obrigações tripartites: a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos fundamentais (Comitê DESC, 1990).

A obrigação de respeitar impõe ao Estado um dever de abstenção quanto a medidas que, direta ou indiretamente, restrinjam de modo injustificado o acesso a

serviços energéticos essenciais; daí decorre a exigência de procedimentos de suspensão compatíveis com o devido processo, incluindo aviso prévio adequado, canais de contestação e salvaguardas para situações de risco à vida e à saúde, com atenção ao mínimo essencial (Comitê DESC, 1990; Comitê DESC, 1991).

A obrigação de proteger demanda o estabelecimento de regulação eficaz e mecanismos de fiscalização sobre terceiros notadamente concessionárias e demais agentes privados a fim de coibir práticas abusivas, prevenir interrupções arbitrárias, assegurar qualidade e continuidade do serviço e mitigar discriminações diretas e indiretas que onerem desproporcionalmente grupos vulneráveis (Comitê DESC, 1990; Jenkins et al., 2016).

Já a obrigação de cumprir/realizar reclama ações positivas planejadas e sustentadas normativas, orçamentárias e administrativas voltadas à universalização do acesso com disponibilidade, acessibilidade e qualidade (a matriz AAAQ), o que inclui subsídios focalizados, expansão de infraestrutura em áreas desassistidas, e políticas de eficiência energética (Comitê DESC, 1990; Comitê DESC, 1991; Mccauley; Heffron, 2018).

A hermenêutica dos Comentários Gerais n. 3 e n. 4 do Comitê DESC acrescenta parâmetros operacionais relevantes: (i) a realização progressiva com o uso do máximo de recursos disponíveis não exclui obrigações imediatas (notadamente a não discriminação e a proteção do conteúdo mínimo); (ii) a proibição de retrocesso social exige justificativa robusta fundada em necessidade, proporcionalidade e proteção de grupos em maior vulnerabilidade para quaisquer medidas que reduzam a proteção previamente assegurada; e (iii) a mensurabilidade das prestações estatais, por meio de indicadores de cobertura, confiabilidade e custo relativo, permite escrutínio público e accountability (Comitê DESC, 1990; Comitê DESC, 1991).

Nesse sentido, a literatura de justiça energética reforça que a energia opera como infraestrutura de direitos, de modo que o desenho regulatório e as políticas tarifárias devem ser calibrados para compatibilizar modicidade, qualidade e sustentabilidade, sob pena de neutralizar, na prática, os conteúdos prestacionais de direitos como saúde,

educação e moradia (Jenkins et al., 2016; Mccauley; Heffron, 2018). Evidências recentes no contexto brasileiro — como o monitoramento público de pobreza energética e a construção de bases de dados voltadas à focalização de subsídios — ilustram a tradução institucional dessas obrigações em arranjos de governança e em planejamento com metas verificáveis (EPE, 2025).

4. A POLÍTICA ENERGÉTICA BRASILEIRA E O COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA

A política energética brasileira voltada ao combate da pobreza deve ser compreendida como um arranjo normativo-institucional que articula, de forma coerente, instrumentos de focalização tarifária, programas de universalização e mecanismos de informação e monitoramento, com o objetivo de assegurar o mínimo existencial energético e a efetividade dos direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, a ação pública precisa alinhar-se às metas internacionais e integrar políticas setoriais e sociais, evitando tanto a proteção insuficiente quanto a captura regulatória, com prioridade a grupos vulneráveis e territórios historicamente excluídos (ONU, 2015). Além disso, o desenho normativo deve incorporar os pilares da justiça energética dimensões distributiva, de reconhecimento e procedimental garantindo modicidade, qualidade e participação social informada, bem como avaliação periódica de resultados e correções de rota.

4.1 A Tarifa Social de Energia Elétrica

Instituída pela Lei nº 12.212/2010, a Tarifa Social de Energia Elétrica representa um dos principais instrumentos de política pública para enfrentamento da pobreza energética no Brasil. A política beneficia famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários-mínimos.

No entanto, estudos demonstram que a tarifa social, em sua configuração atual, apresenta limitações significativas. Mazzone et al. (2021) apontam que a multidimensionalidade da pobreza energética no Brasil exige políticas mais abrangentes que considerem não apenas a capacidade de pagamento, mas também aspectos como qualidade do serviço, confiabilidade do fornecimento e sustentabilidade ambiental.

4.2 O Programa Luz para Todos

O Decreto nº 7.583/2011, que regulamenta o Programa Luz para Todos, representa uma das iniciativas mais ambiciosas de universalização do acesso à energia elétrica no país. O programa busca levar energia elétrica a comunidades rurais isoladas, prioritariamente por meio de soluções tecnológicas renováveis quando a extensão da rede convencional não é viável.

A análise da efetividade do programa revela avanços importantes, mas também desafios persistentes. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) reconhece que, apesar dos esforços, ainda persistem áreas de difícil acesso e populações em condições de vulnerabilidade energética.

4.3 O Observatório Brasileiro de Erradicação da Pobreza Energética (OBEPE)

Criado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o OBEPE representa um avanço institucional importante no monitoramento e análise da pobreza energética no Brasil. O observatório desenvolveu metodologia própria para identificação e mensuração da pobreza energética, considerando indicadores de acesso, consumo e gastos relativos com energia elétrica.

5. A POBREZA ENERGÉTICA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

5.1 O Caráter Multidimensional da Violação

A pobreza energética configura uma violação de direitos humanos de natureza complexa e multidimensional. A literatura internacional demonstra que a privação energética produz privações interdependentes que se alinham diretamente com direitos humanos estabelecidos e obrigações estatais.

Primeiramente, afeta diretamente o direito à vida digna, pois impede que indivíduos e famílias mantenham condições mínimas de habitabilidade, higiene e saúde. Em segundo lugar, viola o direito à saúde, pois a privação de energia impede a conservação de medicamentos, a higiene adequada, o preparo correto de alimentos e o acesso a serviços de saúde essenciais.

Terceiro, compromete o direito à educação, uma vez que impossibilita o estudo em horários noturnos, o acesso a recursos educacionais digitais e a realização de atividades escolares que dependam de energia elétrica. Quarto, afeta o direito à alimentação adequada, pois impede a conservação de alimentos, o preparo correto de refeições e o acesso a uma nutrição básica.

Por fim, viola o direito à moradia adequada, entendida nos termos do direito internacional como aquela que garante acesso a serviços públicos essenciais, incluindo a energia elétrica.

5.2 Grupos em Situação de Vulnerabilidade

A literatura enfatiza que a pobreza energética afeta desproporcionalmente grupos historicamente vulneráveis (mulheres, crianças, adolescentes), fortalecendo reivindicações por proteção constitucional direcionada e priorização na política pública. Esta dimensão de vulnerabilidade diferencial exige que as políticas públicas adotem uma

perspectiva interseccional, reconhecendo que diferentes grupos experimentam a pobreza energética de maneiras distintas.

5.3 A Justiça Energética como Paradigma Analítico

A justiça energética emergiu como um paradigma analítico e normativo que busca garantir que as questões de equidade e direitos humanos estejam no centro das decisões sobre energia. A abordagem da justiça energética considera três dimensões fundamentais:

A **dimensão distributiva**, que questiona como os custos e benefícios da energia são distribuídos na sociedade; a **dimensão procedimental**, que examina quem participa e como são tomadas as decisões energéticas; e a **dimensão do reconhecimento**, que considera como diferentes grupos e comunidades são reconhecidos e respeitados no sistema energético.

6. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Após a análise realizada, evidencia-se, no presente momento histórico, um conjunto de tensões que reconfiguram o campo dos direitos energéticos: por um lado, a necessidade de acelerar a descarbonização; por outro, a obrigação de assegurar acesso universal, contínuo e a preço módico, sobretudo a grupos vulneráveis.

Seguimos no objetivo que desenvolvem esses eixos, discutindo como combinar metas climáticas com justiça social, como internalizar riscos climáticos na regulação do setor e como o contencioso e a participação social têm moldado respostas estatais mais equitativas e eficazes.

6.1 A Transição Energética e seus Impactos Sociais

O processo de transição energética para fontes renováveis e limpas, embora necessário para a sustentabilidade ambiental, pode exacerbar as desigualdades sociais se não for adequadamente conduzido. A chamada "transição justa" reconhece que as mudanças energéticas devem ser planejadas e implementadas de forma a proteger os trabalhadores, as comunidades locais e os consumidores vulneráveis.

No contexto brasileiro, isso significa garantir que as comunidades afetadas por mudanças na matriz energética não tenham seu acesso a serviços energéticos essenciais comprometido, e que possam participar dos benefícios da nova economia energética.

6.2 A Emergência Climática e os Direitos Humanos

A crise climática representa um dos maiores desafios contemporâneos para a garantia do direito humano à energia. Aumentos extremos de temperatura, eventos climáticos intensos e alterações nos padrões de precipitação afetam diretamente a demanda e o fornecimento de energia.

Nesse contexto, a garantia do acesso a energia torna-se ainda mais crítica, particularmente para populações vulneráveis que têm menor capacidade de adaptação às mudanças climáticas. Uma abordagem de direitos humanos deve equilibrar as necessidades de acesso com as limitações ecológicas, buscando caminhos de baixo carbono que garantam energia básica evitando danos causados por projetos energéticos prejudiciais.

6.3 O Papel dos Tribunais e da Sociedade Civil

A judicialização da pobreza energética tem sido uma estratégia importante utilizada por organizações da sociedade civil para garantir o acesso a serviços energéticos

essenciais. Ações civis públicas, mandados de segurança e ações coletivas têm sido utilizados para obrigar o poder público a garantir políticas energéticas inclusivas.

A análise da jurisprudência do STJ/STF mostra que os tribunais consideram as interrupções de energia que impedem o mínimo constitucional como sujeitas à proteção defensiva, apoiando estratégias de litígio que invocam garantias do mínimo existencial.

A sociedade civil também tem desempenhado papel fundamental no monitoramento da política energética, na formulação de propostas alternativas e na mobilização popular para políticas energéticas mais justas e sustentáveis.

7. CONCLUSÕES

A presente investigação demonstrou que a pobreza energética representa uma violação sistemática de direitos humanos fundamentais que afeta diretamente a dignidade da pessoa humana e impede a concretização de direitos sociais básicos. A análise jurídica realizada evidenciou que o acesso regular a serviços energéticos essenciais constitui pré-condição para o exercício pleno da cidadania e para a realização de outros direitos fundamentais.

As políticas públicas analisadas, em especial a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos, embora representem avanços importantes, revelam-se insuficientes para enfrentar a complexidade e a magnitude do desafio da pobreza energética no Brasil. A abordagem setorial e fragmentada dessas políticas não contempla a dimensão multidimensional da pobreza energética e seus impactos transversais sobre outros direitos fundamentais.

A articulação entre direito interno e compromissos internacionais evidenciou que o Brasil possui obrigações jurídicas claras de garantir o acesso universal a serviços energéticos essenciais, não apenas como política pública, mas como dever de proteção de direitos humanos fundamentais. O framework do mínimo existencial e a doutrina constitucional brasileira fornecem base doutrinária sólida para tratar os serviços

energéticos essenciais como necessários para a realização de outros direitos fundamentais.

A justiça energética surge como paradigma necessário para orientar a formulação e implementação de políticas energéticas inclusivas e sustentáveis. A transição energética em curso representa tanto um desafio adicional quanto uma oportunidade para repensar o sistema energético sob a perspectiva dos direitos humanos e da equidade social.

O reconhecimento da pobreza energética como uma agenda de direitos fundamentais representa um passo essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde o acesso à energia seja compreendido não apenas como uma questão de política pública ou infraestrutura, mas como um direito humano fundamental inerente à dignidade da pessoa humana.

Recomenda-se, como perspectivas para investigações futuras, o aprofundamento da análise comparativa com experiências internacionais de justiça energética, o desenvolvimento de indicadores jurídicos para mensuração da violação de direitos no contexto da pobreza energética, e a formulação de propostas jurídicas-institucionais para a efetivação do direito humano à energia no ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Vitor Silva; MADRUGA, João Paulo. Fundamentos jurídico-constitucionais para o enfrentamento da pobreza energética no Brasil. **Revista Brasileira de Energia**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011**. Regulamenta o Programa Luz para Todos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7583.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010**. Institui a Tarifa Social de Energia Elétrica. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12212.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.412.433/RS (Tema 699).** Rel. Min. Herman Benjamin. 1ª Seção, julgado em 25 abr. 2018; DJe

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 714.139/SC (Tema 745).** Rel. Min. Marco Aurélio. Plenário, julgado em 18 dez. 2021; DJe 15 mar. 2022.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (ONU). **Comentário geral n. 3:** a natureza das obrigações dos Estados Partes (art. 2º, § 1º, do Pacto). 1990.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (ONU). **Comentário geral n. 4:** o direito à habitação adequada (art. 11, § 1º, do Pacto). 1991.

CUNHA, Márcia Elena de Oliveira. O afeto face ao princípio da dignidade da pessoa humana e seus efeitos jurídicos no Direito de Família. **Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM,** 12 jan. 2009. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/482/O+Afeto+face+ao+Princ%C3%ADpio+da+Dignidade+da+Pessoa+Humana+e+Seus+Efeitos+Jur%C3%ADdicos+no+Direito+de+Fam%C3%ADlia. Acesso em: 20 maio 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Observatório Brasileiro de Erradicação da Pobreza Energética – OBEPE.** Rio de Janeiro: EPE, 2025.

GE, Lina. **Human rights and access to modern energy services.** 2023. Tese (Doutorado) — [S.l.: s.n.], 2023.

GROSSMANN, Katrin; TRUBINA, Elena. How the concept of dignity is relevant to the study of energy poverty and energy justice. **Frontiers in Sustainable Cities**, v. 3, 2021.

HADIPRAYITNO, Irene. **Poverty and international human rights law.** Rochester, NY: Social Science Research Network, 2003.

JENKINS, Kirsten et al. Energy justice: a conceptual review. **Energy Research & Social Science,** v. 11, p. 174-182, 2016.

JIMÉNEZ GUANIPA, Henry. El derecho al acceso a la energía como derecho humano. **Revista da Escola Superior da PGE-SP,** v. 5, n. 1, 2014.

MAZZONE, Antonella et al. A multidimensionalidade da pobreza no Brasil: um olhar sobre as políticas públicas e desafios da pobreza energética. **Revista Brasileira de Energia,** Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 110-132, 3º trim. 2021.

MCCAULEY, Darren; HEFFRON, Raphael. Just transition: integrating climate, energy and environmental justice. **Energy Policy**, v. 119, p. 1-7, 2018.

MURARI, Kalpana. **Renewable transition to alleviate poverty in developing countries.** Rochester, NY: Social Science Research Network, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 7:** energia acessível e limpa. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/7. Acesso em: 19 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).** 1966. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). **Direito ambiental e as funções essenciais à justiça.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 55-83.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ZIMMERMANN, C. R. Social programs from a human rights perspective: the case of the Lula administration's family grant in Brazil. **Sur** – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 1, ed. esp., 2006.