

Cátedra OEI
ELENA
PISCOPIA

OEI idp

Livro 4

**TRANSIÇÃO JUSTA:
DIREITO, REGULAÇÃO
E ECONOMIA**
VOLUME II



Organização
Monica Sapucaia Machado
Gabryella Cardoso da Silva

Livro 4

**TRANSIÇÃO JUSTA:
DIREITO, REGULAÇÃO
E ECONOMIA**

VOLUME II

Cátedra OEI
ELENA
PISCOPIA

OEI **idp**



Livro 4

**TRANSIÇÃO JUSTA:
DIREITO, REGULAÇÃO
E ECONOMIA**

VOLUME II

Organização

**Monica Sapucaia Machado
Gabryella Cardoso da Silva**

Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)

Secretário Geral

Mariano Jabonero Blanco

Diretor no Brasil

Rodrigo Rossi

Coordenadora de Cooperação

Telma Texeira

Gerente de Educação

Santiago Plata

Coordenação da Cátedra OEI Elena Piscopia

Monica Sapucaia Machado

Organização da obra

Monica Sapucaia Machado

Gabryella Cardoso da Silva

Comissão Organizadora do I Concurso de Artigos Científicos

Monica Sapucaia Machado

Santiago Plata

Gabryella Cardoso da Silva

Adoración Galera Victoria

Marcos Paulo Campos Cavalcanti

Aroaldo Oliveira da Silva

Comissão Avaliadora do I Concurso de Artigos Científicos

Adoración Galera Victoria

André Pereira Reinert Tokarski

Antonio Pérez Miras

Daniela Dobre

Denise de Almeida Andrade

Eloísa María Pérez Conchillo

João Pedro Ignácio Marsillac

Jorge Luan Teixeira

Luciana da Conceição Farias Santana

Luiza Reis Teixeira

Marcos Paulo Campos Cavalcanti de Mello

Marta Lucena Pérez

Mauricio Antônio Tamer

Melina Ferracini de Moraes

Miguel José Arjona Sánchez

Monalisa Soares Lopes

Monica Sapucaia Machado

Monique Sochaczewski Goldfeld

Nadejda Rodrigues Marques

Pedro Bellentani Quintino de Oliveira

Priscila Duarte de Lira

Sandra Tavares

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Revisão

Texto Certo Assessoria Linguística

Projeto Gráfico

Bárbara Monteiro

Diagramação

Camila Provenzi e Wladimir Oliveira

Texto Certo Assessoria Linguística

Agradecimento Especial

Francisco Balaguer Callejón

Centro de Investigação de Direito Constitucional Peter Härbele

OEI

idp



OPN
OBSERVATÓRIO DA
POLÍTICA NO NORDESTE



Copyright © 2026 by Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

Grafia atualizada segundo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da OEI. Fontes de imagens e dados de gráficos e tabelas são de responsabilidade dos autores.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contido, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Impresso no Brasil – Abril de 2026.

Citação da obra:

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). **Transição justa: direito, regulação e economia.** Brasília, DF: OEI, 2026. v. 2. (Cátedra OEI Elena Piscopia).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Transição justa : direito, regulação e economia :
volume II / [organização Monica Sapucaia Machado,
Gabryella Cardoso da Silva] ; coordenação
Monica Sapucaia Machado, Rodrigo Rossi. --
1. ed. -- Brasília, DF : Organização dos Estados
Ibero-americanos, 2026. -- (Transição justa :
cátedra OEI Elena Piscopia ; 4)

Vários autores.

Bibliografia

ISBN 978-85-60226-31-3

1. Democracia 2. Direitos humanos 3. Economia
4. Regulação I. Machado, Monica Sapucaia. II. Silva,
Gabryella Cardoso da. III. Rossi, Rodrigo. IV. Série.

26-347388.0

CDD-321.8

Índices para catálogo sistemático:

1. Democracia : Ciência política 321.8

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

PREFÁCIO

A Cátedra OEI Elena Piscopia é a reafirmação da missão da OEI em promover a integração ibero-americana por meio da educação, ciência, cultura e desenvolvimento, enfatizando a defesa dos direitos humanos, da diversidade cultural das nações da região e da democracia. Seu propósito inclui capacitar pesquisadores, fomentar o conhecimento científico e o diálogo interdisciplinar e, sobretudo, criar redes de diálogo entre instituições de ensino, organizações acadêmicas e setores econômicos. Esse propósito se fundamenta na busca de resultados concretos, como os artigos que compõem esta obra, escritos por pesquisadores de diferentes regiões do país, provenientes de contextos acadêmicos, sociais e culturais diversos.

A partir dessa diversidade constroem-se as pontes necessárias à superação dos desafios para uma Transição Justa, que depende de soluções elaboradas em um diálogo plural e democrático, capaz de reconhecer que o direito não é um mero produto de relações de poder, mas uma ferramenta para a transformação e a justiça. A perspectiva plural e a democratização do conhecimento científico, duas das missões eminentes da Cátedra, nos lembram que a Transição Justa não será imposta por decreto, mas resultado de um processo coletivo, sustentado pelo diálogo entre Universidade, Estado, Mercado e sociedade.

A Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura pretendem fomentar este diálogo. Em um mundo marcado por desafios sociais e políticos, sob a égide das mudanças climáticas e, ainda, de transformações profundas de ordem tecnológica, esta obra não oferece mais um muro, mas sim aquilo que buscamos: pontes. Pontes entre disciplinas científicas, entre países, entre saberes tradicionais e inovação, entre os processos econômicos e tecnológicos globais e as particularidades locais.

As discussões desenvolvidas neste segundo volume, cuja temática é Direito, Regulação e Economia, apresentam dois pontos comuns que merecem destaque. Sem ordem de relevância, o primeiro ponto é a percepção da Transição Justa como uma questão jurídica com aspectos transversais, que se reflete nos ordenamentos jurídicos de diversos países como um desdobramento do direito ao ambiente equilibrado e preservado, bem como da própria dignidade humana, eixo estruturante do conjunto de direitos fundamentais.

Nesta obra, pode-se observar esta transversalidade em movimento na diversidade de temas: a inteligência artificial e as transformações que ela

pode oferecer, bem como o contexto da injustiça climática, o trabalho rural infantil, a justiça tributária e a administração pública como promotora de práticas ambientalmente responsáveis, ainda o ESG e a responsabilidade ambiental nas empresas, a Amazônia e os projetos REDD+, além da discussão sobre a necessidade de transformação ecológica do olhar sobre os direitos fundamentais e a democracia, na proposta ecogarantista.

O segundo ponto comum é o elo entre direito e justiça, que o coloca como mecanismo de transformação e de enfrentamento das injustiças que se apresentam como obstáculos à Transição Justa. As sociedades enfrentam, certamente, um ritmo cada vez maior de transformações culturais, econômicas e tecnológicas, marcado por processos de inovação acelerados. Contudo, mais do que as transformações esperadas do desenvolvimento científico e dos avanços técnicos, estamos todos sob a égide de mudanças climáticas oriundas de modelos econômicos e produtivos do passado, que possibilitaram a estruturação de uma economia baseada em emissões de gases que, hoje sabemos, são conexas ao efeito estufa, estimulando um aumento da temperatura média do planeta e interferindo no equilíbrio dos sistemas naturais em larga escala.

Nesse contexto, recoloca-se a clássica reflexão sobre direito e mudança social. As contribuições desta obra convergem no sentido de que o direito não deve apenas registrar transformações, mas orientar-se pela centralidade dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, preservando o núcleo inderrogável da dignidade humana diante de pressões que pretendem relativizá-la por critérios étnicos, de cidadania ou de conveniência econômica, inclusive por meio de movimentos negacionistas que rejeitam evidências científicas, tanto no campo da saúde pública quanto na compreensão transdisciplinar das mudanças climáticas de origem antropogênica.

Pensar a Transição Justa, portanto, é reconhecer a complexidade das transformações necessárias e, ao mesmo tempo, os impactos já verificados sobre a fruição de direitos fundamentais, muitos deles relacionados ao meio ambiente. A Constituição Federal explicita direitos sociais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados em seu art. 6º. Considerando, por um lado, o aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos e, por outro lado, a exigência de reorganização

das economias para incorporar o equilíbrio ambiental como dimensão indissociável do bem-estar, torna-se evidente que a crise ecológica incide, direta ou indiretamente, sobre todo o catálogo de direitos sociais, impondo desafios relevantes às instituições e ao próprio desenho regulatório.

A iniciativa do Concurso de Artigos, para além do estímulo a um diálogo plural sobre a Transição Justa, cujo êxito foi evidente, visou demonstrar que, no Brasil, há um vasto grupo de pesquisadores, em diferentes regiões e instituições acadêmicas, pensando e discutindo caminhos que resultaram em uma série de livros com textos maduros, que refletem a excelência da academia brasileira e o seu potencial no diálogo global sobre a Transição Justa. Mais do que afirmar o papel da Cátedra e da OEI em fomentar este diálogo e a produção científica, esta obra também posiciona a Cátedra como agente relevante na promoção do conhecimento, por meio do incentivo à ciência brasileira na oferta de soluções e caminhos para as sociedades ibero-americanas.

A iniciativa é um convite para que todos possamos ingressar nessa jornada não como meros espectadores, mas como participantes ativos dessa construção coletiva, conferindo ao direito humano à Transição Justa sentido concreto, vivo e transformador, capaz de orientar as sociedades rumo a novas relações entre economia, sociedade e natureza.

Rodrigo Rossi

Diretor e Chefe de Representação da Organização de Estados Ibero-Americanos OEI no Brasil. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Bacharel em Direito pela Universidade Salvador (UNIFACS), com extensão internacional da graduação pela Universidad Europea de Madrid (UEM).

APRESENTAÇÃO

A Cátedra Elena Piscopia é uma iniciativa financiada pela Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e resulta do desenvolvimento de uma pesquisa de pós-doutorado realizada na Universidad de Granada, na Espanha. A partir desse percurso acadêmico, consolidou-se uma agenda de investigação comprometida com a afirmação da transição justa como um direito humano de natureza transversal, especialmente no que se refere ao papel do direito, das instituições e da economia na reorganização das sociedades diante das transformações climáticas e tecnológicas contemporâneas.

O I Concurso de Artigos Científicos promovido pela Cátedra revelou, de forma particularmente expressiva no Eixo II – Transição Justa: Direito, Regulação e Economia, a vitalidade, a diversidade temática e a densidade analítica da pesquisa jurídica brasileira. O número elevado de trabalhos submetidos, aliado à alta qualidade acadêmica das propostas recebidas, tornou evidente que os desafios jurídicos da transição justa mobilizam um campo de pesquisa já amadurecido, plural e em franca expansão.

Diante desse cenário, a publicação deste segundo volume do Eixo II decorre de uma escolha editorial criteriosa. Em um universo altamente competitivo de submissões, os artigos aqui reunidos destacaram-se pela qualidade teórica, pela relevância dos temas abordados e pela aderência aos objetivos científicos da Cátedra Elena Piscopia, justificando sua publicação como contribuições qualificadas ao debate jurídico sobre transição justa, ainda que não integrem as primeiras posições do concurso, reunidas no Volume I deste eixo.

Este volume, portanto, complementa e aprofunda o debate inaugurado no primeiro livro do Eixo 2, ampliando o espectro de temas, abordagens e objetos empíricos analisados. Ao fazê-lo, reforça a compreensão de que a transição justa constitui um problema jurídico multifacetado, que atravessa distintos campos do direito e exige respostas normativas, regulatórias e institucionais igualmente diversas.

Os textos aqui reunidos enfrentam questões centrais da agenda contemporânea, como justiça fiscal, governança ambiental, inteligência artificial, direitos fundamentais em chave ecológica, trabalho, gênero, território, mercado de carbono, encarceramento feminino, discriminação algorítmica e governança global da tecnologia. Em comum, todos partem do reconhecimento

de que as escolhas jurídicas moldam os impactos sociais, econômicos e distributivos das transições em curso.

Ao reunir artigos que analisam experiências concretas, marcos normativos emergentes e disputas regulatórias em diferentes escalas, local, nacional e global, a obra contribui para o fortalecimento de uma pesquisa jurídica comprometida com a efetividade dos direitos humanos, com a legitimidade democrática das instituições e com a construção de modelos de desenvolvimento socialmente justos e ambientalmente responsáveis.

Este segundo volume não substitui nem replica o Volume I do Eixo II, mas decorre do reconhecimento de que as contribuições aqui reunidas não poderiam ser afastadas do debate acadêmico sem prejuízo à compreensão da complexidade que envolve a transição justa. A ampliação da coleção reflete, assim, a convicção de que a circulação qualificada do conhecimento é parte essencial da responsabilidade científica assumida pela Cátedra OEI Elena Piscopia.

É nesse sentido que este volume se coloca em circulação: como expressão do compromisso de tornar acessíveis à comunidade acadêmica e científica análises relevantes e rigorosas, fortalecendo a pesquisa jurídica crítica e ampliando o diálogo entre direito, instituições e sociedade em um contexto no qual as transformações econômicas, sociais e tecnológicas demandam reflexão aprofundada e plural.

Monica Sapucaia Machado

Coordenadora da Cátedra OEI Elena Piscopia. Doutora e Mestre em Direito Político e Econômico. Conselheira do Conselho Nacional de Educação (CNE). Coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).



SUMÁRIO

A DESIGUALDADE DE GÊNERO PRODUZIDA PELO DISCURSO JURÍDICO: UM DIÁLOGO SOBRE TRANSIÇÃO JUSTA	15
Patricia Tuma Martins Bertolin Beatriz dos Santos Funcia	
O ECOGARANTISMO: UMA INTRODUÇÃO À TEORIA ECOLÓGICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	40
Lucas Bortolini Kuhn	
CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO E TRANSIÇÃO JUSTA: NOVO PARADIGMA DE JUSTIÇA FISCAL	66
Marinina Gruska Benevides	
IA COMUNITÁRIA E TRANSIÇÃO JUSTA: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO FERRAMENTA DE JUSTIÇA CLIMÁTICA NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO	95
Brenda Medeiros Mesquita	
O TRABALHO RURAL INFANTIL: O RECONHECIMENTO NEGADO E OS RISCOS DA TRANSIÇÃO JUSTA DESADEQUADA	122
Mateus Pereira Gomes	
ESG E TRANSIÇÃO JUSTA NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS PARA UMA GOVERNANÇA INCLUSIVA	149
Gessica Moura Fonteles	
GOVERNANÇA GLOBAL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: A PRESIDÊNCIA BRASILEIRA NO BRICS E OS CAMINHOS PARA UMA REGULAÇÃO INCLUSIVA DO SUL GLOBAL	182
Giovanna Laís Duarte Viana	
O ENCARCERAMENTO FEMININO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA TRANSIÇÃO JUSTA	210
Juliana Santos Garcia Karen Machado Freire	



**REFLEXÕES SOBRE A NÃO DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTIMICA COMO
DIREITO HUMANO EMERGENTE E FUNDAMENTO DAS TRANSIÇÕES JUSTAS
NA IBERO-AMÉRICA** 226

Carolina Postigo Silva

**A TRIBUTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL: IMPLICAÇÕES
SOCIOLABORAIS E ECONÔMICAS** 257

Marcella Rocha dos Reis

AMAZONIZA-TE: TRANSIÇÃO ECOLÓGICA OU COLONIALISMO VERDE? 288

Caroline Viveiros Moura da Cruz

Antônio Fernandes Neto

Sérgio Marangoni Alves







A DESIGUALDADE DE GÊNERO PRODUZIDA PELO DISCURSO JURÍDICO: UM DIÁLOGO SOBRE TRANSIÇÃO JUSTA

Patrícia Tuma Martins Bertolin¹

Beatriz dos Santos Funcia²

Resumo: O capítulo tem como objetivo identificar o caráter diferenciador do gênero nos discursos jurídicos, que, ao mesmo tempo, cria categorias ideais de mulheres, indicando a correlação com o termo “transição justa” no âmbito do estudo dos direitos humanos. Embora a igualdade material esteja prevista na Constituição brasileira e tenha sido por considerável tempo o anseio primordial dos movimentos feministas na busca por direitos “iguais”, a desigualdade substancial permanece como realidade brasileira. As posturas críticas feministas ao Direito revelam não apenas a sua insuficiência como instrumento na busca pela igualdade, como também a sua função como estratégia diferenciadora de gênero. Nesse sentido, tendo como referencial teórico o pensamento crítico de Carol Smart, que visualiza o poder do Direito como tecnologia de gênero, o artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: “de que forma os discursos jurídicos que permeiam questões de gênero reproduzem e reforçam uma desigualdade de gênero?”. Conclui-se que os discursos jurídicos não constituem instrumentos necessariamente emancipatórios na luta pela democracia das mulheres, uma vez que possuem um papel limitado no resguardo

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade da Amazônia (1989), mestrado em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (1994) e doutorado em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (2000). Especialista em Gênero e Inclusão pela Academia de Gênero e Inclusão da OIT de Turim (2024). Atualmente é professora convidada do Instituto Avançado de Ensino Superior e Desenvolvimento Humano, membro da Associação Brasileira de Mulheres de Carreiras Jurídicas, membra – Coalizão Nacional de Mulheres e professor adjunto I da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: cidadania, igualdade de gênero, feminismos, teoria feminista, ações afirmativas.

² Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduada em Direito pela mesma instituição. Professora Convidada da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito e Processo Penal da Universidade Presbiteriana Mackenzie.



de seus direitos. Tendo como premissa de análise o tipo penal do infanticídio, percebe-se a linha argumentativa de Smart, ao evidenciar o funcionamento dos discursos jurídicos também como um diferenciador de gênero.

INTRODUÇÃO

Se as mulheres não sabem somar dois mais dois, como poderão usar um bisturi? Sua função é a maternidade, o lar. Por esse caminho, qualquer dia vão querer ser deputado, juiz e até presidente da República! Enquanto isso, estão fazendo uma confusão e uma desordem que podem terminar em desastre. Andam publicando panfletos indecentes, falam pela rádio, acorrentam-se em lugares públicos, e a polícia tem de ir lá com um ferreiro para cortar os cadeados, a fim de que sejam presas, que é como devem estar. É lamentável que haja sempre um marido influente, um juiz de poucos brios ou um parlamentar com ideias subversivas para libertá-las... Pulso firme é o que falta nesse caso.³

O livro *A Casa dos Espíritos*, da escritora latino-americana Isabel Allende, é uma obra que realiza um panorama social e político da América Latina entre as décadas de 1920 e 1970.⁴ A obra, mais que resultado da potência da literatura latino-americana, é um retrato fiel de diversos aspectos políticos, econômicos e sociais que constituíram o alicerce da desigualdade social, dentro da qual a violência de gênero impõe-se como chave de análise relevante.

Reivindicações se apresentam como sinônimos de desordem e a repressão, exclusão e violência como formas de controle social às mulheres. Denota-se a manutenção da existência de expectativas sociais de comportamentos das mulheres e da manutenção de lugares sociais, políticos e jurídicos historicamente construídos pelos e para os homens. Embora a fala do personagem da obra da escritora Isabel Allende remeta seus leitores a uma América Latina de meados do século XX, a neutralização de mulheres como sujeitos ativos de transformação política e social permanece como uma realidade brasileira, distanciando-se de efetiva e substancial igualdade estatuída na Constituição Brasileira de 1988.⁵

³ ALLENDE, Isabel. *A casa dos espíritos*. 67. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2025. p. 337.

⁴ ALLENDE, Isabel. *A casa dos espíritos*. 67. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2025.

⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

A trajetória e as dificuldades singulares vivenciadas pelas mulheres permitem refletir sobre a construção da cidadania quanto aos direitos desse grupo social, cujos percalços foram – e ainda são – superiores aos dos homens. A construção dessa “cidadania no feminino” deve possuir como base política necessária a extinção das formas de opressão, incluindo os fundamentos e as causas culturais do sexismo⁶ enquanto um sistema de dominação institucionalizado,⁷ cujas experiências demonstram a ausência de êxito em desconstituí-lo a partir de um movimento que lute, unicamente, por igualdade social de gênero, como verificado no chamado “feminismo liberal”.

A previsão expressa no texto constitucional de um dever político que erradicasse a violência contra as mulheres não foi sentida na prática. Pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) revela que, no ano de 2022, houve um aumento das formas de violência física, psicológica e sexual contra mulheres acima de 16 anos,⁸ violência consolidada devido à desigualdade de gênero. No ano de 2023, o estupro (incluindo o estupro de vulnerável) aumentou 5,3% quando comparado ao ano de 2022, tendo vitimado pelo menos 83.988 vítimas mulheres e crianças do sexo feminino,⁹ sendo, desse total, 52,2% vítimas negras,¹⁰ uma “maioria silenciosa” das formas de opressão.¹¹

Portanto, a noção liberal de igualdade foi e permanece como insuficiente para afetar as desigualdades estruturais,¹² sobretudo ao considerar discursos jurídicos que acentuam, ainda que de modo implícito, as diferenças de gênero. A institucionalização das diferenças de gênero por meio de legislações e práticas jurídicas não é recente. O paradoxo inerente às construções jurídicas que incluíam mulheres nos direitos da cidadania, de um lado, e viabilizavam sua exclusão, de outro, criando categorias diferenciadoras de mulheres,¹³ permitiu a constituição de estereótipos ou paradigmas “ideais” de mulheres. Como assinala Smart,¹⁴ a utilização do Direito em benefício “das mulheres” não capta um aspecto descoberto pela teoria feminista quanto à não problematização da lógica excludente de invocar uma categoria única de “Mulher”, assumindo uma pretensa homogeneidade na representação.

6 HOOKS, Bell. **Teoria feminista: da margem ao centro**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

7 HOOKS, Bell. **Teoria feminista: da margem ao centro**. São Paulo: Perspectiva, 2019. p. 32.

8 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 4. ed. São Paulo: FBSP, 2023. p. 8.

9 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024: ano 18**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. p. 160-161.

10 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024: ano 18**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. p. 161.

11 HOOKS, Bell. **Teoria feminista: da margem ao centro**. São Paulo: Perspectiva, 2019. p. 27.

12 SMART, Carol. **Feminism and the Power of Law**. Londres: Routledge, 1989. p. 140.

13 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. p. 49.

14 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 33.

A concepção do Direito como “técnica de controle social neutra, universal e abstrata”¹⁵ não resiste à realidade violenta de gênero também no campo e discurso jurídicos. Atualmente, está em discussão nos cenários internacional e nacional o termo “transição justa”, para designar um direito humano transversal que promova transformações econômicas, ambientais e sociais sem criar ou aprofundar desigualdades sociais e estruturais de populações vulnerabilizadas, tal como no caso da desigualdade de gênero. Assim, impactos sociais de discursos jurídicos não são neutros, afetando de maneira diferenciada grupos historicamente vulnerabilizados, entre eles as mulheres.

O artigo parte da premissa de uma reflexão crítica do Direito como instrumento para a construção de uma sociedade igualitária,¹⁶ indicando a insuficiência da retórica da previsão de direitos formais às mulheres. O objetivo geral do presente estudo é compreender como as teorias críticas do Direito, a partir de referenciais teóricos feministas, poderiam contribuir com discursos jurídicos que efetivassem uma prática social relacionada à igualdade substancial. Como objetivos específicos, o artigo busca identificar como a ausência da neutralidade jurídica pode promover e ampliar espaços de desigualdade substancial de mulheres. As conquistas de previsão formal de “direitos iguais” pela primeira onda do feminismo foram politicamente relevantes justamente por superarem uma zona de inexistência de direitos civis e políticos essenciais à limitação de abusos estatais. Contudo, concordamos com Smart¹⁷ de que a manutenção dessa mesma exigência de direitos legais reveste-se como problemática.

Em sua segunda parte, o artigo identifica a construção teórica de “tecnologia de gênero” de Carol Smart¹⁸ como um caminho possível de análise da limitação das legislações jurídicas como instrumentos de luta, pois é um mecanismo de criação de categorias diferenciadoras de gênero e de naturalização de espaços sociais destinados às mulheres, reforçando que impactos sociais e econômicos não são neutros. O terceiro e último item do artigo explora o infanticídio, tipo penal cometido exclusivamente por mulheres, e seus reflexos na fabricação da “mulher infanticida” como sujeito, reforçando a existência de uma “tutela legal sobre a gestação e a maternidade”.¹⁹ Trata-se de discurso jurídico que exemplifica a assimetria produzida pelo Direito ao não incorporar

15 RABENHORST, Eduardo Ramalho. Feminismo e Direito. *Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero*. João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 113-131, 2009. p. 114.

16 MACCISE, Regina Larrea. Feminismo(s), perspectiva de género y teorías jurídicas feministas. *Revista Derecho en Libertad*, Monterrey, p. 133-157, 2011. p. 132.

17 SMART, Carol. *Feminism and the Power of Law*. Londres: Routledge, 1989. p. 139.

18 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). *El derecho en el género y el género en el derecho*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69.

19 ANGOTTI, Bruna. *Da solidão do ato à exposição judicial*: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2023. p. 21-22.

balizas feministas. E, ao não reconhecer essas assimetrias, o Direito obstaculiza uma transição verdadeiramente justa.

A problematização do tema é representada por meio do seguinte núcleo investigativo: “de que forma os discursos jurídicos que permeiam questões de gênero reproduzem e reforçam uma desigualdade de gênero?”. O referencial teórico adotado é a tecnologia de gênero, de Carol Smart, considerando o pensamento da autora de que o Direito não é apenas reprodutor de valores e princípios masculinos, como também funciona como uma “estratégia criadora de gênero”²⁰ e produtora de diferenças de gênero em legislações destinadas às mulheres.

2 DESIGUALDADE SUBSTANCIAL JURÍDICA DE GÊNERO E A AUSÊNCIA DE NEUTRALIDADE NO DIREITO: CORRELAÇÃO COM O DIREITO HUMANO TRANSVERSAL DE “TRANSIÇÃO JUSTA”

Os contributos de teorias feministas²¹ para reflexões jurídicas são diversos, não apenas quanto à construção de teorias jurídicas que avancem em uma democracia para mulheres, mas também para debates críticos quanto ao sistema de justiça em sua composição e em seu funcionamento.²² Como acentua Placca,

20 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 41.

21 Utilizou-se a expressão no plural, pois, como ensina Rabenhorst, “o feminismo, longe de se configurar como uma postura homogênea ou estática, como poderia parecer, é na verdade um agrupamento não monolítico e extremamente dinâmico de posições que divergem, dentre muitas coisas, em relação ao sujeito feminino, às causas da subordinação das mulheres, aos espaços nos quais esta é exercida, bem como no que concerne às estratégias de superação. Não havendo, pois, um feminismo homogêneo, tampouco há uma única posição feminista sobre o direito, aliás, sequer existe acordo entre as feministas sobre o que vem a ser o direito. No entanto, mesmo não havendo consenso sobre o que é o direito, é bastante provável que exista alguma congruência entre as feministas exatamente sobre aquilo que o direito não é, isto é, uma prática social e ao mesmo tempo uma teoria, cega às questões de sexo/gênero” (RABENHORST, Eduardo Ramalho. Encontrando a teoria feminista do Direito. **Prima Facie**, Recife, v. 9, n. 17, p. 7-24, 2011. p. 16-17).

22 A disparidade de gênero na magistratura, Ministério Público e Defensoria Pública foi analisada por Castilho e Campos. Para as autoras, “Verificamos que, em todas as carreiras examinadas (Magistratura, Ministério Público e Defensorias Públicas), a desigualdade de gênero é racializada e obedece a uma ordem de gênero que mantém a hegemonia masculina branca. No âmbito dos Tribunais Superiores e na Procuradoria-Geral da República é muito baixa a participação de mulheres. Isto se deve ao critério de nomeação política dos seus integrantes, que obedece a interesses do Executivo e do Congresso Nacional, em que as mulheres também estão sub-representadas. Ou seja, os critérios políticos de escolha tendem a excluir as mulheres. Nesse sentido, a discussão feminista, por um lado, deve se preocupar com a forma de indicação de magistrados para os Tribunais Superiores e de membros do Ministério Público para a PGR e, por outro, com o aumento da representação política das mulheres. Por isso, as iniciativas institucionais de cotas ou de promoção da equidade de gênero, embora importantes, não têm sido suficientes para garantir a equidade de gênero e raça, pois, se a presença das mulheres é relevante, ela não é suficiente para que essas posições rompam com a referência nos pares masculinos, brancos e de camada média alta que, por um lado, afirma o profissionalismo (masculino) das carreiras e por outro, leva à escolha de homens brancos para os altos cargos” (CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; CAMPOS, Carmen Hein de. Representatividade de gênero e raça no sistema de justiça brasileiro. **Revista LusGênero América Latina**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 121-136, 2022. p. 132).

“o Direito como prática jurídica, através de seus atores jurídicos, tem especial dificuldade de ofertar um tratamento digno às mulheres quando elas acessam o sistema de justiça”,²³ assim como os textos jurídicos são igualmente pouco exitosos em retratar a perspectiva feminina em seu conteúdo.

Não é tarefa simples compreender de que maneira o Direito responde às questões de gênero, enquanto estrutura de poder que permeia, delimita e modula as relações e comportamentos sociais. A neutralidade e a objetividade comumente apontadas no âmbito da ciência do Direito são concepções que, em definitivo, não são aplicáveis à lógica da desigualdade de gênero. Como lembram Bertolin e Magacho Filho: “o Direito não apenas reflete as relações, como também serve de baliza às nossas relações e condições subjetivas, estando longe, portanto, de uma pretensa neutralidade ou de um mero produto das relações sociais e econômicas”.²⁴

As eventuais cisões dos movimentos feministas não desconstituem a importância de sua luta para uma sociedade livre de opressões: como nos ensina Hooks, “a luta contra a opressão sexista é de grande significado político – e não apenas para as mulheres. O movimento feminista é vital [...] para radicalizar e renovar outras lutas de libertação”.²⁵

Trazer a perspectiva da mulher para o sistema jurídico permitiu – e ainda permite – evidenciá-lo como um sistema complexo que abrange normas, doutrinas e construções teóricas, além de atores diversos. Tudo isso “é fruto de uma sociedade de gênero predominantemente masculina, tendo dificuldades claras para funcionar como um instrumento de concretização dos direitos das mulheres”.²⁶

Inserir-se aqui uma das limitações mais evidentes da primeira “onda” do feminismo, cunhada de “feminismo liberal”.²⁷ Embora o movimento tenha tido o mérito de anunciar, de modo pioneiro, a desigualdade jurídica existente entre homens e mulheres, foi limitado ao reivindicar igualdade, sobretudo quanto aos direitos civis e políticos, entre homens e mulheres. O viés trabalha com

23 PLACCA, Caroline Lopes. **A utilização de métodos feministas em juízo como meio de desvelamento das violências de gênero e garantia dos direitos das mulheres no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 20.

24 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. p. 50.

25 HOOKS, Bell. **Teoria feminista: da margem ao centro**. São Paulo: Perspectiva, 2019. p. 77.

26 PLACCA, Caroline Lopes. **A utilização de métodos feministas em juízo como meio de desvelamento das violências de gênero e garantia dos direitos das mulheres no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 17.

27 Para Cristina Jaramillo, o primeiro movimento ou grupo (“feminismos da igualdade”) remete aos séculos XIX e XX, consideravam que as mulheres seriam oprimidas porque não tinham reconhecidos os mesmos direitos dos homens. Estava relacionado ao paradigma liberal da época, cujo mote era o de “incluir as mulheres como titulares dos direitos que disfrutavam os homens”. A lacuna do pensamento liberal reside, justamente, no aspecto que a mera igualdade formal não poderia ser suficiente em sociedades com profundas desigualdades sociais, dentre as quais se insere a desigualdade de gênero (JARAMILLO, Isabel Cristina. *La crítica feminista al derecho*. In: WEST, Robin. **Género y teoría del derecho**. Bogotá: Ediciones Uniandes; Instituto Pensar; Siglo del Hombre Editores, 2000. p. 103-133. p. 104, tradução nossa).

uma ideia homogênea de mulheres, desconsiderando as realidades diversas vivenciadas pelas mulheres na época, sendo, por isso, um movimento limitado no ideal emancipatório.²⁸ Por essa razão, Smart²⁹ pontua que a unidade existente dentro do pensamento estava baseada na desconsideração de raça e classe social.

Para além disso, é preciso destacar que a construção jurídica da igualdade, assim como a própria estrutura do Direito não abrange, é “cega às questões de sexo/gênero”,³⁰ com barreiras culturais, sociais e institucionais ao rompimento da “ordem tradicional de gênero”.³¹ Considerando a realidade violenta e desigual, a simples igualdade formal de direitos ou luta por normativas específicas às mulheres não atinge uma sociedade igualitária ou menos hierarquizante, mantendo viva situação na qual “a condição de mulher continua a carregar os frutos de uma sociedade de gênero, confrontando-se com o argumento econômico e fático de que a proteção aos direitos das mulheres é garantia de desenvolvimento”.³²

Nesse contexto, é necessário revisitar as problematizações existentes em torno da pretensa igualdade prevista no texto constitucional brasileiro e a forma como a cidadania, enquanto vetor interpretativo inclusivo das mulheres, possui barreiras na própria formatação e concepção do Direito como um espaço eminentemente masculino.

A violência contra a mulher, seja ela física, psicológica, moral, sexual ou patrimonial, é colocada como um dos obstáculos à efetivação dos direitos à cidadania das mulheres, vez que o alicerce democrático é incompatível com toda forma de violência física, moral e psicológica de uma pessoa.³³ Se o Estado Democrático de Direito pressupõe a garantia de direitos e a possibilidade do seu livre exercício, por certo que a violência historicamente dirigida às mulheres obsta que as potencialidades da cidadania sejam por elas experimentadas. O cenário é agravado quando se percebe que o Direito segue operando e sendo manuseado sem a absorção das críticas propostas e anunciadas pelos movimentos feministas.

Denota-se que a violência exercida contra as mulheres fere frontalmente as conquistas da cidadania brasileira, instituídas pela ordem constitucional democrática de 1988, pois afetam diretamente sua autonomia, liberdade

28 RABEN RABENHORST, Eduardo Ramalho. Feminismo e Direito. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero**. João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 113-131, 2009. p. 114 e p. 125.

29 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 50.

30 RABENHORST, Eduardo Ramalho. Feminismo e Direito. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero**. João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 113-131, 2009. p. 17.

31 MACCISE, Regina Larrea. Feminismo(s), perspectiva de género y teorías jurídicas feministas. **Revista Derecho en Libertad**, Monterrey, p. 133-157, 2011. p. 133.

32 PLACCA, Caroline Lopes. **A utilização de métodos feministas em juízo como meio de desvelamento das violências de gênero e garantia dos direitos das mulheres no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 21.

33 MORAES, Maria Lygia Quartim de. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 495-515. p. 505.

e demais direitos. Para a efetivação da igualdade material enunciada na Constituição de 1988,³⁴ é necessária a atenção estatal à equidade de gênero, com políticas para enfrentar “os eixos centrais que constroem a desigualdade cotidianamente para romper o silêncio e a invisibilidade das vozes das mulheres”.³⁵

Para as mulheres, a garantia dos direitos da cidadania mencionados não se deu com a mesma robustez e eficácia quando comparada ao mesmo movimento destinado aos homens. Fazendo uma análise histórica da evolução da “cidadania no feminino”, Moraes³⁶ demonstra os obstáculos, os estigmas e as dificuldades enfrentadas pelas mulheres no Brasil e no mundo quanto aos seus direitos civis, políticos e sociais, em relação às conquistas masculinas. A respeito da contínua busca e luta pela cidadania das mulheres,

[...] a busca da plena cidadania, entretanto, continua em pauta. O percurso cheio de idas e vindas, os tropeços e os recuos, têm mostrado uma luta por direitos instáveis, constantemente ameaçados, como se, do fundo dos tempos históricos, mitos e estereótipos antigos teimassem em retornar, renovados a cada momento, vestidos com novas roupagens, visando assombrar as mínimas conquistas.³⁷

Importante marco brasileiro para a conquista dos direitos da cidadania das mulheres foi o período da redemocratização no Brasil, que contou com forte mobilização dos movimentos feministas quanto à participação e inclusão das mulheres nos espaços decisórios da sociedade³⁸ e para a universalização dos direitos sociais, civis e políticos.³⁹ Para Soares⁴⁰ essa mobilização se justificou pelo espaço destinado a “uma maior ação política como decorrência do imaginário social que as vê como cidadãs despolitizadas ou intrinsecamente apolíticas”. As propostas em torno das políticas de inclusão das mulheres fortalecem o processo democrático brasileiro, por meio da afirmação das

34 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

35 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ARAÚJO, Helena Romeiro; KAMADA, Fabiana Larissa. As políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero no Brasil. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 404-430.

36 MORAES, Maria Lygia Quartim de. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 495-515.

37 PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. Igualdade e especificidade. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 265-309. p. 294.

38 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ARAÚJO, Helena Romeiro; KAMADA, Fabiana Larissa. As políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero no Brasil. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 404-430.

39 MORAES, Maria Lygia Quartim de. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 495-515. p. 495.

40 SOARES, Vera. Movimento feminista: paradigmas e desafios. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 2, n. esp., p. 11-24, 1994. p. 12-13.

diferenças, que consubstanciam à igualdade, as quais, contudo, não podem se restringir a previsões normativas de caráter abstrato e acrítico.

A igualdade de gênero está, inclusive, dentro dos objetivos de desenvolvimento sustentável, no âmbito da Agenda 2030, de modo que um discurso jurídico que absorva a estrutura desigual de gênero nos discursos jurídicos. A expressão *discurso jurídico* “não se refere a falas, mas a uma forma de organizar técnicas, instituições, maneiras de conduta, modos de produção de conhecimento, as quais determinam e reforçam outros discursos”.⁴¹

A evolução das teorias feministas críticas na esfera jurídica sugere que as alterações devem se dar na própria percepção do Direito, com olhar atento às relações sociais e não tanto à norma jurídica.⁴² Não é possível pensar em justiça social ou econômica sem justiça de gênero, além de que a transversalidade dos direitos humanos exige a revisão crítica das bases discursivas do próprio Direito, que, em regra, não incorpora a estrutura desigual de dominação e poder.

Para Soares,⁴³ contribuição relevante do movimento de mulheres foi o de “evidenciar a complexidade da dinâmica social e da ação dos sujeitos sociais, revelando o caráter multidimensional e hierárquico das relações sociais e a existência de uma grande heterogeneidade de campos de conflito”. O feminismo⁴⁴ conduz a atitudes interpretativas das formas de organização da sociedade, incluindo no sistema jurídico,⁴⁵ ao evidenciar uma das mais latentes desigualdades formais e substantivas existentes.

O que se sustenta é que o Direito, ao não absorver esse movimento exegético, cujo cerne é o feminino, tem suas potencialidades reduzidas em termos de provisão de direitos e emancipação cidadã das mulheres. O resultado é que o contexto jurídico forja, não raras vezes, situações de desproteção e expansão das diferenças, ou ainda, como é analisado abaixo, reforça construções de tipos ideais do “ser mulher” e seus institutos correlacionados, como a maternidade.

Compreendida a ausência de neutralidade e objetividade no Direito e em seus institutos, moldados, ainda que implicitamente, a partir de lugares

41 BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra; TONELLI, Maria Juracy Figueiras; OLIVEIRA, João Manuel Calhau de. Teorias feministas pós-estruturalistas: contribuições para a investigação do discurso jurídico no Brasil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 74-96, 2024. p. 77.

42 RABENHORST, Eduardo Ramalho. Feminismo e Direito. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero**. João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 113-131, 2009. p. 21.

43 SOARES, Vera. Movimento feminista: paradigmas e desafios. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 2, n. esp., p. 11-24, 1994. p. 15.

44 Não se desconhecem as construções conceituais do termo as quais, inclusive, dificultam a compreensão do seu significado (MACCISE, Regina Larrea. Feminismo(s), perspectiva de gênero e teorias jurídicas feministas. **Revista Derecho en Libertad**, Monterrey, p. 133-157, 2011. p. 136-139). Aqui, o artigo se vale da aceção no singular por uma opção para maior clareza na leitura, tendo como premissa interpretativa que o termo consiste no estudo “das relações de poder entre os sexos” (*Ibid.*, p. 135, tradução nossa), sendo um relevante instrumento de crítica à estrutura e funcionamento do ordenamento jurídico brasileiro. Para Larrea Maccise, “o feminismo não é apenas uma postura descritiva das circunstâncias e causas da desigualdade e desvantagem das mulheres, senão propositiva de mudanças necessárias para modificá-las” (*Ibid.*, p. 155, tradução nossa).

45 MACCISE, Regina Larrea. Feminismo(s), perspectiva de gênero e teorias jurídicas feministas. **Revista Derecho en Libertad**, Monterrey, p. 133-157, 2011. p. 135.

sociais pré-determinados, o próximo item parte do referencial teórico de Carol Smart para, então, compreender a lacuna do olhar do feminismo existente nos discursos jurídicos selecionados como objetos de análise do presente artigo.

3 FEMINISMO E DIREITO: A “TECNOLOGIA DE GÊNERO” COMO REFERENCIAL TEÓRICO

As teorias feministas do direito são muitas, apresentando múltiplos traços quanto à metodologia e à visão do direito empregada, de modo que inexistente um consenso sobre o que viria a ser o Direito e qual seria a sua função, até mesmo pela característica do feminismo de sempre estar fragmentado.⁴⁶ De um modo geral, ditas teorias questionam a “imagem do feminino construída pela cultura patriarcal”,⁴⁷ sobretudo quanto à problematização da separação entre as esferas pública e privada.

Por “teorias feministas do direito”, o artigo compreende o conjunto de pensamentos que destacam o papel do Direito na definição da sociedade e na prescrição da mudança.⁴⁸ Uma das teóricas de fôlego dentro dessas teorias é Carol Smart, cujas reflexões evidenciaram o Direito como um espaço e discurso hegemônico, “que não só oprime mulheres, como contribui para a produção e reprodução das identidades de gênero e sexuais das mulheres”.⁴⁹ Inserido na corrente pós-moderna⁵⁰ ou pós-estruturalista,⁵¹ o pensamento de Carol Smart é caracterizado por ultrapassar as categorias de igualdade e diferença,⁵² representados pelo feminismo liberal e pelo feminismo cultural ou feminismo da diferença,⁵³ dada a característica das reflexões teóricas da

46 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 50.

47 RABENHORST, Eduardo Ramalho. Feminismo e Direito. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero**. João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 113-131, 2009. p. 124.

48 CASALEIRO, Paula. O poder do Direito e o poder do Feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. **Revista Ex Aequo**, [s. l.], n. 29, p. 39-53, 2014.

49 CASALEIRO, Paula. O poder do Direito e o poder do Feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. **Revista Ex Aequo**, [s. l.], n. 29, p. 39-53, 2014. p. 41.

50 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 67.

51 O pensamento de Carol Smart é pontuado como “pós-estruturalista” justamente pelo questionamento do Direito como estratégia criadora de gênero – produtora de sujeitos femininos – e legitimadora da desigualdade de gênero. Segundo (BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra; TONELLI, Maria Juracy Filgueiras; OLIVEIRA, João Manuel Calhau de. Teorias feministas pós-estruturalistas: contribuições para a investigação do discurso jurídico no Brasil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 74-96, 2024. p. 76), “a orientação pós-estruturalista permite indagar acerca da rigidez das categorias de reconhecimento da condição humana, sua permanência e suas referências”.

52 CASALEIRO, Paula. O poder do Direito e o poder do Feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. **Revista Ex Aequo**, [s. l.], n. 29, p. 39-53, 2014. p. 40.

53 Dita visão cultural, assim como o feminismo liberal, não está isenta de críticas. Para Cristina Jaramillo, ao reivindicar o privado como o feminino, e isto como algo valioso, se esquece [o feminismo cultural] de que o feminino tem sido construído socialmente e que as sociedades em que nos encontramos são sociedades patriarcais. O construído até o momento como feminino, então, seria o produto da opressão e por isso não poderia ser

autora de reivindicação do reconhecimento da diferença das mulheres no bojo da prática normativa e jurídica.

O esforço teórico de Smart situa a mulher dentro do discurso jurídico e analisa “a construção discursiva do sujeito jurídico” no contexto da dimensão do poder do Direito.⁵⁴ Para a autora, o direito não apenas oprime as mulheres, como as constrói, dentro de uma chave de análise denominada por Smart⁵⁵ de estratégia de produção de gênero. O discurso jurídico é construído a partir do gênero,⁵⁶ e pode ser visualizado na prática e nos textos legislativos, a partir da conformação de categorias de mulheres.

Segundo é possível constatar do pensamento de Smart, o direito é limitado para a tarefa de resolução de problemas sociais,⁵⁷ enaltecendo a lógica excludente do ordenamento jurídico à unidade de mulheres. A problemática na utilização de direitos como estratégia feminista está na simplificação das relações complexas de poder, impingindo uma percepção equivocada de que essa aquisição de direitos sanou eventuais desigualdades de poder.⁵⁸

Entretanto, não é essa a realidade prática do universo jurídico. O Direito é um discurso de poder, pautado em valores masculinos,⁵⁹ que “desqualifica a experiência das mulheres e o conhecimento feminista e que produz e reproduz as identidades genderizadas e sexuais das mulheres”.⁶⁰

Smart avança na crítica ao Direito como uma ciência e uma prática neutras ao pontuar o direito como um instrumento de poder que reforça as desigualdades de gênero e pela construção de categorias jurídicas de mulheres “ideais”. A construção discursiva da “mulher moderna” está baseada em um movimento duplo: produção discursiva de um “tipo de Mulher” e construção discursiva da “Mulher”. Segundo elucidado pela autora, “a construção discursiva (jurídica) de um tipo de Mulher poderia aludir à criminosa, à infanticida

assumido acriticamente. Ademais, ao reivindicar a diferença das mulheres e o valor do cuidado, se corre o risco de reviver os fantasmas sociobiológicos e as tendências paternalistas, e este certamente não é um risco pequeno, muito menos quando explicações biológicas assumiram um novo auge” (JARAMILLO, Isabel Cristina. La crítica feminista al derecho. In: WEST, Robin. **Género y teoría del derecho**. Bogotá: Ediciones Uniandes; Instituto Pensar; Siglo del Hombre Editores, 2000. p. 103-133. p. 118).

54 CASALEIRO, Paula. O poder do Direito e o poder do Feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. **Revista Ex Aequo**, [s. l.], n. 29, p. 39-53, 2014. p. 45.

55 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69., p. 34.

56 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. p. 63.

57 Casaleiro situa o termo “juridogenic”, dentro do pensamento de Smart, para indicar o mal que o Direito pode gerar como consequência de sua aplicação e suas operações (CASALEIRO, Paula. O poder do Direito e o poder do Feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. **Revista Ex Aequo**, [s. l.], n. 29, p. 39-53, 2014. p. 46).

58 SMART, Carol. **Feminism and the Power of Law**. Londres: Routledge, 1989. p. 144.

59 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 36-37.

60 CASALEIRO, Paula. O poder do Direito e o poder do Feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. **Revista Ex Aequo**, [s. l.], n. 29, p. 39-53, 2014. p. 51.

etc.”, enquanto a segunda expressão remete à ideia da Mulher como contraposição ao homem.⁶¹

Carol Smart⁶² exemplifica seu pensamento do direito como estratégia de criação de gênero pela institucionalização da categoria de “mãe ruim” na Inglaterra, em meados do século XVII. Um conjunto de legislações presumiam a culpabilidade das mães solteiras, induzindo e reforçando, a partir da criação dessa categoria, a definição cultural do que se entenderia pela maternidade correta, evidentemente associada à presença da figura masculina.⁶³

Nesse sentido, o Direito e seus postulados universais, como o é a pretensão neutralidade em sua estrutura e operacionalização não apenas são masculinos e sexistas, como também funcionam como *tecnologia de gênero*, ou seja, como produtores de identidades de gênero e de diferenciação de gênero:

[...] precisamos reconhecer em que medida surgiram novas maneiras de analisar o direito em circunstâncias pós-modernas. Dentro da obra feminista, isso é reconhecível em um deslocamento tendente à análise do direito como “uma tecnologia de gênero”. Este enfoque supõe o direito como um mecanismo fixador de diferenças de gênero que constrói a feminilidade e a masculinidade com modalidades opostas. Assim o direito já não é analisado como aquela que atua sobre sujeitos de um determinado gênero; pelo contrário, a lei constitui uma parte do processo de contínua reprodução da difícil diferenciação de gênero.⁶⁴

Outras legislações jogam luz à construção teórica de Smart. Na esfera do Direito do Trabalho, a legislação trabalhista da década de 1930 no Brasil que viabilizou o trabalho externos às mulheres, “trouxe consigo condicionantes que as levavam de volta ao espaço privado”, como a proibição do trabalho noturno, desenhando um modelo ideal materno, dentro do espaço materno.⁶⁵

61 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 43.

62 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 45-48.

63 Nas palavras de Smart (2000, p. 47, tradução nossa), “Claramente, a mãe solteira servia (e ainda serve) ao propósito de reforçar nossa compreensão cultural do que significa a maternidade ‘correta’. Nesse sentido, se trata de um tipo de Mulher mais que da Mulher. No entanto, ela também funciona dentro do discurso como a Mulher, porque não deixa de invocar o lugar correto do homem. Supostamente, ela se constitui em um problema porque falta a figura masculina. Então, o marido é a solução: representa a estabilidade, a legitimidade e o Domício que a ela não só lhe faltam, como se encontram invertidos”.

64 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 67.

65 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. p. 48.

A fixação do gênero em “rígidos sistemas de significados” na legislação trabalhista aferida na pesquisa de Bertolin e Magacho Filho⁶⁶ é demonstrada pela criação, por meio de institutos jurídicos, da “mãe cívica” como contraposição da “mãe pública” e, portanto, indigna.⁶⁷

Tendo como perspectiva teórica o pensamento de Smart, Bertolin e Magacho Filho⁶⁸ asseveram o Direito do Trabalho como espaço fundamental para a estabilização de determinadas características de gênero em torno de um tipo ideal de mulher, em contraposição ao “homem provedor”, reflexões que também podem ser aplicadas em outras esferas jurídicas, como proposto na seção abaixo.

Enquanto um dispositivo de poder, “o discurso jurídico consiste num sistema normativo que atua definindo subjetividades, articulado a outras tecnologias, como a mídia, a família, a religião”, de modo que “as práticas atreladas ao Direito, orientadas pelas normas de gênero que formam o seu estatuto, constituem os sujeitos, coloca-os diante de determinadas posições sociais, marcando-os com certos comportamentos”, além de papéis sociais genderizados.⁶⁹ O Direito, portanto, funciona, não raras vezes, como um instrumento que reforça os papéis sociais pela criação de categorias de mulheres, perpetuando um espaço de opressão e da desigualdade substancial.

Embora as críticas ao Direito propostas por Smart constituam relevantes elementos à reflexão, a própria autora considera como simplista o argumento de que o Direito, enquanto produto do patriarcado, dificilmente poderia ser utilizado como ferramenta para a emancipação de mulheres e para a luta contra a opressão.⁷⁰ A proposta da autora, ao invés de encará-lo em termos de “engenharia política e social”, propõe visualizá-lo, interpretá-lo e manuseá-lo como um espaço de discussão dos significados de gênero.⁷¹ Em síntese, olhar para o Direito como um local de luta e não tanto como instrumento de reforma.

66 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023.

67 Para os autores, embora os avanços no tocante às previsões trabalhistas na década de 1980, “os juristas, e, em alguns aspectos, a própria sociedade, não se desvincularam, com facilidade, da generalização da figura da ‘senhora do lar operário’, da ‘mãe cívica’, como aquela mulher com liberdade para, recebendo a proteção da lei para trabalhar, retornar ao lar no fim do expediente matutino de trabalho”, reforçando, portanto, a divisão sexual do trabalho (BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. p. 66).

68 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. p. 64.

69 BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra; TONELI, Maria Juracy Filgueiras; OLIVEIRA, João Manuel Calhau de. Teorias feministas pós-estruturalistas: contribuições para a investigação do discurso jurídico no Brasil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 74-96, 2024. p. 88.

70 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 32.

71 SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 69.

Nesse sentido, despontam discussões necessárias sobre estratégias de ensino e de aprendizagem jurídicos que tenham como alicerce teórico as teorias feministas de cunho crítico e suas dimensões de transformação, para uma formação de atores e atrizes inseridos no sistema de justiça que rompa com naturalizações comumente existentes por divisões sexuais e institutos correlatos,⁷² como o é a maternidade e a suposta inclinação natural da mulher ao cuidado.

Para Cirino e Feliciano, existe uma insuficiência no formato “liberal tradicional hegemônico” de ensino jurídico, sendo necessária a reconstrução de currículos e cultura profissional pela lente da incidência que as abordagens explícitas e implícitas sobre sexualidade e gênero que estejam compromissadas com a democracia e a justiça social em detrimento de uma maior discriminação e violências múltiplas de gênero.⁷³

Novas direções práticas no Direito podem ser observadas no Brasil e no mundo,⁷⁴ voltadas à aplicação dos institutos jurídicos pelo Poder Judiciário e demais atores e atrizes envolvidos(as) no julgamento de processos. Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expediu Recomendação que instituiu o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero, criado com o intento de orientar a magistratura para que os casos sejam interpretados “sob as lentes de gênero”.⁷⁵ Embora o documento, por si só, não possua o condão de alterar desigualdades estruturais, incluindo no campo jurídico,⁷⁶ é possível indicar

72 CIRINO, Samia Moda; FELICIANO, Julia. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero: abertura para uma mudança epistemológica no Direito e na prática jurídica no Brasil. **Direito Público**, [s. l.], v. 20, n. 106, p. 247-271, 2023. p. 265.

73 CIRINO, Samia Moda; FELICIANO, Julia. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero: abertura para uma mudança epistemológica no Direito e na prática jurídica no Brasil. **Direito Público**, [s. l.], v. 20, n. 106, p. 247-271, 2023. p. 265.

74 Novos encaminhamentos da aplicação jurídica com perspectiva de gênero não se restringem ao Brasil. No Canadá, desde 2008, foi instituído um “Tribunal de Mulheres”, denominado *Women’s Court of Canada*, atento, justamente, a ausência de efetiva igualdade substancial de direitos e de inclusão cidadã, atuando, sobretudo, em decisões cíveis. Para Buckley, a desigualdade substancial em questões de gênero – assim como outras esferas de desigualdade – permeia até o presente momento o Direito e sua aplicação, de modo que questões institucionais e processuais são redimensionadas a partir da atuação de um olhar atento às disparidades e subordinação entre grupos sociais, sem que isso a reivindicação de outros grupos sociais. A autora ensina que “O Tribunal da Mulher do Canadá é um projeto jurídico feminista que reúne acadêmicos, ativistas e litigantes para ‘reescrever’ a jurisprudência sobre igualdade da Carta Canadense de Direitos e Liberdades. Ao longo de mais de uma década, os membros desta ‘corte’ virtual reconsideraram as principais decisões sobre direitos de igualdade, proferindo julgamentos alternativos com o objetivo de articular novas concepções de igualdade substantiva na forma de julgamento. Este projeto fornece uma estrutura para explorar questões institucionais e processuais a partir de uma perspectiva feminista. Como funcionaria um tribunal se os seus objetivos fossem contribuir para a realidade vivida da igualdade substantiva para as mulheres?” (BUCKLEY, Melina. *Women’s Court of Canada Act and Rules. Oñati Socio-Legal Series*, [s. l.], v. 8, n. 9, p. 1259-1274, 2018. p. 1261, tradução nossa).

75 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), 2021. p. 14.

76 Para Cirino e Feliciano, o documento demandaria uma revisão teórica e metodológica, para a participação de outros(as) atores e atrizes envolvidos no sistema de justiça e nas faculdades de direito, incluindo grupos de pesquisa, contribuindo para uma maior legitimidade e maior efetividade de aplicação. Para uma análise das lacunas inseridas no Protocolo, conferir: CIRINO, Samia Moda; FELICIANO, Julia. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero: abertura para uma mudança epistemológica no Direito e na prática jurídica no Brasil. **Direito Público**, [s. l.], v. 20, n. 106, p. 247-271, 2023. p. 250-257.

que a potencialidade do documento está na possibilidade de inserção de uma perspectiva feminista nas decisões.⁷⁷

Placca, em sua tese de doutoramento, analisou 46 acórdãos referentes ao crime de estupro, constatando, dentre outros aspectos, que o conjunto probatório das vítimas de estupro que são levadas à juízo são tratadas como “não confiáveis”.⁷⁸ Na atuação do Poder Judiciário, para além de sua composição ser eminentemente masculina, o seu funcionamento, de igual modo, parece distante de construções teóricas e metodológicas feministas. A fundamentação jurídica, portanto, seria melhor trabalhada a partir da aplicação dos métodos feministas, conforme comprovado por Placca quanto à compatibilidade dos métodos feministas de Katharine Bartlett⁷⁹ no julgamento de casos que garantam uma perspectiva de gênero.

Na perspectiva de Smart, o discurso jurídico constrói sujeitos e naturaliza a diferença entre os sexos, de modo que os esforços dos movimentos feministas deveriam ser o de identificar e desafiar o Direito como significante do poder masculino, em detrimento de reformas legais direcionadas à igualdade.⁸⁰ Seria refletir sobre a intersecção entre gênero e Direito não tanto com um olhar voltado às reformas legislativas de suposta maior garantia de direitos de igualdade, mas sim nas brechas existentes no ordenamento jurídico e em sua aplicação quanto à efetiva luta contra a opressão vivenciada pelas mulheres nos âmbitos de trabalho, doméstico, familiar e social.

Desse modo, a construção teórica e crítica de Smart se apresenta como uma das visões do Direito como postura interpretativa, como nos lembra Larrea Maccise.⁸¹ Trata-se de uma atitude crítica olhar para o complexo ordenamento jurídico como um lugar de luta, a partir da reformulação da relação direito e gênero.⁸²

Dita postura interpretativa não se restringe ao campo dos processos judiciais. É preciso se atentar que as injustiças de gênero na operacionalização do Direito ocorrem, de igual modo, na esfera de outros poderes estatais, como é o caso do Poder Legislativo. A absorção das teorias feministas do Direito, compreendidas enquanto pensamento crítico responsável por desafiar

77 CIRINO, Samia Moda; FELICIANO, Julia. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero: abertura para uma mudança epistemológica no Direito e na prática jurídica no Brasil. *Direito Público*, [s. l.], v. 20, n. 106, p. 247-271, 2023. p. 266.

78 PLACCA, Caroline Lopes. **A utilização de métodos feministas em juízo como meio de desvelamento das violências de gênero e garantia dos direitos das mulheres no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 144.

79 BARTLETT, Katherine T. *Feminist Legal Methods*. *Harvard Law Review*, [s. l.], v. 103, n. 4, p. 829-888, 1990.

80 GARCIA, Juliana Santos. **A violência psicológica contra a mulher nas decisões do TJ/SP: a (in) aplicabilidade da teoria feminista do direito**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022. p. 29.

81 MACCISE, Regina Larrea. *Feminismo(s), perspectiva de gênero y teorías jurídicas feministas*. *Revista Derecho en Libertad*, Monterrey, p. 133-157, 2011. p. 135.

82 SMART, Carol. *La teoría feminista y el discurso jurídico*. In: BIRGIN, Haydée (comp.). *El derecho en el género y el género en el derecho*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69. p. 49.



e desconstruir categorias e institutos que embasam o pensamento jurídico ocidental,⁸³ deve impactar na própria elaboração das legislações que, como visto, não estão isentas de incorrer na conformação da “Mulher normativa”, da qual nos alerta Smart.

Lembram Baggenstoss, Toneli e Oliveira⁸⁴ da importância da utilização da linguagem para a concretização de determinados efeitos da realidade, considerando a “produção e reprodução de sentidos promovidas pelo Direito, as práticas e aplicações interpretativas alteram e reforçam o sentido de sujeito jurídico”. Nessa tarefa de reconstrução de um caminho interpretativo que tenha como base a desigualdade, o conceito teórico de tecnologia de gênero permite questionar discursos jurídicos e identificar a construção jurídica de categorias de mulheres, redimensionando também a prática jurídica e funcionamento concreto do sistema de justiça com fundamentada perspectiva de gênero.

4 DISCURSOS JURÍDICOS OPRESSORES E A CONTRIBUIÇÃO CRÍTICA DE CAROL SMART: DISCUSSÕES SOBRE O TIPO PENAL DE INFANTICÍDIO NO BRASIL E A CONCEPÇÃO DA “MATERNIDADE IDEAL”

O referencial teórico da tecnologia de gênero permite refletir sobre a produção do sujeito – no caso, sujeito no feminino – na prática e discursos jurídicos, os quais, como visto acima, não se restringem às falas, envolvendo igualmente produção de conhecimento, organização de técnicas e de instituições. Com relação às “normas de gênero”, há um direcionamento de “fazer um gênero ou outro, a partir da matriz da heterossexualidade hegemônica e da cisheteronormatividade”.⁸⁵ A construção de um sujeito no campo jurídico que se distancia de ideais igualitários e emancipatórios em termos de cidadania das mulheres, seja ao não considerar a heterogeneidade do conjunto de mulheres existentes no corpo social, seja ao, direta ou indiretamente, produzir categorias jurídicas que reforçam a existência de lugares sociais pré-delimitados às mulheres.

83 CIRINO, Samia Moda; FELICIANO, Julia. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero: abertura para uma mudança epistemológica no Direito e na prática jurídica no Brasil. **Direito Público**, [s. l.], v. 20, n. 106, p. 247-271, 2023. p. 264.

84 BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra; TONELI, Maria Juracy Filgueiras; OLIVEIRA, João Manuel Calhau de. Teorias feministas pós-estruturalistas: contribuições para a investigação do discurso jurídico no Brasil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 74-96, 2024. p. 76.

85 BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra; TONELI, Maria Juracy Filgueiras; OLIVEIRA, João Manuel Calhau de. Teorias feministas pós-estruturalistas: contribuições para a investigação do discurso jurídico no Brasil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 74-96, 2024. p. 77.

Há, portanto, vieses de produção de conhecimento e de modulação de comportamentos que permeiam o sistema de justiça e as tensões legislativas em torno das normativas direcionadas às mulheres, configurando situação de verdadeira “inserção excluída”,⁸⁶ contraproducente em termos de avanços concretos na cidadania das meninas e mulheres brasileiras. Como já acentuado no presente estudo, o ordenamento jurídico carece de uma postura crítica, como pode e deve ser entendido o feminismo, que tenha a desigualdade de gênero como elemento central de análise.

A seção acima demonstrou que a linha argumentativa e exemplificativa de Smart apresentada na seção acima não se limita ao século XVII, no contexto da Inglaterra e seus arredores, sendo referencial válido para a compreensão de alguns discursos e práticas jurídicas que apenas reforçam a resistência da efetiva incorporação da teoria feminista do Direito no âmbito do sistema de justiça, até os dias atuais.⁸⁷

É o que pode ser percebido pela criminalização do infanticídio⁸⁸ no Brasil e sua correlação com o instituto ideal da maternidade. Inserido no rol de crimes contra a vida, se contrapõe à lógica do cuidado como inerente ao “dever ser materno”.⁸⁹ Segundo o dispositivo legal, o tipo penal ocorre quando a parturiente atenta contra a vida “do(a) próprio(a) filho(a)” durante o parto ou logo após, sob a influência do estado puerperal, uma perturbação psíquica que afeta na capacidade de entendimento da parturiente. Existe um conjunto de institutos e temas que envolvem o tipo penal de infanticídio em sua interpretação e aplicação, como reprodução, gestação, parto, maternidade e gênero,⁹⁰ com importante dimensão social, pouco abarcada pelo sistema de justiça quanto ao crime de feminicídio.

A redação do tipo penal é categórica ao estabelecer o vínculo materno automático da parturiente com o(a) recém-nascido(a), estando a filiação e a gestação diretamente relacionadas na equação proposta na lógica estampada na legislação penal. Ao tornar a conduta de matar “o(a) próprio” filho(a), o texto legal atribuiu a ideia de pertencimento à gestação⁹¹ e somente a ela:

86 BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. p. 67.

87 GARCIA, Juliana Santos. **A violência psicológica contra a mulher nas decisões do TJ/SP: a (in) aplicabilidade da teoria feminista do direito**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022. p. 30.

88 O infanticídio é um crime contra a vida previsto no artigo 123 do Código Penal brasileiro, que conta com a seguinte redação: “Art. 123 – Matar, sob a influência do estado puerperal, o próprio filho, durante o parto ou logo após. Pena – detenção, de dois a seis anos” (BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940).

89 ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial**: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2023. p. 64.

90 ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial**: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2023. p. 79.

91 Interessante a observação de que o(a) “próprio(a) filho(a)” é da mulher e não do genitor. No estudo etnográfico realizado sobre o tipo penal de infanticídio, Angótti observou que a maioria dos acórdãos e casos analisados não

Mais do que considerar que há uma dimensão biológica dada – evidenciada pela gestação, o parto, os sinais identificáveis no corpo da mulher e da criança e outras informações que vão constar de depoimentos, laudos e outras peças processuais – a pautar a noção de filiação que rege o tipo penal, o texto legal determina que estes elementos pertençam de modo incontestado ao campo da biologia, construindo assim uma natureza que dá a essa relação entre dois entes, a mulher e o(a) recém-nascido(a), o caráter de filiação.⁹²

Trata-se do manuseio do ordenamento jurídico para a criminalização específica de mulheres – e de instituições relacionadas às mulheres – que conduz à criação de categorias ideais dentro desse grupo, como a maternidade, em um duplo movimento excludente e opressor. Ao considerar essa maternidade como “desviante”, promove-se a criação da categoria jurídica de uma maternidade naturalizada na sociedade.

A criminalização do infanticídio, sob uma pretensa justificativa de proteção da maternidade enquanto instituição e proteção da vida, se legitima a criação de um tipo ideal de mãe, de um modelo a ser seguido, sob pena de, em caso contrário, ser estereotipado como desviante e inadequado, ainda que tal ideia não esteja prevista expressamente. Como assinala Iaconelli, o termo *mãe* inclina-se a um “tipo preferencial de mãe”,⁹³ ou seja, aos atributos supostamente naturais das mulheres para a função materna.

Em seu estudo antropológico sobre o tipo penal do infanticídio no Brasil, ressalta Angotti que existe uma norma social onipresente e não necessariamente escrita, “identificável em expectativas, atos, políticas, palavras, discursos e leis, que define não só o que é ser mãe, mas também a boa e a má maternidade, a maternidade normal e a desviante, aquela aceita e rechaçada”⁹⁴ O próprio tipo penal, portanto, é aplicado e interpretado com base em expectativas sociais historicamente dirigidas à mulher e à “inerente”⁹⁵ inclinação desse grupo ao cuidado e à proteção.

mencionavam ou mencionavam de maneira muito superficial o genitor do(a) recém-nascido(a), naturalizando a ausência do homem no compartilhamento das responsabilidades reprodutivas. “O homem escolhe ter ‘o próprio filho’, enquanto a mulher é fadada a ele” (ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial**: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2023. p. 129).

92 ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial**: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2023. p. 125-126.

93 IACONELLI, Vera. **Manifesto antimaternalista**: psicanálise e políticas da reprodução. São Paulo: Zahar, 2023. p. 21.

94 ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial**: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2023. p. 119.

95 Usa-se o termo entre aspas para enaltecer a frequente desconsideração da dimensão social atribuída aos papéis da mulher na dicotomia público-privado, como se houvesse, efetivamente, um aspecto biológico de meninas e mulheres que determinasse, de maneira automática, a predisposição desse grupo social ao cuidado. Sobre o tema, conferir: GILLIGAN, Carol. **Joining the resistance**. Cambridge: Polity Press, 2011.

Visto sob outra perspectiva, com base na construção teórica de Smart, a argumentação é condescendente com a construção discursiva de um “tipo” de mulher normativa (criminalizada ou infanticida) em detrimento do tipo idealizado da maternidade, conduzindo a reflexões puramente biológicas sobre o vínculo materno e desmerecendo a dimensão social que envolve a temática. Embora não escrito expressamente no artigo 123 do Código Penal,⁹⁶ estabelece-se, a partir da análise do tipo penal e de sua aplicação pelos atores e atrizes do sistema de justiça, uma maternidade “desnaturada” e violada por aquelas mulheres que não atendem às expectativas sociais de reprodução. Nesse espectro, aquela mulher que não atendesse ao comportamento esperado de uma mãe seria considerada “triste, louca ou má, ou, segundo o jargão médico, deprimida psicótica ou perversa”, uma maternidade desnaturada e uma mulher incapaz de cumprir com sua “natureza materna”.⁹⁷

Em que pese uma abertura aos temas e questões de gênero no sistema de justiça e de alguns avanços obtidos com a redemocratização, percebe-se a permanência de uma resistência à efetiva incorporação das teorias críticas feministas ao Direito nos discursos e práticas, inexistindo o rompimento do alicerce opressor e desigual das relações sociais. A aplicação do Direito quanto ao infanticídio não pode desconsiderar os aspectos morais e sociais que conformam o significado da maternidade inserido no tipo penal, como sendo um instituto natural e automático da constituição de relação mãe e filho(a), decorrente do fato da mulher dar à luz o(a) recém-nascido(a).⁹⁸

Permanece, sobretudo, um olhar para o Direito como instrumento de previsão de direitos em prol de uma igualdade que não confronta as bases desiguais de gênero e raça que permeiam os discursos de poder, tal como o jurídico. Embora tenha sido valiosa a visibilidade que o movimento feminista “igualitário” forneceu à “questão da mulher”,⁹⁹ é preciso reforçar seu limite e sua insuficiência para aspectos mais complexos em torno da manipulação da construção de um sujeito feminino na estrutura de poder e de dominação existente, sobretudo frente à categoria da criminalidade feminina do infanticídio. O tipo penal em comento deve ser analisado com base na bibliografia especializada sobre o tema, que identifica outros aspectos que não puramente biológicos ou naturais para a construção de laços afetivos e de relação mãe e filho(a).

96 BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940.

97 IACONELLI, Vera. **Manifesto antimaternalista: psicanálise e políticas da reprodução.** São Paulo: Zahar, 2023. p. 52.

98 ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil.** São Paulo: Liber Ars, 2023. p. 34.

99 SOARES, Vera. Movimento feminista: paradigmas e desafios. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 2, n. esp., p. 11-24, 1994. p. 21.



O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero indica, de modo sucinto, a atenção especial de magistrados e magistradas sobre o crime de infanticídio “à influência que os estereótipos podem afetar os argumentos da acusação e da defesa e os fundamentos da decisão”, em particular quanto à compreensão do tipo penal como um reforço a conceitos envoltos em uma maternidade ideal e sadia.¹⁰⁰ Em que pese salutar referida ressalva no Protocolo, a ausência de aprofundamento sobre tema – o vínculo materno em suas dimensões sociais e sobre os elementos do tipo penal – de como o discurso jurídico punitivo em comento reforça a existência do dever ser materno constitui limitação à alteração da aplicação prática do dispositivo. Pune-se uma categoria específica de maternidade, que destoa com aquela desenhada como padrão, resultante de dotes naturais.

Assenta-se que a construção da prática jurídica, legislativa e social não pode prescindir de uma base teórica crítica – como a “tecnologia de gênero” –, sob pena da manutenção de uma base de poder calcada na dominação. Como pontua Hooks,¹⁰¹ a força vital e revolucionária do movimento feminista depende de um trabalho de reformulação teórica e redefinição de novos caminhos, a ser exercido por homens e mulheres. Novos caminhos e reflexões teóricas e práticas devem perpassar pelos contextos legislativo e jurídico no país, enquanto expressões de poder: a estratégia é, invariavelmente, refletir sobre o ordenamento jurídico a partir da elaboração de uma teoria feminista do direito que não se restrinja à igualdade social de gênero e se oponha à opressão sexista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar nos feminismos e sua correlação com o Direito é um exercício em permanente construção, considerando a permanência da desigualdade de gênero sob a qual se assenta a estrutura política, social e jurídica brasileira. Reformas pontuais de inclusão de direitos e inclusão da questão de mulheres nas normativas brasileiras não podem ser consideradas como efetivamente “reformistas”, no sentido da alteração do alicerce de dominação que violenta e exclui as mulheres das esferas de decisão.

As teorias feministas do Direito fornecem um caminho de visibilidade de pautas feministas, pois são propositivas quanto à necessidade de mudança

100 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), 2021. p. 90.

101 HOOKS, Bell. **Teoria feminista: da margem ao centro**. São Paulo: Perspectiva, 2019. p. 236.

da situação jurídica das mulheres. Não há, portanto, qualquer neutralidade nas atividades e práticas jurídicas e legislativas que constroem sujeitos femininos.

Contudo, importante vertente crítica desponta com Carol Smart e em sua construção teórica da *tecnologia de gênero*, que desnuda aspectos latentes do discurso jurídico como construtor de desigualdades, como produtor de gênero e que, por isso, acaba por manter as relações de desigualdade. Foi trabalhado o discurso jurídico em torno da construção da “mulher infanticida”, com base no tipo penal em vigor no Brasil, e a maneira pela qual é inerente a associação com um dever ser materno ideal e natural. Ou seja, a maneira como o tipo penal do infanticídio pune uma maternidade desviante e fora dos padrões ideais calcados em expectativas sociais da maternidade, um papel natural da mulher, a partir de um vínculo biológico e automático do vínculo materno.

Portanto, parte-se da premissa da limitação do Direito como mecanismo efetivo na construção de uma sociedade igualitária, justamente por serem identificáveis construções jurídicas e culturais de mulheres. Discursos jurídicos são elaborados e operacionalizados a partir da não absorção dos esforços feministas e das críticas tecidas, que demonstram um sistema de justiça distante dos movimentos feministas e da consolidação de uma democracia para mulheres.

As práticas culturais de desvalorização do feminino ecoam nos discursos jurídicos ao indicar modelos ideais de maternidade, ao reforçar o espaço doméstico como eminentemente feminino, ao desconsiderar violências sofridas pelo funcionamento do sistema de justiça e ao criminalizar condutas femininas sob pretensa justificativa protetiva. Enfim, a exclusão das mulheres na consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, e o tratamento criminal e a violência como respostas estatais e sociais à desigualdade de gênero.

A incorporação, em definitivo, da construção “tecnologia de gênero” permite identificar falhas nos discursos jurídicos que se distanciam de uma lógica inclusiva e não cidadã. A percepção da construção de gênero, pelos atores que conformam a produção das normativas e sua aplicação, apresenta-se como necessária para a tarefa da desconstrução da “mulher normativa”, repudiada por Smart.

Conclui-se que existe uma ausência de compromisso institucional e institucionalizado que inviabiliza uma sociedade igualitária com perspectiva de gênero. Pensando nos desafios e debates contemporâneos sobre transição justa, enquanto elemento essencial às transformações que não fomentem a desigualdade, a sua atenção para a promoção de políticas públicas atentas à perspectiva de gênero viabilizam a transição para uma sociedade com equidade de gênero, em atenção, igualmente, à igualdade substancial de gênero enquanto objetivo internacionalmente colocado.

É dizer: os discursos jurídicos não contemplam as desigualdades sociais, como a desigualdade de gênero, o que é potencializado por perspectivas críticas que iluminam o próprio papel do Direito como reprodutor das diferenças de gênero, a partir da construção de paradigmas femininos ideais. Sob o pretenso discurso da proteção, reside a construção jurídica de uma exclusão, como visualizado no discurso jurídico que envolve o tipo penal do infanticídio no Brasil. Assim, a transição para a equidade de gênero perpassa, igualmente, pela análise crítica e com perspectiva de gênero dos discursos jurídicos.

REFERÊNCIAS

ALLENDE, Isabel. **A casa dos espíritos**. 67. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2025.

ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial**: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2023.

BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra; TONELLI, Maria Juracy Filgueiras; OLIVEIRA, João Manuel Calhau de. Teorias feministas pós-estruturalistas: contribuições para a investigação do discurso jurídico no Brasil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 74-96, 2024. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1918>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BARTLETT, Katherine T. Feminist Legal Methods. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 103, n. 4, p. 829-888, 1990. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1119&context=faculty_scholarship. Acesso em: 2 mar. 2026.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ARAÚJO, Helena Romeiro; KAMADA, Fabiana Larissa. As políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero no Brasil. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 404-430.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MAGACHO FILHO, Murilo Riccioppo. O Processo de Regulamentação do Trabalho Feminino no Brasil à Luz da Teoria de Carol Smart: o direito como tecnologia de gênero. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 45-72, 2023. Disponível em: <https://unichristus.emnuvens.com.br/opiniaojuridica/article/view/4350>. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 9 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.

BUCKLEY, Melina. Women's Court of Canada Act and Rules. **Oñati Socio-Legal Series**, [s. l.], v. 8, n. 9, p. 1259-1274, 2018. Disponível em: <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/963>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CASALEIRO, Paula. O poder do Direito e o poder do Feminismo: revisão crítica da proposta teórica de Carol Smart. **Revista Ex Aequo**, [s. l.], n. 29, p. 39-53, 2014. Disponível em: <https://exaequo.apem-estudos.org/artigo/29-o-poder-do-direito-e-o-poder-do-feminismo-revisao-critica-da>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; CAMPOS, Carmen Hein de. Representatividade de gênero e raça no sistema de justiça brasileiro. **Revista IusGênero América Latina**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 121-136, 2022. Disponível em: <https://revistausgenero.com/index.php/igal/article/view/9>. Acesso em: 2 dez. 2024.

CIRINO, Samia Moda; FELICIANO, Julia. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero: abertura para uma mudança epistemológica no



Direito e na prática jurídica no Brasil. **Direito Público**, [s. l.], v. 20, n. 106, p. 247-271, 2023. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/7137>. Acesso em: 13 jan. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**: ano 18. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163afo>. Acesso em: 28 nov. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 4. ed. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/b04fc1a7-990f-4875-8e8c-f34a377b2b83>. Acesso em: 30 nov. 2024.

GARCIA, Juliana Santos. **A violência psicológica contra a mulher nas decisões do TJ/SP**: a (in)aplicabilidade da teoria feminista do direito. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/da4430a4-9a48-43c1-8564-5e6933edadd9>. Acesso em: 28 nov. 2024.

GILLIGAN, Carol. **Joining the resistance**. Cambridge: Polity Press, 2011.

HOOKS, Bell. **Teoria feminista**: da margem ao centro. São Paulo: Perspectiva, 2019.

IACONELLI, Vera. **Manifesto antimaternalista**: psicanálise e políticas da reprodução. São Paulo: Zahar, 2023.

JARAMILLO, Isabel Cristina. La crítica feminista al derecho. In: WEST, Robin. **Género y teoría del derecho**. Bogotá: Ediciones Uniandes; Instituto Pensar; Siglo del Hombre Editores, 2000. p. 103-133.

MACCISE, Regina Larrea. Feminismo(s), perspectiva de género y teorías jurídicas feministas. **Revista Derecho en Libertad**, Monterrey, p. 133-157, 2011. Disponível em: <https://apmj.pt/files/92/Teoria-Feminista-do-Direito/11/FeminismoS-Perspectiva-de-Genero-y-Teorias-Juridicas-Feministas.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 495-515.

PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. Igualdade e especificidade. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 265-309.

PLACCA, Caroline Lopes. **A utilização de métodos feministas em juízo como meio de desvelamento das violências de gênero e garantia dos direitos das mulheres no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/9fa9d6d1-a530-4562-bfee-ca39b6798434>. Acesso em: 2 nov. 2024.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. Encontrando a teoria feminista do Direito. **Prima Facie**, Recife, v. 9, n. 17, p. 7-24, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/9871>. Acesso em: 6 out. 2024.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. Feminismo e Direito. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero**. João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 113-131, 2009. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/6141/3404>. Acesso em: 19 mar. 2026.

SMART, Carol. **Feminism and the Power of Law**. Londres: Routledge, 1989.

SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée (comp.). **El derecho en el género y el género en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000. p. 31-69.

SOARES, Vera. Movimento feminista: paradigmas e desafios. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 2, n. esp., p. 11-24, 1994. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16089>. Acesso em: 14 nov. 2024.





O ECOGARANTISMO: UMA INTRODUÇÃO À TEORIA ECOLÓGICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Lucas Bortolini Kuhn¹⁰²

Resumo: O ecogarantismo é uma abordagem teórica que visa conectar o pensamento sobre os direitos fundamentais e as instituições que devem concretizá-los ao pensamento ecológico, em especial à ecologia política. Considerando a centralidade e a urgência da crise ecológica, e sua conexão às sociedades e sua forma de relação com a natureza, o ecogarantismo propõe colocar ao centro do pensamento jurídico a investigação sobre o papel do direito na operacionalização destas relações. Este artigo tem por objeto introduzir o pensamento ecogarantista a partir de sua teoria ecológica dos direitos fundamentais, apresentando-a em dois âmbitos: (a) uma teoria normativa dos direitos fundamentais e (b) uma teoria ecossociojurídica dos direitos fundamentais. Seu problema fundamental é o desenvolvimento e apresentação destas teorias para, então, explorar como um repensar ecológico dos direitos fundamentais pode contribuir para uma transição justa, superando as relações atuais entre direito, sociedade e ambiente que produziram desequilíbrio climático, extinção de espécies e deterioração dos ecossistemas, da água, do ar e do solo. Sua conclusão central é a de que é urgente superar a noção de que os problemas ambientais se restringem à (in)efetividade dos mecanismos jurídicos que compõem a legalidade ambiental, sendo urgente observar a crise ecológica como uma função das relações entre sociedade e ambiente que se situam na economia lícita, operacionalizada pelo direito. Assim, o ecogarantismo coloca ao direito a possibilidade necessária de pensar o equilíbrio ecológico como um

102 Mestre e Doutor em Direito e Sociedade pela Universidade La Salle. Especialista em Advocacia para o Direito Ambiental e a Sustentabilidade. Bacharel em Direito. Pesquisador Bolsista FAPERGS. Vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Sociedade da Universidade La Salle como Pesquisador em Estágio Pós-Doutoral, sob supervisão da Profa. Dra. Paula Pinhal de Carlos, pesquisando justiça climática. Advogado.

direito transversal e a ciência jurídica como parte de um movimento sociopolítico de transformação ecojurídica.

INTRODUÇÃO

A urgência da crise ecológica se traduz, cada vez mais, em uma necessidade de pensamento crítico sobre as relações entre a sociedade e o ambiente, o que inclui também o questionamento sobre o papel do direito enquanto regulador destas relações, considerando o seu papel eminente no funcionamento da economia e a transformação do segundo pós-Guerra, inaugurada na figura dos direitos humanos e concretizada nas democracias constitucionais que os homenageiam ao terem por alicerces direitos fundamentais com força normativa, insuprimíveis e universais.

O ecogarantismo visa avançar na direção desta demanda, que se traduz como a grande questão social a ser pensada, justamente, por uma ciência jurídica que deve refletir sobre o presente e o futuro de um constitucionalismo pautado pela garantia de direitos fundamentais ameaçados pela crise ecológica para além das falhas estruturais que já permitem afirmar, como fez Ferrajoli¹⁰³ há mais de duas décadas, que o estado constitucional e o projeto do constitucionalismo do segundo pós-Guerra estão em crise.

Este artigo, dividido em três momentos, apresenta o ecogarantismo como perspectiva teórica oriunda do diálogo entre o garantismo e a ecologia política. Sua ênfase é na exposição da teoria garantista dos direitos fundamentais, que se divide em duas: uma normativa e outra ecossociojurídica. A primeira, a ser discutida na segunda seção do texto, discute as repercussões de um repensar ecológico da teoria garantista dos direitos fundamentais, reconstituindo a divergência de modelo entre o constitucionalismo garantista e o principalista ou argumentativo.

A segunda, a ser discutida na terceira e derradeira seção do texto, discute a teoria ecossociojurídica dos direitos fundamentais, delineando o ecogarantismo como um ecoconstitucionalismo popular e situando o redesenho ecológico da democracia constitucional a partir da interpretação dos direitos fundamentais como potenciais instrumentos de resistência às ecojuridicidades produtoras de desequilíbrio ecológico em escala sem precedentes.

Antes disto, o primeiro momento introduz o ecogarantismo discutindo seus aspectos teóricos principais e, em especial, aqueles mais relevantes à

103 FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: La ley del más débil*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004. p. 16.



discussão sobre direitos fundamentais, onde se insere a discussão do trabalho. O problema de pesquisa é discutir e apresentar quais redesenhos e possibilidades um diálogo com a ecologia política pode apresentar à teoria dos direitos fundamentais, considerando-se a crise climática e a urgência de uma transformação na relação entre sociedade e ambiente.

O pressuposto sociojurídico está expresso, dentre outras coisas: (1) na necessidade de uma transição justa rumo a uma economia neutra ou negativa em emissões de carbono; (2) na atenção à extinção em massa de espécies e perda de biodiversidade; e (3) na transformação das práticas econômicas em relação ao tratamento de resíduos, à poluição e à preservação da água, do ar e do solo. O ecogarantismo visa traduzir a crise ecológica em seus variados prismas em uma transformação crítica e ecológica da ciência jurídica, desenhada ao redor do direito fundamental ao ambiente equilibrado e, redesenhando, também, a relação da ciência jurídica com os direitos fundamentais e com o constitucionalismo.

2 ECOGARANTISMO: UMA INTRODUÇÃO

O pensamento garantista pode ser prestigiado por inúmeros avanços, mas sua inovação com maiores repercussões é a legitimidade do Estado como o problema teórico central da ciência jurídica. É a legitimidade, em sua acepção garantista, que transforma a ciência jurídica em dois dos seus ângulos mais relevantes e estruturais: (1) a postura científica dos juristas em relação ao direito positivo, a qual deixa de ter por norte a avaloratividade que, como descreve Bobbio,¹⁰⁴ marca a história do juspositivismo moderno; e (2) a forma como a ciência jurídica concebe a política e sua relação com o direito, observando a passagem do estado legislativo de direito, das democracias formais, ao estado constitucional de direito e suas democracias substanciais. Como refere Cademartori¹⁰⁵:

Em nível epistemológico, essa teoria embasa-se no conceito de *centralidade da pessoa*, em nome de quem o poder deve constituir-se e a quem deve este servir. Esta concepção instrumental do Estado é rica em consequências, tanto como teoria jurídica quanto visão política, dado que as mesmas

104 BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**: Lições de Filosofia do Direito. São Paulo: Ícone, 1995. p. 135.

105 CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. 3. ed. Florianópolis: Emals, 2023. p. 73.

veem o Estado de Direito como artifício criado pela sociedade, que é logicamente anterior e superior ao poder político.

Sendo o Estado condicionado a legitimar-se perante as pessoas através da significação prática dos direitos fundamentais e de seus limites e vínculos, que são ecos jurídicos internos dos direitos humanos positivados no plano internacional no segundo pós-Guerra e que se materializam em todas as cartas constitucionais produzidas desde então, isto se traduz em mudanças estruturais não apenas no direito, com a renovação de uma condição substancial para a validade das normas, mas na vinculação da política, que agora deve produzir normas nos limites não apenas procedimentais, mas substanciais, dos direitos fundamentais positivados.¹⁰⁶

As margens de ilegitimidade dos estados, que nunca são plenamente suprimíveis porquanto sempre restam espaços de ineficiências e de novas demandas referentes à garantia de direitos fundamentais, transformam a democracia ao transformar a relação entre política e direito típica da modernidade jurídica. Onde antes poderia se falar em um “nexo genético”¹⁰⁷ entre direito e política, onde o primeiro seria a linguagem que a segunda utilizava para se expressar, há uma definição jurídica de quais procedimentos seguir (quem decide e como decide) e também dos limites substanciais ao que pode ser produzido (sobre o que se pode ou não se pode decidir), criando esferas do decidível e do indecidível que refletem uma democracia que não é somente formal, e onde mesmo as maiorias eventuais estão sujeitas aos limites dos direitos fundamentais.¹⁰⁸

Contudo, o que o ecogarantismo apresenta é um aprofundamento ecológico do pensamento garantista na direção da consideração do equilíbrio ambiental como um problema que sinaliza a necessidade de uma transformação paradigmática da forma como a ciência jurídica pensa as relações entre direito, sociedade e ambiente. O que se propõe, essencialmente, é um redesenho teórico a partir de uma leitura ecológica dos significados e alcances do direito ao ambiente equilibrado e preservado num horizonte de crise ecológica, expressa não apenas em ecojuridicidades que consistem em violações à legalidade ambiental, mas também naquelas que refletem o funcionamento da economia lícita, cuja transformação é a tarefa central.

O ecogarantismo, assim, propõe a urgência de uma transformação ecológica da ciência jurídica, pautada no reconhecimento de que a tarefa de

106 FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*. 2. Teoria della democrazia. Bari: Laterza, 2007. p. 14.

107 FERRAJOLI, Luigi. *Constitucionalismo más allá del estado*. Madrid: Trotta, 2018. p. 61.

108 CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. 3. ed. Florianópolis: Emais, 2023. p. 40.



uma transição justa, na direção de uma relação equilibrada entre sociedade e ambiente, passa por uma transformação do papel do direito que requer também a transformação da ciência jurídica, incluindo tanto a forma como ela enxerga e teoriza o direito quanto a forma como ela entende a relação entre direito e política, e o papel do pensamento jurídico crítico diante da crise ecológica, cuja urgência se manifesta no desequilíbrio climático, na perda de biodiversidade, na poluição e que resultam em uma pressão cada vez maior sobre os ecossistemas nos quais vivem todas as formas conhecidas de vida, colocando a garantia do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e preservado, que espelha o direito humano ao ambiente afirmado na esfera jurídica internacional, ao centro de uma ciência jurídica ecológica.

3 UMA TEORIA NORMATIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Várias formas de teorizar os direitos fundamentais são possíveis, e o ecogarantismo conta com duas teorias distintas que discutem direitos fundamentais sob perspectivas diferentes. Alexy enumera alguns exemplos de ângulos possíveis:

Teorias históricas, que explicam o desenvolvimento dos direitos fundamentais, teorias filosóficas, que se empenham em esclarecer seus fundamentos, e teorias sociológicas, sobre a função dos direitos fundamentais no sistema social, são apenas três exemplos.¹⁰⁹

O quarto exemplo, no qual se encaixa tanto a teoria de Alexy quanto a primeira das duas teorias ecogarantistas, contêm as teorias jurídicas sobre a normatividade dos direitos fundamentais, herdeiras de concepções distintas do direito e, conseqüentemente, do constitucionalismo.

Com Bobbio,¹¹⁰ pode-se adequadamente posicionar a discussão sobre acepções jurídicas dos direitos fundamentais como uma discussão própria à teoria do direito, um ramo povoado por discussões filosóficas tocadas majoritariamente por juristas e que discute a natureza das normas, seu conceito de validade e sua estrutura normativa. O histórico das discussões sobre teoria do direito, já discutido anteriormente, não precisa ser reconstruído, mas é

109 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 31.

110 BOBBIO, Norberto. *Jusnaturalismo e positivismo jurídico*. São Paulo: UNESP, 2016. p. 62-63.

importante reiterar o papel central que a relação entre direito e moral ocupou na discussão entre positivismo jurídico moderno e jusnaturalismo moderno. A discussão histórica foi habilmente sintetizada por Bobbio,¹¹¹ que denota que o jusnaturalismo é a postura jusfilosófica que opõe ao direito positivo um critério de valoração externo (a justiça, simbolizada no direito natural como critério objetivo de valoração do direito posto pelo estado), e funciona melhor como uma ideologia jurídica do que, propriamente, como uma teoria do direito enquanto sistema de teses que explicam o seu funcionamento e fornecem ferramentas para a sua operação e sistematização, papel mais adequadamente ocupado pelo positivismo jurídico moderno.

A partir das circunstâncias sociopolíticas do segundo pós-Guerra, entretanto, como já observado antes, a discussão da teoria do direito sobre a melhor forma de conceituar o direito, que havia sido decididamente vencida pelo positivismo jurídico moderno, foi reaberta. Ferrajoli¹¹² adequadamente situa que, ao longo das últimas décadas do século XX, a disputa foi reaberta entre o positivismo jurídico moderno (ou paleojuspositivismo) e o neoconstitucionalismo, um conjunto de disposições e posturas teóricas com pretensões pós-positivistas e que confiavam na negação da desconexão empírica entre direito e moral como fundamento da ciência jurídica como o alicerce para enfrentar deficiências não apenas da teoria do direito do positivismo jurídico moderno, mas, especialmente, da cultura jurídica que o orbitava e que tendia à relativização das transformações estruturais propostas pelo constitucionalismo jurídico com a figura dos direitos fundamentais que tomaram as cartas constitucionais a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

Alexy,¹¹³ o grande expoente desta vertente teórica neoconstitucionalista, fundamenta a sua construção em uma observação de que a separação entre direito e moral não seria uma abordagem suficientemente explicativa porque a interpretação e aplicação dos direitos fundamentais pelo Tribunal Constitucional Alemão era abordada a partir de outra concepção teórica que incluía uma dimensão substantiva na fundamentação das decisões, arguida sob a ótica de uma ideia de justiça na interpretação e aplicação do direito como algo objetivamente possível a partir da figura dos direitos fundamentais. Alexy¹¹⁴ chega a esta conclusão a partir da análise da jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, que lidava com arguições especialmente sobre o direito positivo produzido durante o período nazista, cujos conteúdos eram questionados diante da nova ordem constitucional.

111 BOBBIO, Norberto. *Locke e il diritto naturale*. Torino : G. Giappichelli, 2017. p. 2 *et seq.*

112 FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y proyecto político. Trotta: Madrid, 2014. p. 22.

113 ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 25.

114 ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 8-9.

Para Alexy,¹¹⁵ a partir da observação do tratamento institucional que a realidade do constitucionalismo rígido produziu na Alemanha, a tese da separação entre direito e moral se mostrou pouco apta a explicar a realidade. Da realidade, ao contrário, ele extrai a base para uma outra interpretação, alternativa ao positivismo jurídico: a de que o constitucionalismo rígido é a conexão entre o direito e a moral, num sentido múltiplo. O primeiro é a afirmação de que os direitos fundamentais são aspectos insuprimíveis e condicionantes da integralidade do funcionamento dos estados constitucionais, significando, ela mesma, a conexão entre direito e a moral na forma dos direitos fundamentais. Observa-se, junto com Ferrajoli,¹¹⁶ que o neoconstitucionalismo assume esta conexão não como a entrada de uma moral específica, mas da moral como uma coisa única, tornando os conteúdos de justiça que permeiam os direitos fundamentais não apenas direitos positivos afirmados e reconhecidos, mas verdadeiros. Isso posto no sentido de uma ideia universal de justiça afirmada como conexa ao direito, interpretado por Alexy,¹¹⁷ como a pretensão de correção moral ou justiça que seria intrínseca aos ordenamentos propriamente jurídicos, que não podem ser injustos sob pena de não serem, assim, jurídicos.

Outro sentido é precisamente o observado por Alexy¹¹⁸ que é aquele das práticas interpretativas onde essa pretensão de correção moral dos estados constitucionais deve, em sua visão, se concretizar. Partindo do pressuposto de que, a partir dos direitos fundamentais, todos os ordenamentos formulam pretensões à justiça, a sua interpretação e aplicação deve ser uma prática fundamentada na conexão entre o que o direito é (com um papel ainda relevante do direito positivo) e o que ele deve ser (a justiça cuja medida se realiza na interpretação e aplicação através de um método argumentativo racional¹¹⁹).

O garantismo, entretanto, formula uma concepção jurídica distinta de direitos fundamentais. Como já reiterado anteriormente, no garantismo os direitos fundamentais são interpretados como um reforço da separação entre direito e moral, que se plasma na aceção de uma autonomia recíproca entre as duas esferas que garante tanto a normatividade plena dos direitos fundamentais quanto a esfera plural e dissente da moral, cuja colonização pelo direito é um dos aspectos da crise das democracias constitucionais, observando-se que o discurso neoconstitucionalista da jurisdição como atividade que conecta o direito à justiça fundamenta também uma percepção com pendores antidemocráticos, legitimando uma expansão da atividade interpretativa às esferas típicas

115 ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 43.

116 FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos**: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y proyecto político. Trotta: Madrid, 2014. p. 100.

117 ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 43.

118 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 76.

119 ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 9.

da produção legislativa e deslegitimando o dissenso necessário ao afirmar a jurisdição fundamentada na argumentação neoconstitucionalista como justa.¹²⁰

Em sua base, os direitos fundamentais são uma categoria especial de situações jurídicas, conferidas por normas de direito positivo com titulares que são pessoas naturais, cidadãos, juridicamente capazes ou não.¹²¹ Em sua estrutura, são diferenciados pela indisponibilidade e a universalidade de sua titularidade, bem como pela imprescritibilidade e a inalienabilidade,¹²² no que diferem integralmente de direitos patrimoniais caracterizados pela alienabilidade, pela titularidade exclusiva, pela disponibilidade e pelo caráter prescritível.¹²³ Trata-se, como alerta Ferrajoli,¹²⁴ de uma definição formal dos direitos fundamentais que discute a estrutura dos direitos fundamentais independentemente de quais sejam aqueles direitos fundamentais efetivamente positivados em cada carta constitucional.

No ponto formal e estrutural, não existem divergências entre o ecogarantismo e o garantismo em relação aos direitos fundamentais, no que, portanto, não se pode dizer que há propriamente uma teoria ecogarantista formal dos direitos fundamentais, sendo a forma dos direitos fundamentais do ecogarantismo precisamente aquela afirmada no pensamento garantista. A acepção jurídica de direitos fundamentais que o ecogarantismo introduz, entretanto, é outra: uma teoria do significado ecojurídico dos direitos fundamentais para a democracia constitucional.

3.1 Os direitos fundamentais e suas juridicidades sob dois modelos de constitucionalismo

Um primeiro aspecto de uma teoria jurídica dos direitos fundamentais é a definição de sua estrutura que permite a identificação dos direitos fundamentais positivados em cada ordenamento jurídico. Contudo, o trabalho teórico mais relevante de uma teoria jurídica dos direitos fundamentais é teorizar as repercussões jurídicas dos direitos fundamentais identificados que, como se pode perceber nas divergências entre teorias constitucionais distintas, marcam modelos

120 KUHN, Lucas Bortolini. **Da separação à autonomia recíproca entre Direito e Moral**: o constitucionalismo garantista e a jurisdição constitucional democrática. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito e Sociedade, Universidade La Salle, Canoas, 2019. p. 65-66.

121 FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto. Bari: Laterza, 2007. p. 726-727.

122 FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto. Bari: Laterza, 2007. p. 759.

123 CADEMARTORI, Sergio. **Estado de direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. 3. ed. Florianópolis: Emais, 2023. p. 30-31.

124 FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto. Bari: Laterza, 2007. p. 752.

muito distintos de constitucionalismo, aqui entendido como uma teoria jurídica do estado constitucional, incluindo também a democracia constitucional.

Primeiramente, o modelo neoconstitucionalista, também referido como principialista ou jusnaturalista, que trabalha a partir de uma distinção entre regras e princípios.¹²⁵ Neste modelo, os direitos fundamentais representam a pretensão de justiça (correção moral) dos ordenamentos jurídicos, que deve ser considerada para uma interpretação coerente com a pretensão de justiça. A partir de uma leitura da história de uma corte constitucional em embate com um ordenamento jurídico construído sob o nazismo, a perspectiva dominante é a da injustiça extrema que não pode perseverar, atribuindo-se o papel deste enfrentamento às cortes diante da realidade da atuação do Tribunal Constitucional Alemão para declarar a inconstitucionalidade de várias partes do direito positivo alemão.

A problemática democrática, neste modelo, não ocupa grande papel, já que os direitos fundamentais são percebidos em um contexto específico que é o da Alemanha do segundo pós-Guerra. Neste local histórico e geográfico, o contexto da constitucionalização é o da implementação de um controle judicial sobre o direito já vigente, sendo menores as preocupações com o direito a ser produzido sob a égide da nova democracia constitucional. Sendo central a preocupação com a força normativa dos direitos fundamentais em um sentido jurisdicional, ficou em segundo plano o aspecto democrático e a questão representativa, o que gerou críticas posteriores quando da consolidação de uma alternativa garantista ao constitucionalismo principialista. Ferrajoli¹²⁶ argumenta que o constitucionalismo principialista, ao defender a argumentação a partir da distinção entre regras e princípios enfraquece a normatividade dos direitos fundamentais e subverte a fonte de legitimidade da jurisdição.

Isto se dá em virtude de que a diferente estrutura normativa entre regras e princípios, sendo enquadrados nestes todos os direitos fundamentais, afirmam a ponderação de seu valor normativo em casos concretos como uma atividade típica da jurisdição, que Alexy¹²⁷ afirma como o método para a maior efetividade possível a eles, que são mandamentos de otimização a serem realizados na maior medida possível, e não regras, cuja aplicação é uma questão binária. Para além da evidente perda fenomenológica de se abdicar de uma estrutura teórica centrada na efetividade dos direitos fundamentais enquanto regras, admitida a ponderação de circunstâncias fáticas como atividade inerente e consolidada à atividade jurisdicional,¹²⁸ há dificuldades em significar o

125 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 85.

126 FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lênio Luiz; TRINDADE, André Karam (org.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13-56. p. 46-47.

127 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 90.

128 FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi;

papel dos direitos fundamentais às democracias constitucionais, onde não se pode abdicar das construções dos papéis das funções de governo e de garantia, que simbolizam o papel de atores públicos democraticamente eleitos e de atores públicos legitimados pelas regras às quais suas atividades são submetidas e pela coerência aos direitos fundamentais que as fundamentam.¹²⁹

O constitucionalismo garantista, por sua vez, teoriza a transformação estrutural do estado constitucional sem o centro gravitacional da jurisdição, que há muito centra o olhar da ciência jurídica. Considerando, como faz Ferrajoli,¹³⁰ como central a ilegitimidade dos estados diante da estrutura escalonada dos ordenamentos jurídicos cujo centro são os direitos fundamentais, transforma em centrais os aspectos próprios do redesenho da relação entre política e direito, o que se traduz numa teoria da democracia substancial onde a tradicional tripartição dos poderes é substituída por uma divisão entre funções de governo, atuadas majoritariamente (mas não exclusivamente) nos poderes legislativo e executivo onde os atores possuem âmbitos discricionários vinculados pelos direitos fundamentais, e funções de garantia, atuadas majoritariamente no poder judiciário e em setores do poder executivo não sujeitos à representatividade democrática, onde a legitimação se dá por coerência com as normas que são garantias a direitos fundamentais, sendo funções de governo a atuação, essencialmente, de garantias formais – que conferem discricionariedade democrática aos agentes públicos eleitos – e funções de garantia a atuação, essencialmente, de garantias substanciais.¹³¹

3.2 Um modelo ecogarantista de constitucionalismo

Nos aspectos em que o ecogarantismo é também um modelo de constitucionalismo, um passo além do garantismo se impõe: a teorização dos vínculos e limites e dos seus significados à teoria dos direitos fundamentais sob a ótica ecojurídica. O ecogarantismo propõe a inovação teórica de uma ecologia jurídica capaz de investigar a relação entre direito, sociedade e ambiente, mas uma ecologia jurídica capaz de dar significados a esta relação a partir de uma perspectiva teórica que admite o desequilíbrio ecológico não apenas como defeito da legalidade, mas, também, como seu efeito. A teoria ecojurídica dos direitos fundamentais é constituída por duas teses em simbiose: a da ecologização

STRECK, Lênio Luiz; TRINDADE, André Karam (org.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13-56. p. 46.

129 FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto. Bari: Laterza, 2007. p. 872.

130 FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995. p. 867.

131 FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto. Bari: Laterza, 2007. p. 873.



dos direitos fundamentais e a da transversalidade do direito fundamental ao ambiente equilibrado e preservado.

Quanto à ecologização dos direitos fundamentais, é um percurso necessário à resolução de várias das inquietações conexas à própria crise do constitucionalismo. Garrido Peña¹³² coloca ao centro de sua concepção de ecologia política a consideração da temporalidade: a das transformações constantes, que podem ser sufocadas por instituições sociais como o estado e o capital quando interpretadas e operadas com pretensões de permanência e perpetuidade, constituídos como locais fechados às aspirações e movimentações da sociedade. No direito, isto se traduz em duas perversões possíveis aos dois grandes modelos de constitucionalismo já mencionados: uma deturpação juspositivista de cunho mecanicista, que pode ser realizada em leituras mais apressadas do garantismo, e uma deturpação neoconstitucionalista de cunho institucionalista, que pode ser realizada a partir de leituras mais apressadas de autores não juspositivistas.

Considerando-se o problema ecopolítico das instituições com pretensões à eternidade, destacando-se, para Garrido Peña¹³³ o estado e o capital, os direitos fundamentais podem ter relevante papel, independentemente da postura teórica que os operacionalize. É possível, numa leitura juspositivista apressada e incompleta do garantismo, apostar na exclusividade do direito positivo enquanto objeto da ciência jurídica, arvorando-se na separação entre direito e moral como um aspecto que poderia negar o papel dos fatores sociais e históricos não apenas nas (in)efetividades de direitos fundamentais, mas na própria criação do direito positivo. Ao centrar a análise exclusivamente no direito positivo, em sua sistematização e estudo, pode-se construir facilmente a moderna imagem do código (e, mais amplamente, do direito) como uma máquina, cujo tempo estático de execução dos seus movimentos programados é eterno e só muda quando peças são substituídas, constituindo outra máquina com outra temporalidade eterna.

Também, em uma leitura não juspositivista apressada e incompleta de autores neoconstitucionalistas e/ou considerados como o marco teórico do neoconstitucionalismo enquanto movimento vasto, diverso e, hoje, hegemônico em inúmeros dos estados constitucionais ao menos nos países de *civil law*, pode-se reforçar o caráter fechado, imóvel e hermético das instituições a partir, exatamente, dos aspectos culturais que estimulam uma reverência científica à jurisdição e que exaltam, como lembra Ferrajoli,¹³⁴ a jurisprudência

132 GARRIDO PEÑA, Francisco. La Ecología como política. In: GARRIDO PEÑA, Francisco (org.). **Introducción a la ecología política**. Granada: Comares, 1993. p. 1-32. p. 10-11.

133 GARRIDO PEÑA, Francisco. La Ecología como política. In: GARRIDO PEÑA, Francisco (org.). **Introducción a la ecología política**. Granada: Comares, 1993. p. 1-32. p. 10.

134 FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos**: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y proyecto político. Trotta: Madrid, 2014. p. 118.

como uma fonte do direito em igualdade de condições com o próprio direito positivo das constituições, alimentando-se também de uma leitura apressada da relação entre jurisdição e pretensão de correção em Alexy,¹³⁵ que flerta com esta subversão tanto da necessária relação crítica entre ciência jurídica e instituições quanto também da autonomia recíproca entre ponto de vista interno (direito) e externo (moral) tão necessária à democracia ao afirmar que juízes que ponderam direitos fundamentais enquanto princípios em colisão realizam uma representação argumentativa, através da qual estão democraticamente legitimados a uma esfera de atuação mais larga e até mesmo sobreposta àquela discricionária e típica aos legisladores.

Portanto, a teoria ecojurídica dos direitos fundamentais é centrada precisamente em ressaltar a imposição ecopolítica de uma interpretação dos direitos fundamentais não como força que mantém o isolamento do estado e do capital, instituições sociais que podem atuar como se o tempo natural e os seus limites fossem superáveis pela técnica e pela ciência.¹³⁶ A ecologização dos direitos fundamentais, portanto, é o reconhecimento de que a interpretação e atuação dos direitos fundamentais não podem prescindir de uma consideração de sua dimensão ecológica que, politicamente significada, se traduz em uma necessidade de reconhecimento da finitude, do caráter irrefreável do tempo da natureza principalmente para a preservação do tempo social constituído através do direito, tempo social sem o qual uma outra forma de relação com o ambiente não pode ser pensada.

Ao considerar o desequilíbrio ecológico como uma questão própria de direitos fundamentais, sua ecologização é a observação de que não há possibilidade concreta de um panorama de direitos sem a observação das relações sociedade-ambiente e também das relações entre humanos e outras formas de vida. O que se reconhece por duas razões: a primeira, própria do paradigma ecológico aplicado à sociedade, e a segunda, própria da positividade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e preservado. Quanto à primeira, trata-se de significar politicamente os limites naturais e a incompatibilidade deles com o atual paradigma de produção de conhecimento e do seu emprego para a contínua exploração destrutiva e desequilibradora dos sistemas naturais, no processo ecossociojurídico referido como a colonização do tempo, sintetizado por Garrido Peña nos seguintes aspectos:

El crecimiento por el crecimiento, la manipulación y la transformación de todas las relaciones (naturales o sociales) sin ningún

135 ALEXY, Robert. Dos objeciones de Luigi Ferrajoli a la teoría principialista de los derechos fundamentales. *Revista Cubana de Derecho*, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 39-52, 2021.

136 GARRIDO PEÑA, Francisco. *La ecología política como política del tiempo*. Granada: Comares, 1996. p. 295-298.



*objetivo salvo el mismo movimiento de la manipulación, ésta es la ética performativa del capital que se ve perfectamente reflejada en uso ideológico que la tecnocracia realiza tanto de la ciencia como de la técnica.*¹³⁷

Quanto à segunda, trata-se do caráter jurídico do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e preservado, aspecto no qual a ecologização dos direitos fundamentais se conecta à segunda tese da teoria ecojurídica dos direitos fundamentais: a da transjuridicidade do direito fundamental ao ambiente preservado e equilibrado. Por estar previsto nas cartas constitucionais do constitucionalismo rígido do segundo pós-Guerra, a teorização sobre as suas consequências é uma tarefa científica cuja relevância se mostra cada vez maior diante de cada sintoma aparente da crise ecológica e diante do papel ainda distante do protagonismo necessário que o pensamento ecológico ocupa na ciência jurídica. Para a teoria dos direitos fundamentais, entretanto, o choque é estrutural.

A normatividade do direito fundamental ao ambiente equilibrado e preservado significa, seguindo o raciocínio garantista, a necessidade de criação de garantias idôneas e efetivas, tarefa a ser observada e criticada pela ciência jurídica. Nas palavras de Ferrajoli:

*En la democracia solo política propia del viejo estado legislativo de derecho, la ley era la fuente suprema e incuestionable de la producción jurídica, las mayorías parlamentarias eran omnipotentes y la validez de las leyes se identificaba con su existencia. La positivización constitucional de los derechos fundamentales somete también al legislador a límites y vínculos sustanciales, rompiendo la presunción de legitimidad del derecho y abriendo este espacio a antinomias por la indebida producción de leyes inválidas y a lagunas por la indebida omisión de leyes debidas.*¹³⁸

Para o ecogarantismo, o direito fundamental ao ambiente equilibrado e preservado é, contudo, observado a partir de sua juridicidade transversal. Significa dizer, assim, que podem ser observados âmbitos de necessária introdução de garantias ecojurídicas em várias áreas do direito. A fenomenologia garantista delineada por Ferrajoli¹³⁹ assenta na cadeia de situações e atos

¹³⁷ GARRIDO PEÑA, Francisco. Sobre la epistemología ecológica. In: GARRIDO PEÑA, Francisco *et al.* (org.).

El paradigma ecológico en las ciencias sociales. Barcelona: Icaria, 2007. p. 31-53. p. 37.

¹³⁸ FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos:** El constitucionalismo garantista como modelo teórico y proyecto político. Trotta: Madrid, 2014. p. 51.

¹³⁹ FERRAJOLI, Luigi. **A Construção da Democracia:** teoria do garantismo constitucional. Florianópolis: Emalis, 2023. p. 61-63.

realizados nessas situações, que criam situações, a possibilidade de explicação do funcionamento do direito, o que inclui a relação entre os direitos fundamentais e as situações criadas por sua positividade, contendo a obrigação de não lesão ou, também, a de criação de garantias positivas. Ao pensar a situação do direito ao ambiente, a interpretação ecogarantista é o de que as expectativas criadas pela positividade deste direito atravessam inúmeras cadeias da fenomenologia jurídica, atravessando amplas áreas da administração pública, do consumo, da política, do direito privado e de praticamente a totalidade dos direitos sociais, conexos diretamente à dignidade humana cuja conexão ao equilíbrio ecológico é evidente.

Entretanto, cabe ressaltar a diferença que persiste entre as margens de ilegitimidade tradicionais do garantismo e as ecoilegitimidades do ecogarantismo. Enquanto as primeiras falam exclusivamente sobre a coerência do discurso e prática do estado e instituições com relação aos direitos fundamentais,¹⁴⁰ as segundas falam sobre uma interpretação ecojurídica destes direitos fundamentais e das obrigações do estado, das instituições e dos demais atores públicos e privados, que são avaliados não apenas sob a ótica dos direitos fundamentais e suas garantias, mas sobre a democracia constitucional diante do desequilíbrio ecológico que impõe tanto violações à autonomia política das gerações futuras quanto danos imediatos à autonomia política das gerações presentes – através da distorção, por exemplo, dos locais de tomada de decisão política pela articulação e exercício de poderes políticos oriundos do poder econômico privado – e, também, danos às demais formas de vida.

Sob essa ótica, o ecogarantismo torna visível dois problemas centrais à crise ecossociojurídica. O primeiro deles é a observação de poderes políticos concentrados e exercidos fora dos locais próprios à democracia constitucional, sinalizando a construção de outras instituições políticas pouco visíveis, sem transparência e desvinculadas dos direitos fundamentais assim como os poderes econômicos que as fundamentam. O segundo diz respeito à necessidade também de sujeitar o estado à avaliação ecossociojurídica, considerando que a apropriação de recursos naturais e a sua utilização são operacionalizados pelo direito e que o estado também possui não apenas o papel legitimador da apropriação privada da natureza, mas um histórico ativo na sua destruição através da expansão das fronteiras urbanas e rurais e do seu próprio interesse político, que compreende não só o mote central do crescimento econômico que faz com que se estimulem práticas econômicas independentemente dos seus resultados ambientais, mas também a observação dos projetos perseguidos em nome do interesse nacional, como grandes projetos energéticos que não

140 FERRAJOLI, Luigi. **A Construção da Democracia: teoria do garantismo constitucional**. Florianópolis: Emaís, 2023. p. 263.



costumam observar claramente os impactos ecológicos e sociais, como no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

4 A TEORIA ECOSSOCIOJURÍDICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Uma reflexão sobre o local dos direitos fundamentais na crise ecológica não pode se restringir à análise de seus aspectos jurídicos e de sua fenomenologia jurídica, ainda que seja pouco possível construir algo sem eles. A teoria ecossociojurídica dos direitos fundamentais é a expressão do ecogarantismo enquanto filosofia política, que observa os direitos fundamentais a partir de outra perspectiva: a dos direitos fundamentais como poderosos mecanismos para a luta social contra a crise ecológica. Para tal, é central a tese garantista de separação entre direito e moral, que significa reconhecer que o direito positivo é exclusivo em sua reivindicação à juridicidade, mas que as normas jurídicas não podem distorcer o campo autônomo externo da opinião pública, dos movimentos sociais, do ativismo político e, em geral, da reflexão e da crítica social ao estado de coisas que fundamentam a existência de um estado constitucional cujos alicerces são os direitos fundamentais.¹⁴¹

Ocorre, contudo, que o ponto de vista externo não pode ser compreendido apenas como o local da crítica ao estado e suas instituições. Aliás, é precisamente por esta autonomia do ponto de vista externo e pelo caráter formal e vazio dos espaços políticos do estado que a

*[...] insustancialidad del poder político sobre la forma del Estado de derecho, deja a éste abierto a la disponibilidad hermenéutica de la comunidad, de tal modo que hace posible el control, la participación concreta y contingente de las personas y las comunidades en el diseño de la política contra el destino.*¹⁴²

A ecopolítica enxerga no direito e no estado as possibilidades para o jogo político popular que necessita transcender o estatalismo político tanto por questões deontológicas – a busca de uma ecodemocracia – quanto por questões ontológicas – a observação da política que também existe fora dos âmbitos estatais.¹⁴³ Assim, pode-se enxergar a ecodemocracia como uma democracia

141 FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995. p. 853.

142 GARRIDO PEÑA, Francisco. **La ecología política como política del tiempo**. Granada: Comares, 1996. p. 338.

143 GARRIDO PEÑA, Francisco. **La ecología política como política del tiempo**. Granada: Comares, 1996. p. 329.

radical, ascendente, transpolítica e fundada na percepção de que o direito positivo é um dos mecanismos (mas também alvo) desta disputa, porque configura as regras do jogo e mantém uma distinção entre o tempo social da política, o tempo acelerado da economia e o tempo natural dos ecossistemas. E o papel dos direitos fundamentais, para além de sua juridicidade, é também ecológico: são bandeiras políticas que também fazem parte das regras do jogo.

Para o garantismo, o estado, precisamente pela separação entre ponto de vista externo (justiça, moral, dimensão da atividade e do dissenso político) e interno (validade, direito, dimensão da atuação institucional na aplicação da lei) é compreendido como um instrumento, no sentido de que, como já discutido anteriormente, não seja entendido como um fim em si mesmo e justificado pelos próprios valores e práticas, mas sim pela utilidade que pode ter para a satisfação de fins sociais avaliados pela própria sociedade.¹⁴⁴ Sob a ótica da crise ecológica e de sua significação ecológica, isto significa que os direitos fundamentais passam a ser não apenas objetivos para a busca da legitimação externa do estado e das instituições, mas bandeiras de uma luta por uma ecodemocracia que visa movimentar o direito dentro e fora das instituições na direção de uma relação coerente com os limites do equilíbrio ecológico.

Se o significado normativo desta aceção de direitos fundamentais se dá com a percepção do seu lugar ecológico, o significado descritivo ou fenomenológico é o negativo desta percepção: observar as possibilidades ecológicas dos direitos fundamentais na busca de uma ecodemocracia denuncia, justamente, a observação de que o direito é movimentado, ao longo da história jurídica do ocidente e dos países colonizados, especialmente na América Latina, dentro e fora das instituições na direção de uma apropriação insustentável dos recursos naturais e na destruição de biomas que acarretam a extinção de espécies, o desequilíbrio do clima e, também, a destruição de formas de vida não ocidentais pautadas em um equilíbrio com os sistemas naturais.

Noutros termos, enquanto a teoria garantista centraliza a validade do direito enquanto categoria diretamente vinculada à legitimidade, o ecogarantismo se move na direção da centralidade da efetividade, manifesta na leitura expandida das ecoilegitimidades expressa nas suas duas teorias dos direitos fundamentais. Sendo a primeira teoria uma leitura jurídica da transversalidade do direito ao ambiente que expressa novos contornos à fenomenologia jurídica e à teoria da democracia, a segunda teoria se apoia nos aspectos de filosofia política tanto do garantismo quanto da ecológica para constituir o ecogarantismo como um ecoconstitucionalismo popular.

144 FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995. p. 881.

4.1 Um ecoconstitucionalismo popular

O constitucionalismo popular é uma corrente teórica que se destaca por uma distinta leitura do fenômeno dos estados constitucionais e, assim, também da crise do constitucionalismo em suas múltiplas dimensões. Dentre suas características centrais estão a rejeição do distanciamento entre as pessoas e os locais de criação e aplicação do direito constitucional, afirmado como um elitismo típico das posturas teóricas constitucionalistas tradicionais, e a rejeição da centralidade dos tribunais e da jurisdição na teoria constitucional.¹⁴⁵ Para Kramer,¹⁴⁶ isto pode ser interpretado como reflexo da divisão moderna entre política e direito, que coloca a política como o local da representatividade popular e o direito como um ramo para especialistas treinados, que devem aplicar os comandos implementados pelos representantes do povo.

Um dos pontos centrais ao constitucionalismo popular é a crítica à supremacia judicial, expressão que se refere ao *judicial review* especialmente no contexto da *common law*, onde cortes constitucionais fazem a avaliação da constitucionalidade das leis promulgadas pelo legislativo em um contexto de grande incerteza, tanto pela vagueza dos enunciados constitucionais estadunidenses quanto pela ausência de uma constituição escrita no contexto inglês. Como fundamentar que juízes não eleitos possuam legitimidade para revisar atos legislativos criados por representantes democraticamente eleitos em um cenário de tamanha incerteza? É uma questão evidente nestes contextos, especialmente a partir do contexto de aberta partidarização da atuação dos julgadores, como ocorre na Suprema Corte dos Estados Unidos.

Kramer¹⁴⁷ afirma o constitucionalismo popular como uma corrente política histórica, oposta à supremacia dos juízes desde a aurora da independência estadunidense, com uma crítica especial não apenas a aspectos como o *judicial review*, mas à própria interpretação da história do constitucionalismo estadunidense que entende a jurisdição constitucional como uma afirmação do judiciário como último intérprete da constituição, algo que ignora a história, onde movimentos populares fundados na interpretação do direito constitucional e na reivindicação do reconhecimento de inconstitucionalidades nos atos do governo foram, argumenta ele, muito mais presentes do que a grande história institucional de uma Suprema Corte ativa, discordando inclusive sobre o papel afirmado à decisão de *Marbury v. Madison*, que não teria, para ele, alterado significativamente o panorama, que persistiu como um de constitucionalismo

145 POZEN, David. Judicial Elections as Popular Constitutionalism. *Columbia Law Review*, [s. l.], v. 110, p. 2047-2135, 2009. p. 2048.

146 KRAMER, Larry. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Nova Iorque: Oxford University, 2004. p. 7.

147 KRAMER, Larry. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Nova Iorque: Oxford University, 2004. p. 115.

popular transformador e reivindicador na prática, até o completo e estranho estabelecimento da supremacia judicial muito depois, ainda que tenha o papel de afirmar, sim, a possibilidade da revisão jurisdicional da constitucionalidade das leis que, para ele, não deve ser afastada, mas sim a possibilidade de que as cortes tenham a última palavra.

A teoria constitucional padrão e a história contemporânea dos estados constitucionais conduzem à aparente inevitabilidade de que cortes constitucionais tenham a palavra final sobre direitos fundamentais e as constituições em geral. O argumento de que é necessário um órgão isento da dinâmica eleitoral para avaliar a validade das leis produzidas pelos representantes eleitos parece naturalmente desaguar em uma óbvia conclusão: a de que o funcionamento da jurisdição constitucional é sempre um fator de reforço à efetividade dos direitos fundamentais. Tushnet ao explorar e observar a história constitucional estadunidense, chega a uma conclusão diferente:

Olhando para o *judicial review* ao longo do curso da história dos EUA, nós vemos as cortes estando mais ou menos na linha do que a coalizão política nacional dominante quer. Algumas vezes as cortes desviam um pouco, ocasionalmente chegando a melhores resultados políticos e às vezes chegando a resultados piores.¹⁴⁸

O que, contudo, resulta do local alargado presente da atuação da jurisdição constitucional é justamente a alienação: a expansão na prática interpretativa das cortes é a retração dos espaços interpretativos das pessoas. Para Tushnet,¹⁴⁹ a retomada desses espaços próprios à democracia constitucional passa por quatro requisitos principais: (1) o direito à voto, que é uma problemática própria do contexto estadunidense onde restrições são planejadas e executadas para razões eleitorais partidárias, especialmente nos estados republicanos; (2) a capacidade de criticar o governo, considerando que um constitucionalismo popular almeja, por excelência, um exercício do direito constitucional pelas pessoas justamente para a subversão do *status quo*; (3) um espaço social para a formação de visões e opiniões próprias, também para que o constitucionalismo popular não seja apenas um reflexo do estado de coisas atual; e (4) a necessidade de um mecanismo jurisdicional para leis que violem parâmetros constitucionais, que apresenta o grande desafio prático de

148 TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 153.

149 TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 157-158.

devolver a jurisdição constitucional exclusivamente ao ramo da manutenção das regras do jogo democrático.

A linguagem aberta da constituição estadunidense reforça o problema. Um exemplo claro é o que oferece Tushnet¹⁵⁰ ao falar da liberdade de expressão: um constitucionalismo popular requer que a Suprema Corte garanta a liberdade de expressão para a crítica aos governantes, mas, no lugar disso, a Suprema Corte não só deixa a crítica ao governo como uma área pouco protegida sob a égide da primeira emenda que afirma a liberdade de expressão, como ainda criou um enorme obstáculo ao constitucionalismo popular justamente aplicando a primeira emenda e sua liberdade de expressão aos poderes econômicos, colocando sob o guarda-chuva da primeira emenda a liberdade de expressão comercial, por exemplo, e que anos após viria a incluir também as doações privadas às campanhas políticas que distorcem o campo democrático estadunidense.

No caso dos estados constitucionais da *civil law* o problema da capacidade das cortes constitucionais em aplicar direitos fundamentais e assegurar as condições básicas da democracia pode parecer menos pronunciado, em especial pela evolução da linguagem constitucional que significou direitos fundamentais mais definidos, regras mais claras e bem articuladas, além de que são virtualmente inexistentes estados constitucionais cujas cartas tenham sido promulgadas antes de 1945, reduzindo também a incerteza quanto à contextualização das normas. Contudo, isto, paradoxalmente, também alimenta um processo de alienação constitucional, por outra via: a certeza da possibilidade de uma jurisdição constitucional propriamente jurídica – raciocínio articulado naquela mencionada distinção entre política e direito – alimenta a expansão das áreas de atuação das cortes constitucionais.

Ainda que a relevância de uma jurisdição constitucional não possa ser subestimada, mesmo em um cenário de uma luta contra a alienação constitucional, o que o levante do constitucionalismo popular contra a supremacia judicial denuncia é a supremacia judicial não apenas na prática dos estados constitucionais, mas na imaginação política das sociedades e na teoria constitucional. Na prática dos estados constitucionais, a deferência total das matérias constitucionais à jurisdição materializa uma cultura onde outros agentes políticos das instituições podem agir sem consideração pelos direitos fundamentais, alimentando comportamentos compromissados com interesses eleitorais imediatos.¹⁵¹ Os impactos políticos desta realidade se manifestam hoje em países como o Brasil na forma de uma completa espetacularização do processo político formal e da transformação dos políticos em *influencers*,

150 TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 161.

151 TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 55.

que visam alimentar perspectivas fragmentadas gerando conteúdo de fácil distribuição, em vez de participar e fomentar um discurso político ao redor de políticas públicas.

Esta deterioração do ambiente político reflete também a deterioração da imaginação política, alimentada pela reivindicação de exclusividade técnica sobre a interpretação dos direitos fundamentais e seus sentidos. Esta reivindicação é própria, justamente, das posturas da teoria constitucional hegemônica que alimentam a prática institucional fundada numa percepção de uma continuidade entre justiça e direito na figura dos direitos fundamentais, colocando a jurisdição que os aplica como uma realização da justiça possível e, assim, encerrando espaços filosóficos, políticos e morais de dissenso como se tais discursos sobre direitos fundamentais não fossem, mesmo assim, atividades políticas próprias justamente à esfera de uma democracia constitucional. Estas posturas, por fim, transformam o aspecto contramajoritário próprio à jurisdição em um medo das majorias, que deveriam deixar matérias de direitos fundamentais a uma elite mais capacitada às necessidades técnicas do cotidiano constitucional.¹⁵²

Contudo, mais do que uma desproporcional negação do papel da jurisdição e da necessidade de um cariz potencialmente contramajoritário em seu exercício, uma perspectiva popular permite observar a realidade política dos direitos fundamentais para além de uma relação hermenêutica entre o texto constitucional e as causas a serem apreciadas pelo judiciário. Para o ecogarantismo, sua postura popular se articula em três aspectos, desenhados ao longo de sua teoria e que se comunicam com a crise ecossociojurídica em vários aspectos: (1) a necessidade de um dissenso ecodemocrático; (2) a observação da dimensão política fora dos espaços institucionais; (3) a rejeição à centralidade da jurisdição.

O primeiro dos três aspectos é normativo: a necessidade de um dissenso ecodemocrático, que inclui não apenas a dimensão de preservação de uma esfera autônoma e externa de crítica às instituições a ser realizada pelas próprias instituições e também na cultura política,¹⁵³ mas uma disputa pelos próprios significados do constitucionalismo que visa articular os direitos fundamentais como a possibilidade de uma transformação ecodemocrática do estado em um instrumento para a refundação das relações entre sociedade, direito e ambiente, rejeitando o direito enquanto um instrumento de reprodução das relações de poder próprias ao crescimento econômico alicerçado na crise ecológica e o afirmando como um instrumento político em contraponto ao poder político alicerçado juridicamente na apropriação insustentável da

152 KRAMER, Larry. **The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review**. Nova Iorque: Oxford University, 2004. p. 121.

153 FERRAJOLI, Luigi. **A Construção da Democracia: teoria do garantismo constitucional**. Florianópolis: Emais, 2023. p. 253.



natureza. Isto passa não por um simples levante popular pela efetividade dos direitos fundamentais, mas por uma disputa ativa pelos seus significados que compreenda a necessidade de uma significação na direção ecodemocrática: os direitos fundamentais almejados são instrumentos jurídicos contra a operacionalização jurídica da crise ecológica, o grande projeto da modernidade jurídica ocidental e que, mesmo com os estados constitucionais do segundo pós-Guerra, segue com poucas alterações.

O segundo dos três aspectos é descritivo, e pressuposto para a afirmação deontológica do primeiro: a política não está restrita aos espaços próprios institucionais, sendo próprio não apenas também à esfera privada, mas, em um sentido mais profundo, a todas as relações sociais.¹⁵⁴ De um lado, observa-se, com Garrido Peña,¹⁵⁵ que a ciência jurídica tende a aceitar uma acepção liberal sobre o poder político, como se este fosse oriundo exclusivamente do estado e uma imposição vertical sobre a vida privada de indivíduos livres, egoístas, proprietários e racionais, promovendo uma efetiva dessocialização do poder político. A ressocialização do poder não pode ser “*sustitución de la coacción pública y jurídica del Estado, por la coacción secreta y económica de la explotación del mercado*”,¹⁵⁶ o que se permite olvidar quando apenas os espaços da política institucional são percebidos como poder político. Uma das maiores consequências ecossociojurídicas é a ocultação dos espaços privados onde poderes econômicos já articulam, há séculos, seus programas de gestão dos recursos naturais, e do papel que estes âmbitos alheios aos vínculos jurídicos dos direitos fundamentais – em sua acepção hegemônica, a ser disputada – possuem.

O terceiro dos três aspectos já foi tocado em momentos anteriores: uma rejeição à teorização da jurisdição em um local central para a garantia de direitos fundamentais em uma perspectiva ecodemocrática. Ainda que a disputa política dos sentidos do direito tenha, também, o condão de influir sobre a interpretação e aplicação da lei pelos julgadores, a disputa é pela construção de espaços políticos com participação popular efetiva, condição mínima para a efetiva vinculação ecojurídica do poder político. O ativismo e a participação popular através do dissenso, assim, não são meras questões à margem das instituições encasteladas, mas entendidos como a construção e o exercício de poder político especialmente reconhecendo a prominência das funções de governo e de seu aspecto representativo e, igualmente, o papel do poder político, como alerta Tushnet¹⁵⁷: não é a coerência dos argumentos políticos que determina ganhadores e perdedores

154 GARRIDO PEÑA, Francisco. *La ecología política como política del tiempo*. Granada: Comares, 1996. p. 275.

155 GARRIDO PEÑA, Francisco. *La ecología política como política del tiempo*. Granada: Comares, 1996. p. 275 *et seq.*

156 GARRIDO PEÑA, Francisco. *La ecología política como política del tiempo*. Granada: Comares, 1996. p. 276.

157 TUSHNET, Mark. *Taking Back the Constitution: Activist Judges and the Next Age of American Law*. New Haven: Yale University Press, 2020. p. 226.

na disputa, mas sim o poder político, este sim, determinante para a efetividade do direito e as ecoilegitimidades que dela resultam.

O ecogarantismo enquanto um ecoconstitucionalismo popular, assim, tem por objetivo uma disputa ecodemocrática da democracia constitucional e suas possibilidades. Trata-se, assim, da disputa política que reivindica, paradoxalmente, o “*derecho como alternativa al Estado moderno*”,¹⁵⁸ o direito como um possível antídoto contra o próprio imobilismo e enclausuramento oncopolítico do estado, que significa uma possibilidade real de disputa política sobre a relação entre sociedade e natureza. Da mesma forma que, como diz Ferrajoli,¹⁵⁹ os direitos fundamentais são leis dos mais fracos porque, quando inexistentes, a lei dos mais fortes atua em seu lugar, pode-se desenhar a disputa ecodemocrática sobre os sentidos e limites da relação entre sociedade, direito e natureza como o ecoconstitucionalismo dos mais fracos, porque, sem ele, prevalece o projeto dos mais fortes, de apropriação e destruição dos ecossistemas que é operacionalizado pela modernidade jurídica desde a sua concepção através da soberania estatal, da propriedade privada, do direito natural e do potencial organizador e estabilizador do positivismo jurídico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discutir e apresentar possibilidades para colocar o equilíbrio ecológico ao centro do pensamento jurídico, a conclusão imediata e de maior repercussão é a de que confinar esta discussão apenas ao rito tradicional de uma disciplina jurídica própria não basta para dar conta da escala das reflexões e transformações necessárias diante da crise ecológica. Superar este paradigma da ciência jurídica significa, também, transcender os limites de imaginação que constroem, até mesmo, os problemas que podem ser compreendidos como parte do esforço científico e, assim, enfrentados.

Como lecionou Kuhn,¹⁶⁰ é a possibilidade da resolução dos problemas formulados pelos paradigmas das ciências que faz com que eles sejam considerados valiosos para estas ciências. Desta forma, o paradigma da ciência jurídica ainda indica a investigação voltada aos desafios dogmáticos do direito ambiental, aos defeitos da legalidade ambiental, às características da jurisprudência consolidada e sua evolução e, também, às atuações das instituições frente às violações dos limites jurídicos do direito ambiental.

158 GARRIDO PEÑA, Francisco. *La ecología política como política del tiempo*. Granada: Comares, 1996. p. 338.

159 FERRAJOLI, Luigi. *Constitucionalismo más allá del estado*. Madrid: Trotta, 2018. p. 43.

160 KUHN, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2. ed. Chicago: University of Chicago, 1970. p. 36-37.



Contudo, o escopo da crise ecológica em seus vários âmbitos mostra os limites e o esgotamento deste horizonte científico. Mais do que uma questão de (in)efetividade da legalidade ambiental, o desequilíbrio climático, a perda de biodiversidade e a deterioração dos biomas, do ar, do solo, dos rios e oceanos exigem a consideração de que a dimensão ecológica não se refere apenas à imperfeição ou incompletude de uma legalidade ambiental nascente, mas a um projeto de dominação humana sobre o ambiente e todas as demais espécies vivas, operacionalizado pelo direito.

Nisto, não basta apenas a observação de que o equilíbrio ecológico consiste em um objetivo resguardado na forma de um direito humano reconhecido na ordem jurídica internacional e afirmado como um direito fundamental em praticamente todas as constituições dos últimos dois séculos, em especial aquelas posteriores à Declaração Universal dos Direitos Humanos e à Declaração de Estocolmo de 1972. Basta observar que, se considerada a conexão intrínseca entre o equilíbrio ecológico e o horizonte de todos os direitos enunciados e que se desdobram da dignidade humana e do condicionamento do direito e das instituições públicas à centralidade dela, o simples confinamento das considerações políticas e jurídicas à modulação e efetividade da legalidade ambiental não possui escala para dar significado robusto e suficiente às transformações necessárias à sociedade e sua economia, que ainda tem ao centro o ideal de crescimento infinito incompatível com o equilíbrio dos ecossistemas e com os limites próprios de um sistema fechado, o planeta Terra.

Diante desta finitude, e dos alertas da epistemologia ecológica de que a irreversibilidade do tempo denunciada há muito pela termodinâmica também se refere à entropia produzida pelas sociedades e suas economias capitalistas pautadas pela sede de crescimento, o ecogarantismo oferece formas de pensar sobre este processo de colonização do tempo que é operacionalizado pelo direito, restringindo as possibilidades e horizontes das gerações futuras que terão desafios muito maiores na busca por bens fundamentais como alimentos, água potável e ar limpo, bem como na efetividade de direitos fundamentais à saúde, à moradia digna, ao trabalho e, também, à igualdade, considerando que os impactos dos desequilíbrios ecológicos aprofundam desigualdades de raça e gênero, bem como desigualdades econômicas ligadas a questões coloniais, históricas, sociais e geográficas.

Significa, assim, pensar criticamente as relações entre direito, sociedade e ambiente expressas em ecojuridicidades que colocam ecoilegitimidades como uma questão inadiável para a ciência jurídica. Não apenas para observar e denunciar decisões políticas que transbordam a esfera do decidível e ignoram ou alimentam relações insustentáveis entre a sociedade e o ambiente, mas

também para a investigação dos atos jurídicos que seguem construindo estas relações fora dos espaços democráticos e vinculados da política.

O pensamento garantista é fundado na ideia de que as instituições e o direito que existe como seu parâmetro de legitimidade devem ser analisados sob a perspectiva das garantias (in)existentes aos direitos fundamentais porque, se ausentes ou não aplicadas em favor das pessoas, mais fracas, elas seguirão sob a égide das leis dos mais fortes, cujo poder será imposto sem limites. Esta trajetória de progressiva limitação dos poderes, aperfeiçoada com o constitucionalismo rígido e a transformação profunda do direito que se segue à ideia dos direitos fundamentais no plano interno dos estados e dos direitos humanos no plano internacional, se depara agora com um enorme poder que persiste sem vínculos ou limites: o poder dos humanos sobre a natureza e todas as demais espécies vivas.

O ecogarantismo consiste, ao fim, em uma tentativa de fazer perseverar esta percepção de que não há convivência possível entre uma vida digna para todas as pessoas e a existência de poderes ilimitados. Olhar para a crise ecológica com a urgência que ela exige significa reconhecer a profunda e difícil transformação que se impõe de forma incontestável, mas que não oferece apenas a incerteza na forma dos desafios que já se manifestam no cotidiano terrestre, mas também a empolgante incerteza de que a humanidade esteja condenada a permanecer inerte em sua trajetória, podendo-se vislumbrar novos capítulos escritos por infinitas mãos onde uma outra forma de relações com a natureza seja possível, e onde o pensamento jurídico ecológico tem um papel imprescindível.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

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



ALEXY, Robert. Dos objeciones de Luigi Ferrajoli a la teoría principialista de los derechos fundamentales. **Revista Cubana de Derecho**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 39-52, 2021. Disponível em: <https://revista.unjc.cu/index.php/derecho/article/view/64>. Acesso em: 14 set. 2025.

BOBBIO, Norberto. **Jusnaturalismo e positivismo jurídico**. São Paulo: UNESP, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Locke e il diritto naturale**. Torino: G. Giappichelli, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**: Lições de Filosofia do Direito. São Paulo: Ícone, 1995.

CADEMARTORI, Sergio. **Estado de direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. 3. ed. Florianópolis: Emais, 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **A Construção da Democracia**: teoria do garantismo constitucional. Florianópolis: Emais, 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo más allá del estado**. Madrid: Trotta, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lênio Luiz; TRINDADE, André Karam (org.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13-56.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías**: La ley del más debil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos**: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y proyecto político. Trotta: Madrid, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto. Bari: Laterza, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia. Bari: Laterza, 2007.

GARRIDO PEÑA, Francisco. La Ecología como política. In: GARRIDO PEÑA, Francisco (org.). **Introducción a la ecología política**. Granada: Comares, 1993. p. 1-32.

GARRIDO PEÑA, Francisco. **La ecología política como política del tiempo**. Granada: Comares, 1996.

GARRIDO PEÑA, Francisco. Sobre la epistemología ecológica. In: GARRIDO PEÑA, Francisco *et al.* (org.). **El paradigma ecológico en las ciencias sociales**. Barcelona: Icaria, 2007. p. 31-53.

KRAMER, Larry. **The People Themselves**: Popular Constitutionalism and Judicial Review. Nova Iorque: Oxford University, 2004.

KUHN, Lucas Bortolini. **Da separação à autonomia recíproca entre Direito e Moral**: o constitucionalismo garantista e a jurisdição constitucional democrática. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito e Sociedade, Universidade La Salle, Canoas, 2019.

KUHN, Thomas S. **The Structure of Scientific Revolutions**. 2. ed. Chicago: University of Chicago, 1970.

POZEN, David. Judicial Elections as Popular Constitutionalism. **Columbia Law Review**, [s. l.], v. 110, p. 2047-2135, 2009. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1172&context=faculty_scholarship. Acesso em: 16 set. 2025.

TUSHNET, Mark. **Taking Back the Constitution**: Activist Judges and the Next Age of American Law. New Haven: Yale University Press, 2020.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999.





CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO E TRANSIÇÃO JUSTA: NOVO PARADIGMA DE JUSTIÇA FISCAL

Marinina Gruska Benevides¹⁶¹

Resumo: O contencioso tributário é usualmente visto como perspectiva de arrecadação e de disputa legal entre o Estado e o contribuinte. Pouca atenção tem sido dada pelos estudiosos brasileiros ao seu potencial de promover a transição justa. Este capítulo conecta a transição justa com a transição verde e a justiça socioambiental, examinando o potencial de mecanismos como a transação tributária, a mediação e a conciliação em oferecer caminhos para políticas públicas que articulam um novo paradigma de justiça fiscal. Mais que propor uma abordagem inovadora do contencioso tributário, explora a criação de meios estratégicos de regularização acessíveis para contribuintes e empresas em crise; recomposição da confiança entre Estado e sociedade; e redução da litigiosidade e seu custo administrativo e judicial, liberando recursos públicos e privados e fortalecendo a governança democrática ambiental. Com base em metodologia qualitativa e exploratória, estruturada a partir da análise de conteúdo de fontes bibliográficas e documentais, em que pesem os limites legais e institucionais identificados, as conclusões indicam que é necessário reimaginar o contencioso tributário como ferramenta estratégica. Por meio do estímulo a métodos autocompositivos e do condicionamento de benefícios fiscais à adoção de medidas ambientalmente responsáveis é possível promover cooperação e corresponsabilidade de modo a integrar a política fiscal com a política ambiental.

¹⁶¹ Advogada, Psicóloga, Doutora e Mestra em Sociologia (UFC), com Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos (Faculdade de Direito, Coimbra, Portugal) e em Ciências Sociais (PUC-SP), Professora Associada da Universidade Estadual do Ceará, atuando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas (mestrado e doutorado) e no Doutorado em Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

As questões ambientais têm ocupado com centralidade a agenda política hodierna. O modo de produção capitalista em sua fase neoliberal intensificou a exploração da natureza, entendida como meio de obtenção de recursos e não como algo que tem valor em si, em que pesem os clamores por considerá-la como sujeito de direitos^{162,163,164,165,166,167} ou mesmo o reconhecimento dessa condição pelo que se convencionou chamar de *neoconstitucionalismo latino-americano*.^{168,169,170,171,172}

Há dificuldades de coordenação e ação coletiva em termos de políticas ambientais, as quais, segundo Giddens,¹⁷³ demandam a reorganização estrutural da economia em direção a padrões sustentáveis de desenvolvimento (de produção, consumo e investimento). Tais políticas têm assumido, no entanto, um caráter essencialmente político-institucional, sendo o Estado desafiado a articular instrumentos de regulação, tributação e incentivos com o fito de

162 Na teoria jurídica clássica, sujeito de direitos é toda entidade capaz de ser titular de direitos e deveres perante o ordenamento jurídico; pessoas naturais, portadoras de dignidade e personalidade jurídica; e pessoas jurídicas, coletividades reconhecidas pelo direito, tais como empresas, associações e Estado. A ampliação contemporânea do conceito, a incluir a natureza, está fundamentada em princípios de ordem filosófica, jurídica e político-jurídica. Do ponto de vista filosófico se invoca a ética biocêntrica e ecocêntrica, para defender que a natureza possui valor intrínseco que não depende do uso que os humanos dela fazem. Como todos os seres e ecossistemas possuem dignidade e função vital na teia da vida, o direito deve proteger o todo ecológico e não somente o interesse humano. Do ponto de vista jurídico, o constitucionalismo passa a incluir a natureza como sujeito constitucional e a proteção ambiental é direito da própria natureza e não apenas um dever do Estado, considerando a interdependência entre vida humana e não humana, e a necessidade de justiça intergeracional. São exemplares as constituições dos seguintes países: Equador de 2008 que reconhece a Pachamama (Mãe Terra) como sujeito de direitos a existir, manter-se e regenerar-se; e Bolívia de 2009 que assume a Mãe Terra como fonte de vida, que deve ser cuidada, respeitada e defendida. Na Colômbia, em 2016, o rio Atrato e, depois, a Amazônia foram reconhecidos como sujeitos de direito pela Corte Constitucional e na Nova Zelândia, em 2017, o rio Whanganui recebeu personalidade jurídica. Do ponto de vista político-jurídico a justiça socioambiental e a transição justa se articulam, para reorganizar o campo de responsabilidades públicas e privadas, fortalecendo a ideia de corresponsabilidade ecológica entre Estados, empresas e sociedade, bem como reconhecendo que os impactos ambientais são também impactos sociais e distributivos.

163 GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza**: ética biocêntrica y políticas ambientales. 2. ed. Quito: Abya-Yala, 2009.

164 LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2010.

165 LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

166 LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

167 GUDYNAS, Eduardo. **Extractivismos**; ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. Cochabamba: CEDIB, 2015.

168 O *neoconstitucionalismo* latino-americano emerge como um movimento plurinacional, que incorpora a cosmovisão de povos originários e redefine o constitucionalismo, ao apontar sua racionalidade e reposicionar a Constituição como um instrumento de transformação social, ampliando a cidadania e reconhecendo novos sujeitos de direitos; apontando a natureza como um sujeito de direitos, marco ético e político de transição para um paradigma biocêntrico e um direito civilizatório ecológico. Constituições como as da Bolívia e do Equador refletem essa redefinição.

169 GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza**: ética biocêntrica y políticas ambientales. 2. ed. Quito: Abya-Yala, 2009.

170 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado em América Latina**: perspectivas desde una epistemología del Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

171 YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. **El horizonte del constitucionalismo pluralista**: del multiculturalismo a la descolonización. Quito: Fundación Rosa Luxemburg; Abya-Yala, 2011.

172 LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

173 GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change**. Cambridge: Polity Press, 2009.



fomentar comportamentos sustentáveis e justiça socioambiental, mediante a redistribuição dos custos da adaptação ecológica.

Um dos maiores desafios contemporâneos é a transição para uma economia inclusiva e sustentável. A proliferação de uma série de novos conceitos (economia verde, descarbonização, digitalização econômica etc.) está no bojo de um princípio que se convencionou chamar de *transição justa*, por referência ao conjunto de políticas públicas, mecanismos jurídicos e instrumentos econômicos voltados a garantir que as transformações para uma economia verde, de baixo carbono, ocorra de forma equitativa, não aprofundando desigualdades regionais e sociais, e protegendo os trabalhadores, comunidades e setores vulneráveis impactados pela descarbonização e pela reestruturação produtiva.

Nesse contexto, o contencioso tributário pode ser reimaginado como ferramenta estratégica de *transição justa*, cujo foco é social, ético e distributivo. Igualmente, pode ser vislumbrado como ferramenta de *transição verde*, cuja ênfase está na dimensão ambiental e tecnológica da mudança, isto é, a transformação dos sistemas produtivo, energético e de consumo em direção a uma economia de baixo carbono, circular e sustentável, para o que conta com instrumentos típicos, a saber: tributação ambiental, créditos de carbono e mercado regulado de emissões, finanças sustentáveis, políticas de inovação limpa e descarbonização industrial, e regulação ambiental e energética.

A promoção da cooperação e corresponsabilidade entre Estado, contribuintes e sociedade civil, na lida com esse contencioso, pode ser estruturada nos moldes da governança policêntrica defendida por Elinor Ostrom.¹⁷⁴ Em outras palavras, mediante a construção de arranjos cooperativos baseados na confiança e na reciprocidade institucional, a ação de múltiplos centros de decisão articular-se-ia e o contencioso funcionaria como um laboratório de governança ambiental e fiscal. Boas práticas poderiam ser consolidadas, consensos interpretativos estabelecidos e incentivos alinhados à conformidade voluntária.

Sob o prisma político da responsabilidade pública compartilhada, segundo o qual a legitimidade das decisões estatais decorre da integração entre legalidade, racionalidade e participação, articular transição justa, transição verde e o contencioso tributário, compreendendo o litígio fiscal não apenas como expressão de tensão entre o Estado e o contribuinte, mas como um campo de aplicação de métodos autocompositivos e de aprendizagem institucional, permite situar o direito tributário como perspectiva de contribuir para a efetividade da política ambiental e para a consolidação de uma governança fiscal ecológica.¹⁷⁵

174 OSTROM, Elinor. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, [s. l.], v. 20, n.4, p. 550-557, 2010.

175 Trata-se de uma governança que contempla um conjunto de políticas, instrumentos e mecanismos institucionais que orientam a arrecadação, os gastos e a gestão fiscal do Estado segundo objetivos ambientais e de sustentabilidade, de modo a alinhar o sistema tributário e orçamentário às metas de transição justa, tal como definido no Plano de Transformação Ecológica do Ministério da Fazenda (BRASIL). **Emenda Constitucional**

No Brasil, a integração entre política fiscal e política ambiental, objetivando uma atuação do sistema tributário como indutor de sustentabilidade e não apenas de arrecadação, tem sido pensada em meio às perspectivas de utilização de métodos autocompositivos. O altíssimo contencioso tributário tem estimulado ações proativas do Estado em favor da promoção da justiça fiscal.^{176,177,178} Trata-se de uma perspectiva promissora de administrar litígios por meio de métodos autocompositivos, ainda que se deva admitir que ela esbarra em inúmeras dificuldades, a começar por questões de insegurança jurídica e pela desarticulação entre órgãos de julgamento, arrecadação e controle. O custo econômico e institucional de um modelo que tem na litigiosidade seu sinal diacrítico, todavia, força os estudiosos a vislumbrar possibilidades de orientar o sistema por metas de políticas públicas.

Apesar da literatura doutrinária e normativa reconhecer a importância da transição justa, da transição verde e de novos mecanismos tributários como instrumentos de promoção de políticas públicas sustentáveis, observa-se uma lacuna significativa em estudos empíricos que investiguem o potencial do contencioso tributário nesse contexto. A maior parte das análises concentra-se em perspectivas estritamente teóricas, abordando princípios constitucionais e funções extrafiscais do tributo à luz de ideias como a de interesse público sustentável. Praticamente, não se verifica avanços na observação direta de práticas administrativas e judiciais, capazes de fornecer uma abordagem integrada entre justiça fiscal, sustentabilidade e governança do litígio tributário, isto é, sobre a forma como o poder público organiza a tomada de decisão, a transparência, a cooperação e a eficiência na gestão do contencioso, desde a constituição do crédito até sua solução administrativa, judicial e/ou consensual.

Em outras palavras, os estudos sobre o contencioso tributário são majoritariamente voltados à eficiência arrecadatória e à redução do estoque administrativo e judicial de litígios, pouco incorporando critérios ambientais e sociais como parte da análise. A falta de um marco teórico e jurídico capaz de conectar o uso de mecanismos de solução consensual de conflitos a metas de transição justa pode justificar o vácuo empírico e, conseqüentemente, a falta de sistematização de dados sobre o contencioso tributário que poderiam indicar como efeitos de transações tributárias sobre comportamentos sustentáveis ou o potencial de financiamento da transição justa decorrente da resolução de litígios.

n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023).

176 GROSSI, Luciana. **O contencioso tributário no Brasil**. São Paulo: Insper, 2020.

177 HARADA, Kiyoshi. **Alternativas de reforma tributária**. São Paulo: Harada Advogados, 2021.

178 TORRES, Ricardo Lobo. **Direito Tributário: Contencioso Administrativo e Judicial**. São Paulo: Atlas, 2015.

Este estudo, portanto, parte da hipótese de que a redução do contencioso tributário e a internalização de objetivos de transição justa, nas instâncias administrativas e judiciais constituem dimensões complementares de um mesmo projeto de justiça fiscal e de interesse público sustentável. Com base em pesquisa de abordagem qualitativa e de procedimentos de análise bibliográfica e documental, busca-se explorar como os métodos autocompositivos podem se articular com a transição justa no Brasil, oferecendo caminhos para políticas públicas que conciliem justiça fiscal, sustentabilidade e inclusão social. Demonstra, igualmente, que a transição justa e a transição verde exigem inovações normativas, capacidade estatal de coordenar mecanismos que traduzam o princípio da sustentabilidade em parâmetros operacionais de decisão fiscal, promovendo a transformação de um modelo litigioso para outro cooperativo, corresponsável e ambientalmente direcionado.

2 TRANSIÇÃO JUSTA, TRANSIÇÃO VERDE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: PRINCÍPIOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E DA REDUÇÃO DE LITÍGIOS

A transição justa pode ser compreendida, grosso modo, como a associação entre transição verde e justiça socioambiental. Entre os fundamentos jurídicos e políticos da transição justa estão as discussões da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos anos de 1990 acerca da necessidade de proteção dos trabalhadores e comunidades afetadas pelas transformações estruturais da economia relativa à descarbonização. O documento *Guidelines for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*¹⁷⁹ consolidou o conceito de *transição justa*, como um processo de diálogo social que assegure empregos decentes, proteção social e direitos trabalhistas durante a mudança para economias sustentáveis. Data do mesmo ano o Acordo de Paris, que em seu preâmbulo reconhece “a necessidade de uma transição justa da força de trabalho e a criação de empregos decentes e de qualidade”.¹⁸⁰

O termo *transição verde* foi consolidado recentemente no relatório *Governing for the Green Transition* produzido pela Organização para a Cooperação

179 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (OIT). **Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All**. Genebra: OIT, 2015.

180 UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Acordo de Paris**. Paris: ONU, 2015.

e Desenvolvimento Econômico,¹⁸¹ o qual ofereceu uma análise abrangente sobre os governos que estão estruturando políticas públicas e práticas para promover uma transição verde eficaz e inclusiva. A tomar como referência estudos desenvolvidos por Minard¹⁸² e Piroli,¹⁸³ trata-se de uma expressão que marca uma nova fase da agenda do desenvolvimento sustentável, centrada na descarbonização das economias e na reorientação estrutural das políticas industriais, energéticas e fiscais.

Na condição de vetor estratégico das políticas climáticas globais, a transição justa e a transição verde foram sobremaneira reforçadas após a publicação de uma série de documentos internacionais que passaram a orientar os sistemas jurídicos nacionais e a atuação de organismos multilaterais. Entre esses documentos estão: A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972),¹⁸⁴ que estabeleceu a responsabilidade comum dos Estados pela proteção ambiental; o Relatório Brundtland – *Nosso futuro comum* (1987),¹⁸⁵ que introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável; a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992),¹⁸⁶ base normativa para os tratados climáticos subsequentes; o Protocolo de Kyoto (1997),¹⁸⁷ que definiu metas de redução de emissões de gases do efeito estufa; a Declaração de Joanesburgo (2002);¹⁸⁸ o relatório *Towards a Green Economy*,¹⁸⁹ base para a transição verde e primeiro documento oficial da Organização das Nações Unidas (ONU) a empregar sistematicamente o termo “*green economy*”, definida como aquela que resulta do bem-estar humano e equidade social, enquanto reduz significativamente os riscos ambientais; a Declaração Final da Rio+20 – *O futuro que queremos*¹⁹⁰ – que consolidou o conceito de economia verde como caminho para o desenvolvimento sustentável, aprofundando a dimensão de transição sistêmica, ou seja, a passagem planejada de um modelo econômico fóssil e linear para um modelo ecológico e circular, com metas mensuráveis e financiamento público e privado; a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que

181 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Towards Green Growth?** Paris: OCDE, 2015.

182 MINARD, Andrea Maria Accioly Fonseca. O papel das finanças sustentáveis na transição verde. **Revista de Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 34, n. 93, p. 385-401, nov. 2023.

183 PIROLI, Wander. Conflitos climáticos, transição verde e contenda com as liberdades. **Ethic@**, Florianópolis, v. 22, n.3, p. 597-622, out. 2023.

184 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo: ONU, 1972.

185 BRUNDTLAND, Gro Harlem *et al.* **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

186 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: MMA, 1992.

187 BRASIL. Decreto n. 5.445, de 12 de maio de 2005. Promulga o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 91, p. 1-6, 13 maio 2005.

188 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, DF: MMA, 2002.

189 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication: a synthesis for policy makers**. Nairobi: UNEP, 2011.

190 ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O Futuro que Queremos**. Documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Rio de Janeiro: ONU, 2012.



afirmou o compromisso com a erradicação da pobreza e a sustentabilidade ambiental; o Acordo de Paris¹⁹¹ que consolidou o princípio das contribuições nacionalmente determinadas e responsabilidade diferenciada entre os países; as Diretrizes da OIT para a Transição Justa¹⁹² que institucionalizaram o conceito de justiça ambiental e social como eixo da transição energética; e o *Green Deal Europeu* (2019)¹⁹³ e OCDE *Green Budgeting Framework* (2022),¹⁹⁴ que introduziram instrumentos fiscais e orçamentários verdes, que inspiram reformas fiscais sustentáveis em diversos países, inclusive o Brasil.

Por sua vez, a justiça socioambiental pode ser entendida como fundamento ético e político da transição justa e verde. Pressupõe, para além da justiça social (cujo foco é a redução de desigualdades econômicas e a garantia de equidade de oportunidades), a distribuição justa de renda, riqueza e poder, e o acesso a direitos (saúde, educação, trabalho, ambiente ecologicamente equilibrado etc.). Tem a premissa de que os custos de descarbonização e adaptação climática não sejam suportados pelos mais pobres e países periféricos de forma desproporcional, tendo em vista processos históricos de pilhagem de riquezas por parte de economias centrais e desigualdades de acesso a oportunidades e recursos. Ao ampliar a justiça social e incorporar a perspectiva ambiental como dimensão inseparável de direitos humanos, a expressão *justiça socioambiental* traduz o reconhecimento de que os impactos ambientais e as mudanças climáticas afetam de forma desigual os diferentes grupos sociais, sendo os mais pobres, os povos tradicionais e as comunidades periféricas os mais impactados. Se, na seara jurídica, a justiça socioambiental pode ser traduzida por princípios de equidade intergeracional, solidariedade e precaução, no campo político, são referidas as políticas públicas inclusivas, participativas e territorialização.^{195,196}

Como partes indissociáveis de um mesmo processo, os ideais de transição justa, transição verde e justiça socioambiental, incorporados a documentos de direito internacional, planos, leis e instrumentos de políticas públicas, que pressionam o Estado a atuar como mediador de interesses ecológicos, sociais e econômicos, promovendo o modelo de desenvolvimento sustentável, democrático e equitativo, são pilares nos quais se assenta a noção de Estado

191 UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Acordo de Paris**. Paris: ONU, 2015.

192 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (OIT). **Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All**. Genebra: OIT, 2015.

193 COMISSÃO EUROPEIA. **O Pacto Ecológico Europeu**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2019.

194 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **2022 OECD Survey on Green Budgeting**. Paris: OECD, 2022.

195 MOREIRA, Bernardo Mota. A função extrafiscal do tributo e a iniciativa parlamentar em direito tributário ambiental. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 7., 2023. **Anais** [...] Coimbra: Brasília; Edições Brasil, 2023. v. 5.

196 VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito da. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

democrático de direito ambiental.^{197,198} Trata-se de um Estado em que as instituições assumem um papel ativo na coordenação de políticas públicas sustentáveis, mediante a promoção de cooperação multissetorial, planejamento intergeracional e participação social. O novo pacto entre Estado, mercado e sociedade civil que tem se esboçado implica uma governança ecológica de longo prazo, que requer normas e instituições que regulem de forma eficaz as transições ecológicas.

No Brasil, princípios de transição justa, transição verde e justiça socioambiental foram incorporados às principais normas e políticas públicas, como se pode ver na legislação vigente e em iniciativas recentes, embora não tratem expressamente do contencioso criaram condições estruturais e jurídicas para sua reconfiguração em direção a uma governança fiscal sustentável e para a promoção da justiça socioambiental. Algumas dessas antecederam a Emenda Constitucional n. 132/2023,¹⁹⁹ que reorganizou amplamente o sistema de tributação brasileiro.

A Lei n. 12.187/2009²⁰⁰ – Política Nacional sobre Mudança do Clima – estabeleceu diretrizes para a implementação de políticas públicas voltadas a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, enfatizando a necessidade de uma transição energética sustentável e inclusiva, capaz de reduzir, também, as desigualdades sociais regionais. Ao tempo em que definiu metas ambientais que podem ser vinculadas a incentivos fiscais e mecanismos de tributação verde, criou uma base normativa que permite estabelecer de forma interpretativa vínculos com contencioso tributário, no sentido da articulação de incentivos econômicos ambientais com métodos adequados de solução de conflitos (MASCs), para a promover conformidade.

O Decreto n. 11.075/2022,²⁰¹ não apenas atualizou a referida política, ao definir procedimentos para elaboração de planos setoriais de mitigação e adaptação, como também estabeleceu regras para o mercado regulado de carbono e instituiu o Sistema Nacional de Redução de Gases de Efeito Estufa. A ligação desse Decreto com o contencioso tributário é potencial, porque os incentivos verdes abrem espaço para programas de regularização tributária que, também, podem ser facilitados por meio de MASCs.

197 MESSIAS, Ewerton Ricardo. Estado democrático de Direito Ambiental: incorporação de princípios de direito ambiental. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 12, n.2, p. 1105-1142, 2020.

198 DIAS, Edna Cardozo. *Direito Ambiental no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 199 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

200 BRASIL. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

201 BRASIL. **Decreto n. 11.075, de 19 de maio de 2022**. Regulamenta procedimentos para Planos Setoriais de Mitigação e institui Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SINARE). Brasília, DF: Presidência da República, 2022.



A Lei n. 14.119/2021²⁰² que instituiu a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais estabeleceu incentivo financeiro para indivíduos ou entidades que prestam serviços ambientais, como a conservação de florestas e a recuperação de áreas degradadas, objetivando promover a justiça socioambiental ao reconhecer e remunerar práticas que contribuem para a sustentabilidade ambiental e o bem-estar das comunidades. Embora essa Lei não faça uma referência expressa a transações fiscais ou que sua conexão com o contencioso seja interpretativa e estratégica, teoricamente, poder-se-ia usar créditos e incentivos para regularização fiscal ou acordo administrativos ambientais, se houvesse previsão complementar, sobretudo em contextos de empresas em crise ou de passivos ambientais.

A Emenda Constitucional (EC) n. 132/2023,²⁰³ todavia, foi a norma jurídica que estabeleceu a defesa do meio ambiente como princípio orientador do Sistema Tributário Nacional e abriu caminho para a implementação de instrumentos fiscais verdes, promovendo a sustentabilidade ambiental e a justiça tributária no país. Do ponto de vista do contencioso, criou um quadro jurídico, para a tributação verde e regional, com regras mais claras para incentivos fiscais; estabeleceu fundamentos para redução de litígios futuros; e tornou possível a criação de programas de autocomposição vinculados a créditos verdes, incentivos regionais e projetos sustentáveis.

3 A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL COMO VETOR DE TRANSIÇÃO E JUSTIÇA

A Emenda Constitucional n. 132/2023,²⁰⁴ do ponto de vista político-institucional, incorporou princípios de transição justa, transição verde e justiça socioambiental no campo fiscal, ao reconhecer o papel do sistema tributário nacional de indutor de comportamentos sustentáveis e de redução de desigualdades ambientais e regionais. Constitui, inegavelmente, a mais ampla reforma tributária brasileira desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988,²⁰⁵ tendo reorganizado o sistema de tributação sobre o consumo, instituído do

202 BRASIL. **Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

203 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

204 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

205 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), e estabelecido um novo Imposto Seletivo (IS) com caráter regulatório.

Após a referida Emenda, o texto do artigo 145, § 3º da CF/88²⁰⁶ passou a determinar a não inclusão “na base de cálculo do imposto sobre produtos industrializados o valor correspondente à compensação financeira ambiental ou a incentivos fiscais vinculados à proteção ambiental”. Vê-se, pois, uma inovação jurídica; uma base de cálculo diferenciada e o reconhecimento de que certas receitas têm finalidade socioambiental e não devem ser tributadas como rendimento ou faturamento ordinário; o governo deixa de tributar valores de ações que favorecem o meio ambiente. Além de estabelecer conexão com a transição justa, por criar estímulos fiscais como instrumento de governança fiscal ecológica, do ponto de vista prático, favorece tanto as empresas quanto os projetos de investimento em proteção de florestas e biomas; energias renováveis; e compensações de emissão de carbono.

O § 4º do artigo 145, também, foi alterado, de modo a determinar que compete à lei complementar definir “normas gerais sobre tributos de destinação específica e regras de transparência, com foco na justiça social e sustentabilidade”,²⁰⁷ no fito de garantir que a arrecadação de tributos com finalidade definida de fundos ambientais ou sociais, por exemplo, seja efetivamente usada para o propósito declarado. Trata-se de mais uma inovação jurídica que eleva a transparência e a *accountability* fiscal a princípio constitucional. Além de permitir a vinculação de receitas a políticas ambientais, climáticas ou sociais, favorece a fiscalização mais rigorosa sobre o uso de recursos públicos e a criação de instrumentos de controle e avaliação de políticas fiscais ecológicas, cuja conexão com a transição justa se assenta na redistribuição equitativa dos benefícios da transição verde e no fortalecimento do vínculo entre arrecadação e políticas públicas sustentáveis.

Reduzir o contencioso tributário no Brasil é um dos principais objetivos implícitos na referida EC,²⁰⁸ cujas fontes de litígio são decorrentes da complexidade da tributação sobre o consumo de bens e serviços, a envolver, em grande parte, conflitos federativos e autuações sobre Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços (ISS), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Com a substituição desses impostos por um sistema dual de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS),

206 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

207 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

208 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.



eliminou-se as principais fontes de controvérsias, aquelas relativas à cumulatividade e às divergências de competência entre União, Estados e Municípios.

Considerando, no entanto, que haverá convivência entre o sistema antigo e o novo, durante o período de transição que se estenderá até o ano de 2033, não se pode dizer que a EC reduzirá o contencioso de imediato, sendo mais correto afirmar que reconfigurou sua natureza para disputas pontuais relativas à transição.

Ao estabelecer no artigo 156 da CF/88,²⁰⁹ a criação do Comitê Gestor Nacional do IBS, com “independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira” para decidir, também, o contencioso administrativo, favorece a redução de disputas de competência (ICMS x ISS) e a criação de espaço de arbitragem técnica intergovernamental, o que representa a possibilidade de esvaziamento da judicializações típicas da lógica de litigiosidade fiscal.

De modo geral, o deslocamento do foco do litígio para a corresponsabilidade fiscal ambiental criou bases constitucionais para mecanismos administrativos alternativos de resolução de disputas tributárias e integrou o princípio da cooperação que incentiva as soluções negociadas e gestão consensual do crédito tributário. Embora o texto constitucional não tenha tratado expressamente do contencioso tributário e da sustentabilidade, é possível dizer, entretanto, que o contencioso passou a ser, igualmente, uma arena de disputa sobre a transição justa, o que demandará dos tribunais a interpretação das normas tributárias à luz do princípio da sustentabilidade.

Vislumbra-se que novos litígios podem vir tanto por via constitucional (Ação Direita de Inconstitucionalidade/Conflitos de Competência/STF quanto pelas administração e via judicial comum (Mandados de Segurança, Ações de repetição de indébitos e Ações Cíveis Públicas), tendo em vista o reordenamento das finalidades tributárias; as novas categorias introduzidas, como “crédito de carbono” e “bens ambientais” de natureza jurídica questionável; e as questões de competência e de contendas relativas à violação da isonomia e da legalidade em matéria de incentivos regionais.

Em que pese a possibilidade dos possíveis litígios mencionados, a EC n. 132/2023²¹⁰ criou instrumentos administrativos e institucionais de governança para prevenir e mitigar contenciosos, conforme vislumbram os doutrinadores. Greco e Rocha²¹¹ entendem que os novos vetores constitucionais de simplicidade, transparência, justiça tributária e defesa do meio ambiente deverão orientar tanto a formulação das normas quanto sua aplicação, de modo

209 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

210 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

211 GRECO, Marco Aurélio; ROCHA, Sérgio André. Vetores do Sistema Tributário Nacional após a EC n. 132. **Revista de Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 56, p. 752-780, 2024.

a reduzir as assimetrias federativas e os litígios que seriam decorrentes de interpretação entre os entes federativos. Barros,²¹² por sua vez, argumenta que o conflito de competência entre entes será eficazmente mitigado pelo fortalecimento do Comitê Gestor do IBS e pelo emprego de métodos alternativos de solução de disputas, como a arbitragem e a transação administrativa. Para Fonseca,²¹³ a regulamentação técnica criteriosa dos novos tributos ambientais e do imposto seletivo é urgente, tendo em vista a insegurança normativa gerada pela ausência de parâmetros objetivos sobre o que se considera, por exemplo, “bem ambientalmente nocivo”, o que pode ser arguido via contestações judiciais.

A aplicação dos princípios de sustentabilidade fiscal e a previsão da tributação ambientalmente orientada, decerto, abriram espaço para um sistema tributário orientado pelos objetivos da transição justa e da transição verde. Distorções regionais relativas ao uso indevido de incentivos fiscais sob a justificativa da sustentabilidade, contudo, podem ocorrer, do mesmo modo que a insegurança sobre o crédito de carbono como bem ou direito tributável engendra necessidades de interpretação e definição de competência, base de cálculo e natureza jurídica de operações que envolvem esse crédito. Barros²¹⁴ defende a adoção de mecanismos cooperativos e de câmaras técnicas especializadas para dirimir conflitos, enquanto Fonseca²¹⁵ insiste na necessidade de normas, para prevenir novas possibilidades de litígio sobre a tributação de bens ambientais.

Por tudo que foi mencionado, há inúmeros desafios na reforma tributária, os quais, obviamente, não se limitam à simplificação do sistema, mas sobretudo o deslocamento da lógica do litígio para a da cooperação e corresponsabilidade socioambiental, implícita no desenvolvimento de um modelo de justiça fiscal ecológica, no qual a tributação se converte em instrumento efetivo de práticas sustentáveis, de concretização da transição justa e transição verde como política de Estado.

212 BARROS, Carlos Macedo. **A reforma tributária e o contencioso judicial tributário**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2025.

213 FONSECA, Bernardo Cecílio da. **Tributação Ambiental**: A parcela dos municípios na proteção ambiental. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2011.

214 BARROS, Carlos Macedo. **A reforma tributária e o contencioso judicial tributário**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2025.

215 FONSECA, Bernardo Cecílio da. **Tributação Ambiental**: A parcela dos municípios na proteção ambiental. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2011.

4 O CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E A CONSENSUALIDADE COMO EIXO DA GOVERNANÇA FISCAL

O contencioso tributário diz respeito à parte litigiosa da relação tributária que envolve discordâncias entre o poder público e o contribuinte no tocante à obrigação tributária. Abrange o conjunto de conflitos formais entre o Fisco (União, estados e municípios) e os contribuintes naquilo que concerne a interpretações, exigências e pagamento ou restituição de tributos.^{216,217}

Conforme explica Machado,²¹⁸ duas grandes esferas estão envolvidas nos conflitos: a administrativa e a judicial. Na esfera administrativa, o contribuinte contesta a cobrança junto à administração tributária (Receita Federal e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, no âmbito da União; Tribunais ou Conselhos de Recursos Fiscais próprios, no âmbito dos Estados e Municípios). Autos de infração, defesas e recursos administrativos; e programas de autocomposição, como transação tributária administrativa, conciliação e parcelamentos estão envolvidos. Quando esgotados todos os meios administrativos, o contencioso chega ao Judiciário. Na esfera judicial, cujos órgãos responsáveis são a Justiça Federal (crédito da União), as Justiças Estaduais (tributos estaduais e municipais) e as Procuradorias Fazendárias (propositoras ou defensoras de ações), portanto, a execução fiscal é o meio do Fisco cobrar o tributo não pago. Nela, também, são movidas pelo contribuinte as ações anulatórias ou declaratórias, bem como tramitam os mandados de segurança e outras ações de controle.

Difícil fornecer dados precisos do contencioso tributário brasileiro, porque inexistente um único indicador oficial e são diversos os órgãos a mensurá-lo, considerando diferentes variáveis. O Diagnóstico do Contencioso Tributário (CNJ/INSPER)²¹⁹ revelou que mais de 38% das execuções fiscais do país, disciplinadas pela Lei n. 6.830/1980²²⁰ (Lei de Execução Fiscais – LEF), são tributárias, que o tempo médio de tramitação ultrapassa 12 anos e que o volume de créditos em disputa é da ordem de quase 75% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Em 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU) declarou a ineficiência da cobrança tributária e apontou um tempo médio de tramitação nas Delegacias de Julgamento da Receita Federal do Brasil (DJRs) de 2,2 anos, no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) de 3,3 anos

216 AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

217 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

218 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

219 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). **Diagnóstico do Contencioso Tributário**. Brasília, DF: CNJ, 2022.

220 BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980.

e na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)²²¹ de 12,2 anos. Já os estudos de órgãos privados apontaram que o estoque de créditos tributários discutidos administrativa e judicialmente supera R\$ 5,44 trilhões, ou seja, aproximadamente 75% do PIB brasileiro. O relatório *Justiça em Números*²²² dá conta de uma taxa de congestionamento de 90%, isto é, apenas 1 em cada 10 execuções fiscais é efetivamente finalizada e elas representam quase 35% de todos os processos ativos no país.

Por onde quer que se olhe, todavia, quer que fale em valor, quer se fale em volume de processos ou em tempo médio de tramitação, o contencioso tributário brasileiro é tido como um dos maiores do mundo^{223,224,225} a reforçar a importância de discutir a autocomposição tributária (transação, conciliação e mediação) como instrumento de redução de litígios, com o fito de promover a governança fiscal sustentável, isto é, aquela que é um instrumento-chave para transição justa e transição verde, porque confere ao Estado a capacidade de planejar, coordenar e supervisionar suas políticas de arrecadação, gasto, controle e transparência, incorporando princípios de sustentabilidade, justiça socioambiental e corresponsabilidade interinstitucional.

As dificuldades de solução de litígios fiscais contribuíram, sobremaneira, para deslocar o eixo das normas tributárias da mera arrecadação para a promoção de políticas públicas integradas, em consonância com o princípio da função extrafiscal do tributo, qual seja, a de alcançar determinados fins públicos, como incentivar, desestimular, corrigir ou promover comportamentos econômicos, ambientais ou sociais.

A base legal da função extrafiscal está expressa na própria Constituição Federal de 1988,²²⁶ claramente delineada em dispositivos que tratam da ordem econômica, da ordem tributária e dos objetivos fundamentais da República. O artigo 3, incisos II e III, autoriza o Estado a usar instrumentos tributários para promover desenvolvimento, redistribuição e equidade regional; fundamentos diretos da função extrafiscal. O artigo 145, § 1º insere o princípio da capacidade contributiva, que está na base da justiça fiscal e da utilização extrafiscal dos tributos para redistribuir riquezas e corrigir desigualdades. O artigo 150, II e III, embora seja uma limitação ao poder de tributar, também orienta o uso equilibrado e racional do tributo, impedindo abusos e reforçando a legitimidade das medidas extrafiscais, que devem respeitar isonomia e

221 PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Painel dos Parcelamentos:** Termos de Transação Individual (repositório de termos). Brasília, DF: PGFN, 2023.

222 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números:** Relatório 2024. Brasília, DF: CNJ, 2024.

223 GROSSI, Luciana. **O contencioso tributário no Brasil.** São Paulo: Insper, 2020.

224 HARADA, Kiyoshi. **Alternativas de reforma tributária.** São Paulo: Harada Advogados, 2021.

225 TORRES, Ricardo Lobo. **Direito Tributário:** Contencioso Administrativo e Judicial. São Paulo: Atlas, 2015.

226 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

proporcionalidade. Os artigos 153, § 1º e o artigo 153, inciso VII (inserido pela EC n. 132/2023²²⁷) legitimam o uso do tributo como instrumento de política econômica. O inciso VII em comento criou o imposto seletivo ambiental, confirmando a função ecológica da tributação. O artigo 170, *caput* e incisos VI e VII fornecem a base teleológica da função extrafiscal; a intervenção do Estado na economia para corrigir distorções, proteger o meio ambiente e reduzir desigualdades regionais. O artigo 174 legitima o uso de incentivos fiscais, subsídios, regimes diferenciados e instrumentos tributários regulatórios, que são a essência da função extrafiscal. O artigo 225, *caput*, consolida a função extrafiscal ambiental, situando a tributação como instrumento de proteção e correção de externalidades ambientais negativas.

À luz de novos paradigmas constitucionais no campo tributário, é possível verificar um deslocamento significativo; do interesse público tradicional, baseado apenas na eficiência e supremacia estatal, para o interesse público sustentável, cujo status constitucional se revela implícito em princípios como sustentabilidade, solidariedade intergeracional e função socioambiental do Estado e da propriedade. Diversos são os autores brasileiros, que, com base na função extrafiscal do tributo, têm desenvolvido a noção de *interesse público sustentável*,²²⁸ enquanto outros trabalham com noções correlatas.^{229,230,231,232,233,234,235} Essas noções, de modo geral, expressam a busca de conciliar o bem-estar coletivo presente com o das futuras gerações, orientando a atuação do Estado e das políticas públicas de modo a garantir sustentabilidade, justiça socioambiental e eficiência econômica.

As perspectivas de atender ao interesse público sustentável estão expressas no conjunto de normas e resoluções do Conselho Nacional de Justiça que estabelecem as bases da consensualidade tributária, algumas das quais merecem destaque: a Resolução CNJ n. 125/2010;²³⁶ Resolução CNJ

227 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

228 TORRES, Ricardo Lobo. **Direito Tributário: Contencioso Administrativo e Judicial**. São Paulo: Atlas, 2015.

229 CARVALHO, Paulo Barros. **Curso de Direito Tributário**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

230 PAULINE, Maria Clara. **Tributação e Sustentabilidade**. Porto Alegre: Lumen Juris, 2021.

231 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Tributação ambiental e incentivos fiscais verdes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

232 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Estado Socioambiental de Direito**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

233 LEITE, José Eduardo Soares de. **Tributação e política econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

234 NABAUS, Fernando. **Função social do tributo**. Curitiba: Juruá, 2018.

235 TORRES, Ricardo Lobo. **Direito Tributário: Contencioso Administrativo e Judicial**. São Paulo: Atlas, 2015.

236 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010.

n. 547/2024;²³⁷ a Lei n. 13.988/2020;²³⁸ a Resolução CNJ n. 471/2022;²³⁹ e a Lei n. 14.133/2021.²⁴⁰

A Resolução CNJ n. 125/2010,²⁴¹ como explicam Benevides e Araújo, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesse, criando o marco normativo para a disseminação em todas as esferas do Judiciário de métodos autocompositivos (MASC) e “estabelecendo uma nova estrutura institucional para a mediação e conciliação de conflitos”,²⁴² com a criação dos Centros Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSCs), de modo a “mudar a cultura do litígio pela cultura de pacificação social”.

A Resolução CNJ n. 547/2024,²⁴³ ao permitir a extinção de execução fiscal, sem perspectivas de êxito, cujo valor, na data do ajuizamento, era inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), mais que constituir um marco normativo voltado à racionalização do contencioso tributário, representa a aplicação concreta dos princípios de eficiência administrativa, desjudicialização, incentivo à solução consensual de litígios fiscais e razoabilidade, previstos constitucionalmente. Além de contribuir para a reduzir o congestionamento processual, complementa a Resolução CNJ n. 125/2010,²⁴⁴ favorecendo uma governança fiscal sustentável, baseada na avaliação de consequências e na priorização de políticas arrecadatórias efetivas e proporcionais, menos litigiosa e redutora de desperdício de energia institucional e recursos materiais do sistema de justiça. Trata-se, pois, de um instrumento de racionalização e sustentabilidade jurídica, que alinha a eficiência fiscal à noção de interesse público sustentável.

Convém lembrar que a Lei n. 13.988/2020²⁴⁵ regulamentou a transação tributária no âmbito da União, isto é, a possibilidade do Fisco federal e dos contribuintes negociarem dívidas tributárias ou créditos em contencioso, evitando litígios judiciais. Tornou possível a redução de juros, multas e encargos sobre

237 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente nas execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2024.

238 BRASIL. **Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação resolutiva de litígios tributários. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

239 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022.

240 BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

241 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010.

242 BENEVIDES, Marinina Gruska; ARAÚJO, Luzia Mônica Lima da Frota. **Direito à Paz: a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse**. São Paulo: Alexa Cultural, 2024. p. 97.

243 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente nas execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2024.

244 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010.

245 BRASIL. **Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação resolutiva de litígios tributários. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

débitos tributários; autorizou parcelamentos e compensação de créditos; estabeleceu modalidades de transação, individual, por grandes empresas, ou de controvérsias relevantes. Trata-se de uma lei que é referida como um marco na consolidação da consensualidade fiscal no ordenamento jurídico brasileiro, porque, pela primeira vez, regulamentou-se a transação tributária prevista no artigo 171 do Código Tributário Nacional (CTN),²⁴⁶ num contexto de sobrecarga judicial, elevado inadimplemento de obrigações tributárias e crescente complexidade das relações envolvendo o Fisco e o contribuinte. Essa lei estabeleceu três tipos de transação: a transação por adesão nos casos dos créditos inscritos na dívida ativa; a individual, aplicada a litígios de grande valor e relevância; a transação do contencioso tributário de pequeno valor, cujas controvérsias são massificadas, inclusive nas delegacias de julgamento da Receita Federal e no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CAREF). Seja qual for o tipo de transação, a lei objetiva equilibrar a recuperação do crédito tributário com a preservação da atividade econômica e a redução da litigiosidade, privilegiando soluções negociadas e não a coerção judicial. Trata-se de substituir a lógica punitiva por uma lógica de cooperação e corresponsabilidade.

A Resolução n. 471/2022²⁴⁷ do CNJ instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado da Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, estabelecendo diretrizes para a gestão estratégica do contencioso tributário no âmbito do Poder Judiciário, visando reduzir o estoque processual e conferir eficiência à execução fiscal; estimular a mediação e a conciliação para resolver os litígios tributários; promover a sustentabilidade mediante o estímulo a regularização de passivos ambientais e adoção de práticas empresariais responsáveis; e a integração de ações dos tribunais com outros órgãos e entidades, como as Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Receita Federal, para uma abordagem mais coordenada e eficaz na gestão tributária. Essa Resolução complementa a Lei n. 14.133/2021,²⁴⁸ a qual não trata diretamente da tributação, mas tem implicações relevantes tanto para o contencioso tributário, quanto para a aplicação dos MASCs e para a promoção da transição justa e verde. Conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei n. 14.133/2021 trouxe inovações significativas para lidar com contratos públicos mal estruturados, reforçando mecanismos de gestão e prevenção de riscos de governança e redução de litígios administrativos e

246 BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Denominado Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

247 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022.

248 BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

judiciais. No tocante ao contencioso tributário, a integração de mecanismos de consensualidade nos contratos públicos tem um impacto direto, porque contratos mal estruturados ou cláusulas ambíguas frequentemente produzem conflitos tributários e execuções fiscais. Além disso, essa Lei abre espaço para que as licitações promovam critérios socioambientais, mediante a exigência da Administração Pública de boas práticas ambientais, inovação tecnológica sustentabilidade e responsabilidade social das empresas contratadas.

Embora se possa dizer que há respaldo normativo suficiente em normas gerais do CNJ que não apenas autorizam como também impulsionam a solução de conflitos, a mediação e conciliação, sobretudo com a possibilidade de criação de CEJUSCs especializados em resolver litígios tributários, inexistente uma norma nacional, tampouco uma resolução específica do CNJ, instituindo CEJUSCs Fiscais. Isso não quer dizer, todavia, que diversos tribunais não tenham implementado experiências exitosas de CEJUSCs voltados para a área fiscal.

No Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), por exemplo, mediante parceria com a Secretaria de Estado da Fazenda do DF e a Procuradoria Fiscal, foi instituído o CEJUSC Fiscal, como um ambiente para a negociação de débitos fiscais, igualmente voltado para o cumprimento de uma função de atendimento e orientação ao cidadão e educação para a cultura da conciliação.

Trilhando caminho semelhante o município de Cascavel, no Paraná, inaugurou o primeiro CEJUSC Fazendário do Estado, de modo a facilitar os acordos de contribuintes com o Fisco, na regularização de débitos tributários municipais.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, também, figura como uma experiência de resolução consensual de conflitos fiscais, porque estabeleceu o CEJUSC Fazenda Pública, destinado a receber demandas envolvendo o Estado, os municípios, autarquias e empresas públicas, em fase processual e pré-processual.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem dinamizado a solução de casos de execução fiscal, por meio do CEJUSC de Barbacena, promotor de mutirões de conciliação, dos quais emanam acordos que simultaneamente beneficiam o Fisco e os contribuintes.

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)²⁴⁹ tem se destacado no cenário nacional por ocupar a primeira posição entre os 27 tribunais estaduais com a menor taxa de congestionamento na Execução Fiscal, conforme dado apontado pelo relatório *Justiça em Números 2024*,²⁵⁰ do CNJ, igualmente, se destaca na implementação de estratégias inovadores para a resolução de

249 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE). **Informações institucionais sobre execução fiscal, CEJUSC e mutirões**; Portaria Conjunta n. 03/2025 (cooperação PGE/TJ/SEMACE/ARCE/DETRAN). Fortaleza: TJCE, 2025.

250 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números**: Relatório 2024. Brasília, DF: CNJ, 2024.

litígios tributários, com foco na redução do estoque processual, promoção de MASCs e contribuição para transição justa e verde. Em parceria com a Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza e o CNJ, o TJCE²⁵¹ tem promovido mutirões de conciliação fiscal, o que, em 2023, representou a baixa de 25.346 processos de Execução Fiscal de até R\$ 50 mil em apenas 12 dias. Em março de 2024, foram baixados 33.225 processos de Execução Fiscal, o que representou 87,7% das 37.883 execuções enviadas para análise da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza. Em dezembro de 2025, o 1º. Núcleo de Justiça 4.0 realizou um mutirão de conciliação fiscal na comarca do Crato, no interior do Ceará.

Outras ações desenvolvidas pelo TJCE²⁵² têm expressado impacto positivo na promoção da transição justa e verde, alinhando-se aos princípios da justiça socioambiental.²⁵³ Foi o caso da Semana da Pauta Verde, realizada de 18 a 22 de agosto de 2025, que impulsionou 1.444 processos relacionados à temática ambiental, incluindo execuções fiscais e litígios climáticos, bem como descontos que variaram de 55% a 70% para incentivar a conformidade ambiental. Como resultado, das 211 audiências em unidades judiciais do Estado, com destaque para as comarcas de Pacoti, Aracati, Jaguaruana e Fortaleza, o produto foi 188 acordos judiciais e extrajudiciais homologados, 404 decisões e 392 sentenças proferidas. Os valores recuperados ainda não foram divulgados, embora a estimativa seja que eles podem ser expressos em um montante significativo para reinvestimento em programas ambientais, educação e políticas públicas de sustentabilidade. Em parceria com o TJCE e o CNJ, a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará lançou, em agosto de 2015, um edital de adesão à cobrança de dívida ativa de créditos ambientais, permitindo que contribuintes regularizassem débitos relacionados a multas ambientais aplicadas pela Secretaria de Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), com descontos de até 70% sobre multas e juros para débitos de até 10.000 Unidade Fiscal de Referência do Estado do Ceará (UFIRCE)²⁵⁴ e descontos de até 55% sobre multas e juros para débitos superiores da esse montante.

Em matéria de consensualidade como eixo da gestão fiscal, merecem destaque também as iniciativas em sede administrativa de julgar litígios, cujo origem está na interpretação e aplicação de legislação tributária estadual. É o caso do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina

251 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE). **Informações institucionais sobre execução fiscal, CEJUSC e mutirões; Portaria Conjunta n. 03/2025 (cooperação PGE/TJ/SEMACE/ARCE/DETRAN)**. Fortaleza: TJCE, 2025.

252 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE). **Informações institucionais sobre execução fiscal, CEJUSC e mutirões; Portaria Conjunta n. 03/2025 (cooperação PGE/TJ/SEMACE/ARCE/DETRAN)**. Fortaleza: TJCE, 2025.

253 CEARÁ. **Lançamento/Resultados iniciais do Programa Regulariza Ceará**. Fortaleza: Governo do Estado, 2025.

254 Em 2025, uma unidade corresponde a R\$ 6,02969, segundo se pode ver no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

(TAT), criado pela lei estadual em 2009, que tem adotado métodos alternativos de solução de disputas, como a mediação e a transação tributária, visando a redução do contencioso e à promoção de uma transição tributária justa e sustentável. O Relatório Anual de Atividades do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina referente ao ano de 2024, elaborado a partir dos registros contidos em bancos de dados, apresenta uma análise comparativa detalhada para que resultados obtidos sejam visualizados e reforçado seja o compromisso contínuo do tribunal com a transparência, a eficiência e a justiça na administração dos processos tributários.

O Estado de Goiás criou em 2018 a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA) da Administração Estadual, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), com a finalidade de solucionar pela via conciliatória, mediada ou arbitral as controvérsias entre órgãos e entidades públicas, bem como entre o Estado e particulares, sempre que o conflito versar sobre direitos disponíveis e indisponíveis que admitam transação. Essa criação responde, também, à necessidade de reduzir a litigiosidade administrativa e judicial, no campo tributário, consoante com a resoluções do CNJ e a política nacional de incentivo aos MASCs. A CCMA foi fortalecida pela Programa PGE Amiga, criado em 2019, objetivando aproximar a administração pública dos contribuintes e estimular soluções autocompositivas que preservam o interesse público e promovem a segurança jurídica. A CCMA tanto atua na fase pré-processual quanto na processual, buscando acordos que reduzem o estoque de demandas fiscais. A ampliação das competências do CCMA em 2021, autorizando o uso de arbitragem para determinados litígios de natureza patrimonial, erigiram Goiás à condição de pioneirismo na aplicação de técnicas híbridas de solução de controvérsias envolvendo o poder público. Mediante convênios firmados com a Secretaria da Economia e com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, foram realizados mutirões de conciliação tributária, voltados à negociação de débitos de ICMS, IPVA e ITCD, com descontos, parcelamentos e compensações fornecidos.

Decerto, poder-se-ia prosseguir elencando e detalhando a multiplicidade de iniciativas administrativas e judiciais (Câmaras de Conciliação e Mediação Tributária, CEJUSCs Fiscais, mutirões de cobrança com viés restaurativo etc.) que se espalham por todo o Brasil. Obviamente, o que foi acima descrito está longe de esgotar a rica experiência brasileira de consensualidade fiscal, que se fortaleceu em meio aos avanços normativos inaugurados pela Emenda Constitucional n. 132/2023²⁵⁵ e por normas e Resoluções do CNJ que a antecederam.

255 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.



A fragmentação e as assimetrias em termos dessas iniciativas, entretanto, é patente, face à ausência de uma estrutura nacional de governança fiscal, dotada de indicadores compartilhados e métricas de impacto, capazes de transformar o contencioso tributário num vetor de política pública fiscal e ambiental. Na ausência de uma governança fiscal articulada, capaz de integrar contencioso tributário, arrecadação e sustentabilidade num sistema de incentivos e dados compartilhados, parece problemático converter o avanço normativo em transformação política e institucional. A ausência de uma jurisprudência administrativa e judicial coerente e a incerteza normativa não deixam de representar dificultadores da governança fiscal orientada pelos princípios de transição justa, transição verde e justiça socioambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de (in)conclusões

Os princípios de transição justa, transição verde e justiça socioambiental se articulam com os novos paradigmas do direito tributário brasileiro, conferindo à governança do contencioso tributário um papel estratégico na promoção de políticas fiscais e ambientais pautadas na mitigação de litígios, na cooperação e na corresponsabilidade entre Estado, contribuinte e sociedade. Nessa perspectiva, os tributos deixam de ser apenas instrumentos arrecadatórios e se constituem, também, como ferramentas de incentivo à sustentabilidade.

No Brasil, diversas experiências demonstram o potencial da governança do contencioso tributário e dos instrumentos de promoção de soluções consensuais e alinhamento com políticas fiscais e ambientais. Exemplos incluem os mutirões de conciliação fiscais em diversos estados, câmaras de conciliação e mediação, iniciativas de pautas verdes, criação de CEJUSCs Fiscais, editais de cobrança ambiental etc., que buscam reduzir estoque de litígios, incentivar regularização tributária e promover comportamentos sustentáveis.

Apesar dos inúmeros avanços normativos e institucionais que promoveram diversas iniciativas de redução do estoque de litígios administrativos e judiciais, a ausência de normas complementares que estabeleça diretrizes nacionais claras e uniformizem as ações dos entes federativos, da administração fiscal e do Judiciário, dificultam a consolidação de uma governança policêntrica, baseada em arranjos cooperativos e na corresponsabilidade entre as instituições envolvidas na gestão do contencioso e das políticas fiscais e ambientais. Soma-se a isso a escassez de pesquisas empíricas que mensu-

rem o impacto efetivo desses avanços e o potencial de mecanismos como a transação, conciliação, mediação e incentivos verdes sobre o contencioso e o comportamento fiscal dos contribuintes e da administração pública. As dificuldades de integração de dados entre órgãos (administrativos e judiciários) é evidenciada pela falta de meios estruturados de coleta, análise e compartilhamento de dados, que seriam estratégicos para planejar políticas públicas e fiscais de forma articulada, capazes de fortalecer a capacidade do Estado de induzir comportamentos desejáveis e consolidar os princípios de transição justa, transição verde e justiça socioambiental.

Seja como for, o alinhamento da gestão do contencioso e das políticas tributárias com os referidos princípios reafirmam o compromisso do Estado brasileiro com o Estado Democrático de Direito Ambiental, no qual a tributação e a resolução de conflitos fiscais se tornam vetores de transformação ecológica.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BARROS, Carlos Macedo. **A reforma tributária e o contencioso judicial tributário**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5217>. Acesso em: 15 out. 2025.

BENEVIDES, Marinina Gruska; ARAÚJO, Luzia Mônica Lima da Frota. **Direito à Paz: a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse**. São Paulo: Alexa Cultural, 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 out. 2025.



BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números:** Relatório 2024. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/relatorio-justica-em-numeros/>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 471, de 31 de agosto de 2022.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2352572022090563168bd92af9c.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024.** Institui medidas de tratamento racional e eficiente nas execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). **Diagnóstico do Contencioso Tributário.** Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/10/Diagnostico-Contencioso-Tributario-2022.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 11.075, de 19 de maio de 2022.** Regulamenta procedimentos para Planos Setoriais de Mitigação e institui Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SINARE). Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11075.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Decreto n. 5.445, de 12 de maio de 2005. Promulga o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 91, p. 1-6, 13

maio 2005. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/protocolo-de-kyoto/>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação resolutiva de litígios tributários. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14119.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2021/l14133.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Denominado Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.



Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, DF: MMA, 2002. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-sustentavel-declaracao-de-joanesburgo-e>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: MMA, 1992. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/ai/arquivos/decpol.doc>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRUNDTLAND, Gro Harlem *et al.* **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000764409>. Acesso em: 15 out. 2025.

CARVALHO, Paulo Barros. **Curso de Direito Tributário**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CEARÁ. **Lançamento/Resultados iniciais do Programa Regulariza Ceará**. Fortaleza: Governo do Estado, 2025. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **O Pacto Ecológico Europeu**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt. Acesso em: 15 out. 2025.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo: ONU, 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

DIAS, Edna Cardozo. **Direito Ambiental no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FONSECA, Bernardo Cecílio da. **Tributação Ambiental: A parcela dos municípios na proteção ambiental**. Dissertação (Mestrado em Direito

Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2011.
Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5217>.
Acesso em: 15 out. 2025.

GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change**. Cambridge: Polity Press, 2009.

GRECO, Marco Aurélio; ROCHA, Sérgio André. Vetores do Sistema Tributário Nacional após a EC n. 132. **Revista de Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 56, p. 752-780, 2024. Disponível em: <https://revistai.ibdt.org.br/index.php/RTDA/article/view/256>. Acesso em: 15 out. 2025.

GROSSI, Luciana. **O contencioso tributário no Brasil**. São Paulo: Insper, 2020.

GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza: ética biocêntrica y políticas ambientales**. 2. ed. Quito: Abya-Yala, 2009.

GUDYNAS, Eduardo. **Extractivismos; ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza**. Cochabamba: CEDIB, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Alternativas de reforma tributária**. São Paulo: Harada Advogados, 2021. Disponível em: <https://haradaadvogados.com.br/reforma-tributaria/>. Acesso em 8 out. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (OIT). **Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All**. Genebra: OIT, 2015. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>. Acesso em: 4 mar. 2026.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2010.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEITE, José Eduardo Soares de. **Tributação e política econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.



MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Tributação ambiental e incentivos fiscais verdes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MESSIAS, Ewerton Ricardo. Estado democrático de Direito Ambiental: incorporação de princípios de direito ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n.2, p. 1105-1142, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/42417/36806>. Acesso em; 15 out. 2025.

MINARD, Andrea Maria Accioly Fonseca. O papel das finanças sustentáveis na transição verde. **Revista de Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 34, n. 93, p. 385-401, nov. 2023. Disponível em: https://revistas.usp.br/rcf/pt_BR/article/view/219040/200003. Acesso em: 9 mar. 2026.

MOREIRA, Bernardo Mota. A função extrafiscal do tributo e a iniciativa parlamentar em direito tributário ambiental. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 7., 2023. **Anais** [...] Coimbra: Brasília; Edições Brasil, 2023. v. 5. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernanda-Ifanger/publication/373981467_A_Situacao_da_Crianca_Migrante_no_Brasil_um_estudo_entre_as_normativas_e_a_realidade/links/6712889e069cb92a811b50fe/A-Situacao-da-Crianca-Migrante-no-Brasil-um-estudo-entre-as-normativas-e-a-realidade.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

NABAUS, Fernando. **Função social do tributo**. Curitiba: Juruá, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Towards Green Growth?** Paris: OCDE, 2015. (OCDE). **Towards Green Growth?** Paris: OCDE, 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2015/07/towards-green-growth_g1g53897.html. Acesso em: 15 out. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **2022 OECD Survey on Green Budgeting**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://webfs.oecd.org/governmentataglance/Budgeting/2022%20OECD%20Survey%20on%20Green%20Budgeting.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O Futuro que Queremos**. Documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Rio de Janeiro: ONU, 2012. Disponível em: <https://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/>. Acesso em: 15 out. 2025.

OSTROM, Elinor. Polycentric Systems for Copping with Collective Action and Global Environmental Change. **Global Environmental Change**, [s. l.], v. 20, n.4, p. 550-557, 2010. Disponível em: <https://commonsblog.wordpress.com/wp-content/uploads/2007/10/elinor-ostrom-polycentric-system-for-copping-with-climate-change.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2026.

PAULINE, Maria Clara. **Tributação e Sustentabilidade**. Porto Alegre: Lumen Juris, 2021.

PIROLI, Wander. Conflitos climáticos, transição verde e contenda com as liberdades. **Ethic@**, Florianópolis, v. 22, n.3, p. 597-622, out. 2023. Disponível em: <https://philarchive.org/archive/PIRCCT-2>. Acesso em: 5 mar. 2026.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Painel dos Parcelamentos**: Termos de Transação Individual (repositório de termos). Brasília, DF: PGFN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao>. Acesso em: 12 out. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado em América Latina**: perspectivas desde uma epistemologia del Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Estado Socioambiental de Direito**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **Direito Tributário**: Contencioso Administrativo e Judicial. São Paulo: Atlas, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE). **Informações institucionais sobre execução fiscal, CEJUSC e mutirões; Portaria Conjunta n. 03/2025 (cooperação PGE/TJ/SEMACE/ARCE/DETRAN)**. Fortaleza: TJCE, 2025. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 out. 2025.



UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication: a synthesis for policy makers.** Nairobi: UNEP, 2011. Disponível em: <https://sdgs.un.org/publications/unep-2011-towards-green-economy-pathways-sustainable-development-and-poverty>. Acesso em: 6 mar. 2026.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Acordo de Paris.** Paris: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito da. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2701>. Acesso em: 15 out. 2025.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. **El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización.** Quito: Fundación Rosa Luxemburg; Abya-Yala, 2011.



IA COMUNITÁRIA E TRANSIÇÃO JUSTA: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO FERRAMENTA DE JUSTIÇA CLIMÁTICA NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Brenda Medeiros Mesquita²⁵⁶

Resumo: Este capítulo investiga a inteligência artificial (IA) como instrumento de transição justa em contextos urbanos vulneráveis, promovendo justiça climática e inovação social. Focalizando as favelas da Zona Norte do Rio de Janeiro – Complexo da Maré e Complexo do Alemão –, analisa-se o paradoxo entre avanços tecnológicos e desigualdades socioambientais, como falta de saneamento, arborização e infraestrutura verde. O fenômeno “Rio AI City” evidencia que, enquanto a cidade investe em *data centers* e tecnologia de ponta, territórios periféricos seguem expostos a ilhas de calor, enchentes e precariedades urbanas, configurando racismo ambiental e exclusão socioespacial. Propõe-se o modelo de IA Comunitária Verde, tecnologia social orientada à transformação de dados ambientais e sociais em diagnósticos precisos e políticas públicas auditáveis. Por meio do Índice de Sombra Justa (ISJ) e do Mapa de Prioridade de Arborização e Soluções Térmicas (MPA-ST), são desenvolvidos instrumentos de gestão intersetorial que permitem integrar ciência, comunidade e Estado, permitindo mensurar impactos, como redução térmica, ampliação de áreas sombreadas e proteção a equipamentos urbanos. Ancorada nos princípios da transversalidade, intersetorialidade, interseccionalidade e interterritorialidade, a pesquisa articula tecnologia, justiça social e governança pública. Ao propor uma agenda de políticas públicas de mitigação climática com base em dados comunitários, o trabalho demonstra que a verdadeira inovação não

²⁵⁶ Graduanda do curso de bacharelado em Gestão Pública Para o Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e entusiasta pela área de Políticas Públicas voltadas para Inovação Social.



reside apenas em data centers, mas na capacidade de transformar vidas nas comunidades. O protagonismo comunitário, aliado ao Estado como facilitador, evidencia que a IA pode consolidar-se como ferramenta estratégica de justiça climática, social e urbana, oferecendo caminhos para cidades mais verdes, resilientes e inclusivas.

INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro vem se consolidando como um polo estratégico para o desenvolvimento tecnológico na América Latina. A iniciativa Rio AI City surge como um ecossistema digital pioneiro, voltado a impulsionar avanços em inteligência artificial e computação em nuvem.²⁵⁷ O investimento em *data centers*, supercomputadores e infraestrutura tecnológica reforça a posição do Rio como cidade inovadora.

Entretanto, em contrapartida a esse cenário tecnológico promissor, persistem realidades desafiadoras em localidades vulneráveis da Zona Norte, como os Complexos do Alemão e da Maré. Juntas, essas comunidades abrigam mais de 200 mil habitantes, com alta densidade populacional e infraestrutura urbana limitada, marcada pela carência de saneamento básico, áreas verdes e sistemas de mitigação de calor.^{258,259} Essa realidade intensifica a formação de ilhas de calor, enchentes e vulnerabilidades socioambientais, revelando um paradoxo global: enquanto a tecnologia avança, ampliam-se as desigualdades urbanas. Entre os problemas mais críticos estão o calor excessivo, a ausência de arborização e a precariedade urbana, fatores que intensificam a formação das ilhas de calor. Essa realidade explicita um paradoxo global: enquanto a tecnologia avança, amplia-se a urgência de soluções para as desigualdades socioambientais.

Diante desse contexto, surge a questão central: como a inteligência artificial pode ir além do diagnóstico e se tornar aliada estratégica na construção de soluções coletivas voltadas à inovação social e à justiça climática? Este estudo explora como o monitoramento comunitário de dados, aliado a tecnologias sociais, pode orientar intervenções adaptativas, como o reflorestamento estratégico e a criação de áreas sombreadas, promovendo inclusão urbana e mitigação dos impactos ambientais nas comunidades cariocas.

257 ELEA. **Rio AI City**: ecossistema digital para inovação em IA. Rio de Janeiro: ELEA, 2025.

258 REDES DA MARÉ. **Censo e estatísticas da Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2023.

259 SOUZA, Thayná de. Complexo do Alemão e Maré estão com menos moradores enquanto Rocinha e Vidigal aumentaram população. **Vozes das Comunidades**, Rio de Janeiro, 2022.

2 METODOLOGIA

O presente estudo analisou os efeitos das iniciativas de diferentes projetos no âmbito socioambiental nas rotinas das comunidades do Complexo do Alemão e do Complexo da Maré, no Rio de Janeiro localizadas na Área de Planejamento AP3 (Zona Norte) com foco em como os determinantes socioambientais moldam as vulnerabilidades locais.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem observacional não-participativa conduzida conforme o protocolo proposto por Yin,²⁶⁰ garantindo maior confiabilidade à pesquisa. As etapas estão detalhadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Etapas do protocolo de estudo de caso.

ETAPAS	DESCRIÇÃO
1. VISÃO GERAL DO ESTUDO DE CASO	Objetivos e circunstâncias favoráveis e leituras relevantes sobre o assunto a ser pesquisado.
2. PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS	Procedimentos para proteção de coleta das informações, fontes e evidências.
3. QUESTÃO DE COLETA DE DADOS	O pesquisador deve previamente indicar quais os dados importantes para a sua pesquisa.
4. GUIA PARA RELATÓRIO DO ESTUDO DE CASO	Formato definido para apresentação dos dados e outras informações necessárias.

Fonte: Adaptado de Yin.²⁶¹

A pesquisa documental busca informações factuais sobre a amostra da pesquisa. No quadro a seguir demonstram-se as fontes da pesquisa documental utilizadas para realizar a pesquisa:

Quadro 2 – Fontes da pesquisa documental

DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO
ARTIGOS ACADÊMICOS	BTD UERJ, SciELO, Google Acadêmico.
LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	Plano Local de Arborização Participativa; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável; Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); Plano Estratégico Rio 2021-2024
REDES DE ATUAÇÃO NA VIVÊNCIA DAS COMUNIDADES	Redes Maré Observatório do Calor

260 YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2015.

261 YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2015.



DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO
PROJETOS DE SUCESSO	CocôZap
ESTUDOS E INDICADORES DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL	Mapa de Prioridade de Arborização & Soluções Térmicas (MPA-ST); Índice de Sombra Justa (ISJ); Cota de Sombra Urbana (Índice Urbanístico Inovador); Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA); Outorga Onerosa do Direito de Construir

Fonte: Elaborado pela autora.

3 URBANIZAÇÃO INFORMAL NO RIO: DA MODERNIZAÇÃO AO DESLOCAMENTO FORÇADO

Com a intensificação da industrialização e os fluxos migratórios - sobretudo de nordestinos após a Segunda Guerra Mundial, a pressão por moradia aumentou. A urbanização do Rio de Janeiro sempre esteve atravessada por projetos de modernização que, ao invés de integrarem a população carente, a deslocaram para áreas cada vez mais periféricas e vulneráveis. As reformas do engenheiro e político brasileiro Pereira Passos prefeito do Rio de Janeiro entre 1903-1906, inspiradas no modelo europeu de “embelezamento urbano”, demoliram os cortiços e sobrados que abrigavam milhares de trabalhadores pobres no centro da cidade, sob o argumento da higienização e da ordem urbana.²⁶²

O espaço do centro da cidade, antes marcado pela convivência de diferentes classes sociais, foi reconfigurado para atender aos interesses das elites e do capital imobiliário. Nesse movimento, a favela não surge como um fenômeno marginal ou desvinculado da cidade formal, mas como seu subproduto inevitável: enquanto o Centro se modernizava, a pobreza era apenas deslocada para áreas menos valorizadas, estabelecendo um padrão de segregação espacial que perdura.

Esse deslocamento forçado materializou-se numa segregação ambiental: os “sem capital” foram relegados aos espaços de risco, enquanto o espaço formal da cidade se reservou ao acesso aos que detêm capitais diversos. Essa política de remoção forçada não eliminou a pobreza, apenas a reposicionou no espaço: famílias expulsas dos cortiços migraram para os morros mais próximos, como o da Providência e Complexo do Alemão.²⁶³ Assim, desde o início, a favela não foi um acidente ou uma anomalia urbana, mas um subproduto inevitável da modernização excludente.

²⁶² ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

²⁶³ PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

4 CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DAS FAVELAS: MARÉ E COMPLEXO DO ALEMÃO À LUZ DE BOURDIEU

A ocupação da Zona Norte do Rio de Janeiro se consolidou em áreas consideradas “Impróprias” pelo mercado formal, como encostas, manguezais e terrenos inundáveis.^{264,265} Nesse cenário, a Maré e o Complexo do Alemão surgem como territórios densos, heterogêneos e com identidades próprias.^{266,267}

A Maré é composta por 15 localidades: Morro do Timbau (1940), Baixa do Sapateiro (1947), Marcílio Dias (1955), Parque União (1961), Nova Holanda (1962), Praia de Ramos (1962), Conjunto Esperança (1982), Vila do João (1982), Vila dos Pinheiros (1983), Conjunto Pinheiros (1989), Conjunto Bento Ribeiro Dantas, Nova Maré (1996) e Novo Pinheiros (2000) mais conhecida como Salsa e Merengue, cada uma com uma história de ocupação própria.²⁶⁸ Estruturada entre aterros e palafitas, a Maré reflete a adaptação de seus moradores a áreas alagáveis e espaços informais, com densidade elevada e vulnerabilidade socioambiental.

O Complexo do Alemão, por sua vez, se desenvolveu em encostas da Serra da Misericórdia, a partir da expulsão de migrantes nordestinos das áreas centrais, combinando autoconstrução e crescimento desordenado.²⁶⁹ Diferentes de conjuntos planejados, o Alemão formou um mosaico de localidades articuladas por redes comunitárias e práticas de autoconstrução, apresentando elevada densidade populacional e infraestrutura precária por práticas de autoconstrução vulnerável a deslizamentos, alagamentos e calor extremo.²⁷⁰

À luz de Bourdieu,²⁷¹ esses territórios revelam como o espaço urbano funciona como expressão material do espaço social. A desigual distribuição dos capitais econômicos, sociais e simbólicos define quem pode habitar a cidade formal e quem é empurrado para suas margens. O que se convencionou chamar de “favelização” não é um desvio do urbanismo, mas um produto legítimo das estruturas sociais que naturalizam a segregação espacial como destino. Assim, a cidade se converte em campo de disputas onde agentes com diferentes volumes de capital lutam por reconhecimento, visibilidade e acesso a direitos.

Ambos os territórios evidenciam resistência e invenção social por meio de associações de moradores, coletivos culturais e redes comunitárias que atuam como mediadores na reivindicação por infraestrutura urbana e

264 CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

265 CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

266 DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

267 REDES DA MARÉ. **CocôZap: saneamento na Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2021.

268 REDES DA MARÉ. **CocôZap: saneamento na Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2021.

269 ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

270 UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UM-HABITAT). **The Challenge of Slums**:

Global Report on Human Settlements. Nairobi: UM-HABITAT, 2003.

271 BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.



reconhecimento simbólico. Complexos como Maré e Alemão ilustram a contradição da urbanização carioca: indispensáveis ao funcionamento da cidade, mas tratados como territórios marginais. A formação das favelas deve ser compreendida não como falha do planejamento urbano, mas como resultado de escolhas políticas e econômicas que priorizaram a valorização imobiliária em detrimento do direito à moradia.²⁷²

Entre 2007 e 2012, o PAC-Favelas, braço do Programa de Aceleração do Crescimento, buscou integrar esses espaços por meio de obras de infraestrutura e habitação. Contudo, como observa Oliveira,²⁷³ essas intervenções combinaram melhorias materiais com mecanismos de disciplinamento simbólico, na medida em que reforçaram hierarquias e narrativas de controle estatal.

A vitalidade comunitária, expressa em coletivos culturais, associações e redes de solidariedade, convive com a vulnerabilidade ambiental: morar em encostas instáveis, alagamentos e calor extremo expõem os moradores a riscos agravados pelas mudanças climáticas. Essa condição revela o que Lefebvre²⁷⁴ chama de “produção desigual do espaço” e o que Bourdieu²⁷⁵ interpretaria como uma forma de violência simbólica: a naturalização da desigualdade territorial como inevitável. Complexos como a Maré e o Alemão, portanto, não são apenas territórios urbanos, mas campos sociais onde o capital simbólico da resistência se confronta com a reprodução da marginalidade institucionalizada.

5 ANÁLISE DE GUERREIRO RAMOS E RACISMO AMBIENTAL

A análise de políticas públicas sob a lente do racismo ambiental exige compreender como as estruturas administrativas e institucionais perpetuam desigualdades na distribuição de riscos e benefícios ambientais. O conceito de racismo ambiental, cunhado por Robert Bullard,²⁷⁶ evidencia que populações negras, periféricas e empobrecidas são sistematicamente mais expostas a ambientes degradados, inundações, ilhas de calor e ausência de infraestrutura verde. No Brasil, essa desigualdade ambiental reflete o padrão histórico de segregação urbana e de ausência de presença estatal efetiva nos territórios racializados.

272 LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

273 OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. **Não tem essa de separação, aqui é tudo Complexo do Alemão!** Uma etnografia dos espaços urbanos em um conjunto residencial no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

274 LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

275 BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

276 BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2000.

A primeira edição da obra de Alberto Guerreiro Ramos *A Redução Sociológica: Introdução ao Estudo da Razão Sociológica*,²⁷⁷ publicada em 1958, constitui uma contribuição fundamental para compreender a dimensão estrutural desse fenômeno. Ao propor uma “redução sociológica” e criticar a racionalidade instrumental importada das teorias administrativas eurocêntricas, Ramos, à época, defendia a construção de uma ciência social e administrativa autóctone, orientada pelas realidades concretas do país. Sua análise sobre a dependência teórica e institucional das ciências sociais brasileiras antecipa discussões que, contemporaneamente, são reconhecidas no campo da epistemologia decolonial, ao enfatizar a necessidade reconstruir as bases do pensamento e da ação pública a partir das experiências históricas e territoriais dos povos marginalizados.

Aplicar a perspectiva guerreiriana ao campo de justiça climática e da governança ambiental implica reconhecer que a ineficiência do Estado em territórios vulneráveis não é apenas técnica, mas epistemológica e racial. O “esquecimento térmico” das favelas, expressado na falta de arborização, no saneamento precário e na ausência de mitigação das ilhas de calor, configura uma forma contemporânea de racionalidade disjuntiva, aquela que, segundo Ramos, separa a ação administrativa de seu compromisso ético com a sociedade.

Assim, Guerreiro Ramos²⁷⁸ ao abordar sobre o racismo ambiental, revela que a verdadeira modernização da Administração Pública não está na adoção de tecnologias ou modelos gerenciais importados, mas na reorientação ética e epistemológica da ação estatal. Uma Administração realmente pública, nos termos guerreirianos, deve ser capaz de incluir as populações historicamente excluídas como sujeitos de formulação e implementação das políticas ambientais, superando o paradigma tecnocrático que ainda define as políticas urbanas e climáticas nas grandes cidades brasileiras.

6 ILHAS DE CALOR NAS FAVELAS: DESIGUALDADE CLIMÁTICA E O CALOR NA PRÁTICA

A segregação espacial da cidade se converte, no presente, em formas sofisticadas de racismo ambiental: populações majoritariamente negras e pobres vivem em territórios que concentram as piores condições ambientais. Segundo o Censo Maré 2019, 62,1% da população se autodefine como negra.²⁷⁹

277 RAMOS, Antonio Guerreiro. **A redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

278 RAMOS, Antonio Guerreiro. **A redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

279 CENSO MARÉ. 2019.



A diferença de temperatura e vulnerabilidade nas Favelas é latente, estudos e reportagens recentes destacam que as favelas cariocas sofrem com temperaturas extremamente elevadas, muitas vezes bem acima da média urbana. As ilhas de calor urbano configuram um fenômeno climático que transcende a dimensão ambiental, assumindo caráter social, racial e territorial. Estudos em assentamentos informais demonstram que moradores dessas áreas são desproporcionalmente expostos ao estresse térmico, sobretudo idosos e pessoas com baixa escolaridade ou condições de saúde como hipertensão.

Nas favelas da Zona Norte do Rio de Janeiro, a combinação de alta densidade habitacional, baixa cobertura vegetal e uso extensivo de materiais como concreto e telhas de zinco intensifica a absorção e retenção de calor. No caso da Maré, observou-se que em 20 anos o solo urbano registrou aumento de até 7 °C em relação a áreas vizinhas menos urbanizadas. No Complexo da Maré, chega-se a registrar sensação térmica acima de 60 °C, devido à densidade populacional, falta de áreas verdes, materiais de construção inapropriados e ausência de ventilação adequada.²⁸⁰ Além disso, o Projeto Respira Maré, liderado pelas Redes da Maré, detectou uma diferença de temperatura de até 2 °C entre áreas mais e menos quentes dentro do território, revelando heterogeneidade térmica profunda mesmo em escala local. Simultaneamente, no Complexo do Alemão, a temperatura chegou a 44,5 °C com a diferença de 6,5 °C que a temperatura máxima anunciada oficialmente (39 °C) evidenciando como as favelas amplificam as ondas de calor.

Esse microclima adverso afeta diretamente a saúde, a infraestrutura e a qualidade de vida dos moradores, transformando o calor em vetor de desigualdade climática. No campo da saúde pública, estudos da Fiocruz²⁸¹ já evidenciam o aumento de casos de doenças cardiovasculares e respiratórias associados às ondas de calor em áreas urbanas vulneráveis. A elevação prolongada das temperaturas noturnas impede o descanso fisiológico adequado, favorecendo quadros de estresse térmico, insônia e exaustão. Idosos, crianças e trabalhadores que atuam em atividades externas – como catadores de recicláveis e ambulantes – encontram-se em situação de risco elevado. Ondas de calor também potencializa a proliferação de vetores, como o *Aedes aegypti*, intensificando surtos de dengue e chikungunya em territórios já marcados por déficit de saneamento. Segundo moradores, a situação no calor extremo impacta diretamente na saúde dos moradores como relata Soraia Claudino, moradora com mais de 50 anos moradora do Complexo da Maré: “Havia vizinhos com muitas alergias, pessoas com pressão alterada, sem esquecer que muitas vezes temos a sensação de que o ar não circula na comunidade”, afirmou Soraia.²⁸²

280 SENSAÇÃO térmica de mais de 60 graus: por que faz mais calor nas favelas do Rio. **El País**, 8 abr. 2025.

281 FIOCRUZ. Hortas comunitárias e sustentabilidade urbana. **Revista InVivo**, Fundação Oswaldo Cruz, 2024.

282 SENSAÇÃO térmica de mais de 60 graus: por que faz mais calor nas favelas do Rio. **El País**, 8 abr. 2025.

Esses dados demonstram que, embora existam instrumentos de planejamento urbano voltados à mitigação climática, eles não surgem de forma articulada ou eficaz para enfrentar a injustiça espacial do calor nas favelas, onde a falta de arborização, a sobrecarga térmica e as condições de habitação amplificam os impactos do aquecimento urbano. Trata-se de uma clara manifestação de racismo ambiental, pois as populações mais vulneráveis sofrem desproporcionalmente com essas condições térmicas extremas.

Evidências mais recentes reforçam a magnitude desses impactos sobre a saúde infantil. Um estudo conduzido por pesquisadores da Fiocruz Bahia, do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Estado da Bahia (UFBA) e da London School of Hygiene and Tropical Medicine, publicado em *Environmental Research*,²⁸³ analisou mais de 1 milhão de óbitos de crianças menores de cinco anos em 5.570 municípios brasileiros ao longo de duas décadas. Os resultados indicaram que o risco de mortalidade infantil é 95% maior em condições de frio extremo e 29% maior em calor extremo em comparação a dias de temperatura amena.

A vulnerabilidade varia conforme a faixa etária: bebês entre 7 e 27 dias são mais suscetíveis ao frio, com risco 364% maior de morte, enquanto o impacto do calor cresce à medida que a criança envelhece, alcançando 85% entre 1 e 4 anos. Os autores destacam que as desigualdades regionais, ampliam esses riscos devido à precariedade habitacional, saneamento deficitário e falta de infraestrutura verde.

Esses achados evidenciam que as mudanças climáticas agravam desigualdades estruturais desde a infância, transformando a mortalidade infantil em um indicador sensível das vulnerabilidades socioambientais brasileiras. Para contextos urbanos periféricos como os da Maré e do Alemão, tais dados reforçam a urgência de políticas climáticas territoriais capazes de proteger populações infantis expostas a microclimas extremos e infraestrutura precária.

7 VOZES DO TERRITÓRIO: VIVÊNCIAS E DESAFIOS NO DIA A DIA NO MORRO

No Rio de Janeiro, a ausência de transversalidade entre planejamento urbano e justiça climática reforça desigualdades históricas: enquanto bairros da Zona Sul contam com parques e corredores verdes, comunidades da Zona Norte seguem expostas a altas temperaturas. Em entrevista cedida em 30 de agosto de 2025, Julio Santos, jovem morador do Complexo do Alemão, relatou:

283 FIOCRUZ. Hortas comunitárias e sustentabilidade urbana. *Revista InVivo*, Fundação Oswaldo Cruz, 2024.



“calor extremo sobrecarrega o sistema elétrico precário da comunidade ocasionando quedas de energia”.

Ele complementa ao indicar os horários mais críticos e as estratégias individuais de enfrentamento:

No horário do almoço, por volta das 12h, o calor é insuportável nas ruas principais, onde há um trânsito intenso de pedestres e veículos sem calçadas adequadas. Em casa, para refrescar, costumo molhar a laje e as áreas mais quentes.

Do ponto de vista da infraestrutura urbana, o depoimento evidencia como o calor atua como amplificador de fragilidades pré-existentes. Residências construídas em autogestão; com ventilação limitada e lajes expostas, tornam-se inabitáveis em dias de pico térmico, especialmente quando há interrupções no fornecimento de energia elétrica – situação recorrente em favelas. Julio também destacou a ausência de áreas de lazer e arborização adequadas na comunidade: *“Infelizmente não há praças ou espaços com árvores suficientes; a comunidade carece de áreas de lazer, e só vemos árvores em áreas não habitadas, sem saneamento ou energia”.*

Em entrevista concedida em 29 de agosto de 2025, Yuri Oliveira, 27 anos, nascido e criado no Parque União (Complexo da Maré) relatou que o calor na comunidade *“é muito mais intenso do que em outras áreas do Rio de Janeiro”* devido à urbanização desordenada e à ausência histórica de planejamento ambiental. Ele comparou a paisagem da Avenida Brasil e do Complexo da Maré à Cidade Universitária da UFRJ, destacando que *“lá a sensação térmica é visivelmente mais agradável, graças às áreas verdes preservadas que transformaram o campus em um refúgio para lazer e esporte”.* Para Yuri, essa diferença não é apenas uma percepção subjetiva, mas *“a prova viva da urgência de planejamento urbano e ambiental nas periferias”.* Depoimentos dos moradores reforçam essa realidade: Julio Santos relata sobrecarga elétrica e estratégias individuais de enfrentamento, como molhar lajes e evitar circulação nos horários mais quentes. Yuri Oliveira compara a sensação térmica da Maré à Cidade Universitária da UFRJ, destacando que a falta de áreas verdes intensifica os riscos sociais e climáticos.

As redes de abastecimento e drenagem também sofrem: a dilatação de tubulações pelas ondas de calor contribui para rompimentos e vazamentos, enquanto o solo impermeabilizado agrava enchentes súbitas após chuvas intensas, criando um ciclo de vulnerabilidade climática. Na dimensão da qualidade de vida, os impactos são ainda mais evidentes. O lazer ao ar livre torna-se inviável, restringindo a mobilidade de crianças e idosos. O aumento do consumo de energia elétrica para ventiladores e aparelhos de refrigeração agrava a insegurança energética, resultando em contas de luz desproporcionais

à renda familiar. Como sintetiza Bullard,²⁸⁴ referência nos estudos de justiça ambiental, trata-se de um processo em que “os mais pobres e racializados pagam o preço mais alto da degradação ambiental”. Nas favelas cariocas, o calor extremo cristaliza essa dinâmica: a desigualdade climática se materializa em corpos exaustos, casas superaquecidas e territórios esquecidos pelo planejamento urbano.

Ao ser questionado sobre racismo ambiental, Yuri ressaltou que a expressão “*não é algo novo*”, mas apenas a nomeação de uma realidade vivida: “*é a prova de que a cor da nossa pele, a história do nosso povo influencia diretamente o ambiente em que a gente vive*”. Ele exemplificou a desigualdade climática ao afirmar que “*o calor é mais forte, a infraestrutura é mais frágil e não temos as mesmas áreas verdes das zonas mais nobres*”,²⁸⁵ situando o problema no cruzamento entre classe, raça e território.

Em seguida, Yuri destacou o potencial de sensores e aplicativos para mapear áreas mais quentes e sobrecargas elétricas, produzindo dados comunitários capazes de pressionar o poder público. No entanto, enfatizou que “*a tecnologia, por si só, não vai resolver nada. Sem uma ação governamental efetiva e políticas públicas na ponta, todos esses dados não vão adiantar de nada*”. Sua fala sintetiza, portanto, a necessidade de uma articulação entre inovação tecnológica e governança intersetorial, reafirmando a centralidade da justiça climática.

A literatura demonstra que favelas em metrópoles com alta segregação socioespacial apresentam vulnerabilidade similar, reforçando a necessidade de políticas de adaptação climática baseadas em dados locais.^{286,287}

8 INSUFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS EXISTENTES FRENTE ÀS ILHAS DE CALOR URBANA

Apesar do avanço normativos, como o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001²⁸⁸), Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e a previsão de instrumentos inovadores como a Cota de Sombra Urbana ou as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA), a experiência concreta dos moradores das favelas cariocas revela uma contradição fundamental: tais mecanismos,

284 BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2000. p. 39 (tradução nossa).

285 OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. **Não tem essa de separação, aqui é tudo Complexo do Alemão!** Uma etnografia dos espaços urbanos em um conjunto residencial no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

286 OKE, Timothy R. **Boundary Layer Climates**. 2. ed. London: Routledge, 1987.

287 GRIMMOND, Sue E. *et al.* Urban climate science for planning healthy cities. **Nature Reviews Earth & Environment**, [s. l.], v. 1, p. 643-657, 2020.

288 BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.



embora formalmente avançados, permanecem incapazes de enfrentar as mudanças climáticas quando se trata do cotidiano das populações vulneráveis.

Estudos do Observatório das Metrôpoles do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostram que planos e índices existem no “no papel”, mas sem recursos, governança intersetorial ou prioridade política nos territórios periféricos.²⁸⁹ Este cenário configura um urbanismo de exceção, em que bairros formais usufruem de parques e sombra, enquanto favelas enfrentam sobrecarga térmica, saneamento precário e insegurança energética.

O problema central não está na ausência de normas, mas em sua inefetividade territorial. Enquanto a legislação se pauta por diretrizes amplas de ordenamento urbano, faltam métricas específicas e aplicáveis a microclimas periféricos – como o déficit de copa arbórea por habitante, a proporção de áreas permeáveis ou a densidade de sombreamento em corredores de circulação.^{290,291} Em vez disso, os instrumentos urbanísticos continuam voltados para grandes projetos de requalificação em áreas centrais e turísticas, reproduzindo uma lógica de invisibilidade das favelas.

Na prática, observa-se uma lacuna entre diagnóstico e execução: existem planos, mapas e índices desenhados no papel, mas sem recursos, governança intersetorial ou prioridade política para sua implementação nos territórios mais vulneráveis. O resultado é a perpetuação de um urbanismo de exceção²⁹² em que as comunidades seguem submetidas a uma combinação explosiva de calor excessivo, saneamento precário, insegurança energética e ausência de áreas verdes.

Esse cenário não é neutro: trata-se de uma manifestação de racismo ambiental²⁹³ na medida em que populações majoritariamente negras e pobres são sistematicamente expostas às piores condições ambientais da cidade. Enquanto bairros da Zona Sul, como Laranjeiras ou Gávea, desfrutam de parques urbanos e corredores verdes, territórios como Complexo da Maré e Complexo do Alemão seguem aliados de políticas eficazes de mitigação térmica.

Experiências em outras metrópoles, como Cidade do México e Mumbai, indicam que a segregação socioespacial e a insuficiência de políticas de mitigação do calor são recorrentes, reforçando a necessidade de soluções locais e comunitárias para adaptação climática.^{294,295} Portanto, não se trata apenas de reconhecer que os instrumentos atuais são insuficientes, mas de afirmar que

289 VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, p. 27-41, 2012.

290 CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

291 ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

292 VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, p. 27-41, 2012.

293 BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2000.

294 OKE, Timothy R. *Boundary Layer Climates*. 2. ed. London: Routledge, 1987.

295 GRIMMOND, Sue E. *et al.* Urban climate science for planning healthy cities. *Nature Reviews Earth & Environment*, [s. l.], v. 1, p. 643-657, 2020.

sua não aplicação plena nos territórios vulneráveis aprofunda desigualdades socioespaciais. A ausência de transversalidade entre planejamento urbano e justiça climática consolida uma lógica em que o direito à sombra, ao frescor e à qualidade ambiental torna-se um privilégio geográfico, em vez de um direito universal da cidade.

9 INSTRUMENTOS EXISTENTES, RIO AI CITY E O PARADOXO DA INOVAÇÃO DESCONECTADA

Apesar de instrumentos urbanísticos – como o Plano Diretor – eixo estruturante da política urbana previsto no Estatuto da Cidade – o Estudo de Impacto da Vizinhança (EIV), que avalia previamente os efeitos de empreendimentos sobre o entorno, as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA), voltadas à proteção de ecossistemas urbanos, e a recente cota de sombra urbana, que busca garantir conforto térmico e arborização mínima em áreas adensadas os resultados práticos permanecem limitados, sobretudo nos territórios vulneráveis. O Rio de Janeiro dispõe de planos e mapeamentos climáticos, mas carece de governança intersetorial e de priorização em territórios periféricos. Essa lacuna reforça um urbanismo de exceção, que legitima a desigualdade térmica entre bairros formais e favelas.^{296,297}

Nesse contexto, o projeto Rio AI City, anunciado durante o *Web Summit Rio 2025*, prevê a instalação de um campus de *data centers* no Parque Olímpico, com capacidade inicial de 1,8 GW, com expansão para até 3 GW até 2032, prometendo energia limpa e infraestrutura tecnológica de ponta. O investimento coloca o Rio como um dos maiores hubs digitais da América Latina.^{298,299} O projeto reforça a imagem do Rio como cidade inteligente e resiliente, consolidada por iniciativas como *hub público Rio.IA*, orientado à pesquisa em *deep techs* e à inclusão de ciência, tecnologia e participação cidadã. Contudo, enquanto grades investimentos em tecnologia avançam, as favelas da Zona Norte vivenciam o apagão climático desprovidas de sombra, arborização e infraestrutura adaptativa, evidenciando o paradoxo da inovação desconectada. A diferença entre bairros formais e territórios periféricos evidencia que megainvestimentos tecnológicos, por si só, não resolvem desigualdades sociais

296 SENSACÃO térmica de mais de 60 graus: por que faz mais calor nas favelas do Rio. **El País**, 8 abr. 2025.

297 SCHMIDT, Selma. Pesquisas mostram que ilhas de calor estão em bairros mais pobres do Rio. **O Globo**, 7 jan. 2024.

298 RIO DE JANEIRO. **Rio anuncia o projeto Rio AI City, o maior hub de data centers da América Latina**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2025.

299 DATA CENTER DYNAMICS. **Elea anuncia a Rio AI City: projeto de campus de data centers com capacidade de até 3,2 GW**. 2025.



e ambientais; políticas públicas eficazes e integração com comunidades locais são essenciais para justiça climática e urbana.

10 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL E LIMITAÇÕES DO PROGRAMA HORTAS CARIOCAS

O Programa Hortas Cariocas, criado em 2006 pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, é frequentemente citado como exemplo de política verde voltada à inclusão produtiva e à mitigação climática. Entretanto, sua distribuição territorial revela desigualdades significativas entre as regiões administrativas da cidade. De acordo com informações públicas da Prefeitura do Rio de Janeiro,³⁰⁰ existem aproximadamente 56 hortas ativas, sendo 29 em comunidades e 27 em escolas da rede municipal. Não há, contudo, dados oficiais desagregados por região. Com base em levantamentos secundários e análises de presença territorial divulgadas por fontes como o portal InVivo/Fiocruz e o Programa 1746, é possível estimar a seguinte distribuição aproximada:

Tabela 1 – Estimativa de hortas comunitárias ativas por região administrativa no município do Rio de Janeiro

REGIÃO ADMINISTRATIVA	ESTIMATIVA DE HORTAS ATIVAS	PROPORÇÃO APROXIMADA	CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES
ZONA NORTE	15 – 20	~ 35%	Concentração em comunidades como Manguinhos, Maré e Alemão; hortas de médio porte e forte envolvimento comunitário
ZONA OESTE	12- 18	~ 30 %	Maior área territorial e presença em escolas e conjuntos habitacionais; algumas iniciativas associadas à agroecologia periurbana
ZONA SUL E CENTRAL	5 – 10	~ 20 %	Hortas escolares e projetos institucionais; menor impacto social direto.
ZONA SUDOESTE / JACAREPAGUÁ	4 - 8	~ 15 %	Hortas institucionais vinculadas a projetos de pesquisa e parcerias privadas

Fonte: Dados extraídos de Fiocruz³⁰¹ e Prefeitura do Rio de Janeiro³⁰²

Essa estimativa evidencia um desequilíbrio territorial: as hortas estão mais presentes onde há parcerias institucionais consolidadas e menor vulnerabilidade climática, enquanto regiões de maior densidade e risco, como

300 RIO DE JANEIRO. **Rio anuncia o projeto Rio AI City, o maior hub de data centers da América Latina.** Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2025.

301 FIOCRUZ. Hortas comunitárias e sustentabilidade urbana. **Revista InVivo**, Fundação Oswaldo Cruz, 2024.

302 RIO DE JANEIRO. **Programa Hortas Cariocas: Agricultura Urbana e Periurbana.** Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2024.

partes do Complexo do Alemão e da Zona Norte, permanecem subatendidas. A ausência de um mapeamento público atualizado e de indicadores de desempenho ambientais e sociais reforça a fragilidade da governança interterritorial do programa. Sem integração entre dados climáticos, indicadores sociais e participação comunitária, políticas verdes como o *Hortas Cariocas* correm o risco de reproduzir o urbanismo seletivo, concentrando benefícios onde o Estado já é mais presente.

11 IA COMO ELO DE TRANSFORMAÇÃO: ALÉM DO MONITORAMENTO COMUNITÁRIO: DO COCÔZAP AO REFLORESTAMENTO ESTRATÉGICO

Diante da insuficiência dos instrumentos formais de gestão urbana, as comunidades têm criado soluções inovadoras que partem da experiência cotidiana para produzir dados e pressionar o poder público. Projetos como o CocôZap, desenvolvido na Maré, converteu queixas cotidianas sobre saneamento em uma base estruturada de informações, tornando-se referência como a denúncia cotidiana pode se transformar em indicador de política pública. O *Respira Maré*³⁰³ em parceria com o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da universidade Feral do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), maior centro de ensino e pesquisa e engenharia da América Latina, utiliza sensores para mapear a qualidade do ar e variações térmicas, revelando microclimas significativamente diferentes entre quadras vizinhas. O *Data_Labe*³⁰⁴ evidencia o potencial do jornalismo de dados e produzidos na favela para análises mais precisas das condições locais.

Como observa Oliveira, mesmo diante das grandes intervenções estatais, como o PAC-Favelas, persiste no Complexo do Alemão, um forte sentido de unidade comunitária, que se traduz em disputas simbólicas e organização social local. Nesse sentido, a aplicação de Inteligência Artificial em políticas urbanas deve ser sensível às estruturas de significado dos territórios, reconhecendo a centralidade da comunidade na produção de conhecimento.

No Complexo do Alemão, o Observatório do Calor³⁰⁵ sistematiza evidências sobre as desigualdades térmicas, mostrando o impacto desproporcional das ilhas de calor em populações periféricas. Esses projetos demonstram potencial, mas permanecem limitados territórios específicos. Esse estudo propõe um modelo escalável de IA comunitária, integrando sensores, imagens de

303 REDES DA MARÉ. *Censo e estatísticas da Maré*. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2023.

304 DATA_LABE. *Data_Labe: jornalismo de dados da favela*. Rio de Janeiro: Data_Labe, 2025.

305 OBSERVATÓRIO DO CALOR. *Mapa das ilhas de calor do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2023.



satélite, dados socioeconômicos e indicadores ambientais para diagnósticos térmicos precisos e ações concretas aplicáveis a qualquer comunidade carioca.

Ferramentas internacionais, como o Green View Index (GVI),³⁰⁶ mostram que a IA pode transformar imagens em indicadores quantitativos de cobertura verde, potencializando políticas urbanas inclusivas. Ao integrar comunidade, ciência e Estado, a tecnologia se torna catalisadora de justiça climática e social, mitigando desigualdades térmicas e fortalecendo a resiliência urbana. Este estudo propõe o seguinte modelo:

- a. Sistematizar múltiplas fontes de dados (sensores, sensoriamento remoto, dados socioeconômicos) para gerar diagnósticos térmicos precisos em tempo real;
- b. Criar instrumentos de política pública acionáveis e auditáveis, como o Índice de Sombra Justa (ISJ): ranqueia áreas mais críticas quanto a exposição solar, déficit de vegetação e riscos sociais. Mapa de Prioridade de Arborização & Soluções Térmicas (MPA-ST), que priorizam microintervenções como plantios de árvores nativas, jardins de chuva, sombreamento leve e superfícies reflexivas adaptadas à realidade local;
- c. Integrar comunidade, ciência e Estado, conectando dados às ferramentas formais de governança (ZEIA, EIV, cota de sombra urbana, outorga onerosa).

Assim, a IA funciona como elo de mediação, permitindo que informações locais se transformem em políticas públicas auditáveis, replicáveis e escaláveis, promovendo justiça climática, mitigação do calor urbano e resiliência comunitária.

12 DO DIAGNÓSTICO INTERSECCIONAL À GOVERNANÇA INTERTERRITORIAL: O CICLO INTEGRADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTIÇA CLIMÁTICA

O campo analítico das políticas públicas reconhece que o chamado ciclo de políticas – tradicionalmente estruturado em etapas sequenciais de formulação, implementação e avaliação, é, na prática, um processo dinâmico, interativo

306 MIT SENSEABLE CITY LAB. **Treepedia**: Green View Index. Cambridge: MIT, 2020.

e não linear.³⁰⁷ Essa característica evidencia as limitações dos modelos clássicos diante de problemas complexos e multicausais, especialmente aqueles relacionados às desigualdades de gênero, raça e território. Nesse contexto, conceitos como interseccionalidade, transversalidade, intersectorialidade e interterritorialidade emergem como abordagens complementares e indispensáveis para compreender e agir sobre realidades que extrapolam os limites institucionais e setoriais das políticas públicas tradicionais.

No campo da justiça climática urbana, tais abordagens são fundamentais para interpretar como raça, gênero, classe e território se entrecruzam na produção de vulnerabilidades socioambientais. A seguir, desenvolvem-se as principais dimensões conceituais que estruturam o ciclo integrado proposto neste estudo.

A interseccionalidade, formulada por Kimberlé Crenshaw³⁰⁸ e aprofundada no Brasil por Carla Akotirene,³⁰⁹ constitui a base analítica central para compreender desigualdades estruturais. Aplicada às políticas ambientais, ela revela como populações negras, periféricas e femininas enfrentam de forma desproporcional os efeitos do calor extremo, da falta de arborização e da ausência de saneamento, problemas que não podem resolvidos isoladamente por um único setor público. Nesse sentido, a interseccionalidade fornece a matriz diagnóstica para o enfrentamento das injustiças climáticas, permitindo reconhecer que as desigualdades são multicausais e independentes. Seu uso orienta o desenho de soluções integradas que articulem tecnologia, direitos humanos e governança pública.

A transversalidade refere-se à incorporação das perspectivas de gênero, raça e sustentabilidade em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, da agenda à avaliação. Conforme discute Costa,³¹⁰ trata-se de um processo político-institucional que reorienta as ações do Estado para a promoção da igualdade e da inclusão.

No campo das políticas climáticas, a transversalidade significa que programas de arborização, adaptação ambiental ou uso de inteligência artificial devem incluir, desde o diagnóstico, as vozes das mulheres, das pessoas negras e dos moradores periféricos como atores do processo decisório. No caso da IA Comunitária Verde, a transversalidade se materializa ao redesenhar o processo de formulação de políticas urbanas de modo a integrar conhecimento técnico,

307 SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

308 CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. **University of Chicago Legal Forum**, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

309 AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

310 COSTA, Ana Alice Alcântara. Transversalidade de gênero nas políticas públicas. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (org.). **O Progresso das Mulheres no Brasil: 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília, DF: ONU Mulheres, 2011. p. 35-54.

científico e empírico da comunidade, resultando em ações mais equitativas e socialmente legitimadas.

A intersetorialidade constitui a dimensão organizacional e gerencial que viabiliza a execução integrada das políticas. Fleury³¹¹ argumenta que ela rompe com a fragmentação institucional e propõe uma forma de gestão baseada na cooperação horizontal entre setores. Na adaptação climática, essa integração manifesta-se na cooperação entre secretarias de Meio Ambiente, Urbanismo, Saúde, Educação e Segurança Pública, além de parcerias com universidades, empresas e organizações da sociedade civil. A ausência dessa coordenação explica, em parte, a inefetividade das políticas ambientais nas favelas cariocas: mesmo com diagnósticos detalhados, a fragmentação institucional impede ações concretas. A intersetorialidade, portanto, operacionaliza a interseccionalidade e a transversalidade, garantindo que os múltiplos determinantes das desigualdades sejam tratados de forma coordenada. Essa articulação é especialmente relevante em territórios onde prevalece a lógica da necropolítica,³¹² na qual o Estado define, de modo implícito, quais vidas são protegidas e quais permanecem expostas à morte física, simbólica ou ambiental.

Um exemplo paradigmático de enfrentamento dessa racionalidade é o Programa Juventude Viva, que articulou Ministérios da Justiça, Saúde e Educação para combater a violência letal contra jovens negros, constituindo um modelo de política pública inserccional, intersetorial e antinecropolítica, voltada à preservação da vida e à reconstrução de vínculos entre Estado e periferia. Em contextos de insegurança territorial, como as favelas da Zona Norte, onde a presença estatal é limitada por conflitos armados ou controle miliciano, torna-se indispensável reconhecer o território como dimensão central da integração política e institucional.

A interterritorialidade explicita que as desigualdades raciais, de gênero e climáticas são também espaciais: o direito à sombra, à segurança e à qualidade ambiental é distribuído de forma desigual entre centro e periferia. Assim, políticas públicas efetivas devem adotar uma governança territorial diferenciada, articulando-se com lideranças locais, coletivos e organizações comunitárias para garantir a implementação segura e participativa das soluções verdes. No caso da IA Comunitária Verde, a interterritorialidade se traduz na priorização de microintervensões em áreas acessíveis e seguras, com parcerias locais que assegurem manutenção e uso coletivo dos espaços públicos.

Essa articulação conceitual sustenta o modelo de governança climática pública proposta neste estudo, permitindo que a IA Comunitária Verde atue

311 FLEURY, Sonia. Intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre o seu significado e efetividade. In: SEMINÁRIO SOBRE A GESTÃO INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS, 2022. *Anais* [...]. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002.
312 MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

como mediadora entre dados, pessoas e territórios. Dessa forma, as soluções verdes deixam de ser apenas técnicas e passam a ser socialmente sustentáveis, legítimas e seguras, consolidando a justiça climática como eixo estruturante das políticas urbanas contemporâneas.

13 PROTAGONISMO COMUNITÁRIO FRENTE ÀS LIMITAÇÕES ESTATAIS

As favelas do Rio de Janeiro enfrentam desafios estruturais que dificultam a políticas de adaptação climática, especialmente: I – Dificuldade de deslocamento e acesso – A malha urbana fragmentada, com ruas estreitas, becos e ausência de transporte adequado, compromete a chegada de serviços essenciais e encarece a logística de intervenções estatais. Esse cenário amplia o risco climático, pois limita a capacidade de resposta a ondas de calor e eventos extremos; II – Presença de grupos armados – A atuação de facções e milícias restringe a atuação estatal e cria “zonas de exclusão institucional” onde a ausência seletiva do poder público reforça a vulnerabilidade climática e social.

Apesar dessas barreiras, os moradores têm ocupado papel decisivo como agentes transformadores por meio de estratégias coletivas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Agenda 2030 da ONU.³¹³

- **ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis):** iniciativas como o Respira Maré e o Observatório do Calor demonstram como dados comunitários alimentam diagnósticos precisos e contribuem para políticas urbanas mais inclusivas;
- **ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima):** ao mapear ilhas de calor e reivindicar arborização, comunidades se colocam na linha de frente da adaptação climática;
- **ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes):** a atuação comunitária compensa a ausência seletiva do Estado, mas evidencia a urgência de políticas públicas que incorporem essas redes como parceiras legítimas.

O protagonismo comunitário não é apenas resistência, mas uma governança climática de base, que pode ser potencializada pela transferência de

313 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015.



recursos, tecnologia e dados. Quando fortalecidas, essas iniciativas tornam-se catalisadoras de soluções escaláveis e replicáveis para outras cidades brasileiras.

14 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PRÁTICA: ANA PAES DE PAULA E A PRÁTICA DO QUE DO COOPERATIVISMO DEMOCRÁTICO

A crise climática e as desigualdades territoriais no Rio de Janeiro exigem a superação dos modelos tradicionais de administração pública. A mera eficiência gerencial e a centralização decisória revelam-se insuficientes para enfrentar os desafios complexos das periferias urbanas, marcadas por vulnerabilidade térmica, insegurança e ausência do Estado. É nesse contexto que as reflexões de Ana Paula Paes de Paula sobre a Administração Pública Societal e a Gestão Social oferecem um referencial teórico-prático capaz de orientar novas formas de governança democrática.

Paes de Paula³¹⁴ propõe uma ruptura com a lógica tecnoburocrática da administração gerencial – aquela centrada na racionalidade instrumental e no discurso da eficiência – e defende a construção de uma racionalidade substantiva, voltada a deliberação, ao diálogo e à inclusão de saberes plurais. A Gestão Social surge, nesse sentido, como uma forma de ação política compartilhada, em que a decisão pública não é monopólio do Estado, mas resultado de processos participativos e colaborativos. O gestor social, nessa perspectiva, atua como mediador entre Estado e sociedade, promovendo a construção de espaços públicos democráticos.

Essa concepção se materializa na proposta deste estudo por meio da IA como elo de transformação verde, um modelo de gestão democrática que articula tecnologia, comunidade e poder público. Ao criar instrumentos como o Índice de Sombra Justa (ISJ) e O Mapa de Prioridade de Arborização e Soluções Térmicas (MPA-ST), a IA Comunitária busca não apenas diagnosticar vulnerabilidades, mas deliberar coletivamente sobre prioridades de intervenção. Assim, a tecnologia deixa de ser instrumento de controle e passa a atuar como mediadora da participação cidadão, expressão concreta da gestão democrática proposta por Paes de Paula.³¹⁵

O conceito de cooperativismo democrático se insere aqui como a dimensão prática e organizacional da gestão societal. Inspirado em experiências

314 PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

315 PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

de autogestão e economia solidária, o cooperativismo democrático envolve a criação de arranjos institucionais horizontais, baseados na corresponsabilidade e no compartilhamento de poder decisório. Ao contrário do modelo empresarial, em que a produção e a decisão se concentram, o cooperativismo propõe redes de interdependência, comunidades que produzem, mantêm e governam conjuntamente os bens comuns, sejam eles materiais (como hortas urbanas) ou imateriais (como coleta de dados e informações ambientais).

Essa visão dialoga diretamente com as experiências de base comunitária do Rio de Janeiro, como CocôZap, o Respira Maré e o próprio Programa Hortas Cariocas. Nelas o conhecimento técnico e o conhecimento local se combinam, revelando que a inteligência artificial administrada pelas comunidades é também uma forma de gestão pública. A IA Comunitária Verde, ao integrar esses saberes na formulação de políticas ambientais, propõe um novo paradigma de governança cooperativa, em que o dado é produzido socialmente e a decisão é compartilhada.

Paes de Paula³¹⁶ argumenta que a consolidação da gestão democrática depende da criação de “arranjos institucionais participativos”, conselhos, fóruns e espaços de deliberação que permitam a inserção contínua dos cidadãos nas políticas públicas. Esses arranjos devem ser orientados por princípios de transparência, coprodução e corresponsabilidade, que são igualmente os fundamentos do cooperativismo democrático. Ao reconhecer o território como sujeito político, essa abordagem rompe com o modelo hierárquico Estado-sociedade e inaugura uma forma de gestão intersetorial, interterritorial e interdependente.

Portanto, a gestão democrática na prática não se limita a criar mecanismos de participação formal. Ela implica repensar a própria ontologia da política pública: de uma ação “para” a sociedade, para uma ação “com” a sociedade. A IA ao promover o diálogo entre dados, territórios e pessoas, representa a concretização desse ideal. Trata-se de um cooperativismo digital, em que a tecnologia política e cidadania se entrelaçam na construção de uma cidade mais justa, resiliente e sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste capítulo demonstrou que a inteligência artificial, quando orientada por princípios de justiça climática, pode atuar como instrumento estratégico de transição justa em territórios vulneráveis.

316 PAES DE PAULA, Ana Paula. *Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. Rio de Janeiro: FGV, 2014.



A partir do estudo dos Complexos da Maré e do Alemão, verificou-se que as desigualdades climáticas no Rio de Janeiro expressam um padrão histórico de segregação socioambiental, sustentado por uma racionalidade administrativa que, conforme advertia Guerreiro Ramos,³¹⁷ dissocia técnica e ética. O chamado “esquecimento térmico” das favelas que traduz essa desconexão: enquanto a cidade formal recebe investimentos em inovação digital, as periferias seguem expostas ao calor extremo, à escassez de arborização e à ausência de governança ambiental efetiva.

A inteligência artificial surge como elo de transformação, capaz de converter dados comunitários em diagnósticos precisos e políticas públicas acionáveis. Instrumentos como o Índice de Sombra Justa (ISJ) e o Mapa de Prioridade de Arborização & Soluções Térmicas (MPA-ST) demonstram que a tecnologia, quando aliada à ciência e ao protagonismo comunitário, pode priorizar microintervenções verdes, reduzir desigualdades térmicas e fortalecer a governança intersetorial. Essa reapropriação da IA como mecanismo de diagnóstico, monitoramento e intervenção, reside em deslocar o foco da inovação tecnológica em si para a inovação relacional, aquela que conecta comunidades, universidades e Estado em torno de uma agenda pública de mitigação climática. A atuação liderada pela comunidade, é essencial. Diante de limitações do Estado, dificuldades de deslocamento, barreiras logísticas e presença de crime organizado, os moradores produzem dados, monitoram microclimas e pressionam por políticas públicas. Projetos como Respira Maré e CocôZap exemplificam como soluções coletivas podem superar lacunas institucionais, reforçando que ciências, comunidade e Estado devem atuar como parceiros integrados.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a importância de articular interseccionalidade, interterritorialidade, transversalidade e interterritorialidade como dimensões complementares de uma governança climática justa. Esses princípios, aplicados ao ciclo de políticas públicas, revelam que a justiça ambiental não se produz apenas por novos instrumentos normativos, mas pela reconstrução das formas de participação e decisão. Assim, a IA comunitária voltada para a busca da equidade climática não é apenas uma ferramenta técnica, mas um dispositivo político-pedagógico que democratiza o a produção e o uso dos dados, conferindo protagonismo aos sujeitos historicamente marginalizados.

Na dimensão prática, os resultados indicam caminhos para políticas públicas mais precisas e auditáveis, capazes de identificar microclimas críticos, orientar reflorestamentos estratégicos, mapear onde houver a necessidade de

317 RAMOS, Antonio Guerreiro. **A redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

implantação ou adaptação de hortas e indicadores de sombra urbana podendo subsidiar planos municipais de adaptação climática, integrando justiça ambiental ao planejamento urbano. Trata-se de uma oportunidade concreta de reposicionar o Estado como articulador de uma inovação socialmente enraizada, comprometida com a redução de desigualdades raciais e territoriais. Em termos futuros, recomenda-se a aplicação do modelo a outros contextos urbanos brasileiros, testando a escalabilidade dos instrumentos e a eficácia das parcerias entre comunidades e poder público. Pesquisas adicionais poderão explorar métricas de impacto térmico, análise longitudinal das intervenções e modelos de governança participativa baseados em dados comunitários.

Em síntese, a experiência das favelas cariocas revela que a verdadeira inteligência urbana não se mede pelo número de *data centers*, mas pela capacidade de transformar informação em equidade ambiental. Ao recolocar a tecnologia a serviço da vida cotidiana e da justiça social, a IA funciona como eixo articulador reafirmando que a inovação mais potente é aquela que faz sombra, literalmente e simbolicamente, sobre as desigualdades históricas, abrindo espaço para cidades mais justas, resilientes e humanas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2000.



CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

CENSO MARÉ. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/br/info/12/censo-mare>. Acesso em: 10 mar. 2026.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Ana Alice Alcântara. Transversalidade de gênero nas políticas públicas. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (org.).

O Progresso das Mulheres no Brasil: 2003-2010. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília, DF: ONU Mulheres, 2011. p. 35-54.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex.

University of Chicago Legal Forum, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

DATA CENTER DYNAMICS. **Elea anuncia a Rio AI City**: projeto de campus de data centers com capacidade de até 3,2 GW. 2025. Disponível em: <https://www.datacenterdynamics.com/br/not%C3%ADcias/elea-anuncia-a-rio-ai-city-projeto-de-campus-de-data-centers-com-capacidade-de-at%C3%A9-3-2-gw/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

DATA_LABEL. **Data_Labe**: jornalismo de dados da favela. Rio de Janeiro:

Data_Labe, 2025. Disponível em: <https://www.data-labe.org/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ELEA. **Rio AI City**: ecossistema digital para inovação em IA. Rio de Janeiro:

ELEA, 2025. Disponível em: <https://eleadatacenters.com/rio-ai-city/>. Acesso em: 7 mar. 2026.

FIOCRUZ. Hortas comunitárias e sustentabilidade urbana. **Revista InVivo**,

Fundação Oswaldo Cruz, 2024. Disponível em: <https://www.invivo.fiocruz.br/sustentabilidade/hortas-comunitaria/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

FLEURY, Sonia. Intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre o seu significado e efetividade. In: SEMINÁRIO SOBRE A GESTÃO

INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS, 2022. **Anais** [...]. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002.

GRIMMOND, Sue E. *et al.* Urban climate science for planning healthy cities. **Nature Reviews Earth & Environment**, [s. l.], v. 1, p. 643-657, 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MIT SENSEABLE CITY LAB. **Treepedia**: Green View Index. Cambridge: MIT, 2020. Disponível em: <https://senseable.mit.edu/treepedia/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CALOR. **Mapa das ilhas de calor do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2023. Disponível em: <https://www.casafluminense.org.br/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

OKE, Timothy R. **Boundary Layer Climates**. 2. ed. London: Routledge, 1987.

OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. **Não tem essa de separação, aqui é tudo Complexo do Alemão!** Uma etnografia dos espaços urbanos em um conjunto residencial no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UERJ_9efbac1e79a7c359b20492b177650462. Acesso em: 20 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 29 set. 2025.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade**: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RAMOS, Antonio Guerreiro. **A redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.



REDES DA MARÉ. **Censo e estatísticas da Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2023. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

REDES DA MARÉ. **CocôZap: saneamento na Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2021. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Programa Hortas Cariocas: Agricultura Urbana e Periurbana**. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2024.

RIO DE JANEIRO. **Rio anuncia o projeto Rio AI City, o maior hub de data centers da América Latina**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.rio/noticias/rio-anuncia-o-projeto-rio-ai-city-o-maior-hub-de-data-centers-da-america-latina-e-um-dos-dez-maiores-do-mundo/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

SCHMIDT, Selma. Pesquisas mostram que ilhas de calor estão em bairros mais pobres do Rio. **O Globo**, 7 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/01/07/pesquisas-mostram-que-ilhas-de-calor-estao-em-bairros-mais-pobres-do-rio.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2025.

SENSAÇÃO térmica de mais de 60 graus: por que faz mais calor nas favelas do Rio. **El País**, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://elpais.com/america-futura/2025-04-08/sensacao-termica-de-mais-de-60-graus-por-que-faz-mais-calor-nas-favelas-do-rio.html>. Acesso em: 20 ago. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 026.

SOUZA, Thayná de. Complexo do Alemão e Maré estão com menos moradores enquanto Rocinha e Vidigal aumentaram população. **Vozes das Comunidades**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://vozascomunidades.com.br/favelas/complexo-do-alemao-e-mare-estao-com-menos-moradores-enquanto-rocinha-e-vidigal-aumentaram-populacao/>. Acesso em: 1 set. 2025.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UM-HABITAT).
The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements. Nairobi:
UM-HABITAT, 2003. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/The%20Challenge%20of%20Slums%20-%20Global%20Report%20on%20Human%20Settlements%202003.pdf>.
Acesso em: 9 mar. 2026.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro.
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 14, n. 2, p. 27-41,
2012. Disponível em: <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/193>. Acesso em: 12 mar. 2026.

YIN, Robert K. **Case Study Research:** Design and Methods. Thousand Oaks:
Sage Publications, 2015.





O TRABALHO RURAL INFANTIL: O RECONHECIMENTO NEGADO E OS RISCOS DA TRANSIÇÃO JUSTA DESADEQUADA

Mateus Pereira Gomes³¹⁸

Resumo: O trabalho objetiva investigar a tutela jurídica conferida ao trabalho rural infantil e como essa situação dialoga com as demandas internacionais da transição justa. A justificativa principal é resgatar a dignidade das crianças e adolescentes explorados, desvelando a realidade que permite sua vulneração. A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa, ancorada na revisão bibliográfica e documentação indireta, baseando-se em um instrumental teórico crítico do direito e dados e microdados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e de pesquisas internacionais feitas anteriormente. A pesquisa revelou que o trabalho infantil tem uma incidência acentuadamente maior no meio rural e que seus efeitos nefastos se baseiam em pobreza, educação e saúde. A ausência de tutela adequada além da negação de direitos securitários configura um estímulo (menor carga tributária) para aqueles que exploram o trabalho infantil. Além disso, verificou-se que o setor rural será altamente impactado pela transição justa na América Latina, colocando o trabalhador rural infantil em uma zona de risco se políticas específicas não forem adotadas. As principais conclusões são: há uma maior incidência do trabalho infantil no meio rural; existem limitações legais e jurisprudenciais no reconhecimento de tal exploração; o não reconhecimento gera um estímulo econômico à ilicitude; e, por fim, o trabalho rural infantil está exposto a riscos de exclusão em um modelo de transição justa inadequado.

318 Professor (CESUP e ULBRA – Palmas), Advogado e Consultor Jurídico. Atuante na Área do Direito Público e litígios do Poder Público. Graduado em Direito (Unicatólica – TO), Especialista em Direito e Processo Administrativo (UFT) e Direito Civil e Processual Civil (UNITINS), Mestrado em Direito, pelo IDP (MPD-IDP), com pesquisa da área do Direito Tributário

INTRODUÇÃO

O tema que aqui será discutido abrange a constitucionalidade da tutela jurídica conferida às crianças e adolescentes em situação de trabalho rural e como referida tutela e cenário dialoga, em nível internacional, com as demandas da transição justa. O tema se coloca na dinâmica relação agrária homem-terra, em que o ser não tem apenas uma relação de propriedade com a terra, mas, também, uma relação de construção de sua própria subjetividade. A relação homem-terra não fica alheia à exploração do trabalho e, especificamente, do trabalho infantil, fazendo com que exista uma subjetividade atrelada a essa forma de vida. A par disso, as políticas de transição justa na América Latina não de se voltar para a zona rural (lócus como maior percentual de emissões líquidas), o que demanda um olhar sobre como as pessoas submetidas a tais formas de trabalho podem ser atingidas por tais políticas.

O contexto rural conduz a ótica pela qual devem ser vistas as relações previdenciárias e tributárias (no aspecto de sujeitos assegurados e contribuintes) e as políticas públicas dadas ao trabalho rural infantil. Tal estreitamento de distintos “departamentos” jurídicos é necessário para apontar as vicissitudes da tutela dada ao trabalho rural infantil.

Assim, o tema se delimita em investigar a tutela previdenciária e tributária, na qualidade de segurado e contribuinte, conferidas às pessoas em trabalho rural infantil e como tal forma de trabalho se coloca em uma lógica de transição de modelos econômicos.

De maneira a ordenar a pesquisa de forma coerente, pode-se dizer que ela se pautará em quatro ciclos e também quatro grupos de olhares para o problema: um, o trabalho infantil no Brasil, seus dilemas e problemas; dois, o reconhecimento da(s) qualidade(s) de segurado(s), o devido enquadramento jurídico da questão e a posição dos tribunais; três, as limitações e insuficiência no tratamento da questão; quatro, a análise de como a insuficiência de tutela ao trabalho rural infantil pode repercutir em um modelo de transição justa.

Todas as questões terão como prisma o direito a partir de um instrumental teórico crítico. Aqui, não se olha o direito apenas de modo ensimesmado, mas, também, por fora, como mecanismo de poder³¹⁹ e forma política,³²⁰ as razões do fenômeno jurídico são relacionadas “às específicas relações e estruturas sociais, e não à apreciação do justo”.³²¹

319 FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

320 MASCARO, Alysson Leandro. A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. In: NETTO, José Paulo (org.). **Curso livre Mars-Angels: a criação destruidora**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2015. p. 89-110.

321 MASCARO, Alysson Leandro. A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. In: NETTO, José Paulo (org.). **Curso livre Mars-Angels: a criação destruidora**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2015. p. 100.



A principal justificativa do presente trabalho é resgatar a dignidade às crianças e adolescentes colocadas em situação de trabalho infantil. Primeiro, desvelando a realidade que permite a vulneração dessas crianças e adolescentes, depois, apontando caminhos e viabilidades para tal situação.

A pesquisa segue uma abordagem qualitativa para explorar, descrever e explicar o problema, utilizando-se de dados obtidos indiretamente. Foi ancorada, em sua construção teórica, no instrumental metodológico de revisão bibliográfica. Para obtenção de dados, foi utilizada a documentação indireta; para a análise, foi também utilizadas as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e seu microdados relativos ao tema pesquisado.

2 O CAMPO EM EVIDÊNCIA: A EXISTÊNCIA DO TRABALHO RURAL INFANTIL, EM BUSCA DE RECONHECIMENTO

O campo, em que pese a urbanização do país, não pode ter suas mazelas esquecidas. A sangria das crianças pobres não pode ter, no direto, mais um instrumento a aprofundar o doloroso corte social a que estão submetidas. A sangria das crianças pobres não deve encontrar, no direto, mais um instrumento a aprofundar o doloroso corte social a que estão submetidas. A PNAD Contínua informa que, no Brasil de 2016, de um total de 40,1 milhões de crianças de 5 a 17 anos, 1,8 milhão estava ocupada, um nível de ocupação de 4,6% destas crianças, majoritariamente concentrado no grupo de 14 a 17 anos de idade.³²²

A situação do trabalho infantil tem acentuada relevância quando o foco se volta para âmbito rural. Segundo a PNAD, do grupo de crianças ocupadas (pessoas de 5 a 13 anos de idade), 47,6% exerciam atividade agrícola em 2016, enquanto as pertencentes ao grupo de 14 a 17 anos era 21,4%.³²³

Considerando que o Brasil é, hoje, um país urbano,³²⁴ as taxas de trabalho rural infantil revelam uma prevalência muito maior que o urbano, dito de outro modo: a chance de uma criança do meio rural se encontrar em situação de trabalho é maior que uma criança do meio urbano. Ana Lúcia Kassouf e Marcelo Justus dos Santos demonstram que essa realidade é, de certo modo, uma constante, analisando dados da PNAD de 2006, dizem os autores:

322 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

323 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

324 Em 2000, mais de 80% da população já vivia na área urbana, vide: KASSOUF, Ana Lúcia; SANTOS, Marcelo Justus dos. Trabalho infantil no meio rural brasileiro: evidências sobre o "paradoxo da riqueza". **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 14, p. 339-353, 2010.

Apesar de a população e os empregos em geral se concentrarem nas áreas urbanas, o trabalho infantil ainda tem grande proporção rural. De acordo com os dados da PNAD de 2006, das crianças de 5 a 15 anos que moram no meio urbano, apenas 4,3% ainda trabalham. No meio rural, porém, essa taxa é muito superior (19%).³²⁵

Entre os principais efeitos nefastos do trabalho infantil, pesquisas revelam que eles se baseiam e se retroalimentam em três alicerces: pobreza, educação e saúde. Geralmente são crianças pobres³²⁶ que, por trabalharem, tem atingida sua qualidade de saúde³²⁷ e inserção no ambiente escolar.³²⁸

Os dados da PNAD, conforme já dito, nos explicita que o trabalho infantil é realidade que existe e aponta agravamento. A partir de 2016, o trabalho infantil diminuía, porém, de 2019 a 2022, a situação se inverteu, apresentando aumento no número de pessoas em trabalho infantil. Segundo notícia o Carmen Nery e Umberlândia Cabral, “em 2022, havia 1,9 milhão de crianças e adolescentes entre 5 a 17 anos em situação de trabalho infantil no país. Isso representa 4,9% da população nessa faixa etária”.³²⁹ Desse total, 22,8% está inserido na agricultura e “o maior percentual, 42,6%, concentrava-se em outras atividades”;³³⁰ nesse sentido, oportuno colocar que não há esclarecimentos de quais trabalhos infantis estariam inseridos na categoria “outras atividades”, podendo, a depender do conceito, o índice de trabalho rural infantil ser maior.³³¹

As pesquisas realizadas por Kassouf trazem grandes percepções e conclusões sobre os temas, partindo de análises econômicas. Há demonstração da relação entre trabalho rural infantil e tamanho da propriedade rural.³³²

325 KASSOUF, Ana Lúcia; SANTOS, Marcelo Justus dos. Trabalho infantil no meio rural brasileiro: evidências sobre o “paradoxo da riqueza”. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 14, p. 339-353, 2010. p. 340.

326 NEVES, Delma Pessanha. A pobreza como legado. O trabalho infantil no meio rural da sociedade brasileira. **Revista de História Regional**, [s. l.], 2001.

327 NICOLELLA, Alexandre Chibebe; KASSOUF, Ana Lúcia; BARROS, Alexandre Lahóz Mendonça de. O impacto do trabalho infantil no setor agrícola sobre a saúde. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 46, p. 673-701, 2008.

328 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

329 NERY, Carmen; CABRAL, Umberlândia. De 2019 para 2022, trabalho infantil aumentou no país. **Agência IBGE Notícias**, Brasília, DF, 2023.

330 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **PNAD Contínua: Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos – 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

331 Considerando, principalmente os dados do PNAD-2016 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016) que informava um índice de 47,5% para crianças de 5 a 13 anos e 21,4% para adolescente de 14 a 17 anos. Tal subdivisão etária não foi realizada no PNAD 2022 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **PNAD Contínua: Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos – 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023).

332 “a probabilidade de uma criança trabalhar em função do tamanho da propriedade agrícola segue uma parábola com vértice para cima, mostrando que com o aumento da propriedade agrícola, aumenta a probabilidade de crianças trabalharem em atividades agrícolas e pecuárias até atingir um ponto (76 ha) a partir do qual ocorre redução do trabalho infantil nessas atividades” (KASSOUF, Ana Lúcia; SANTOS, Marcelo Justus dos. Trabalho

Referida autora apresenta estudos econômicos correlacionando a pobreza e baixos salários ao emprego de mão de obra infantil, pois “pais com renda muito baixa não conseguem retirar os filhos do trabalho. Somente quando a renda aumenta, os pais retiram as crianças do trabalho”.³³³

Em outro trabalho, Kassouf³³⁴ conclui que começar o trabalho infantil faz com que o indivíduo tenha pior estado de saúde em uma fase adulta da vida, conclusão que, em trabalho posterior, é complementada em análise específica do trabalho rural infantil.³³⁵ Também em sua tese de livre-docência, fica claro que,

[...] quanto mais jovem o indivíduo começa a trabalhar, menor é o seu salário na fase adulta da vida e essa redução é atribuída, em grande parte, a perda dos anos de escolaridade em razão do trabalho na infância.³³⁶

Assim, é perceptível, também pelo estudo de outros autores, como Delmas Neves,³³⁷ Alisio Schimid e Amanda Silvério,³³⁸ que o trabalho infantil gira em torno de problemas sociais latentes, como pobreza e escolaridade, os quais se acentuam quanto ao meio rural, dada a invisibilidade do trabalho rural infantil. Amanda Silvério, em sua dissertação, resume que, “no meio rural, esta situação se torna ainda mais presente, uma vez que se encontra diluída e ignorada na vivência social cotidiana”.

Dois mundos. Duas economias morais se instituem. Aquela dos bem nascidos, que serão ensinados a serem gente, que possuem dignidade e valor em si mesmo. E a outra, a da ralé brasileira, o resto, aqueles que, como disse Galeano, “custam menos que a bala que os mata”.³³⁹ Um (mundo) é constituído por toda uma economia moral, que institui em suas crianças o aprendizado que lhes dará o “mérito” do sucesso. Àqueles que não estão inseridos na exploração

infantil no meio rural brasileiro: evidências sobre o “paradoxo da riqueza”. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 14, p. 339-353, 2010. p. 339).

333 KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, 2007. p. 334.

334 KASSOUF, Ana Lúcia; MCKEE, Martin; MOSSIALOS, Elias. Early entrance to the job market and its effect on adult health: evidence from Brazil. *Health Policy and Planning*. **Oxford University Press**, v. 16, n. 1, p. 21-28, 2001.

335 Diz, acompanhada de outros “Os resultados mostram que, para os indivíduos economicamente ativos, a atividade no setor agrícola e o trabalho de risco no setor agrícola não diferem dos outros setores, ou seja, trabalhar no setor agrícola não impõe um maior desgaste à saúde em relação aos outros setores da economia” (NICOLELLA, Alexandre Chibebe; KASSOUF, Ana Lúcia; BARROS, Alexandre Lahóz Mendonça de. O impacto do trabalho infantil no setor agrícola sobre a saúde. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 46, p. 673-701, 2008. p. 701).

336 KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, 2007. p. 343.

337 NEVES, Delma Pessanha. A pobreza como legado. O trabalho infantil no meio rural da sociedade brasileira. **Revista de História Regional**, [s. l.], 2001.

338 SILVÉRIO, Amanda Cristina. **O trabalho infantil no setor rural: estratégias de prevenção e combate com vistas à efetivação do trabalho decente no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. p. 11.

339 GALEANO, Eduardo. **O livro dos abraços**. Porto Alegre: L&PM, 2002. p. 47.

do trabalho infantil, é passado toda uma visão de mundo que os constitui como dignos e autônomos, diz Jessé de Souza:

O que a classe média ensina aos filhos é comer nas horas certas, estudar e fazer os deveres de casa, arrumar o quarto, evitar que os conflitos com amigos cheguem às vias de fato, chegar em casa na hora certa, evitar formas de sexualidade prematuras, saber se portar em ambientes sociais etc..³⁴⁰

Esses “ensinamentos” caminham também para outra ordem, mais invisível e, por isso, mais alheia a percepção comum. É passado também os sentidos de autoconfiança, autorrespeito e autoestima, no sentido dos estudos de Axel Honneth,³⁴¹ relacionados às esferas de reconhecimento.³⁴² Os sentidos das existências e reconhecimento das crianças da ralé³⁴³ são outros, são o do desrespeito, dos maus tratos, da privação de direito e da degradação.

Os maus-tratos é o desrespeito que toca a integridade física do indivíduo, resultando no flagelo (e negação) da autoconfiança, nesse sentido diz Honneth:

Os maus-tratos físicos de um sujeito representam um tipo de desrespeito que fere duradouramente a confiança, aprendida através do amor, na capacidade de coordenação autônoma do próprio corpo; daí a consequência ser também, com efeito, uma perda de confiança em si e no mundo [...].³⁴⁴

Ainda na construção de Honneth, existe o direito enquanto forma de reconhecimento que gera autorrespeito em relação a si próprio (segunda etapa do reconhecimento), nas palavras de Letícia Spinelli, o reconhecimento jurídico não só se traduz no acervo de direitos que o sujeito possui, mais que isso, ele promove autorrespeito; a pessoa “nutre autorrespeito na proporção

340 SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 51.

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

342 Partindo também de pesquisa realizada por Daniel Sarmento em 2016, correlacionando o reconhecimento à própria dignidade da pessoa humana (SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016).

343 O termo “ralé” aqui é usado com propósito provocativo, utilizado por Jessé de Souza, previamente citado.

344 Ancorada nestes estudos diz “A experiência dos maus tratos põe em risco tudo o que foi cultivado por seu análogo no âmbito do reconhecimento, isto é, toda a confiança em si mesmo adquirida mediante o amor se ausenta duradouramente, carecendo de ser restituída” (SPINELLI, Letícia. **Luta por reconhecimento: a contribuição de Axel Honneth para a análise dos conflitos sociais**. **Revista de Ciências Sociais**: RCS, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 379-417, 2018. p. 386).

em que se sente portador do respeito de todos os demais”.³⁴⁵ O contrário do autorrespeito é a privação de direitos, uma forma específica de desrespeito.³⁴⁶

Por fim, na leitura do autor alemão, há uma outra denegação de reconhecimento, o desrespeito que se relaciona à degradação do indivíduo, em que se nega a este a autoestima, que faz com que o sujeito seja atingido no valor que atribui às próprias capacidades.³⁴⁷

Assim, partindo das pesquisas apontadas e do porte teórico levantado, vê-se que o trabalho rural infantil é, em última instância, a negação de dignidade e reconhecimento às crianças e adolescentes explorados no campo. Recuperar a dignidade perpassa por erradicar as formas de desrespeito sofridas, seja como maus-tratos, privação de direitos e/ou degradação, instituindo, respectivamente, autoconfiança, autorrespeito e autoestima àqueles submetidos às explorações do trabalho infantil. Demonstra-se, assim, a acentuada ocorrência do trabalho infantil rural e seus impactos.

Demanda-se, aqui, um atento olhar constitucional que, como destaca Peter Härbele, se dá por uma análise calcada na realidade democrática constitucional, realidade que demonstra a necessidade de outros participarem do processo de interpretação constitucional. Análise calcada na realidade se diz pelo motivo de que, segundo Härbele, a Constituição é a sociedade mesma constituída ou “a ordenação fundamental do Estado e da Sociedade”, como já citou Bonavides, outrora. Assim, aqueles que estão implicados no problema jurídico devem ter suas perspectivas consideradas e validadas, ruindo a concepção, segundo a qual, o direito deve ser uniforme a todos, em razão de sua generalidade e abstratividade. Essa uniformidade, com o subterfúgio ideológico de promover a igualdade, mantém a segurança jurídica apenas a um grupo dominante, sendo, para outro, mera alegoria fantasiosa.

Na contramão das garantias que alegam ser dadas pelo direito da criança e adolescente, as relações previdenciárias destas crianças trabalhadoras não encontram uma tutela jurídica claramente definida e devida

345 SPINELLI, Letícia. Luta por reconhecimento: a contribuição de Axel Honneth para a análise dos conflitos sociais. **Revista de Ciências Sociais**: RCS, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 379-417, 2018. p. 387.

346 Diz Honneth que “De início, podemos conceber como “direitos”, grosso modo, aquelas pretensões individuais com cuja satisfação social uma pessoa pode contar de maneira legítima, já que ela, como membro de igual valor em uma coletividade, participa em pé de igualdade de sua forma constitucional; se agora lhe são denegados certos direitos dessa espécie, então está implicitamente associada a isso a afirmação de que não lhe é concedida imputabilidade moral na mesma medida que aos outros membros da sociedade” (HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 216).

347 Sobre a denegação da autoestima, diz Honneth: “A ‘honra’, a ‘dignidade’ ou, falando em termos modernos, o ‘status’ de uma pessoa, refere-se, como havíamos visto, à medida de estima social que é concedida à sua maneira de autorrealização no horizonte da tradição cultural; se agora essa hierarquia social de valores se constitui de modo que ela degrada algumas formas de vida ou modos de crença, considerando-a de menor valor ou deficientes, ela tira dos sujeitos atingidos toda a possibilidade de atribuir um valor social às suas próprias capacidades” (HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 49).

A Previdência Social é, antes de mais nada, instituição destinada a assegurar os cidadãos nos momentos de fragilidade biopsíquica. Revela importante problema a realidade na qual crianças se veem privadas de direitos previdenciários por terem sido, antes, violadas em suas garantias. É um contrassenso oferecer juridicidades a tais contextos factuais, dando vazão a uma dupla vulneração às crianças e adolescentes, primeiro lhes colocando numa realidade de trabalho infantil, depois lhes negando direitos securitários por serem crianças. É sobre isso que o trabalho passa a dissertar.

3 A RECUSA DO RECONHECIMENTO DA QUALIDADE DE SEGURADO-CONTRIBUINTE: A VULNERAÇÃO DOS VULNERADOS E AS LIMITAÇÕES JURÍDICAS

Nesse ponto do trabalho, em que se discute a tutela previdenciária e o enquadramento tributário (contribuinte), é necessário instituir e explicitar que o trabalho rural não pode ser limitado à qualidade de *segurado-segurado-especial*. O trabalhador rural é uma constatação factual, é um estado de fato, a partir da qual nasce a adjetivação jurídica, um estado de direito subjetivo. Constatada uma realidade de trabalho rural, dela pode advir distintas qualidades (jurídicas) de segurados obrigatórios: empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual e segurado especial.

Necessário pegar de empréstimo a discussão empreendida por Benedito Ferreira Marques e Carla Regina Marques,³⁴⁸ que concorda com crítica e elogio feito por Roberto Prado, quanto ao acerto linguístico da Lei n. 5.889/1973,³⁴⁹ regulamentada pelo Decreto n. 73.626/1974,³⁵⁰ ao distinguir “empregado” de “trabalhador” e o desacerto em não pontuar que a especificidade do “empregado rural” é o elemento finalístico do trabalho exercido, que há de ser rural:

Se essa nova definição corrigiu as anomalias criticadas no texto legal anterior, porque, ao invés de “empregado”, falava em “trabalhador” e ainda tratava de “salário”, não deixou de merecer críticas. Foi o que fez Roberto Barreto Prado, ao dizer: “A definição legal é incompleta. Falta um elemento

348 MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

349 BRASIL. **Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973**. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

350 BRASIL. **Decreto n. 73.626, de 12 de fevereiro de 1974**. Aprova Regulamento da Lei número 5.889, de 8 de junho de 1973. Brasília, DF: Presidência da República, 1974.



fundamental e imprescindível, qual seja, a finalidade da atividade exercida”.³⁵¹

Pode-se dizer que o trabalho rural é aquele exercício laborativo que tem como finalidade a atividade rural. Assim o conceito de trabalho rural é maior que o de emprego rural. A distinção é adotada na literatura agrarista:

De qualquer forma, a nova legislação obreira do homem do campo buscou distinguir o “trabalhador rural” do “empregado rural”. O primeiro é aquele que exerce atividade agroindustrial e que tanto pode trabalhar como autônomo como sob subordinação, vale dizer, por conta própria ou por conta de uma certa empresa. Já o empregado rural exerce as suas atividades em regime de subordinação ou dependência.³⁵²

Há relação entre o trabalho exercido e a qualidade de segurado da previdência social, uma se dá a partir da outra e de como a outra se realiza no mundo.

Pode-se dividir os segurados-contribuintes em dois conjuntos: o de segurados obrigatórios e segurados facultativos. O que interessa ao trabalho são os segurados obrigatórios, pois a qualidade de segurado é imposta pela legislação previdenciária, não havendo voluntariedade do indivíduo, diferente do segurado facultativo que exige voluntariedade e ausência de exercício de atividade econômica.³⁵³ Estes (os segurados obrigatórios) subdividem-se, por determinação legal (art. 12, da Lei n. 8.212/1991³⁵⁴) em empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual e segurado especial.

O *segurado-empregado* é descrito no inciso I do art. 12 da Lei n. 8.212/1991³⁵⁵ e inciso I do art. 11 da Lei n. 8.213/1991.³⁵⁶ A lei adota como elemento definitorial dessa categoria o vínculo laboral exercido nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),³⁵⁷ cujos requisitos estão previstos nos arts. 2º e 3º,

351 MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 182.

352 MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 182.

353 “É segurado facultativo aquele que não faz parte da atividade econômica, mas pretende ter proteção previdenciária. É de sua livre escolha o ingresso no sistema, que se faz por inscrição. O enquadramento como segurado facultativo só é permitido a partir dos 16 anos e desde que não exerça atividade remunerada que o inclua entre os segurados obrigatórios do RGPS ou de Regime Próprio de Previdência Social” (AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 138).

354 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

355 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

356 BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

357 BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943.

bem como aqueles contratados na forma da Lei n. 6.019/1974³⁵⁸ (os empregados rurais). Indépende, para qualificação como segurado-empregado o contrato de trabalho (que pode ser verbal) ser por tempo determinado ou indetermindado. Além de uma relação habitual, aqui se faz imprescindível uma relação de subordinação, entre empregador e empregado, ou seja, não há total autonomia no exercício do labor. No aspecto da agrariedade, do âmbito rural, importante trazer observação feita por Carlos Alberto Pereira de Castro João Batista Lazzari³⁵⁹ que inserem os *boias-frias* como segurado-empregado, quando suas contratações por “agenciadores” de trabalho não se respaldarem nas formalidades legais e a prestação laboral for não eventual.³⁶⁰

O *segurado-empregado-doméstico*, nos termos inciso I do art. 12 da Lei n. 8.212/1991³⁶¹ e art. 1º da Lei Complementar (LC) n. 150/2015³⁶² é aquele que, por mais de dois dias, prestar serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas. A distinção do *segurado-empregado* se situa na finalidade do serviço (que tem de ser doméstico e sem fins lucrativos) e na qualidade do empregador (pessoa física, família, não se permite contratação por pessoa jurídica). Na perspectiva da agrariedade, no âmbito rural, é necessário pontuar que a lei não traz distinção da casa ser no âmbito doméstico rural ou urbano, daí, se preenchidos os requisitos, pode-se ter o *segurado-empregado-doméstico* rural, não preenchidos, ter-se-á *segurado-empregado*, foi nessa linha de raciocínio que já decidiu o TST.³⁶³

O *segurado-trabalhador-avulso* é, nos termos inciso VI do art. 12 da Lei n. 8.212/1991,³⁶⁴ aquele que presta serviços a diversas empresas, sem possuir com nenhuma delas – e nem com o órgão gestor de mão de obra (OGM) – vínculo empregatício. A empresa, por expressa disposição legal, pode ser

358 BRASIL. **Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974.** Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974.

359 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

360 “boias-frias: trabalhadores ‘volantes’ que são contratados por um ‘agenciador’ de mão de obra rural para fazer serviços típicos de relação de emprego rural; se o trabalho for de natureza não eventual e o agenciador não estiver constituído como pessoa jurídica, entender-se-á formado o vínculo de emprego com o tomador dos serviços, para fins de aplicação das normas de arrecadação e benefícios, inclusive na condição de safrista (contratado por prazo determinado); se a prestação laboral do boia-fria for eventual, o enquadramento previsto é o de contribuinte individual” (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 157).

361 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

362 BRASIL. **Lei Complementar n. 150, de 1º de junho de 2015.** Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

363 “TST, no AIRR 62940-09.2006.5.03.0090 AGRADO DE INSTRUMENTO. RELAÇÃO DE EMPREGO – EMPREGADO RURAL X EMPREGADO DOMÉSTICO. O Eg. Regional, valorando a prova, firmou convencimento no sentido de que havia exploração econômica e de que o Reclamante não trabalhava em atividades típicas do ambiente doméstico. Dessa forma, correto o despacho agravado ao identificar o óbice ao processamento do Recurso de Revista constituído pela incidência da Súmula 126 do TST. Agravo de Instrumento não provido”.

364 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

urbana ou rural.³⁶⁵ Nos termos do artigo 9º, VI, do Decreto n. 3.048/1990,³⁶⁶ que regulamento a qualidade de *segurado-trabalhador-avulso* são mencionadas uma série de atividades que podem ser vistas pelas lentes da agrariedade; no âmbito rural, teríamos atividades como estiva de mercadorias (alínea ‘a’, item 2), ensacamento de café, cacau e similares (alínea ‘a’, item 5), cargas e descargas de mercadorias a granel e ensacados (alínea ‘b’, item 1), entre outros.

O *segurado-contribuinte-individual* é inovação da Lei n. 9.876/1999,³⁶⁷ inserido no inciso V do art. 12 da Lei n. 8.212/1991,³⁶⁸ de maneira resumida pode se estabelecer como norte que essa qualidade de segurado é conferida àqueles que, exercendo atividade econômica, não se inserem em outras qualidades de segurados, o que fica evidenciado pelo conteúdo da alínea ‘h’ do dispositivo citado. Encontra-se nessa qualidade os empresários, autônomos e equiparados a autônomos.³⁶⁹ Pela agrariedade, no âmbito rural, há que se pôr à luz o conteúdo da alínea ‘a’, que insere da qualidade de contribuinte individual aquele que não se enquadra como *segurado-especial* e explora atividade agropecuária em área superior a quatro módulos fiscais ou com auxílio de empregados ou prepostos.

Por fim, de índole exclusivamente rural, há o *segurado-segurado-especial*, normatizado pelo inciso VII do art. 12 da Lei n. 8.212/1991.³⁷⁰ Tal qualidade é atribuída àqueles que exercem atividade agropecuária em imóvel rural de até quatro módulos fiscais, atividade extrativista vegetal, de seringueiro e pescador artesanal (ou equiparado). As referidas atividades têm que ser realizadas individualmente ou em regime de economia familiar, além de ser a fonte de rendimento destes segurados (§10º). A legislação determina que o segurado tenha que residir no imóvel rural ou em aglomerado próximo. A lei também assegura a manutenção da qualidade de segurado àqueles que possuam participação societária em microempresa cujo objeto ou âmbito seja agrícola, agroindustrial ou agroturístico (§14).

Resta evidenciado que elemento caracterizador do segurado é a forma como a atividade é exercida e, na ótica deste trabalho, é forma como a atividade rural é exercida. O trabalhador rural pode estar presente em cada uma dessas “espécies” de segurados. Assim, clarifica-se o desacerto em laçar investigações

365 “O avulso tem traços característicos que o distingue dos demais segurados obrigatórios da previdência social. Não há vínculo empregatício entre ele e o tomador dos serviços e nem mesmo com o órgão gestor da mão de obra” (VIANNA, José Ernesto Aragonés. **Direito previdenciário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 184).

366 BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

367 BRASIL. **Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

368 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

369 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

370 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

apenas ao trabalhador rural *segurado-especial*, deixando à mercê de aprofundamento doutrinário e jurisprudencial aqueles que não se inserirem na respetiva qualidade, negando-lhes direitos.

O reconhecimento do indivíduo como segurado é condição para usufruir dos benefícios/direitos previdenciários (como aposentadorias, pensões, auxílios, salário-família e salário-maternidade) e dos serviços (reabilitação profissional e serviço social) disponibilizados pela previdência social. Porém nem sempre os direitos previdenciários são assegurados, em razão do trabalhador não conseguir acervo probatório a comprovar sua qualidade.³⁷¹ Além disso, como se verá, não há um tratamento adequado e bem definido da questão, a partir das múltiplas qualidades de segurados e contribuintes que as pessoas em trabalho rural podem estar.

Tangenciando a questão para o trabalho infantil, a questão se agrava. A legislação, primeiro possui uma divergente regra geral sobre a condição de segurado, o Dec. n. 3.048/1999³⁷² estipula uma idade mínima de 16 anos e as Leis n. 8.212/1991³⁷³ (art. 14) e n. 8.213/1991³⁷⁴ (art. 13) estipulam a idade mínima de 14 anos. É necessário pontuar que esses dispositivos possuem caráter residual, uma vez que todos mencionam referidas idades para o segurado facultativo, desde que não se enquadre em alguma das hipóteses de segurado obrigatório.

Partindo do recorte de segurados obrigatórios e dentro do diz a legislação, temos as limitações etárias:

- **Empregado:** 16 anos, porém 18 anos para trabalhos noturno, perigoso ou insalubre e 14 anos apenas na condição de aprendiz (Constituição Federal de 1988, art. 7º, XXXIII³⁷⁵);
- **Empregado doméstico:** somente após 18 anos (LC n. 150, par. único, do art. 1º³⁷⁶); trabalhador avulso, 16 anos (Dec. n. 3.048/99, §2º do art. 18³⁷⁷), porém aplicável as limitações e possibilidade do *segurado-empregado*;

371 "O reconhecimento do indivíduo como segurado do Regime de Previdência Social é condição fundamental para a obtenção de direitos de tal natureza. Evidentemente, nem sempre o trabalhador consegue fazer prova cabal e inequívoca de tal qualidade, mormente em se tratando das chamadas relações informais de trabalho" (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 137).

372 BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

373 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

374 BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

375 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

376 BRASIL. **Lei Complementar n. 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

377 BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

- **Contribuinte individual:** 16 anos (Dec. n. 3.048/99, §2º do art. 18³⁷⁸), porém aplicável as limitações e possibilidade do *segurado-empregado*;
- **Segurado especial:** 16 anos (Lei n. 8.212/1991 alínea 'c' do inciso VII do art. 12³⁷⁹), sendo necessário que tenha atividade rural desenvolvida em grupo familiar.

Em que pese as limitações etárias para a qualidade de segurado, ancorada na proibição do trabalho infantil, em que se busca um desestímulo ao trabalho infantil, principalmente no meio rural, a realidade demonstra o contrário. A dados do PNAD de 2016, que traz uma peculiar subdivisão, revela que, das crianças de 5 a 13 anos em trabalho infantil, 19,6% estavam na condição de empregado, 7,4% estavam trabalhando por conta própria e 77% era trabalhador familiar auxiliar. Deve ser levado em consideração que desse grupo de crianças (de 5 a 13 anos) 47,6% exerciam atividade agrícola e 6,3% serviços domésticos.³⁸⁰

Assim se revela um quadro de pessoas que apesar de exercerem os fatos geradores da qualidade de segurado, não podem usufruir dos direitos previdenciários assegurados a outros na mesma situação. A reconhecimento da qualidade de segurado é necessário para o reconhecimento de direitos previdenciários, não se pode, a partir de uma premissa justa (proibição do trabalho infantil) concluir uma injustiça (negar direitos previdenciários a crianças e adolescente em situação de trabalho rural infantil).

Não se nega que houve avanços do que os tribunais entenderam sobre a questão. Nesse sentido, pode-se mencionar o paradigma interpretativo instituído pelo STF no RE 537.040/SC, entre outros que segue a mesma linha, que entende que a vedação ao trabalho infantil não pode se transformar em instrumento a atingir crianças e adolescentes. Ocorre que tal avanço ainda se mostra acanhado, em razão de três ordens de limitações. Que se exporá a seguir.

4 INSUFICIÊNCIA DOS AVANÇOS: AS LIMITAÇÕES E ESTÍMULO AO ILÍCITO

Apesar do devido avanço que se teve na questão do trabalho rural infantil, a hipótese que se tem é que há insuficiências, que impedem que todas

378 BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

379 BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

380 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

as crianças submetidas a trabalho rural infantil tenham a devida tutela previdenciária.

Numa *primeira ordem de limitações* está a insuficiência quanto à qualidade de segurado que é, em regra, reconhecida pelas instâncias judiciais. Dois exemplos, a Súmula 657³⁸¹ e o Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial (AgInt no AREsp) n. 1811727/PR.³⁸² Em ambos, o STJ relativizou o critério etário para assegurar direitos às pessoas submetidas a trabalho infantil em ambiente rural. Porém, vê-se uma limitação a reconhecer o trabalho rural infantil apenas à qualidade de *segurado-segurado-especial*, sem haver maiores deliberações sobre outras qualidades de segurados e, principalmente, sobre os standards probatórios para tanto. A limitação nestes casos citados e em outros, a partir do descritivo “trabalho rural infantil”, pode ser verificada na jurisprudência do STJ, disponível em seu sítio virtual. Assim, não se viu maiores deliberações sobre outras condições de trabalho a que crianças e adolescentes são submetidos, como trabalho doméstico e “contratações” por empresas/empregadores rurais.

Uma segunda ordem de limitações se dá quanto aos *standards* probatórios para o reconhecimento do trabalho infantil. Na jurisprudência das cortes superiores se verifica o acerto jurídico quanto à possibilidade (jurídica) de haver o reconhecimento do trabalho infantil rural para fins previdenciário. Porém, observa-se que não há a fixação dos parâmetros probatórios para se analisar se houve trabalho rural infantil ou não, é dizer “se ficar provado que houve trabalho rural infantil, então há o reconhecimento como segurado para fins previdenciários”, mas não a fixação dos critérios para se analisar o que provaria tal qualidade. Em razão das limitações de acesso às cortes superiores, a questão sobre os *standards probatórios* fica a cabo das cortes inferiores.³⁸³

381 Enunciado: “DIREITO PREVIDENCIÁRIO – SALÁRIO-MATERNIDADE. Atendidos os requisitos de seguradora especial no RGPS e do período de carência, a indígena menor de 16 anos faz jus ao salário-maternidade (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/8/2023, DJe de 28/8/2023)” (BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Súmula n. 657. Brasília, DF: STJ, 2023).

382 “1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o art. 7º., XXXIII, da Constituição não pode ser interpretado em prejuízo da criança ou adolescente que exerce atividade laboral, haja vista que a regra constitucional foi criada para a proteção e defesa dos Trabalhadores, não podendo ser utilizada para privá-los dos seus direitos” (RE 537.040/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 9.8.2011). [...] Desta feita, não é admissível desconsiderar a atividade rural exercida por uma criança impelida a trabalhar antes mesmo dos seus 12 anos, sob pena de punir duplamente o Trabalhador, que teve a infância sacrificada por conta do trabalho na lide rural e que não poderia ter tal tempo aproveitado no momento da concessão de sua aposentadoria. Interpretação em sentido contrário seria infringente do propósito inspirador da regra de proteção” (AgInt no AREsp 956.558/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 17.6.2020) (STJ - AgInt no AREsp: 1811727 PR 2020/0341465-4, Rel. Min. Herman Benjamin, Data de Julgamento: 28/06/2021, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 01/07/2021).

383 Ravi Peixoto afirma que o “estândar probatório deve ser compreendido como uma questão de direito, tendo conexão direta com o momento de valoração da prova. De forma mais específica, pode-se afirmar que se trata de uma regra de decisão, na medida em que aponta o grau de corroboração necessário das provas para que se considere provada uma hipótese fática. Trata-se de conceito de caráter normativo, cabendo ao direito a definição dos standards de prova a serem aplicados nos diversos casos concretos, sendo desejável uma imposição normativa entre essas várias opções” * PEIXOTO, Ravi. **Standards Probatórios no Direito Processual Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 48). Entendimento já acentuado pelo autor em outro trabalho, no ano de 2021: PEIXOTO, Ravi. Os standards probatórios e a busca de maior objetividade na decisão sobre os fatos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 586-618, 2021.

Necessário, então, investigar e estabelecer critérios que subsidiem o reconhecimento judicial da qualidade de segurado aos que estão submetidos ao trabalho rural infantil.³⁸⁴

Uma terceira ordem de limitações têm que ser vista quanto ao devido enquadramento jurídico da questão. A condição de contribuinte-segurado, em que pese se dê no âmbito previdenciário, é uma questão de índole tributária. Tal recorte epistemológico passa ao largo do quem vem decidindo os tribunais, a questão fica limitada ao reconhecimento da qualidade de segurado (e, aqui, quase que exclusivamente o *segurado-especial*), sob o prisma das normas concessivas de benefícios previdenciários e as normas que alicerçam o sistema garantista de proteção à criança e ao adolescente.

Não se nega que as contribuições previdenciárias são tributos,³⁸⁵ fazendo com que a qualidade de contribuinte (sujeito passivo da obrigação tributária), antes de qualquer coisa, tenha que ser vista a partir da ótica tributária. As relações tributárias são interpretadas objetivamente,³⁸⁶ segundo o art. 118, do Código Tributário Nacional, Lei n. 5.172/1966,³⁸⁷ para se interpretar a ocorrência do fato gerador é preciso abstrair a validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes. Assim, praticado o substrato fático das contribuições previdenciárias, é devido o reconhecimento do contribuinte e, por consequência, o reconhecimento da qualidade de segurado.

A questão não se basta por aí. Cada espécie de segurado tem o seu modo contributivo, com critérios tributários distintos. A questão vai além, a remuneração paga constitui a folha de pagamentos do empregador, fazendo com que este também tenha que contribuir à previdência social.³⁸⁸

384 E na ótica do direito previdenciário, sem adentrar nas especificidades do trabalho infantil diz Alberto Bastos "Pretensões submetidas a diferentes áreas do direito material pressupõe o preenchimento de um grau de suficiência probatório distinto para que sejam acolhidas pelo Poder Judiciário. Com base nessa premissa, é praticamente intuitivo assumir que a concessão de um benefício previdenciário requer um esforço probatório menor do que aquele exigido para uma condenação penal e igualmente inferior àquele exigido para a decretação da improbidade administrativa de um servidor público" (BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. *Standards Probatórios No Direito Previdenciário. Revista Brasileira de Previdência*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 79-105, 2023. p. 79).

385 Tanto a literatura previdenciária (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022; VIANNA, José Ernesto Aragonés. *Direito previdenciário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022) como pela literatura tributária (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de Direito Tributário*. 14. ed. Barueri: Atlas, 2024; Pontalti, 2024; Paulsen, 2020)

386 Assim as palavras da Ministra Regina Helena Costa "noutro dizer, ainda que o ato jurídico seja inválido ou ineficaz no âmbito do direito privado, isso não lhe subtrairá a eficácia no campo tributário. Desse modo, por exemplo, mesmo que alguém aufera renda mediante a exploração de atividade ilícita, será contribuinte do respectivo imposto" (COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 184) e de Solon Sehn "Assim, mesmo atos jurídicos inválidos ou ineficazes podem se subsumir à hipótese de incidência. É irrelevante o fato de terem sido praticados por agente incapaz, a ilicitude do objeto ou a não observância da forma legal" (SEHN, Solon. *Curso de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 46).

387 BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Denominado Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

388 Nas palavras de Ivan Kertzman "Primeiramente devemos reforçar que as contribuições sociais desses tomadores de serviço para a seguridade social podem incidir sobre: a) A folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) A receita ou faturamento; c) O lucro. Salientamos, contudo, que somente as contribuições sobre a folha de pagamento e demais rendimentos são classificadas como contribuições previdenciárias, já que são destinadas unicamente ao custeio dos benefícios da previdência social (art. 167, XI, CF/1988)" (KERTZMAN, Ivan.

Não reconhecer de forma devida à qualidade de segurado-contribuinte àqueles que são submetidos ao trabalho infantil, é também fazer com que seus empregadores não tenham que recolher os tributos cujas bases de cálculos são a folha de pagamento e remuneração pagas a terceiros. Dito de maneira direta, tal “estado da arte” faz com que aqueles que exploram o trabalho infantil sejam premiados com uma carga tributária menor. Retoma-se que, em pesquisa feita por Kassouf,³⁸⁹ o baixo valor da mão de obra infantil é critério que faz com que esse trabalho seja explorado.

Olhando para as duas primeiras ordens de limitações expostas, vê-se que a limitação do reconhecimento apenas aos segurados especiais de certo modo garante direito previdenciários àqueles que exerceram trabalho rural na infância e adolescência. Porém se tal reconhecimento é feito de maneira indevida e sem critérios definidos ocasiona em estímulo ao ilícito para aqueles que se locupletam do trabalho rural infantil, pois a qualidade de segurado especial possui sistema de financiamento distinto, em que o contribuinte não contribui diretamente para o financiamento e nem há contribuição por parte do empregado, uma vez que não há relação de emprego na qualidade de segurado especial.

Tais ordens de limitações desvelam que: a) a jurisprudência ainda não conferiu o devido enquadramento do trabalho rural infantil nas questões tributárias; b) há ausência de parâmetros probatórios; c) a ausência do enquadramento do trabalhador(a) rural infantil como segurado-contribuinte gera um espúrio estímulo àqueles que usam e se beneficiam do trabalho rural infantil; d) assim como a ausência, o enquadramento, em que pese garantir a tutela previdenciária em alguns casos, permanece gerando o mesmo estímulo à ilicitude.

5 POR UMA TRANSIÇÃO JUSTA: DESDE A MARGEM DOS EXCLUÍDOS

Neste ponto, o trabalho se debruçará sobre a realidade jurídica e social apontada face às demandas de transição justa. Pretendemos deixar, de antemão, claro que a perspectiva que será posta parte da visão da periferia do mundo, visão dos países cujo desenvolvimento segue à revelia das perdas e conquistas do Norte Global. Com isso, queremos dizer que a transição justa, desde a realidade brasileira, há de se a partir de outro ponto inicial, que passamos a explicitar.

Curso prático de direito previdenciário. 21. ed. Salvador: JusPodivm, 2023. p. 219).

389 KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, 2007.

A porosidade do conceito de “transição justa” impõe certas explicitações. Embora a discussão ganhe ares internacionais em tempos razoavelmente recentes, o conceito remonta às discussões políticas da década de 1970, “vinculado inicialmente nos Estados Unidos aos impactos negativos sobre o emprego em indústrias altamente poluentes em decorrência da introdução de padrões ambientais mais elevados”.³⁹⁰ Desde o seu nascedouro, é conceito que emerge da demanda de ativistas e sindicatos, objetivando que a proteção ambiental não sobrepujasse o bem-estar dos trabalhadores e das comunidades. Dimitris Stevis³⁹¹ aponta a peculiaridade de que

[...] na época em que a transição justa ganhou destaque na agenda trabalhista global (2006-2007), ela já havia entrado em declínio em seu país de origem – os EUA – e, de fato, era fortemente contestada pela maioria dos sindicatos locais.

A discussão sobre a importância da transição justa é revitalizada em 2015 nos Acordos de Paris^{392,393} ganhando os foros internacionais. A disputa entre demandas contemporâneas traça a margem em que se dá o debate sobre transição justa, até mesmo em um panorama histórico.

Para um acertamento conceitual, pode-se entender a transição justa como o modelo que determina que a mudança para uma economia limpa (de baixo carbono) não pode servir de subterfúgio para a retirada e violação de direitos sociais, dito de outro modo, a conta para uma economia verde não pode ser paga com vulneração dos direitos trabalhista e a proteção social.

Nesse ponto, a “síntese de políticas para uma transição justa”, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) diz:

O desafio que a transição ecológica/justa representa é duplo: (a) assegurar que os trabalhadores e trabalhadoras e as empresas dos setores em declínio recebem o apoio necessário para a transição e o desenvolvimento numa economia verde, nomeadamente através de programas de requalificação e de melhoria de competências, de políticas ativas do

390 TASQUETTO, Lucas da Silva. **Dimensionando a transição justa**: internacionalização do conceito e sua incorporação ao financiamento da transição. Eixo 4: Comércio, Investimento, Negócios. [S. l.]: Instituto Brasil-União Europeia; European Union, 2024. p. 7.

391 STEVIS, Dimitris. The globalization of Just Transition in the world of labour. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 57-77, 2021. p. 62 (tradução nossa).

392 TASQUETTO, Lucas da Silva. **Dimensionando a transição justa**: internacionalização do conceito e sua incorporação ao financiamento da transição. Eixo 4: Comércio, Investimento, Negócios. [S. l.]: Instituto Brasil-União Europeia; European Union, 2024.

393 MERTINS-KIRKWOOD, Hadrian; ZAEE, Deshpande. **Who is included in a just transition?** Considering social equity in Canada's shift to a zero-carbon economy. [S. l.]: Canadian Center for Policy Alternatives, 2019.

mercado de trabalho e de uma proteção social adequada; e (b) garantir que os empregos nos setores emergentes e em crescimento não sejam apenas ecológicos (em termos de crescimento da economia verde), mas também sustentáveis e dignos.³⁹⁴

Na literatura estrangeira se observa, em trabalho sobre a insuficiência da abrangência do amparo conferido a todos os trabalhadores, no modelo de transição operacionado no Canadá:

Uma transição justa significa, por um lado, que os custos de descontinuar os combustíveis fósseis não sejam suportados de forma injusta pelos trabalhadores e, por outro lado, que os benefícios dos investimentos em uma economia mais limpa sejam compartilhados de forma justa com os trabalhadores. O conceito de transição justa, conforme entendido e defendido por seus defensores nos movimentos trabalhistas e de justiça social, está fundamentado nos princípios de solidariedade, justiça social e equidade.³⁹⁵

Taschetto, em trabalho sobre o conceito da transição justa e as maneiras de financiamento, embora reconheça a ausência de um conceito universal do que seria Transição justa, diz:

A [Central Única dos Trabalhadores] CUT considera a transição justa em duas dimensões. Uma primeira relacionada à garantia de uma transição planejada para os trabalhadores dos ramos mais poluentes e ambientalmente nocivos. Uma segunda dimensão vinculada a “uma visão mais sistêmica da relação trabalho-sociedade”, preocupada não só com a força de trabalho, mas também com as suas famílias, as comunidades e os territórios onde vivem. [...] Por sua vez, a literatura acadêmica também tem se concentrado nos fundamentos teóricos e práticos da transição justa, sobretudo nas duas últimas décadas. Segundo o *Just Transition Research Collaborative*, os entendimentos sobre a transição justa tendem a variar em função de como as estruturas de

394 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Síntese de políticas para uma transição justa*. [S. l.]: OIT, 2022. p. 4.

395 MERTINS-KIRKWOOD, Hadrian; ZAEE, Deshpande. *Who is included in a just transition?* Considering social equity in Canada's shift to a zero-carbon economy. [S. l.]: Canadian Center for Policy Alternatives, 2019. p. 26.

governança, instituições e políticas devem se moldadas ou estabelecidas; para quem a justiça deve ser direcionada (humanos e/ou natureza, grupos específicos ou todas as pessoas); o tipo de justiça visada (ambiental, climática, energética, social etc.) e como ela deve ser procurada (por meio da justiça distributiva, procedimental, restaurativa e/ou de reconhecimento).³⁹⁶

Quem está incluído na transição justa? A pergunta que intitula trabalho de Hadrian Mertins-Kirkwood e Deshpande Zae³⁹⁷ nos é pertinente, como modelo de análise para o trabalho rural infantil no Brasil. A transição para economias verdes demanda cuidados e tutelas específicas para com trabalhadores e comunidades que podem ser atingidas por tais modos de transição. Mas devemos nos perguntar: quais trabalhadores merecem tutela? Quais pessoas titulam as tutelas que serão conferidas na transição justa?

Conforme visto, a realidade rural brasileira está marcada pela incidência do trabalho infantil, forma de labor que não tem a devida tutela, entrando em uma alta margem de informalidade. Falar em transição justa nesse contexto impõe que se compreenda devidamente uma realidade na qual o trabalho não se dá de maneira legítima e formal, é se perguntar: “quais trabalhadores integrarão um modelo de transição justa?”.

Na América Latina e Caribe (ALC), a agricultura, silvicultura e culturas de solos são as áreas com maior emissão líquidas, tais áreas representam 46% do total, enquanto no cenário mundial representam 15%.³⁹⁸ Tais dados demonstram que o labor rural, na América Latina, terá especial impacto com a mudança de modelo econômico, não bastando a importação acrítica de modelos justiça desatrelado do funcionamento econômico latino-brasileiro.

Conforme Marina Alfonso e outros, o cenário da ALC aponta que menos da metade da população estão formalmente empregados, embora os percentuais de emprego formal no Brasil, Chile e Uruguay “se encontram em torno de 70%”.³⁹⁹ Chama atenção, quando além da distinção feita entre América latina e Caribe e o Norte Global, a distinção que é feito no que diz respeito área de emprego, segundo os autores, os empregos rurais da ALC tem um índice de formalidade muito menor, revelando ainda “alta prevalência de trabalho

396 TASQUETTO, Lucas da Silva. **Dimensionando a transição justa**: internacionalização do conceito e sua incorporação ao financiamento da transição. Eixo 4: Comércio, Investimento, Negócios. [S. l.]: Instituto Brasil-União Europeia; European Union, 2024. p. 7.

397 MERTINS-KIRKWOOD, Hadrian; ZAE, Deshpande. **Who is included in a just transition?** Considering social equity in Canada's shift to a zero-carbon economy. [S. l.]: Canadian Center for Policy Alternatives, 2019.

398 ALFONSO, Mariana *et al.* **Hacia una transición justa en América Latina y el Caribe.** [S. l.]: IADB, 2023. p. 5 (tradução nossa).

399 ALFONSO, Mariana *et al.* **Hacia una transición justa en América Latina y el Caribe.** [S. l.]: IADB, 2023. p. 5 (tradução nossa).

por conta própria no setor agrícola. Cerca de 53% dos trabalhadores rurais ganham menos de um salário-mínimo e a proporção de emprego formal é de 29%, face a 48% nas zonas urbanas”.⁴⁰⁰

O âmbito rural, no contexto latino, está marcado por ser potencialmente o maior alvo para uma pauta de baixo carbono (já que tem a maior incidência de emissões líquidas) e, em contraposição a zona urbana, contém o menor índice de proteção laboral. Necessário recordar que, durante a abertura econômica da década de 90, os países da ALC não implantaram políticas trabalhistas e de proteção social que pudesse, satisfatoriamente, compensar trabalhadores negativamente afetados pela liberalização comercial.⁴⁰¹

Um alerta a ser dado advém da experiência canadense com o impacto das políticas de descarbonização nos empregos marginalizados. Em relatório, realizado em 2019, Hadrian Mertins-Kirkwood e Deshpande Zae, abordaram que o Canadá, almejando apoiar trabalhadores e comunidades na mudança da energia do carvão, adotou em uma política reativa de transição justa, direcionadas de forma restrita a apenas alguns trabalhadores do carvão, com apoio modesto para suas comunidades mais amplas. Dizem os autores que:

[...] a conversa sobre transição justa não abordou as profundas desigualdades estruturais no mercado de trabalho canadense. Os principais beneficiários das políticas de transição justa, conforme atualmente propostas, são esmagadoramente homens brancos, nascidos no Canadá, que ganham rendimentos relativamente altos.⁴⁰²

Até mesmo nas políticas do Norte se vê a exclusão ocasionada por um modelo de transição desconectado dos problemas estruturais.

Parece ficar evidente que o modelo de transição justa deve ser construído e remodelado com as lentes da realidade Brasileira, o que impões um olhar que nos entenda enquanto país latino com específicos setores econômicos poluentes e, de outro, lado com específicas classes trabalhadoras.

Dentro do limite proposto por este trabalho, o trabalho rural infantil revela um sensível cuidado a ser conferido, pois inserido em um setor econômico que é alvo de mudanças e constitui uma subclasse trabalhadora despojada de qualquer tutela jurídica. Por óbvio, não se está aqui a defender o trabalho

400 ALFONSO, Mariana *et al.* **Hacia una transición justa en América Latina y el Caribe.** [S. l.]: IADB, 2023. p. 5 (tradução nossa).

401 ALFONSO, Mariana *et al.* **Hacia una transición justa en América Latina y el Caribe.** [S. l.]: IADB, 2023. p. 5 (tradução nossa).

402 MERTINS-KIRKWOOD, Hadrian; ZAE, Deshpande. **Who is included in a just transition?** Considering social equity in Canada's shift to a zero-carbon economy. [S. l.]: Canadian Center for Policy Alternatives, 2019. p. 26 (tradução nossa).

rural infantil como algo ao que deve ser dado o verniz da licitude; o que se está a fazer é desvelar a ausência de proteção dada às pessoas submetidas a tais formas de trabalho e o risco que, face ao cenário internacional, tais pessoas correm em modelo de transição desenquadrado desta realidade.

Assim, a partir da realidade brasileira, uma transição justa, além de outras demandas, perpassa também pela necessidade de reconhecimento das pessoas que estão/foram submetidas ao trabalho rural infantil e pela adoção de políticas específicas para tal realidade, impondo uma formatação jurídica que supere a negação de direitos e que não transforme os mecanismos da transição justa em mais um “benefício” àqueles que exploram tal forma de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após toda discussão levantada no presente trabalho, surge algumas conclusões sobre a tutela jurídica conferida às pessoas submetidas a situação de trabalho rural infantil. As conclusões podem ser articuladamente expostas da seguinte maneira:

- a. Há uma incidência maior do trabalho infantil em ambiente rural que urbano. Ante a urbanização do país, em que, em 2000, mais de 80% da população vivia na zona urbana, haver um cenário que, dentre as crianças ocupadas (pessoas de 5 a 13 anos de idade), 47,6% estarem em atividades rurais e as pertencentes ao grupo de 14 a 17 serem 21,4%, revela que no âmbito rural há um incidência maior do trabalho infantil;
- b. O trabalho rural infantil é forma de negação do reconhecimento. A partir da filosofia de Axel Honneth, vê-se que o trabalho rural infantil é forma de desrespeito, nas esferas dos maus tratos (negação da autoconfiança), negação de direitos (negação do autorrespeito) e degradação (negação da autoestima);
- c. Há limitações jurídicas ao reconhecimento do trabalho rural infantil. As limitações são legais, pois a lei estipula idade mínima para ser segurado, colocando aqueles que têm idade inferior em um limbo de securitário, sendo violados, mas em direitos formais a lhes amparem. As limitações são jurisprudenciais, pois a jurisprudência se limita ao reconhecimento da qualidade de segurado-segurado-especial e não estabelece critérios probatórios (standards probatórios) para o reconhecimento do trabalho rural infantil;

- d. O não reconhecimento do trabalhador rural infantil gera, indiretamente, estímulo econômico para aqueles que exploram tal forma de trabalho. Conforme demonstrado, a “folha de salários” compõe a base de cálculo de uma série de tributos, tributo que não são recolhidos porque aqueles que exploram o trabalho rural infantil não possuem, necessariamente, uma “folha de salários”;
- e. O trabalho rural infantil está, face às políticas de transição justa, em uma zona de risco. Tal forma ilícita de trabalho está circunscrita em um setor econômico que será/é seriamente atingido pelas políticas de transição justa da América Latina; além disto, tal forma de trabalho, em razão de sua informalidade, tem séria potencialidade de ser mais atingidas pela ausência de políticas específicas e amparada nas especificidades de tal realidade.

Conclui-se, por fim, que a realidade do trabalho rural infantil se constitui como uma especificidade, tanto em seu aspecto factual como em uma sua configuração jurídica, o que impõe desafios e políticas públicas específicas, tanto no âmbito interno como na execução de políticas internacionais às quais o Estado está obrigado.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

ALFONSO, Mariana *et al.* **Hacia una transición justa en América Latina y el Caribe**. [S. l.]: IADB, 2023. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/advancing-just-transition-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 10 out. 2025.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Standards Probatórios No Direito Previdenciário. **Revista Brasileira de Previdência**, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 79-105, 2023. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/previdencia/article/view/5786/pdf>. Acesso em: 7 mar. 2026.



BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 73.626, de 12 de fevereiro de 1974**. Aprova Regulamento da Lei número 5.889, de 8 de junho de 1973. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d73626.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Denominado Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973**. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999.** dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (STJ). **Súmula n. 657.** Brasília, DF: STJ, 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Sumula_657_2023.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário.** 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: Nau, 2013.

GALEANO, Eduardo. **O livro dos abraços.** Porto Alegre: L&PM, 2002.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101434_informativo.pdf. Acesso em: 7 mar. 2026.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **PNAD Contínua: Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos – 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102005_informativo.pdf. Acesso em: 7 mar. 2026.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/vNWZvdPj8mGNRNF48zxWXPJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 mar. 2026.

KASSOUF, Ana Lúcia; MCKEE, Martin; MOSSIALOS, Elias. Early entrance to the job market and its effect on adult health: evidence from Brazil. *Health Policy and Planning*. **Oxford University Press**, v. 16, n. 1, p. 21-28, 2001. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11238426/>. Acesso em: 8 mar. 2026.

KASSOUF, Ana Lúcia; SANTOS, Marcelo Justus dos. Trabalho infantil no meio rural brasileiro: evidências sobre o “paradoxo da riqueza”. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 14, p. 339-353, 2010. Disponível em: https://revistas.usp.br/ecoa/pt_BR/article/view/1052/1064. Acesso em: 8 mar. 2026.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 21. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 14. ed. Barueri: Atlas, 2024.

MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MASCARO, Alysso Leandro. A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. In: NETTO, José Paulo (org.). **Curso livre Mars-Angels: a criação destruidora**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2015. p. 89-110.

MERTINS-KIRKWOOD, Hadrian; ZAEE, Deshpande. **Who is included in a just transition?** Considering social equity in Canada’s shift to a zero-carbon economy. [S. l.]: Canadian Center for Policy Alternatives, 2019.

Disponível em <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/who-is-included-just-transition>. Acesso em: 10 out. 2025.

NERY, Carmen; CABRAL, Umberlândia. De 2019 para 2022, trabalho infantil aumentou no país. **Agência IBGE Notícias**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias> Acesso em: 18 out. 2024.

NEVES, Delma Pessanha. A pobreza como legado. O trabalho infantil no meio rural da sociedade brasileira. **Revista de História Regional**, [s. l.], 2001. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2136/1617>. Acesso em: 9 mar. 2026.

NICOLELLA, Alexandre Chibebe; KASSOUF, Ana Lúcia; BARROS, Alexandre Lahóz Mendonça de. O impacto do trabalho infantil no setor agrícola sobre a saúde. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 46, p. 673-701, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/wdwrw3mHyLghdXRpPDYxt5F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Síntese de políticas para uma transição justa**. [S. l.]: OIT, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-09/Transi%C3%A7%C3%A3o-justa-rumo-a-econ-e-soc-sustent.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

PEIXOTO, Ravi. Os standards probatórios e a busca de maior objetividade na decisão sobre os fatos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 586-618, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/59569/37741>. Acesso em: 9 mar. 2026.

PEIXOTO, Ravi. **Standards Probatórios no Direito Processual Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SEHN, Solon. **Curso de direito tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

SILVÉRIO, Amanda Cristina. **O trabalho infantil no setor rural**: estratégias de prevenção e combate com vistas à efetivação do trabalho



decente no Brasil. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-04082022-150209/publico/AmandaCSilverioCorrigida.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SPINELLI, Letícia. Luta por reconhecimento: a contribuição de Axel Honneth para a análise dos conflitos sociais. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 379-417, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6485204.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2026.

STEVIS, Dimitris. The globalization of Just Transition in the world of labour. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 57-77, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Fytk378xvFvsYD3yqfNLqsb/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 9 mar. 2026.

TASQUETTO, Lucas da Silva. **Dimensionando a transição justa: internacionalização do conceito e sua incorporação ao financiamento da transição**. Eixo 4: Comércio, Investimento, Negócios. [S. l.]: Instituto Brasil-União Europeia; European Union, 2024. Disponível em: <https://europa.fecap.br/wp-content/uploads/2024/07/Report-4-eixo-4-junho-de-2024-v2.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2026.

VIANNA, José Ernesto Aragonés. **Direito previdenciário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.



ESG E TRANSIÇÃO JUSTA NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS PARA UMA GOVERNANÇA INCLUSIVA

Gessica Moura Fonteles⁴⁰³

Resumo: A intensificação da crise climática e das desigualdades sociais impõe a necessidade de repensar os modelos de desenvolvimento, exigindo novas formas de regulação e governança. Nesse contexto, o conceito de *Environmental, Social and Governance* (ESG) se consolidou como uma prática global de avaliação e gestão empresarial, articulando dimensões ambientais, sociais e de governança. O objetivo deste capítulo é analisar os fundamentos jurídicos e econômicos das práticas ESG para a construção de uma governança inclusiva no Brasil, em diálogo com a noção de transição justa. A justificativa reside na escassez de literatura jurídica nacional que investigue o caráter normativo das práticas ESG e sua recepção pelo ordenamento jurídico e pela jurisprudência, apesar de sua relevância crescente para políticas públicas, empresas e sociedade civil. A metodologia adotada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental, associada à análise jurisprudencial de decisões proferidas por tribunais brasileiros – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunais Regionais Federais (TRFs) e Tribunal Superior do Trabalho (TST). Os resultados demonstram que, embora ainda incipiente, a integração das práticas ESG na jurisprudência nacional evidencia avanços nos pilares ambiental, social e de governança, com destaque

403 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UEVA). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade Federal do Piauí, cuja linha de pesquisa é Mudanças Institucionais da Ordem Privada (2023-2025). Bolsista CAPES (2023-2025). Pesquisadora Visitante na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), sob a supervisão do Prof. Dr. Eduardo Tomasevicius Filho, Livre-Docente em Direito Civil pela USP (2024). Docente credenciada da Escola Superior da Magistratura do Ceará (ESMEC, 2025). Juíza Leiga formada pela ESMEC atuando na 19 Unidade do JECC da Comarca de Fortaleza/CE. Membro da Junta de Análise e Julgamento de Processos de Fiscalização Urbana do Município de Sobral/CE.



para a transparência salarial, a igualdade de gênero e as novas relações de trabalho. Conclui-se que as práticas ESG, mesmo não codificadas como *hard law*, possui efeitos normativos relevantes, operando como instrumento regulatório híbrido, capaz de influenciar empresas e instituições públicas. Sua consolidação, em articulação com princípios constitucionais e compromissos internacionais, reforça o papel do Direito e da Economia na promoção de uma transição justa, resiliente e inclusiva no Brasil.

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea, marcada pela aceleração dos processos de globalização e pelas crescentes preocupações com os impactos ambientais, gerou uma transformação significativa nas políticas empresariais e nos comportamentos sociais, especialmente no que tange às práticas de sustentabilidade.

Nesse cenário, Ulrich Beck⁴⁰⁴ aborda a ideia de uma “sociedade de risco”, destacando a crescente vulnerabilidade das populações e ecossistemas devido aos riscos globais que atravessam fronteiras, como as mudanças climáticas e a degradação ambiental.

Entre os anos de 1972 e 1992, consolidaram normas internacionais fundamentais para a sustentabilidade, desde os princípios estabelecidos na Conferência de Estocolmo até as convenções tratadas e decorrentes da Rio-92. Instrumentos como o Relatório Brundtland, a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal fortaleceram a articulação global em torno do desenvolvimento sustentável, destacando a urgência de ações colaborativas.⁴⁰⁵

No setor privado, a sustentabilidade passou a ser incorporada como diretriz estratégica. Em 1997, John Elkington introduziu o conceito de *Triple Bottom Line* (TBL), que ampliou a responsabilidade empresarial para incluir dimensões sociais e ambientais, além do lucro. Posteriormente, a sigla ESG (*Environmental, Social, and Governance*), formalizada em 2004 pelo Banco Mundial e pelo Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU), consolidou esses princípios como critérios de avaliação empresarial.⁴⁰⁶

A governança global também avançou nesse período. Nos anos 1990, organismos multilaterais promoveram maior cooperação internacional,

404 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

405 SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Movimento ambientalista e legitimação social dos valores ecológicos: celebrando os 60 anos da obra primavera silenciosa de Rachel Carson. In: POMPEU, Gina; HOLANDA, Marcus; POMPEU, Randal (org.). **Primavera silenciosa revisitada: uma homenagem a Rachel Carson**. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022. (Série Direito n. 61). p. 61-99.

406 DIAS, Maria Clara. De onde surgiu o ESG? **Exame**, maio 2021. Disponível em: <https://exame.com/esg/de-onde-surgiu-o-esg/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

e a Declaração do Milênio das Nações Unidas, em 2000 estabeleceu metas para enfrentar desafios globais, como fome, desigualdade e sustentabilidade ambiental.⁴⁰⁷ Posteriormente, a COP21 (2015) e o Acordo de Paris reafirmaram o compromisso internacional com a redução de emissões de gases de efeito estufa e a limitação do aquecimento global a 2 °C. Esses compromissos, aliados à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, pressionaram o setor privado a alinhar suas estratégias às metas globais de sustentabilidade, destacando a necessidade de integração entre governos, empresas e sociedade civil.⁴⁰⁸

A intensificação das mudanças climáticas, evidenciada por ondas de calor extremas e pelo registro de 2023 como o ano mais quente da história, de acordo com a Organização Meteorológica Mundial (OMM), levou o secretário-geral da ONU, António Guterres,⁴⁰⁹ a declarar o início da era da “ebulição global”, caracterizada por alterações climáticas mais rápidas e severas, causadas principalmente pela emissão de gases de efeito estufa provenientes da queima de combustíveis fósseis. Diante dessa emergência, Guterres⁴¹⁰ apelou para ações ambiciosas, como a expansão das energias renováveis e a transição energética, essenciais para enfrentar a crise climática e promover a sustentabilidade econômica e tecnológica.

A adoção das práticas ESG surge como um reflexo dessas mudanças, estabelecendo novos paradigmas para as organizações que passaram a ser desafiadas a repensar suas atividades e a considerar as externalidades ambientais e sociais em suas operações. Neste contexto, o presente capítulo tem como objetivo analisar os fundamentos jurídicos e econômicos das práticas ESG para a construção de uma governança inclusiva no Brasil.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de decisões jurisprudenciais brasileiras, estruturando-se em três eixos: (i) conceitos e fundamentos históricos do ESG; (ii) sua natureza jurídica e compatibilidade normativa; e (iii) sua integração e impactos na jurisprudência nacional. A justificativa reside na escassez de estudos jurídicos nacionais que investiguem o caráter normativo do ESG e sua recepção pelo ordenamento jurídico, apesar de sua crescente relevância para empresas, sociedade civil e políticas públicas.

407 GOUVÊA, Carlos Portugal. **A Estrutura da Governança Corporativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

408 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

409 GUTERREZ, António. **Coletiva de imprensa do secretário-geral da ONU sobre o clima**. ONU, jul. 2023.

410 GUTERREZ, António. **Coletiva de imprensa do secretário-geral da ONU sobre o clima**. ONU, jul. 2023.



2 ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE (ESG): UM GUIA PARA A GOVERNANÇA CORPORATIVA SUSTENTÁVEL

John Elkington, em sua obra *Cannibals with Forks*,⁴¹¹ inicia questionando se o capitalismo é sustentável. Para contextualizar sua pergunta, o autor traça um panorama histórico e sociológico, analisando como o modelo capitalista, consolidado após a Segunda Guerra Mundial, impactou a sociedade contemporânea. Ele relembra sua visão juvenil, na qual acreditava que o capitalismo seria suplantado pelo socialismo devido às tragédias industriais e institucionais. No entanto, com eventos como a queda do Muro de Berlim (1989) e o colapso da União Soviética, ficou evidente que foi o socialismo que perdeu espaço, enquanto o capitalismo emergiu ainda mais forte e hegemônico, embora mais agressivo.

Em paralelo à expansão do capitalismo, Elkington⁴¹² destaca o papel crescente da revolução ambiental, influenciada por pensadores como Paul Ehrlich e Barry Commoner, que alertavam sobre o impacto da poluição, do crescimento populacional e da destruição dos ecossistemas. Segundo o autor, a década de 1980 foi um ponto de virada, com os movimentos ambientais expondo a predação agressiva das indústrias capitalistas e comunistas. Essa convergência de crises, sociais e ambientais, pressionou os negócios a se adaptarem rapidamente a um novo paradigma, criando riscos e oportunidades sem precedentes.

Elkington⁴¹³ argumenta que, embora tenham ocorrido avanços, os problemas ambientais e sociais continuam a se agravar, conforme indicam pesquisas globais, como as da Fundação Asahi. Ele defende que o pessimismo pode se tornar uma profecia autorrealizável, sendo necessário desenvolver estratégias otimistas, fundamentadas no conceito de sustentabilidade, capazes de integrar valores sociais, ambientais e econômicos. Ademais, alerta que a hegemonia capitalista deve enfrentar desigualdades sociais, instabilidades geopolíticas e crises ambientais para se manter viável.⁴¹⁴

Diante desse contexto, Elkington⁴¹⁵ introduz o conceito de *Triple Bottom Line* (em tradução livre, Triplo Resultado), que estabelece a sustentabilidade

411 ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. London: Capstone Publishing Limited, 1997.

412 ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. London: Capstone Publishing Limited, 1997.

413 ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. London: Capstone Publishing Limited, 1997.

414 ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. London: Capstone Publishing Limited, 1997.

415 ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. London: Capstone Publishing Limited, 1997.

empresarial com base na integração de três pilares fundamentais: prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social.⁴¹⁶

Na década de 1990, a ONU iniciou uma aproximação com o setor empresarial, considerada uma “mudança de 180 graus”. Nesse período, Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU, lançou as bases do conceito de ESG após uma reunião com líderes da Câmara de Comércio Internacional em 1998. Annan reconheceu o potencial de alinhar os objetivos da ONU de promover paz e desenvolvimento com os interesses empresariais de criar riqueza e prosperidade, o que levou à criação do “Pacto Global” em 1999, no Fórum Econômico Mundial de Davos.⁴¹⁷

No início do século XXI, as organizações multilaterais começaram a adotar o conceito de *Triple Bottom Line* como diretriz para as corporações privadas, com o objetivo de consolidar a nova governança global. A ONU se destacou nesse processo, impulsionando a disseminação e a padronização desse conceito por meio do Pacto Global, em consonância com os valores das Metas do Milênio e outros acordos internacionais relevantes.

Esse movimento se fortaleceu em 2004, com a publicação do relatório *Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World* (em tradução livre, *Quem se importa vence: Conectando mercados financeiros a um mundo em transformação*),⁴¹⁸ elaborado pela ONU, através do Pacto Global da ONU, em colaboração com o Banco Mundial e diversas instituições financeiras globais, incluindo o Banco do Brasil S.A. O Banco do Brasil, enquanto uma relevante instituição financeira brasileira, foi um dos participantes ativos dessa iniciativa.⁴¹⁹

O relatório ressaltou a importância de incorporar fatores ambientais, sociais e de governança nas decisões financeiras, formalizando as práticas ESG (*Environmental, Social and Governance*) e destacando a necessidade de alinhar o mercado financeiro às exigências de um mundo em constante transformação.⁴²⁰

416 “Today we think in terms of a ‘triple bottom line’, focusing on economic prosperity, environmental quality, and – the element which business had preferred to overlook – social justice”. Tradução nossa: “Hoje pensamos em termos de um ‘tripé da sustentabilidade’, com foco na prosperidade econômica, na qualidade ambiental e – o elemento que os empresários preferiam ignorar – na justiça social” (ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. London: Capstone Publishing Limited, 1997. p. 70)

417 POLLMAN, Elizabeth. The Making and Meaning of ESG. U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper n. 22-23, European Corporate Governance Institute – Law Working Paper n. 659/2022. **Harvard Business Law Review**, v. 14, p. 403, 2024.

418 NATIONS UNITED; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC); BANCO MUNDIAL (WORLD BANK); THE GLOBAL COMPACT. **Who cares wins: connecting financial markets to a changing world**. Washington, DC: World Bank, 2004.

419 Conforme o “Anuário Integridade ESG 2024”, o Banco do Brasil liderou o ranking geral das 100 empresas com maior destaque em práticas ESG no Brasil, seguido por Petrobrás S.A., AMBEV S.A., Suzano S.A. e Caixa Econômica Federal (CEF). Além disso, o Banco do Brasil S.A. conquistou a liderança no Eixo Social, foi vice-líder no Eixo Governança e alcançou a quarta colocação no Eixo Ambiental. Destaca-se que o Banco do Brasil S.A. e a AMBEV S.A. são as únicas empresas presentes no Top 5 de todos os rankings apresentados no anuário (INSIGHT ESG. **Anuário Integridade ESG 2024: Conheça as 100 empresas brasileiras com maior percepção ESG.** [S. l.]: Insight ESG, 2024).

420 NATIONS UNITED; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC); BANCO MUNDIAL (WORLD BANK); THE GLOBAL COMPACT. **Who cares wins: connecting financial markets to a changing world**.



Elizabeth Pollman⁴²¹ analisa a evolução histórica do ESG e evidencia sua flexibilidade conceitual, capaz de atrair diversos investidores e se adaptar a diferentes contextos. Entretanto, essa flexibilidade também gera desafios, como a dificuldade de comprovar empiricamente o impacto do ESG no desempenho financeiro, a proliferação de classificações divergentes e o risco de *green-washing*. Esses aspectos podem limitar a efetividade do ESG como ferramenta de transformação social e ambiental, reforçando a necessidade de estratégias corporativas fundamentadas e transparentes.

Assim, o ESG surge como instrumento de governança corporativa sustentável, oferecendo oportunidades para integrar valores econômicos, sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, impõe desafios regulatórios e práticos que exigem atuação crítica, responsável e inovadora das organizações no contexto global contemporâneo.

3 NATUREZA JURÍDICA DE ESG E SUA HARMONIZAÇÃO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Entidades públicas e privadas vêm se reinventando continuamente para adaptar suas ações às novas demandas sociais e econômicas, enquanto o Direito acompanha essas transformações, regulando as relações emergentes. No Brasil, observa-se um esforço crescente para alinhar práticas organizacionais às normas de gestão globais, em conformidade com exigências de organismos e agências internacionais. Nesse contexto, torna-se essencial compreender a natureza jurídica do ESG e sua integração ao ordenamento jurídico brasileiro.

A literatura jurídica sobre ESG ainda é escassa, tanto nacional quanto internacionalmente. Diante disso, destaca-se o artigo *The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors*,⁴²² que será utilizado como referencial teórico central. Os autores classificam as expectativas ESG segundo sua natureza – ambiental, social ou de governança – e os grupos que as demandam, como acionistas, consumidores e demais partes interessadas.

Washington, DC: World Bank, 2004. p. 6.

421 POLLMAN, Elizabeth. The Making and Meaning of ESG. U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper n. 22-23, European Corporate Governance Institute – Law Working Paper n. 659/2022. **Harvard Business Law Review**, v. 14, p. 403, 2024.

422 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. **Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht**, n. 4, p. 453-469, 2023.

Rocher e Peter⁴²³ iniciam sua análise conceituando o Estado de Direito como instrumento fundamental para compreender a normatividade de ações ou requisitos prescritivos, especialmente na governança corporativa, onde o valor normativo de determinados comportamentos pode variar. Em seguida, distinguem a normatividade entre *hard law* (direito rígido, vinculativo e com mecanismos claros de aplicação) e *soft law* (diretrizes flexíveis, sem força vinculante formal, mas capazes de influenciar o comportamento corporativo).

No entanto, os autores argumentam que as expectativas ESG não se enquadram integralmente nem como *hard law* nem como *soft law*, pois não são emitidas formalmente ou de forma hierárquica. Assim, a fonte normativa do ESG deve ser compreendida de forma distinta: embora informal, possui efeitos práticos reais, capazes de influenciar votações de acionistas, reputação corporativa e decisões estratégicas.⁴²⁴

Justine Nolan⁴²⁵ propõe que o ESG pode ser considerado uma forma de *not law*, baseada em expectativas sociais não legalmente vinculativas. Rocher e Peter⁴²⁶ discordam parcialmente, defendendo que o ESG exerce eficácia prática, mesmo sem sanção estatal formal, podendo ser mais coercitivo em certos contextos globais do que normas tradicionais de *hard* ou *soft law*.

Para sustentar sua argumentação, Rocher e Peter⁴²⁷ recorrem a teorias jurídicas consolidadas, como a teoria da normatividade jurídica de Hans Kelsen,⁴²⁸ a teoria do positivismo analítico de Herbert LA Hart,⁴²⁹ a teoria do realismo jurídico de Karl Llewellyn⁴³⁰ e a teoria europeia do construtivismo jurídico.⁴³¹

423 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. **Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht**, n. 4, p. 453-469, 2023.

424 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. **Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht**, n. 4, p. 453-469, 2023.

425 NOLAN, Justine. The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: Soft Law or Not Law? *In*: DEVA, Surya; BILCHITZ, David. (ed.). **Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?** Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

426 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. **Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht**, n. 4, p. 453-469, 2023.

427 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. **Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht**, n. 4, p. 453-469, 2023.

428 Na "Teoria Pura do Direito", Kelsen define a norma como o significado de um ato que permite ou autoriza um determinado comportamento, caracterizando as normas legais como prescritivas em sua natureza.

429 Em "O Conceito de Direito", Hart desenvolve a teoria da normatividade ao introduzir uma distinção entre dois tipos de normas: as normas primárias, que prescrevem comportamentos por meio de uma obrigação substancial, de forma semelhante às definidas por Kelsen, e as normas secundárias, que permitem ao sistema jurídico reconhecer, aceitar ou modificar as normas primárias. Essas normas secundárias são ativadas pela "regra de reconhecimento", uma regra social que possibilita à comunidade avaliar a aceitabilidade das normas primárias. A principal contribuição de Hart é a ideia de que um sistema jurídico não é composto apenas por regras, mas também por interações sociais que ajudam a avaliar e organizar essas regras de maneira coerente.

430 Na teoria do realismo jurídico defendida por Llewellyn, a lei não se origina de regras formais, mas é moldada pelos "padrões de pensamento" das pessoas responsáveis por aplicá-las, principalmente os juizes. Assim, essa teoria foca na jurisprudência e argumenta que uma norma real é adaptada conforme cada caso por uma "jurisprudência realista", o que reduz a supremacia normalmente associada à abordagem tradicional da normatividade.

431 O construtivismo jurídico, inicialmente desenvolvido pela teoria francesa antes de se expandir para outros países europeus, busca complementar a teoria da normatividade piramidal e vertical com uma abordagem diferente. Nessa perspectiva, o sistema jurídico é visto como uma rede horizontal, na qual as normas são constantemente criadas, aplicadas e atualizadas tanto pelo próprio sistema quanto pelos indivíduos envolvidos.

A teoria da normatividade de Kelsen, que ainda é muito influente, afirma que o comportamento esperado é “prescrito” pela norma, com uma correlação entre o comportamento esperado e a sanção em caso de descumprimento. As expectativas ESG, que associam certos comportamentos a consequências quando não atendidas, podem ser vistas como normas sob a ótica kelseniana. No entanto, a falta de formalização oficial das expectativas ESG impede que se encaixem perfeitamente nesse modelo, uma vez que o conceito de normatividade exige uma estrutura vertical e piramidal.⁴³²

Contudo, pode-se argumentar que, até certo ponto, as expectativas ESG formam uma norma, pois sua natureza global e transfronteiriça cria uma estrutura internacional de requisitos de bom comportamento amplamente aceitos. Isso justifica a caracterização legal das expectativas ESG, embora ainda persista a dúvida de que, para ser considerada uma norma, deve haver uma sanção formal. A teoria da normatividade, centrada no poder de sanção estatal, tem dificuldade em se aplicar às sanções informais das expectativas ESG, a menos que estas se tornem parte de uma lei rígida.⁴³³

De acordo com Rocher e Peter, outras teorias, como o realismo jurídico e o positivismo analítico, não oferecem soluções significativamente distintas, pois ambas seguem uma abordagem normativista. No entanto, a teoria do construtivismo jurídico apresenta uma alternativa, ao reconhecer que, além da autoridade “de cima para baixo”, existe um sistema normativo horizontal, particularmente no contexto global, onde diversos estados colaboram e competem. Esse entendimento permite que as expectativas ESG sejam vistas como normas sociais com valor normativo intrínseco, sendo, em alguns aspectos, mais eficazes que as normas tradicionais, devido ao seu alcance transfronteiriço e às sanções imediatas que as empresas podem enfrentar por não as cumprir.⁴³⁴

É crucial destacar que as expectativas ESG, apesar de não estarem formalmente codificadas, exercem um valor normativo considerável, influenciando o comportamento das empresas e seus diretores, com potenciais repercussões, como danos à reputação e impactos financeiros. Embora não contem com sanção legal formal, elas operam como normas sociais e já impactam reformas tanto de *soft law* quanto de *hard law*. O processo normativo na governança corporativa é moldado por dois fenômenos principais: a incorporação de novas tendências em códigos de conduta e a pressão das expectativas ESG, que pode resultar na inclusão direta dessas demandas em regulamentações de *hard law*. Esse “*normative elevator effect*” (em tradução livre, efeito elevador normativo)

432 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

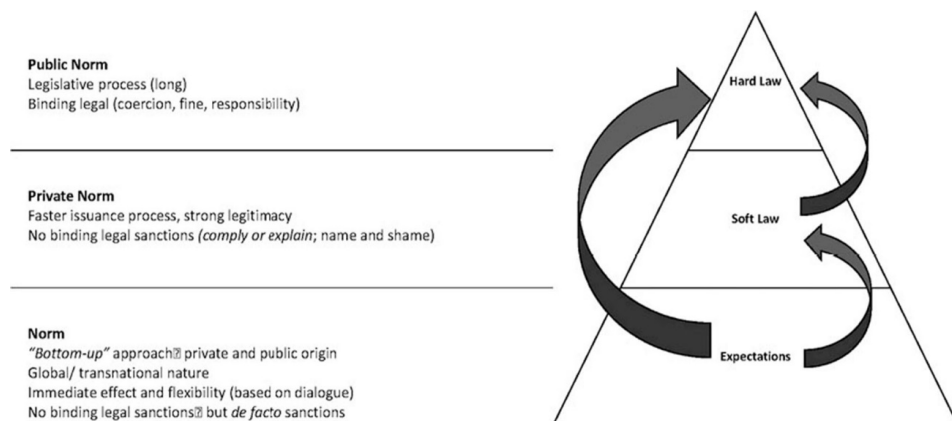
433 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

434 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

evidencia o crescente impacto das expectativas ESG sobre a legislação e a governança corporativa.⁴³⁵

Nesse contexto, Rocher e Peter⁴³⁶ exemplificaram a interação dinâmica do valor normativo entre as expectativas gerais, as recomendações de *soft law* e as regulamentações de *hard law* da seguinte maneira:

Figura 1 – Valor normativo das expectativas, das disposições de *soft law* e *hard law*⁴³⁷



Fonte: Rocher e Peter.⁴³⁸

Rocher e Peter argumentam que as expectativas ESG possuem um caráter normativo inegável, mesmo não sendo formalmente codificadas como leis tradicionais. Essas expectativas estabelecem padrões de comportamento para empresas e diretores, acompanhados de potenciais sanções materiais em casos de descumprimento. Emergindo de maneira ascendente, elas têm o potencial de serem formalizadas em normas de *soft* ou *hard law*.⁴³⁹

Dessa forma, embora ainda não integrem a hierarquia normativa das leis tradicionais, as expectativas ESG são reconhecidas como uma fonte normativa autônoma, com significativa influência sobre a governança corporativa. Por representarem riscos à reputação e aos interesses das empresas, elas demandam respostas adequadas por parte de diretores e gestores, sob pena de

435 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

436 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

437 Tradução livre da Figura 14: Norma Pública: Processo legislativo (longo); Legal vinculativo (coerção, multa, responsabilidade); Norma Privada: Processo de emissão mais rápido, forte legitimidade Sem sanções legais vinculativas (cumprir ou explicar; nomear e envergonhar); Norma: Abordagem "de baixo para cima"? origem privada e pública Natureza global/transnacional Efeito imediato e flexibilidade (com base no diálogo) Sem sanções legais vinculativas? mas sanções de fato.

438 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

439 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

falharem no cumprimento de suas responsabilidades. De *lege lata*, conclui-se que as expectativas relacionadas ao ESG e à sustentabilidade devem ser tratadas como uma fonte normativa independente, com implicações concretas nas funções e obrigações dos líderes corporativos.⁴⁴⁰

Partindo da concepção das práticas ESG como uma fonte normativa autônoma, conforme os ensinamentos de Rocher e Peter, é fundamental analisar como a ESG se integra ao ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988⁴⁴¹ consolidou a decisão do Poder Constituinte ao estabelecer um Estado Democrático de Direito, caracterizado pela primazia da Lei Fundamental e pela proteção da livre iniciativa, ao mesmo tempo em que o Estado se envolve em questões essenciais para o bem-estar social e que salvaguardam o interesse público.

A temática ESG, apesar de recente destaque, baseia-se em princípios constitucionais como a função social da propriedade e das empresas. Além disso, práticas de governança corporativa alinhadas aos pilares ESG auxiliam no cumprimento da função social da empresa. Essas práticas, ao influenciarem a geração de valor e a mitigação de riscos, se tornaram essenciais na gestão corporativa. No Brasil, embora ainda não exista uma legislação específica sobre ESG, elas encontram respaldo nos dispositivos constitucionais.⁴⁴²

O pilar ambiental está alinhado ao artigo 225 da Constituição Federal de 1988,⁴⁴³ que estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Além disso, o artigo 170, inciso III, da mesma constituição, destaca a função social da propriedade, que implica a observância de práticas ambientais responsáveis. O pilar social relaciona-se ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da CF/88, e ao direito ao trabalho, à saúde e à educação, conforme os artigos 6º e 7º da mesma constituição. Esses dispositivos fundamentam a necessidade de as empresas adotarem práticas que promovam o bem-estar social e respeitem os direitos dos trabalhadores e das comunidades em que atuam. Já o pilar de governança está em consonância com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, previstos nos artigos 1º e 170 da CF/88. Esses princípios enfatizam a importância da transparência, da responsabilidade corporativa

440 ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht*, n. 4, p. 453-469, 2023.

441 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

442 OKANO, Natália Peraro; RODRIGUES, Anne Carolline Willians Vieira. Governança corporativa e função social da empresa: uma análise sobre a expressão constitucional dos princípios ESG na legislação brasileira. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 10, p. 4782-4798, 2024.

443 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

e da ética nas relações empresariais, aspectos centrais das práticas de governança corporativa.⁴⁴⁴

A Emenda Constitucional n. 132/2023⁴⁴⁵ introduziu mudanças importantes no Sistema Tributário Nacional, incorporando diretamente princípios alinhados às práticas ESG na Constituição brasileira. O artigo 43, § 4º, estabelece que a concessão de incentivos regionais deve considerar, sempre que possível, critérios de sustentabilidade ambiental e a redução das emissões de carbono. Essa adição reflete um avanço significativo ao alinhar a política fiscal com a promoção da responsabilidade ambiental, enfatizando a necessidade de uma governança fiscal mais responsável e consciente dos impactos socioambientais.

Barba, Nouals e Souza destacam que a inclusão de princípios ESG na Emenda Constitucional n. 132/2023⁴⁴⁶ representa um marco no reconhecimento da importância de integrar aspectos sociais, ambientais e de governança no ordenamento jurídico brasileiro. Os autores enfatizam que essa regulação não apenas busca ajustar a tributação às demandas ambientais e sociais, mas também incentiva a adoção de práticas empresariais mais responsáveis. A combinação desses princípios visa promover uma tributação mais justa e alinhada aos objetivos de desenvolvimento sustentável, refletindo a necessidade de uma governança que considere as questões contemporâneas de sustentabilidade.⁴⁴⁷

Os pilares ESG não apenas encontram respaldo nos princípios constitucionais, mas também estão integrados ao ordenamento jurídico brasileiro por meio de leis e regulamentações que regulam as práticas ambientais, sociais e de governança. A conexão entre as práticas ESG e a legislação infraconstitucional é evidenciada por diversos dispositivos legais que incorporam elementos de sustentabilidade, responsabilidade social e governança nas atividades empresariais.

Ana C. Redecker e Luiza M. Trindade⁴⁴⁸ destacam que a integração das práticas ESG no ordenamento jurídico brasileiro reflete uma resposta às demandas contemporâneas por uma governança empresarial mais responsável e sustentável. Ao vincular essas práticas à função social da empresa, conforme estabelecido na Lei das Sociedades Anônimas (Lei n. 6.404/1976⁴⁴⁹), o legislador

444 OKANO, Natália Peraro; RODRIGUES, Anne Carolline Willians Vieira. Governança corporativa e função social da empresa: uma análise sobre a expressão constitucional dos princípios ESG na legislação brasileira. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 10, p. 4782-4798, 2024.

445 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

446 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

447 BARBA, Miliane Girelli de; NOUALS, Ana Caroline Miotti; SOUZA, Cleidi Cristini de. A regulação *Environmental, Social and Governance* (ESG) no Brasil sob a perspectiva da Emenda Constitucional n. 132/2023. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, Curitiba, v. 13, n. 2, e798, 2024.

448 REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza de Medeiros. Práticas de ESG em sociedades anônimas de capital aberto: Um diálogo entre a função social instituída pela Lei n. 6.404/1976 e a geração de valor. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 59-125, 2021.

449 BRASIL. **Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976.



busca garantir que as atividades empresariais não apenas atendam aos interesses econômicos, mas também se alinhem a objetivos sociais e ambientais.

No campo ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981⁴⁵⁰) exige que atividades econômicas promovam a sustentabilidade, enquanto a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010⁴⁵¹) enfatiza a gestão compartilhada de resíduos. No âmbito social, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Decreto-Lei n. 5.452/1943)⁴⁵² assegura condições de trabalho dignas, e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei n. 13.709/2018⁴⁵³) reflete a proteção de dados como responsabilidade corporativa. Em governança, a Lei das Sociedades Anônimas e resoluções como a Resolução n. 4.945/2021⁴⁵⁴ do Banco Central e as normas da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) exigem práticas transparentes e avaliação de riscos ESG, destacando a crescente preocupação com sustentabilidade e responsabilidade corporativa.

As políticas públicas como o RenovaBio⁴⁵⁵ e o Plano ABC+ (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)⁴⁵⁶ representam esforços concretos de integração dos princípios ESG no Brasil. O RenovaBio incentiva a produção sustentável de biocombustíveis, promovendo práticas que reduzem as emissões de carbono e impulsionam a economia de forma ambientalmente responsável. Por sua vez, o Plano ABC+ foca na agricultura sustentável, incentivando tecnologias e práticas que minimizam o impacto ambiental. Ambos os programas reforçam o alinhamento entre políticas públicas, sustentabilidade e os pilares ESG, promovendo uma governança responsável e sustentável.

O Poder Judiciário Brasileiro deu um importante passo ao lançar o Pacto Nacional do Poder Judiciário pela Sustentabilidade, em 24 de outubro de 2024, com objetivos alinhados aos princípios do ESG. Esse compromisso, proposto pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), já conta com a adesão de 16 dos 91 tribunais brasileiros.⁴⁵⁷

450 BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981.

451 BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

452 BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943.

453 BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

454 BRASIL. Banco Central do Brasil. Conselho Monetário Nacional (CMN). **Resolução CMN n. 4.945, de 15 de setembro de 2021.** Dispõe sobre a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PR SAC) e sobre as ações com vistas à sua efetividade. Brasília, DF: CMN, 2021.

455 BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **RenovaBio:** Programa de Biocombustíveis. Brasília, DF: ANP, [2017?].

456 BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano ABC+ (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono).** Brasília, DF: MAPA, [2016?].

457 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Pacto envolve tribunais no compromisso do Judiciário com a sustentabilidade.** Brasília, DF: CNJ, 2024.

Entre os pioneiros desse movimento, destaca-se o Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (TRT23), no estado do Mato Grosso. Em 2022, o TRT23 implementou o “Programa ESG”, um projeto estratégico voltado à incorporação das práticas ESG no âmbito do tribunal. O programa estabeleceu métricas e indicadores específicos, permitindo à alta administração utilizar dados confiáveis para subsidiar decisões alinhadas a esses princípios. Essa iniciativa busca evitar o desperdício de recursos públicos e garantir maior direcionamento nas ações relacionadas à sustentabilidade e governança.⁴⁵⁸

Em última análise, observa-se que o Tribunal de Contas da União (TCU)⁴⁵⁹ também incorporou as práticas ESG em suas auditorias de governança e inovação. Para isso, criou o Índice de Governança e Sustentabilidade (iESGo), que avalia a adesão e a organização das administrações públicas em relação às práticas ESG, com base no Acórdão n. 1.913/2024, publicado em 18/09/2024.⁴⁶⁰

Como destacam Redecker e Trindade,⁴⁶¹ essa integração das práticas ESG com o ordenamento jurídico brasileiro não ocorre de forma isolada, mas como uma resposta às necessidades contemporâneas de governança responsável e sustentável.

Portanto, a natureza jurídica de ESG pode ser vista como um conjunto de normas híbridas, que transitam entre o direito *hard law* e *soft law*, com forte fundamentação nos princípios da sustentabilidade, responsabilidade corporativa e direitos humanos. No Brasil, sua consolidação jurídica está em expansão, especialmente por meio de regulamentações no mercado financeiro e legislações setoriais específicas.

4 ANÁLISE DO ESG NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA: INTEGRAÇÃO E IMPACTOS

O Brasil conta com um sistema de justiça robusto e um pacto federativo voltado à redução de desigualdades. Contudo, ainda enfrenta resistência à modernização, evidenciada pela inércia administrativa, pelo apego a estruturas tradicionais e pela ausência de adaptação às tecnologias da Quarta Revolução Industrial. Nesse cenário, torna-se essencial integrar práticas de ESG

458 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Projeto estratégico implantação do ESG no âmbito do TRT da 23ª Região**. Renova Jud: iniciativa do Poder Judiciário em prol da sustentabilidade, [2023?].

459 O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão autônomo e independente responsável pelo controle externo da administração pública federal. Sua principal função é fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, garantindo que os atos administrativos sigam os princípios da legalidade, eficiência e moralidade (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988).

460 BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1913/2024**. Levantamento do TCU avalia práticas socioambientais das organizações públicas. Brasília, DF: TCU, 2024.

461 REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza de Medeiros. Práticas de ESG em sociedades anônimas de capital aberto: Um diálogo entre a função social instituída pela Lei n. 6.404/1976 e a geração de valor. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 59-125, 2021.

(ambiental, social e governança) ao Poder Judiciário, destacando a urgência de uma transformação cultural profunda.

Segundo José Renato Nalini,⁴⁶² o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução CNJ n. 400/2021,⁴⁶³ desempenha um papel central na implementação de práticas de sustentabilidade inspiradas no conceito ESG, cuja eficácia depende de gestão contínua e de reformas estruturais nos Tribunais. O autor destaca exemplos como o trabalho remoto, que, durante a pandemia, demonstrou maior eficiência, evidenciando a importância da adoção de práticas modernas. Marx também critica o modelo tradicional de recrutamento no Judiciário, que privilegia a memorização em detrimento de competências essenciais, como pensamento crítico e adaptabilidade, e sugere uma aproximação das práticas do setor público à governança eficiente do setor privado. Para o autor, essa revisão cultural e organizacional é essencial para alinhar o Judiciário às demandas contemporâneas e aos objetivos da Agenda 2030, promovendo ações integradas que dialoguem com educação, justiça social e sustentabilidade.

Observa-se, portanto, que a integração de ESG ao Judiciário não é apenas uma tendência, mas uma necessidade para atender às expectativas da sociedade e fortalecer o Estado Democrático de Direito.

No contexto judicial brasileiro, as práticas ESG já são citadas em acórdãos e decisões monocráticas dos Tribunais Superiores.

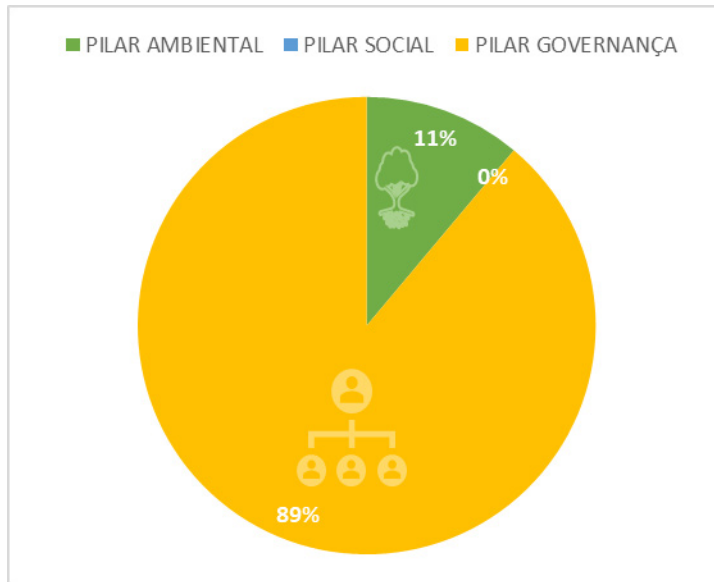
Diante disso, foi realizada uma pesquisa no portal de Jurisprudência Unificada do Conselho da Justiça Federal, utilizando o termo "*Environmental, Social and Governance*",⁴⁶⁴ com o objetivo de identificar acórdãos e decisões monocráticas que fazem referência a essas práticas. A pesquisa abrangeu todos os Tribunais Superiores da Justiça Federal, incluindo o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Turma Nacional de Uniformização (TNU), além dos Tribunais Regionais Federais da 1ª à 5ª Região (TRF1, TRF2, TRF3, TRF4 e TRF5), as Turmas Recursais (TR) das respectivas regiões e as Turmas Regionais de Uniformização (TRU).

462 NALINI, José Renato. Esg no Universo Jurídico. **Revista Amagis Jurídica**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 151-166, nov. 2023.

463 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 400, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021.

464 A escolha do termo "*Environmental, Social and Governance*" se deu em razão do termo "ESG" no Brasil também corresponder a sigla da Escola Superior de Guerra (ESG). Da mesma forma, não utilizamos a sigla ASG, que corresponde a ambiental, social e governança, em tradução livre, porque a sigla ASG também corresponde a Auxiliar de Serviços Gerais.

Gráfico 1 – ESG na Jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais

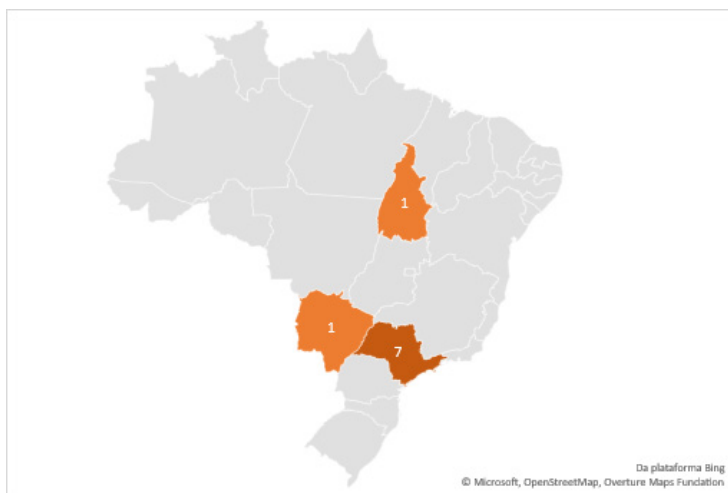


Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o Gráfico 5, o termo “*Environmental, Social and Governance*” (ESG) foi mencionado em oito acórdãos e em uma decisão monocrática. Todos os oito acórdãos foram proferidos pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que abrange a jurisdição federal dos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. A única decisão monocrática em que o termo ESG foi mencionado foi proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que compreende a jurisdição federal dos estados do Acre, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí e Rondônia.

O estado de São Paulo lidera com o maior número de acórdãos judiciais federais que fazem referência ao ESG, totalizando 7 decisões. O estado de Mato Grosso do Sul possui 1 acórdão federal que menciona o termo ESG, enquanto o estado do Tocantins apresenta uma decisão monocrática que aborda práticas ESG. O mapa a seguir ilustra a distribuição dessas decisões.

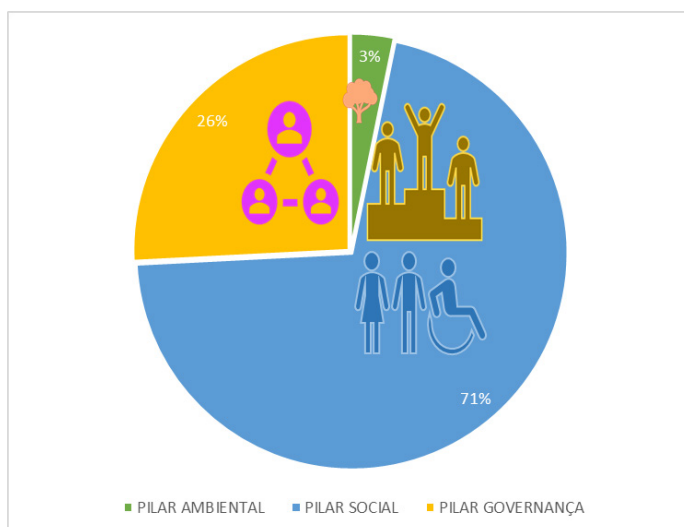
Mapa 1 – Distribuição dos processos com menção ao termo ESG nas Decisões Judiciais Federais por Estado



Fonte: Elaborado pela autora.

Na análise qualitativa do teor das decisões judiciais que mencionam as práticas ESG, verifica-se que apenas a decisão monocrática proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) faz referência ao pilar Ambiental. Por outro lado, todos os acórdãos emitidos pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) abordam o pilar Governança, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Distribuição dos Pilares ESG nas Decisões Judiciais dos TRFs



Fonte: Elaborado pela autora.

A decisão monocrática do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), proferida no Agravo de Instrumento n. 1039314-96.2022.4.01.0000, de 18 de janeiro de 2023, faz referência ao conceito de ESG em seu relatório.

A relevância do ESG para a decisão judicial, no caso apresentado, é vinculada à argumentação do agravante sobre os impactos das restrições ambientais impostas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) à sua atividade econômica, especialmente em relação à sua capacidade de operar dentro de um mercado que valoriza práticas sustentáveis. O agravante menciona que, devido às restrições ambientais, não consegue vender sua safra de soja, obter empréstimos financeiros ou fornecer seus produtos para corporações que adotam a estratégia ESG.

A citação às práticas ESG na decisão judicial é importante nesse contexto, pois o agravante destaca a preocupação com as exigências ambientais e com a aderência das empresas a práticas sustentáveis e responsáveis, como a estratégia ESG. Isso sugere que a não conformidade com as normas ambientais pode prejudicar a participação da empresa em cadeias de suprimento de empresas que priorizam a sustentabilidade, um princípio fundamental do pilar “ambiental” do ESG. Assim, a argumentação do agravante também se relaciona ao impacto econômico que a não adesão a esses critérios pode ter, evidenciando o papel crescente das práticas ESG nas decisões empresariais e no mercado financeiro.

Embora o ESG não seja o foco principal da decisão, a menção ao conceito reflete a crescente influência dessas práticas na forma como as empresas operam e como isso pode ser considerado em litígios que envolvem o cumprimento de regulamentações ambientais e a proteção de direitos empresariais.

Nos oito acórdãos proferidos pelo TRF3, que mencionam o ESG, todos versam sobre a obrigatoriedade de divulgação dos relatórios de transparência salarial e critérios remuneratórios, conforme a regulamentação da Lei n. 14.611/2023,⁴⁶⁵ com base no Decreto n. 11.795/2023⁴⁶⁶ e na Portaria do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) n. 3.714/2023.⁴⁶⁷ O principal foco das decisões foi analisar a legalidade e a conformidade desses normativos com princípios constitucionais, como a legalidade, o devido processo legal e a

465 BRASIL. **Lei n. 14.611 de 3 de julho de 2023**. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.

466 BRASIL. **Decreto n. 11.795, de 23 de novembro de 2023**. Regulamenta a Lei n. 14.611, de 3 de julho de 2023, que dispõe sobre igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens. Brasília, DF: CNJ, 2023.

467 BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). **Portaria MTE n. 3.714, de 24 de novembro de 2023**. Regulamenta o Decreto n. 11.795, de 23 de novembro de 2023, que dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens, em especial o Relatório de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios, o Plano de Ação para Mitigação da Desigualdade Salarial e de Critérios Remuneratórios, o protocolo de fiscalização contra a discriminação salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens e a disponibilização de canais específicos para denúncias de discriminação salarial. Brasília, DF: MTE, 2023.

proteção de dados pessoais, conforme estabelecido pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).^{468,469}

Nesse contexto, destaca-se a ementa do mais recente acórdão proferido pela 6ª Turma do TRF 3, nos autos do Agravo de Instrumento n. 5012532-56.2024.4.03.0000, publicado em 18 de dezembro de 2024:

EMENTA AGRAVO DE INSTRUMENTO. OBRIGAÇÃO DE DIVULGAR RELATÓRIO DE TRANSPARÊNCIA SALARIAL E DE CRITÉRIOS REMUNERATÓRIOS. LEI N. 14.611/2023, REGULAMENTADA PELO DECRETO N. 11.795/2023 E PELA PORTARIA MTE N. 3.714/2023. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. REGULAMENTAÇÃO COM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E A LGPD. RECURSO PROVIDO. – A Constituição prevê, dentre os direitos sociais assegurados a todos os cidadãos e residentes no país, a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei (art. 6º, XX). – A competência da Justiça Federal insurge-se no julgamento de causas de políticas públicas estabelecidas pelo Governo Federal através de legislação federal (leis, decretos, portarias, instruções normativas etc.), por terem interesse social nacional. – A Constituição Federal estabelece que compete à Justiça Federal processar e julgar as causas em que a União for interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente (art. 109, I); e nas causas fundadas em tratado internacional. – Do Decreto n. 11.795/2023 e da Portaria MTE n. 3.714/2023 constata-se que há exigências não previstas na Lei n. 14.611/2023, surgindo várias indagações sobre sua legalidade e legitimidade. – A previsão normativa dos atos administrativos é de serem praticadas publicações nas páginas do Governo, no Diário Oficial; determinaram o Decreto e a Portaria, sem previsão na lei, a obrigação das empresas privadas de publicação do relatório de transparência nos sites das próprias empregadoras ou em suas redes sociais, além da obrigação de enviar cópia do plano de ação para mitigar a desigualdade na entidade social (aqui, ainda, para que o sindicato

468 BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

469 Agravo de Instrumento n. 5017130-53.2024.4.03.0000; Agravo de Instrumento n. 5012532-56.2024.4.03.0000; Agravo de Instrumento n. 5012382-75.2024.4.03.0000; Agravo de Instrumento n. 5011396-24.2024.4.03.0000; Agravo de Instrumento n. 5009083-90.2024.4.03.0000; Agravo de Instrumento n. 5011108-76.2024.4.03.0000; Agravo de Instrumento n. 5006806-04.2024.4.03.0000; Agravo de Instrumento n. 5007982-18.2024.4.03.0000.

participe “na elaboração e na implementação” do referido plano); – Os atos normativos citados não apresentam critérios objetivos e circunstanciados que são exigíveis para a avaliação dos dados pelo Ministério do Trabalho, não diz como vai utilizar as informações prestadas, o relatório da desigualdade social não está objetivo, não se esclarece qual a função e legitimidade do relatório de transparência salarial. – Acrescente-se que a Lei n. 14.611/2023 determinou que os dados serão anonimizados (art. 5º, §1º); todavia, a possibilidade de identificação das pessoas não foi plenamente assegurada principalmente nas empresas menores (microempresas – ME e empresas de pequeno porte EPP), em que poucos dados servem para identificar um(a) trabalhador(a) e sua função, violando o dever de anonimato e as normas protetivas da privacidade constantes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei n. 13.709/2018). – O devido processo legal possui status constitucional, sendo assegurado, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV, da CF). – Não obstante a obrigatoriedade constitucional de obediência ao devido processo legal e à legalidade, as empresas estão sendo obrigadas a publicar dados sensíveis em seus sítios eletrônicos e redes sociais os relatórios, sem oportunidade de refutá-los ou corrigi-los previamente, o que pode acarretar graves danos aos seus interesses jurídicos quanto ao sigilo de informações negociais sensíveis, ao dever de privacidade e até à obrigação de atenção às normas da LGPD. – Sem que haja previsão normativa garantindo a participação da Empresa nos resultados dos relatórios, só por isso já poderá resultar em prejuízo à imagem, à marca e de perda de mercados. – Agravo de instrumento provido. Prejudicado o agravo interno interposto em face da decisão liminar.

A menção às práticas ESG no acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região ocorre no contexto da análise da competência da Justiça Federal para processar e julgar questões relacionadas à Lei n. 14.611/2023,⁴⁷⁰ que trata da transparência salarial e igualdade remuneratória entre homens e mulheres.

⁴⁷⁰ BRASIL. **Lei n. 14.611 de 3 de julho de 2023**. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.



A 6ª Turma do TRF3 reconhece essa lei como parte de uma política pública ESG, voltada para promover a igualdade social, com ênfase na equidade de gênero e na melhoria das condições das mulheres no mercado de trabalho.

O acórdão também destaca que, ao tratar de políticas públicas como a Lei n. 14.611/2023,⁴⁷¹ que busca a proteção e promoção da cidadania, reduzindo a desigualdade de gênero, a exclusão social, o desemprego e a desigualdade na distribuição de renda, a competência para julgar essas questões recai sobre a Justiça Federal. Isso ocorre porque envolve a atuação da União Federal, seja como autora ou ré, conforme o artigo 109 da Constituição Federal.⁴⁷²

Assim, a referência ao ESG no acórdão reflete a inserção dessa política pública dentro das diretrizes de governança e responsabilidade social. Ela tem impacto na área social ao promover maior igualdade salarial e na governança ao exigir a regulamentação e o acompanhamento do cumprimento da lei, incluindo a publicação de relatórios transparentes, sempre observando as normas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).⁴⁷³ A competência da Justiça Federal é, portanto, justificada pela natureza da legislação federal e seu caráter de interesse social nacional, com repercussão sobre direitos fundamentais e políticas públicas de largo alcance.

As decisões do TRF3 analisadas neste trabalho se enquadram nos pilares social e de governança do ESG. No pilar social, as decisões abordam medidas que buscam promover a igualdade salarial entre homens e mulheres, com ênfase na transparência salarial e na redução das desigualdades de gênero. A obrigatoriedade da publicação dos relatórios de transparência salarial, bem como a participação dos sindicatos na elaboração de planos de ação, visa assegurar um ambiente de trabalho mais justo e equitativo, refletindo um esforço para atender às demandas sociais de maior justiça e equidade no mercado de trabalho.

No pilar de governança, as decisões tratam da responsabilidade das empresas em implementar práticas transparentes e éticas, especialmente em relação à remuneração. A falta de critérios objetivos claros nos atos normativos que regulam a transparência salarial, bem como a necessidade de garantir a privacidade e o anonimato dos dados dos trabalhadores, são pontos destacados nas decisões. Ao acolher os agravos de instrumento, o TRF3 sublinha a importância de uma governança corporativa que respeite os direitos fundamentais e promova práticas responsáveis, garantindo a proteção da integridade das empresas e dos dados dos colaboradores.

471 BRASIL. **Lei n. 14.611 de 3 de julho de 2023**. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.

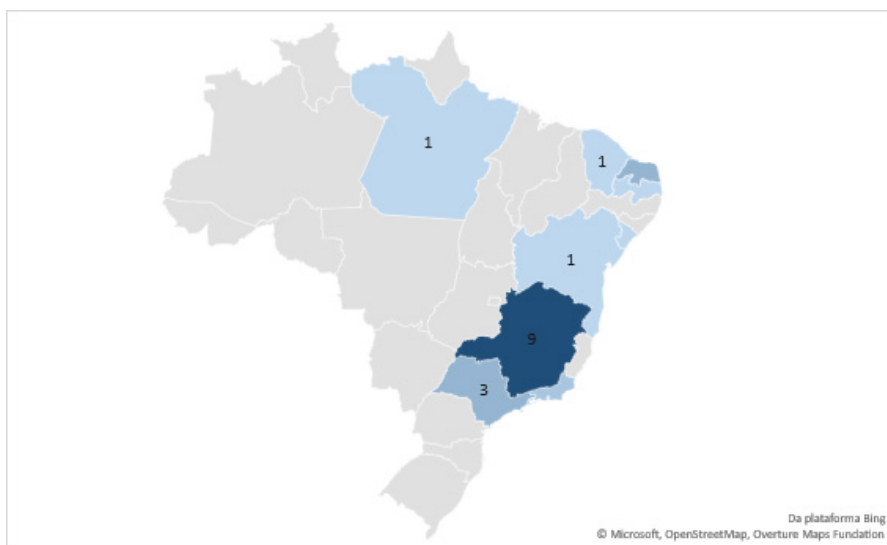
472 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

473 BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

A presente seção também examinou a jurisprudência dos Tribunais Superiores da Justiça do Trabalho, considerando a incorporação do conceito de ESG nas decisões judiciais. Para isso, foi realizada uma pesquisa no portal eletrônico de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), utilizando o termo “*Enviromental, Social and Governence*”⁴⁷⁴ na análise da jurisprudência trabalhista brasileira.

No âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), foram identificados 17 acórdãos e 5 decisões monocráticas que mencionam práticas ESG em seus fundamentos. Minas Gerais destaca-se como o estado com o maior número de decisões trabalhistas relacionadas ao ESG, somando 9 acórdãos. São Paulo e Rio Grande do Norte aparecem com 3 acórdãos cada, enquanto o Rio de Janeiro registra 2 decisões sobre o tema. Além disso, os estados da Bahia, Ceará, Pará, Paraíba e Sergipe também apresentam jurisprudência trabalhista que aborda práticas ESG. A distribuição dessas decisões está representada no mapa a seguir.

Mapa 1 – Distribuição dos processos com menção ao termo ESG nas Decisões Judiciais Trabalhistas por Estado



Fonte: Elaborado pela autora.

Na análise qualitativa das 22 decisões judiciais trabalhistas do Tribunal Superior do Trabalho (TST), destaca-se que todos os acórdãos e decisões monocráticas que mencionam as práticas ESG fazem referência ao pilar Social.

⁴⁷⁴ Ao realizar a pesquisa com termos como “ESG”, “ASG”, “*Environmental, Social and Governence*” e “ambiental, social e governança”, constatou-se que os resultados divergiam do propósito do estudo. Por outro lado, ao examinar um acórdão trabalhista, observou-se que a redação literal do termo ESG foi incorretamente registrada nos acórdãos como “*Enviromental, Social and Governence*”.

Isso evidencia a integração entre ESG e os direitos sociais, alinhando-se aos valores constitucionais da ordem econômica, como a valorização do trabalho e a promoção de condições justas e dignas para os trabalhadores. Esse alinhamento principiológico reforça a importância da proteção dos direitos sociais no contexto das práticas ESG, consolidando a conexão entre a responsabilidade empresarial e a garantia de direitos fundamentais no âmbito trabalhista.

As decisões trabalhistas do TST que mencionam práticas ESG refletem a evolução das relações laborais em uma sociedade 5.0, voltada para o ser humano e a inovação nos meios de trabalho.

Cumprе ressaltar, nesse contexto, a ementa do acórdão proferido pela 5ª Turma do TST, nos autos do Recurso de Revista n. TST-RR – 443-06.2021.5.21.0001,⁴⁷⁵ publicado em 16 de dezembro de 2022, proveniente do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, cuja jurisdição é atribuída ao estado do Rio Grande do Norte:

RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI N. 13.467/2017. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM REPARAÇÃO DE DANOS MATERIAIS AJUIZADA POR MOTORISTA DE APLICATIVO. TRANSCENDÊNCIA JURÍDICA RECONHECIDA. Constata-se, no caso, que a pretensão do autor, consistente na reativação de sua conta no aplicativo 99POP, bem como a condenação da empresa ao pagamento de lucros cessantes pelo suposto descredenciamento indevido, está relacionada à relação de parceria laboral travada com o aplicativo de ativação por demanda de usuários, pelo que emerge a competência jurisdicional da Justiça do Trabalho para dirimir a controvérsia em torno dos danos decorrentes da cessação do contrato de parceria firmado com a empresa prestadora dos serviços de transporte de particulares. É importante compreender essa relação de intermediação da mão de obra autônoma do prestador de serviços no contexto das novas relações de trabalho, que emergem como consequência do desenvolvimento tecnológico eruptivo da revolução 4.0. As relações de trabalho operadas pelos novos meios tecnológicos, à parte de não configurarem em essência a relação jurídica de emprego prevista na CLT, não se afastam da premissa laboral do retorno financeiro

⁴⁷⁵ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Recurso de Revista nº TST-RR – 443-06.2021.5.21.0001**. Relator: Ministro Breno Medeiros. 5ª Turma. Brasília, DF: TST, 2022. Publicado em: 16 dez. 2022.

guiado pela parceria de trabalho entre agente de mercado e agente de labor, o que no caso das relações entre o aplicativo e o motorista credenciado se desenvolvem por um princípio geral de distribuição equitativa de lucros, incompatível com a relação tradicional de emprego, mas plenamente classificável como relação autônoma de parceria laboral, intermediada por meios digitais próprios das novas formas de oferecimento da mão de obra dinâmica dos trabalhadores não enquadrados no modelo *nine-to-five* (das nove às cinco), cujo crepúsculo coincide com a emergência das novas demandas de mercado que a citada revolução 4.0 fomenta no seio da relação entre capital, labor e consumo. O alvorecer de uma sociedade 5.0, focada no ser humano e na inventividade atrelada aos novos meios de trabalho, aponta para um progresso dignitário cuja inspiração se encontra atrelada à agenda de sustentabilidade socioambiental e aos modelos ESG (*Environmental, Social and Governance*) de gestão, os quais tangenciam as boas práticas de mercado e, por conseguinte, refletem-se em novas práticas laborais. Focadas em parcerias produtivas de trabalho, tendentes à valorização das habilidades singulares dos parceiros laborais (e à maximização dos ganhos por critérios individuais de engajamento e retorno), essas novas práticas laborais não deixam de ser ancoradas na função social que rege a capitalização das oportunidades pelo critério de livre iniciativa, já que no mesmo preceito constitucional em que se erige tal pilar como princípio fundante da República coabita a valorização social do trabalho (art. 1º, IV, da Constituição), sendo certo que ambos os aspectos valorativos da norma estão intimamente imbricados à noção sistêmica de relação laboral. Desse modo, o enquadramento jurídico das novas relações de trabalho na seara da Justiça do Trabalho atende, a um só tempo, à premissa histórico-efetual da autoridade dos direitos sociais, cuja defesa é sediada na Justiça do Trabalho, assim como ao argumento de vanguarda política que impulsiona uma ressignificação necessária dos esforços de trabalhadores em regimes de parceria disruptiva mais livres e descentralizadas de poderes diretivos mais imediatos da força de trabalho. Assim é que se conclui que, em que pese tais relações de trabalho inovadoras já não pertençam ao modelo de produção típico do século XX, forjado pelo emprego formal

celetista, nem por isso estão fora do contexto de regulação estatal dos direitos sociais, de modo que a sindicabilidade de direitos constitucionais, entre eles o de livre disposição da força de trabalho pelo parceiro laboral, está imediatamente ligado à história institucional da narrativa dos direitos laborais, embora sob uma perspectiva dialeticamente aberta e nova, que rejeita a simples redução do trabalho ao modelo empírico do emprego. É bem verdade que o engajamento em plataformas de ativação por demanda de usuários está longe de reproduzir todas as dimensões inovadoras do chamado “trabalho 5.0”, até porque a função de motorista encontra-se dentro dos critérios de obsolescência programada das atividades monológicas de trabalho. Mas, até por isso, deve ser reforçada a competência jurisdicional desse ramo laboral da Justiça para o exame de tais relações descentralizadas, mas igualmente focadas na matéria-prima labor como condicionante central do objeto contratual firmado entre as partes. Ora, se até mesmo em relações mais sofisticadas de parceria laboral é essencial reconhecer a competência desta Justiça especializada para o processamento de ações entre parceiros e agentes de mercado, com maior razão enxerga-se nessa nova forma de aproximação entre o trabalhador e as oportunidades de trabalho uma semente inexorável da relação de trabalho lato sensu, cuja competência para o exame decorre do critério fixado pelo inciso IX do art. 114 da Constituição Federal, o qual dispõe ser competência desta Justiça especializada o exame de causas que versem sobre “outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei”. Sendo a relação de intermediação entre o agente de labor e a plataforma de serviço um autêntico contrato de parceria laboral, cuja origem do interesse comum é exatamente o agenciamento do trabalho de transporte pessoal fornecido a terceiros, não há como excluir da competência da Justiça do Trabalho o exame de controvérsia que envolva a hipótese de ruptura do contrato de parceria laboral, bem como os danos emergentes da cessação unilateral desse instrumento individual de contrato firmado com a empresa. Em termos simples, conclui-se que a relação contratual entre essa empresa e seus clientes é consumerista, ao passo que a sua relação com seus prestadores de serviço é uma relação

de trabalho lato sensu , o que atrai a competência da Justiça do Trabalho para quaisquer controvérsias que se travem em torno da relação de parceria do trabalho firmada entre os trabalhadores credenciados e a plataforma de serviços. Fixada a competência deste ramo trabalhista o exame da presente causa judicial, merece reforma a decisão do Regional, a fim de que os autos sejam remetidos à Vara do Trabalho para regular processamento e julgamento do feito, como se entender de direito. Recurso de revista conhecido e provido".⁴⁷⁶

A decisão judicial proferida pela 5ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST), no Recurso de Revista n. TST-RR – 443-06.2021.5.21.0001,⁴⁷⁷ reflete as transformações nas relações de trabalho provocadas pela Revolução 4.0 e pela ascensão das plataformas digitais. O caso trata de uma ação de obrigação de fazer, em que um motorista de aplicativo pleiteia a reativação de sua conta e o pagamento de lucros cessantes após ser descredenciado indevidamente pela empresa. A decisão reafirma a competência da Justiça do Trabalho para resolver questões relativas a novas formas de relação laboral, como os contratos de parceria entre prestadores de serviços e plataformas digitais. Embora a relação entre o motorista e a plataforma não se encaixe na definição tradicional de vínculo empregatício, o TST reconhece a existência de uma parceria laboral autônoma, mediada por tecnologias digitais, que deve ser analisada sob a ótica dos direitos trabalhistas.

A decisão também se alinha aos princípios dos modelos ESG, destacando a importância da promoção de relações de trabalho mais equitativas e sustentáveis. Ao tratar das novas formas de trabalho, a jurisprudência reforça o papel da Justiça do Trabalho na regulação das relações laborais que, embora descentralizadas e não tradicionais, continuam a ser impactadas pela função social do trabalho e pela valorização dos direitos sociais. O modelo de parceria trabalhista, orientado pelos valores ESG, implica em uma distribuição mais justa dos lucros e no reconhecimento das habilidades individuais dos trabalhadores, respeitando a livre iniciativa e a função social do trabalho, conforme estabelecido pela Constituição Federal.⁴⁷⁸

Em um contexto de crescente flexibilização do trabalho e digitalização das relações de mercado, a decisão do TST evidencia a relevância da Justiça do Trabalho na adaptação das normas trabalhistas a novas realidades econômicas

476 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Recurso de Revista nº TST-RR – 443-06.2021.5.21.0001**. Relator: Ministro Breno Medeiros. 5ª Turma. Brasília, DF: TST, 2022. Publicado em: 16 dez. 2022.

477 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Recurso de Revista nº TST-RR – 443-06.2021.5.21.0001**. Relator: Ministro Breno Medeiros. 5ª Turma. Brasília, DF: TST, 2022. Publicado em: 16 dez. 2022.

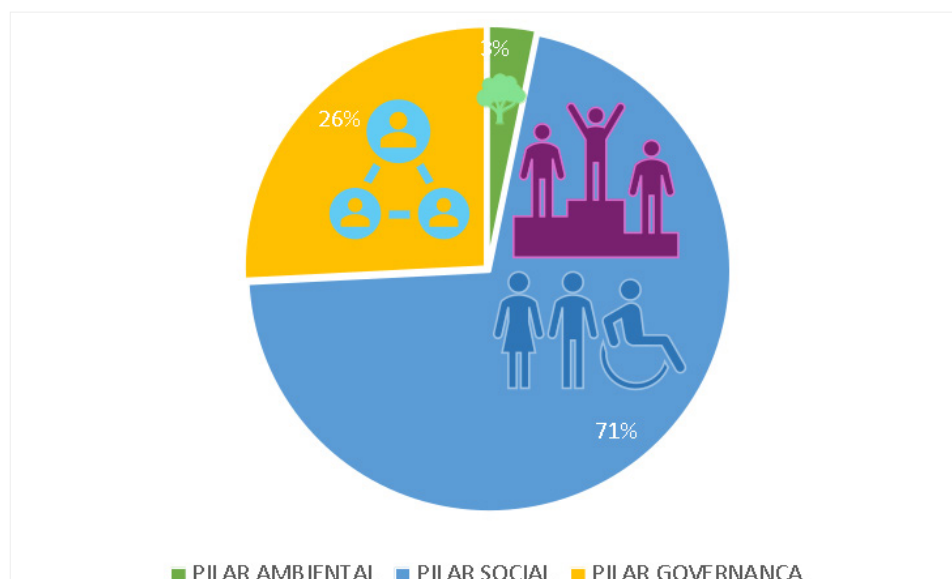
478 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.



e sociais. O tribunal reconhece que, apesar de as relações de trabalho envolvendo plataformas digitais não se ajustarem aos moldes tradicionais do emprego formal, elas devem ser reguladas e protegidas, pois são parte do sistema mais amplo de direitos trabalhistas. Assim, a decisão não só estabelece a competência da Justiça do Trabalho para julgar essas controvérsias, como também destaca a necessidade de ressignificação das relações de trabalho no contexto de uma sociedade 5.0, alinhada com práticas ESG que promovem um equilíbrio entre capital, trabalho e consumo.

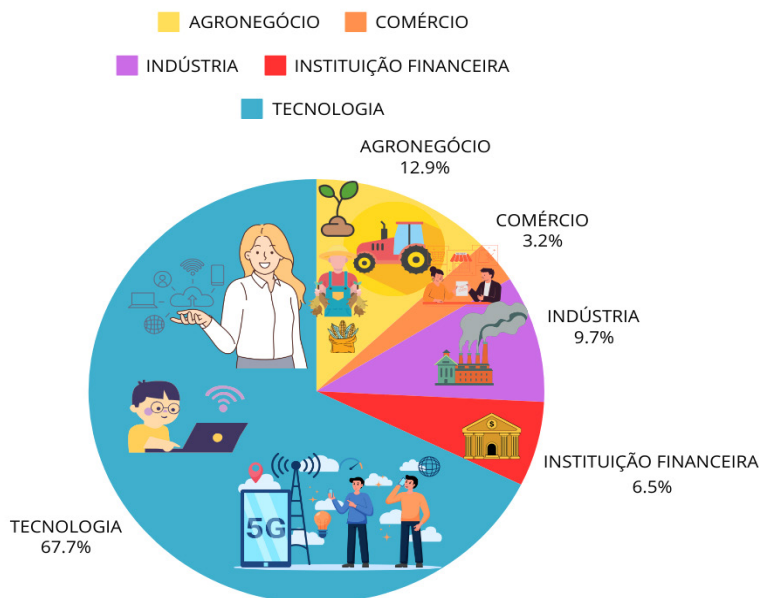
Finalmente, em todas as decisões judiciais do Poder Judiciário analisadas no estudo deste tópico, avaliamos a integração dos pilares ESG na jurisprudência brasileira. Além disso, examinamos, sob a perspectiva dos litigantes, os setores da economia aos quais pertencem os réus das ações judiciais cujas decisões estão alinhadas às práticas ESG, conforme detalhado nos gráficos a seguir.

Gráfico 3 – Distribuição dos Pilares ESG na Jurisprudência Brasileira



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 4 – Setores econômicos das empresas litigantes em demandas judiciais brasileiras alinhadas às práticas ESG



Fonte: Elaborado pela autora.

As empresas de tecnologia, conhecidas como *big techs*, destacam-se como principais litigantes na jurisprudência brasileira que faz referência às práticas ESG. As demandas judiciais envolvendo essas empresas são predominantemente trabalhistas, abordando as relações jurídicas entre aplicativos e motoristas parceiros. Nessas decisões, observa-se uma forte ligação com o pilar social do ESG.

Por outro lado, os processos judiciais que envolvem empresas dos setores de agronegócio, comércio e indústria tratam principalmente da transparência na divulgação de relatórios relacionados à remuneração salarial, alinhando-se ao pilar da governança. Além disso, as empresas do agronegócio também figuram em ações judiciais que citam práticas ESG sob o pilar ambiental.

As instituições financeiras estão envolvidas em ações cíveis e trabalhistas que igualmente mencionam as práticas ESG. No âmbito cível, as decisões judiciais estão associadas ao pilar de governança, enquanto, na esfera trabalhista, refletem o pilar social, evidenciando a integração dos princípios ESG nos diferentes contextos setoriais.

Conclui-se que as práticas ESG têm se integrado à jurisprudência brasileira de forma recente e ainda incipiente, servindo, sobretudo, como referencial

teórico para a fundamentação de decisões judiciais relacionadas a temas inovadores. Entre esses temas, destacam-se a relação jurídica envolvendo a transparência de dados empresariais e salariais, a proteção garantida pela LGPD⁴⁷⁹ e as novas formas de relações de trabalho em sentido amplo. Apesar do avanço inicial, é evidente que essa integração ainda ocorre de maneira limitada e carece de maior consolidação no cenário jurídico nacional.

Portanto, é imperativo que o Poder Judiciário amplie sua compreensão sobre as práticas ESG como ferramentas auxiliares na resolução de conflitos judiciais. Esse aprofundamento contribuirá não apenas para a promoção de debates mais qualificados sobre o tema, mas também para o estímulo à regulamentação específica das práticas ESG no Brasil. Essa evolução é essencial para consolidar uma base jurídica que esteja alinhada às demandas contemporâneas por sustentabilidade, governança responsável e proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise demonstrou que as práticas ESG, embora não plenamente positivadas em termos de *hard law*, possuem força normativa crescente, operando como padrões sociais e regulatórios que impactam diretamente empresas, investidores e governos. No Brasil, sua harmonização com a Constituição de 1988⁴⁸⁰ e com legislações infraconstitucionais revela que as práticas ESG não são meras diretrizes voluntárias, mas expressão concreta da função social da empresa, vinculada à proteção ambiental, à dignidade da pessoa humana e à governança transparente.

A jurisprudência nacional, ainda incipiente, já sinaliza esse movimento, ao associar as práticas ESG à igualdade de gênero, à transparência salarial e às novas formas de trabalho. Esse processo reflete o papel do Direito e da Economia na promoção de novos paradigmas regulatórios capazes de assegurar justiça social durante a transição produtiva e tecnológica.

Conclui-se que as práticas ESG, articuladas à ideia de transição justa, devem ser compreendidas como instrumento central de governança inclusiva, apto a fortalecer a resiliência institucional, reduzir desigualdades e enfrentar os desafios da “era da ebulição global”.

O Brasil, ao incorporar esses princípios em sua ordem jurídica e em políticas públicas, tem a oportunidade de liderar a construção de modelos de desenvolvimento mais equitativos, sustentáveis e inovadores.

479 BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

480 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

REFERÊNCIAS

BARBA, Miliane Girelli de; NOUALS, Ana Caroline Miotti; SOUZA, Cleidi Cristini de. A regulação *Environmental, Social and Governance* (ESG) no Brasil sob a perspectiva da Emenda Constitucional n. 132/2023. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, Curitiba, v. 13, n. 2, e798, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/798>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **RenovaBio**: Programa de Biocombustíveis. Brasília, DF: ANP, [2017?]. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Conselho Monetário Nacional (CMN). **Resolução CMN n. 4.945, de 15 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRISAC) e sobre as ações com vistas à sua efetividade. Brasília, DF: CMN, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4945>. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 400, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3986>. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 11.795, de 23 de novembro de 2023**. Regulamenta a Lei n. 14.611, de 3 de julho de 2023, que dispõe sobre igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11795.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República,



1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.611 de 3 de julho de 2023.** Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/l14611.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 3 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano ABC+ (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono).** Brasília, DF: MAPA, [2016?]. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). **Portaria MTE n. 3.714, de 24 de novembro de 2023.** Regulamenta o Decreto n. 11.795, de 23 de novembro de 2023, que dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens, em especial o Relatório de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios, o Plano de Ação para Mitigação da Desigualdade Salarial e de Critérios Remuneratórios, o protocolo de fiscalização contra a discriminação salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens e a disponibilização de canais específicos para denúncias de discriminação salarial. Brasília, DF: MTE, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-3.714-de-24-de-novembro-de-2023-525914843>. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1913/2024.** Levantamento do TCU avalia práticas socioambientais das organizações públicas. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/levantamento-do-tcu-avalia-praticas-socioambientais-das-organicoes-publicas>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Pesquisa de Jurisprudência.** Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br/#cd5793cb88452bf851fc0793a015e465>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Recurso de Revista nº TST-RR - 443-06.2021.5.21.0001.** Relator: Ministro Breno Medeiros. 5ª Turma. Brasília, DF: TST, 2022. Publicado em: 16 dez. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pr/processo-tst-rr-443-0620215210001.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Jurisprudência Unificada.** Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Pacto envolve tribunais no compromisso do Judiciário com a sustentabilidade.** Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pacto-envolve-tribunais-no-compromisso-do-judiciario-com-a-sustentabilidade/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Projeto estratégico implantação do ESG no âmbito do TRT da 23ª Região.** Renova Jud: iniciativa do Poder Judiciário em prol da sustentabilidade,

[2023?]. Disponível em: <https://renovajud.cnj.jus.br/conteudo-publico?iniciativa=491>. Acesso em: 19 jan. 2025.

DIAS, Maria Clara. De onde surgiu o ESG? **Exame**, maio 2021. Disponível em: <https://exame.com/esg/de-onde-surgiu-o-esg/> Acesso em: 14 jun. 2023.

ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. London: Capstone Publishing Limited, 1997.

GOUVÊA, Carlos Portugal. **A Estrutura da Governança Corporativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

GUTERREZ, António. **Coletiva de imprensa do secretário-geral da ONU sobre o clima**. ONU, jul. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/240543-coletiva-de-imprensa-do-secret%C3%A1rio-geral-da-onu-sobre-o-clima>. Acesso em: 03 out. 2023.

INSIGHT ESG. **Anuário Integridade ESG 2024: Conheça as 100 empresas brasileiras com maior percepção ESG**. [S. l.]: Insight ESG, 2024. Disponível em: <https://integridadeesg.insightnet.com.br/anuario-integridade-esg-2024/>. Acesso em: 1 jan. 2026.

NALINI, José Renato. ESG no Universo Jurídico. **Revista Amagis Jurídica**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 151-166, nov. 2023. Disponível em: <https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/296>. Acesso em: 19 jan. 2025.

NATIONS UNITED; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC); BANCO MUNDIAL (WORLD BANK); THE GLOBAL COMPACT. **Who cares wins: connecting financial markets to a changing world**. Washington, DC: World Bank, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/fr/444801491483640669/pdf/113850-BRI-IFC-Breif-whocares-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

NOLAN, Justine. The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: Soft Law or Not Law? In: DEVA, Surya; BILCHITZ, David. (ed.). **Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?** Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2338356. Acesso em: 18 jan. 2025.

OKANO, Natália Peraro; RODRIGUES, Anne Carolline Wilians Vieira. Governança corporativa e função social da empresa: uma análise sobre a expressão constitucional dos princípios ESG na legislação brasileira. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 10, p. 4782-4798, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/16210>. Acesso em: 18 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 23 jan. 2025.

POLLMAN, Elizabeth. The Making and Meaning of ESG. U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper n. 22-23, European Corporate Governance Institute – Law Working Paper n. 659/2022. **Harvard Business Law Review**, v. 14, p. 403, 2024. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4219857>. Acesso em: 12 jan. 2025.

REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza de Medeiros. Práticas de ESG em sociedades anônimas de capital aberto: Um diálogo entre a função social instituída pela Lei n. 6.404/1976 e a geração de valor. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 59-125, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/2/2021_02_0059_0125.pdf. Acesso em: 18 jan. 2025.

ROCHER, Aurélien; PETER, Henry. The Normative Effects of ESG Expectations on Companies and their Directors. **Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht**, n. 4, p. 453-469, 2023. Disponível em: <https://hal.univ-lyon2.fr/hal-04220555>. Acesso em: 18 jan. 2025.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Movimento ambientalista e legitimação social dos valores ecológicos: celebrando os 60 anos da obra primavera silenciosa de Rachel Carson. In: POMPEU, Gina; HOLANDA, Marcus; POMPEU, Randal (org.). **Primavera silenciosa revisitada: uma homenagem a Rachel Carson**. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022. (Série Direito n. 61). p. 61-99.



GOVERNANÇA GLOBAL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: A PRESIDÊNCIA BRASILEIRA NO BRICS E OS CAMINHOS PARA UMA REGULAÇÃO INCLUSIVA DO SUL GLOBAL

Giovanna Laís Duarte Viana⁴⁸¹

Resumo: O presente capítulo tem como objetivo analisar de que forma a presidência brasileira no BRICS, em 2025, contribuiu para o avanço de uma agenda internacional de governança da IA que atenda às demandas do Sul Global. Tal tema mostra-se relevante diante da centralidade que vem ocupando no cenário atual, notoriamente marcado pela exclusão do Sul Global dos ganhos dessa tecnologia e dos fóruns de regulação. A importância dessa pesquisa justifica-se pela compreensão de como o BRICS pode atuar para oferecer alternativas contra-hegemônicas e ressaltar o papel do da liderança brasileira para promover uma governança da IA justa. Desse modo, a pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, em que foram examinadas fontes oficiais da presidência brasileira no BRICS, bem como a Declaração Conjunta da 17^a Cúpula do BRICS. Os resultados apontam que a atuação brasileira inaugurou um marco ao inserir o tema de forma central na agenda do BRICS, conseguindo resultados como o estabelecimento de diretrizes relacionadas à justiça, à equidade no acesso às tecnologias e à soberania digital.

481 Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI), onde pesquisa Política Externa Brasileira e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. É pesquisadora bolsista CAPES/CNPq Demanda Social (DS). Graduada em Ciência Política pela UFPI e foi contemplada com a Lâurea Acadêmica, prêmio concedido aos melhores alunos com destaque em Ensino, Pesquisa e Extensão. Durante a graduação foi também bolsista pelo Programa de Bolsa de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí (FAPEPI) e pesquisadora do programa de Iniciação Científica Voluntária da UFPI. Suas pesquisas possuem enfoque nas áreas de Política Externa Brasileira, Relações Internacionais e Ciência Política.

INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA) tem se tornado um tema central nos debates sobre governança internacional, em especial diante do avanço acelerado das tecnologias digitais e da crescente concentração de poder nas mãos de poucas nações e de grandes corporações. Esse cenário é marcado por um conjunto de modelos contraproducentes aos países do Sul Global que combinam um capitalismo “*dadocêntrico*”, pautado no colonialismo de dados e em nova realidade *tecnopolar*.

Apesar dos avanços de uma governança algorítmica voltada para a IA, observa-se que as nações do Sul, além de serem rejeitadas dos ganhos tecnológicos, também se encontram amplamente excluídas dos fóruns de regulação dessa questão. Diante disso, o BRICS, como fórum de articulação entre países emergentes, tem buscado atuar de forma estratégica na construção de uma governança global da IA que seja inclusiva, ética e voltada para o desenvolvimento sustentável.

Com a presidência brasileira em 2025, o grupo estabeleceu diretrizes que refletem os interesses do Sul Global, defendendo matérias como a soberania digital, o acesso equitativo à tecnologia, o combate à discriminação algorítmica e a promoção de ecossistemas abertos e transparentes.

Diante do exposto, o presente estudo demonstra sua relevância ao tratar desse tema com enfoque nos países do Sul. A ausência de marcos regulatórios que sejam inclusivos pode intensificar o risco da concentração tecnológica e do poder em poucas nações e corporações, enquanto as consequências e o aprofundamento de desigualdades ficam submetidas a outros países. Assim, torna-se urgente compreender como instâncias de articulação política, como o BRICS, podem atuar como protagonistas nesse debate e oferecer alternativas inclusivas à governança da IA.

No viés acadêmico, o estudo busca contribuir para os debates acerca da inteligência artificial nas áreas da Ciência Política e das Relações Internacionais, em especial no tocante à perspectiva do Sul Global. Desse modo, procura-se incentivar outras pesquisas interdisciplinares que possam conectar tecnologia, política internacional e desenvolvimento.

Outrossim, no campo prático, esta pesquisa permite refletir sobre a exclusão e dependência tecnológicas, mas também ressaltar a importância da cooperação internacional e do multilateralismo para a construção de um futuro digital que seja ético, justo e sustentável. Nesse sentido, o capítulo pretende salientar que a governança da IA deve ser realizada a partir de um caráter social e humano.

Nessa perspectiva, o presente estudo parte do seguinte problema de pesquisa: De que forma a presidência brasileira no BRICS contribui para uma agenda de governança internacional da IA que seja sensível às demandas do Sul Global? Partindo desse questionamento, tem-se como objetivo geral analisar quais foram os frutos da liderança brasileira no BRICS em relação ao tema.

Por conseguinte, tem-se como propósitos específicos: discutir a exclusão do Sul Global da governança da inteligência artificial; examinar de que modo o BRICS pode servir como um fórum para articular um modelo internacional inclusivo e responsável da inteligência artificial; e como foram abordados os tópicos da IA pela presidência brasileira no grupo.

Para alcançar essas metas foi adotada a metodologia qualitativa, sob uma abordagem descritiva e analítica. A priori, foi feito um estudo bibliográfico de modo a captar, de forma teórica, temas fundamentais ao debate contemporâneo da governança digital, envolvendo a concentração tecnológica global, o colonialismo de dados e a soberania digital. Além disso, buscou-se compreender o papel do BRICS para a articulação do Sul Global, de modo a analisar como esse agrupamento pode oferecer um modelo contra-hegemônico de governança da inteligência artificial.

Posteriormente, a pesquisa voltou-se para uma análise documental, tendo como principal fonte a página oficial da presidência brasileira no BRICS, em que foram coletadas notícias, discursos e notas oficiais relacionadas ao tema da IA. Ademais, foi examinada a Declaração Conjunta da 17ª Cúpula do BRICS, realizada em julho de 2025 no Rio de Janeiro, referente a Governança Global da Inteligência Artificial. Esses documentos possibilitaram mapear as diretrizes, as preocupações, as prioridades e os resultados das discussões realizadas pelos Estados-membros no campo da regulação da IA.

O capítulo encontra-se organizado em cinco seções. Na introdução é apresentado o contexto geral, englobando justificativa, objetivos e metodologia da pesquisa. Em seguida, “O Sul Global e a Governança da Inteligência Artificial” faz um panorama conceitual acerca do Sul Global como sujeito político na disputa pela governança digital. Nesse segmento é discutida a exploração digital que permeia essas nações do Sul, evidenciando conceitos como colonialismo de dados e capitalismo “*dadocêntrico*”.

A terceira seção, “O BRICS e a Presidência Brasileira em 2025” aborda a formação do BRICS, sua importância e a presidência brasileira em 2025. É evidenciado quais as prioridades e guias foram adotados pelo Brasil para tratar sobre a governança da inteligência artificial. Ademais, em “Os Avanços da Presidência Brasileira no BRICS na Governança Global da Inteligência Artificial” é realizada uma síntese do desenvolvimento desse tema sob a liderança brasileira, reunindo os proventos de encontros e reuniões, mas,

sobretudo, traz as diretrizes estabelecidas na Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança da IA.

Por fim, as considerações finais analisam o cumprimento dos objetivos delimitados, respondem à indagação de pesquisa formulada e apresentam recomendações a futuros trabalhos.

2 O SUL GLOBAL E A GOVERNANÇA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O Sul Global é um conceito ainda sem uma definição objetiva e consensual na literatura acadêmica.⁴⁸² Isto posto, o presente estudo parte de algumas concepções para compreender essa ideia. A priori, a construção do Sul Global deriva do conceito de Sul e da noção de uma estratificação dos países em Norte-Sul.⁴⁸³ O Sul pode ser compreendido como países não pertencentes ao mundo ocidental e que possuíam diferenças significativas nos indicadores socioeconômicos e em termos de desenvolvimento.⁴⁸⁴ Enquanto no Norte reúne nações ricas, desenvolvidas e com passado colonizador.

Partindo desse entendimento, o Sul Global configura-se como um termo adotado para designar os países que possuem vulnerabilidades, desafios e trajetórias comuns, como expresso:

Essa parcela da literatura buscava valorizar no conceito de Sul Global a construção de redes fortes e interativas de cooperação como elemento fundamental da política e da prática governamental [...] para que as vulnerabilidades e os desafios comuns a esses países possam ser enfrentados conjuntamente pelos países do Sul, bem como para que o desequilíbrio bruto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento possa ser remediado por meio da absorção dos dividendos positivos da globalização econômica.⁴⁸⁵

482 COSTA, Hugo Brás Martins; DUARTE, Rubens de Siqueira. Sul Global Versus Sul Geopolítico: um debate quanto à pertinência analítica dos conceitos. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 12, n. 24, p. 13-35, 2023.

483 COSTA, Hugo Brás Martins; DUARTE, Rubens de Siqueira. Sul Global Versus Sul Geopolítico: um debate quanto à pertinência analítica dos conceitos. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 12, n. 24, p. 13-35, 2023.p. 16.

484 COSTA, Hugo Brás Martins; DUARTE, Rubens de Siqueira. Sul Global Versus Sul Geopolítico: um debate quanto à pertinência analítica dos conceitos. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 12, n. 24, p. 13-35, 2023.p. 16.

485 COSTA, Hugo Brás Martins; DUARTE, Rubens de Siqueira. Sul Global Versus Sul Geopolítico: um debate quanto à pertinência analítica dos conceitos. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 12, n. 24, p. 13-35, 2023.p. 19.



Assim, o Sul Global reúne essas nações que reconhecem mutuamente que estão à margem dos processos decisórios internacionais e colhem os frutos negativos dessas decisões.

Outrossim, o Sul Global pode ser definido como a formação de uma cooperação pautada no mútuo ativismo e na efetividade no eixo horizontal Sul-Sul, distanciando-se da tradicional relação Norte-Sul.⁴⁸⁶ Desse modo, essa concepção deve ser vista para além de uma simples construção geográfica ou econômica, pois esse novo modelo de relações surge como uma forma política emergente para, de modo coletivo, contestar os paradigmas normativos impostos pelos países do Norte.

O relacionamento Norte-Sul é pautado por um padrão estabelecido como forma de exploração dos países do Norte para com os do Sul. Essa interação baseia-se em condições semelhantes às do período colonial em que a metrópole utiliza do seu poder para acentuar as desigualdades com a colônia.⁴⁸⁷

Diante dessa conjectura, a emergência da cooperação entre os países do Sul Global oportuniza refletir e construir uma ordem pela perspectiva do Sul, marcada pela convergência de interesses e por uma agenda alternativa daquela imposta pela ordem global hegemônica.⁴⁸⁸ Trata-se, assim, de um meio de reivindicar uma ordem internacional mais inclusiva, em que se busca maior autonomia e poder de incidência nas definições das regras do jogo no sistema internacional.⁴⁸⁹

Essa aliança no sistema internacional entre as nações com histórico de dependência colonial mostra-se ainda mais significativa diante da formação de um novo tipo de colonialismo.⁴⁹⁰ Para Aníbal Quijano,⁴⁹¹ colonialismo e colonialidade possuem concepções distintas. Colonialismo, segundo o sociólogo peruano, está relacionado com o processo de dominação direta, ligado a perspectiva eurocêntrica. Por outro lado, colonialidade é a continuação dessa dominação, com o caráter de poder cognitivo. Em outras palavras, colonialidade corresponderia aos “efeitos do colonialismo deram lugar à colonialidade”.⁴⁹²

486 CAIXETA, Marina Bolfarine *et al.* O BRICS, o Sul Global e a Transformação da Ordem Mundial: O Novo Banco de Desenvolvimento. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 15, e83564, 2024.

487 GOMES, Camila; MOURA, Felipe Alexandre. A Cooperação Sul-Sul no BRICS+. **Revista PETREL**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 11-14, 2024.

488 CAIXETA, Marina Bolfarine *et al.* O BRICS, o Sul Global e a Transformação da Ordem Mundial: O Novo Banco de Desenvolvimento. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 15, e83564, 2024.

489 CAIXETA, Marina Bolfarine *et al.* O BRICS, o Sul Global e a Transformação da Ordem Mundial: O Novo Banco de Desenvolvimento. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 15, e83564, 2024.

490 AMADEU, Sérgio. **E agora, Brasil?** Rio de Janeiro: UERJ, 2019.

491 QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.).

A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais/perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-130.

492 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson P. Soberania tecnológica vs. colonialidade digital: Estado inteligente e políticas públicas para uma IA Bethânia. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 45, n. 98, e102436, 2024. p. 8.

No cenário digital contemporâneo, essa colonialidade apresenta-se por meio de um novo aparato de dominação: o colonialismo de dados. Esse modelo, de acordo com Cristóvam e Sousa,⁴⁹³ ultrapassou os limites de dominação territorial, econômica e política e, agora, concentra-se no poder tecnológico e na coleta de dados pelas grandes empresas de tecnologia, as *Big Techs*. Outrossim, tal sistema, segundo Couldry e Mejias,⁴⁹⁴ combina as práticas extrativistas predatórias do colonialismo histórico com os meios abstratos de quantificação computacional.

Nesse contexto, a colonialidade recebe reforços da nova configuração capitalista advinda do cenário digital e do poder das *Big Techs*, em que a informação e os dados são extremamente valorizados. Como destacado por Amadeu,

Não são mais metais preciosos ou madeira de lei que estão sendo extraídos da América Latina, África e Ásia. Agora a extração é de dados pessoais e de dados dos dispositivos tecnológicos.⁴⁹⁵

Esse pensamento é respaldado também por Manuel Castells⁴⁹⁶ que acredita que a informação agora possui valor para o capitalismo, podendo ser excludente tanto aos indivíduos quanto aos Estados em desenvolvimento. Outrossim, Couldry e Mejias⁴⁹⁷ afirmam que as plataformas digitais são os meios tecnológicos responsáveis por produzirem a nova forma de captação da vida social, em que esta é continuamente capturada, classificada e transformada em dados e utilizada como valor capital.

Portanto, a colonialidade digital realizada por grandes empresas do Norte Global materializa-se como uma nova forma de dominação, baseada no controle de dados e na apropriação de informações, sobretudo advindas de países periféricos.⁴⁹⁸ Diante desse cenário, para Morozov⁴⁹⁹ há uma “ditadura da falta de opção”, em que a escassez de alternativas tecnológicas próprias reforça a dependência estrutural em relação a essas plataformas hegemônicas, resultando no aprofundamento das desigualdades já existentes.

493 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson P. Soberania tecnológica vs. colonialidade digital: Estado inteligente e políticas públicas para uma IA Bethânia. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 45, n. 98, e102436, 2024.

494 COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. Data colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject. **Television & New Media**, London, v. 20, n. 4, p. 336-349, 2019.

495 AMADEU, Sérgio. **E agora, Brasil?** Rio de Janeiro: UERJ, 2019.

496 CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

497 COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. Data colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject. **Television & New Media**, London, v. 20, n. 4, p. 336-349, 2019.

498 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson P. Soberania tecnológica vs. colonialidade digital: Estado inteligente e políticas públicas para uma IA Bethânia. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 45, n. 98, e102436, 2024.

499 MOROZOV, Evgeny. **Big tech**. Rio de Janeiro: Ubu, 2018.

Na atual economia de IA, a maioria dos países em desenvolvimento são meras fontes da nova matéria-prima de dados, ao mesmo tempo em que se mostram dependentes do Norte Global para a infraestrutura e serviços de IA.⁵⁰⁰

Além disso, a concentração de poder informacional nas mãos de grandes corporações tem como consequência a erosão da autodeterminação digital dos países em desenvolvimento, dificultando a formulação de políticas públicas autônomas, seguras e adequadas às suas realidades sociais e culturais.⁵⁰¹

Nessa perspectiva, surge a “governança algorítmica”, baseada na possibilidade dos algoritmos de constituírem um modo particular de ordenamento social. Segundo esse pensamento, com o aumento acelerado das mudanças tecnológicas, pode-se observar alterações nas relações sociais que passaram a ser governadas por classificações e análises realizadas por algoritmos digitais.⁵⁰²

Esse contexto e os recentes avanços da inteligência artificial (IA), em especial a IA generativa, alavancou os debates sobre regulação e governança global da tecnologia. Tal movimento evidencia as preocupações governamentais sobre possíveis impactos sociais, políticos e econômicos dessas tecnologias, como desinformação, discriminação algorítmica, violação de direitos autorais e demissões.⁵⁰³

Nota-se que, o quadro de colonialidade digital é marcado pela subalternização das nações do Sul, pois elas atuam apenas como consumidoras dos modelos de IA produzidos por empresas do Norte que dominam esse setor.⁵⁰⁴ As inovações da IA, de acordo com o Fórum da Paz de Paris,⁵⁰⁵ podem intensificar as divisões geopolíticas e as disparidades socioeconômicas, ressaltando também que há uma crescente fragmentação na governança de plataformas algorítmicas e sistemas alimentados por IA.⁵⁰⁶

Desse modo, assim como os antigos colonizadores apoderaram-se de terras, recursos e corpos, o colonialismo de dados apropria-se dos fluxos globais de dados.⁵⁰⁷ As novas relações de dados modificam a vida social, que passam a ser continuamente transformadas em dados e recursos para a extração aberta, utilizadas para fins de mercantilização.⁵⁰⁸

500 PARIS PEACE FORUM. **AI Governance: A Collective View from the South**. 2022. p. 10.

501 SRIVASTAVA, Swati; BULLOCK, Justin. **AI, Global Governance, and Digital Sovereignty**. arXiv, out. 2024.

502 MONTEIRO, Julia lunes; MARRAFON, Marco Aurélio. Legitimidade democrática na governança algorítmica: primeiros parâmetros para sua aplicação na regulação e no desenvolvimento da inteligência artificial e de políticas baseadas em dados. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 29, n. 1, p. 5-50, jan./abr. 2024.

503 ALANOCA, Sacha *et al.* Comparing apples to oranges: a taxonomy for navigating the global landscape of AI regulation. In: ACM CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY (FACCT '25), 2025. **Anais** [...]. New York: Association for Computing Machinery, 2025.

504 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson P. Soberania tecnológica vs. colonialidade digital: Estado inteligente e políticas públicas para uma IA Bethânia. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 45, n. 98, e102436, 2024. p. 2.

505 PARIS PEACE FORUM. **AI Governance: A Collective View from the South**. 2022.

506 PARIS PEACE FORUM. **AI Governance: A Collective View from the South**. 2022.

507 COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. Data colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject. **Television & New Media**, London, v. 20, n. 4, p. 336-349, 2019.

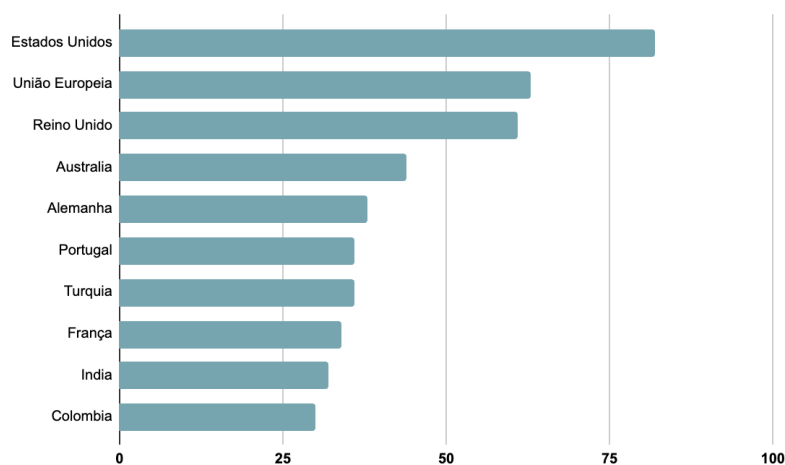
508 COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. Data colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject. **Television & New Media**, London, v. 20, n. 4, p. 336-349, 2019.

A partir disso, Alanoca e outros pesquisadores⁵⁰⁹ evidenciam uma nova dinâmica baseada na governança da IA, em que os Estados buscam regulamentar essa tecnologia tanto com leis brandas, como diretrizes voluntárias e acordos internacionais, como também com leis rígidas, usualmente formuladas por governos nacionais. Essa transição de abordagens facultativas para a adoção de regulações obrigatórias representa um ponto de inflexão, em que há uma tentativa global para normatizar o uso e o desenvolvimento das tecnologias de inteligência artificial.⁵¹⁰

Contudo, apesar dessa crescente produção normativa, observa-se que o Sul Global permanece amplamente excluído dos principais fóruns internacionais decisórios da governança de IA. Segundo o relatório do Fórum da Paz de Paris, “as vozes do Sul Global permanecem mal representadas”⁵¹¹ e a maioria das diretrizes vigentes estão sendo elaboradas por países ricos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

As distinções entre políticas para inteligência artificial podem ser visualizadas através do banco de dados criado pela própria OCDE e por seu observatório de políticas de IA, em que monitora as políticas e as estratégias nacionais de 69 nações. O Gráfico 1 traz os primeiros dez países em um ranking que contabiliza iniciativas como suporte financeiro, políticas de governo, guias e regulações políticas, além de outras iniciativas.

Gráfico 1 – *Ranking* de países pelo número de políticas e estratégias nacionais de IA



Fonte: OCDE.AI.⁵¹²

509 ALANOCA, Sacha *et al.* Comparing apples to oranges: a taxonomy for navigating the global landscape of AI regulation. In: ACM CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY (FACCT '25), 2025. *Anais* [...]. New York: Association for Computing Machinery, 2025.

510 ALANOCA, Sacha *et al.* Comparing apples to oranges: a taxonomy for navigating the global landscape of AI regulation. In: ACM CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY (FACCT '25), 2025. *Anais* [...]. New York: Association for Computing Machinery, 2025.

511 PARIS PEACE FORUM. *AI Governance: A Collective View from the South*. 2022. p. 9.

512 AIPRIM. *AI Laws Around the World*. 2024.

O Gráfico 1 evidencia que países historicamente ricos e com poder decisivo no cenário internacional dominam as cinco primeiras posições em um *ranking* de adoção de políticas e estratégias nacionais de IA. Os Estados Unidos, por exemplo, que lidera a lista, possui no total 82 diretrizes voltadas para a governança de IA. A adoção dessas estratégias nacionais demonstra o valor e a relevância que a inteligência artificial tem conquistado tanto nacionalmente quanto no cenário internacional e como os países do Norte têm liderado a corrida da governança da IA.

Além disso, deve ser destacado que a centralidade dos atores privados na liderança da IA, para Srivastava e Bullock,⁵¹³ consolidou um cenário *tecnopolar*, no qual as grandes empresas tecnológicas se comportam como soberanias digitais, exercendo poder em domínios que antes pertenciam exclusivamente aos Estados. Essa realidade impõe desafios para os países do Sul Global, que, além de terem infraestrutura limitada, enfrentam dificuldades para competir com plataformas privadas que concentram dados, códigos e recursos computacionais.

Sob essa perspectiva, Morozov⁵¹⁴ aponta que o atual regime político e econômico, baseado na ideologia neoliberal, favorece a expansão de um modelo de capitalismo “*dadocêntrico*”, em que todos os aspectos da vida são convertidos em ativos rentáveis.⁵¹⁵ Essa lógica é responsável por transformar a privacidade em mercadoria e restringir a capacidade dos cidadãos e dos Estados de se desvincularem das grandes corporações tecnológicas.

É importante relembrar que a arquitetura distribuída da internet, embora seja tecnicamente centralizada, foi capturada por interesses corporativos que concentram fluxos de dados e atenção, resultando na consolidação de monopólios informacionais e infraestruturais.⁵¹⁶ Portanto, há uma evidente assimetria na governança da IA tanto entre os Estados nacionais como entre eles e as *big techs*. Esse panorama contribui para a reprodução de relações desiguais de poder, pois limita a capacidade dos Estados de auto definirem seus interesses, de legislar de forma autônoma e de proteger os direitos fundamentais.

A partir dessa perspectiva surge uma nova definição de soberania no contexto internacional pautado nas tecnologias digitais, fundamental para compreender a disputa contemporânea pela regulação da IA. A soberania digital, de acordo com Belli, corresponde à capacidade dos Estados de controlarem seus dados, infraestruturas tecnológicas e fluxos de informação. Desse modo, o conceito relaciona-se com a compreensão do exercício de agência e de autoridade sobre os dados, os softwares e os hardwares que os produzem ou os utilizam.⁵¹⁷

513 SRIVASTAVA, Swati; BULLOCK, Justin. **AI, Global Governance, and Digital Sovereignty**. arXiv, out. 2024.

514 MOROZOV, Evgeny. **Big tech**. Rio de Janeiro: Ubu, 2018.

515 MOROZOV, Evgeny. **Big tech**. Rio de Janeiro: Ubu, 2018. p. 33.

516 AMADEU, Sérgio. **E agora, Brasil?** Rio de Janeiro: UERJ, 2019. p. 250.

517 BELLI, Luca. Building Good Digital Sovereignty Through Digital Public Infrastructures and Digital Commons In India And Brazil. **SSRN**, 29 out. 2024.

A governança algorítmica no contexto internacional, portanto, segue fragmentada, com forte concentração normativa e tecnológica no Norte Global. Nesse viés, a partir de um movimento de reação ao colonialismo de dados, diversas nações do Sul Global têm buscado sua soberania digital como meio de reação à dependência de infraestruturas tecnológicas estrangeiras. Essa reação pode ser vista no continente africano, onde países estão buscando formular ativamente políticas e reformas internas em busca de sua independência digital.⁵¹⁸

O Senegal, por exemplo, lançou, em 2023, a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento da Inteligência Artificial, baseada em princípios de ética e responsabilidade para todos os seus cidadãos.⁵¹⁹ Outro caso é Zimbábue que desenvolveu o Plano Diretor do Zimbábue Inteligente 2030, direcionado para transformar o país em uma economia digital, e também promulgou a Lei de Proteção Cibernética e de Dados, responsável por diretrizes fundamentais em relação ao uso de dados e para regulamentar o desenvolvimento da IA.⁵²⁰

Outros casos estão presentes na América Latina, como a Colômbia, que configura a décima posição no ranking da OCDE de políticas e estratégias para a IA. O país apresenta trinta políticas entre incentivos, suporte financeiro, política de governança e guias para a IA. Já o Brasil, apesar de estar na 30ª posição do *ranking*, vem buscando iniciativas nacionais, como o Projeto de Lei n. 2338/2023 que representa uma tentativa de estabelecer um marco regulatório nacional, embora ainda limitado diante da concentração global dos fluxos de dados e da produção de modelos de IA.⁵²¹

Portanto, a colonialidade digital, ao transformar dados em insumos globais concentrados no Norte, reforça um ciclo de dependência e exclusão. No entanto, experiências de resistência, como o avanço de legislações internas e o fortalecimento do debate sobre soberania digital, revelam que o Sul Global começa a se afirmar como ator estratégico nesse campo.

Uma articulação coletiva dos países do Sul torna-se urgente para reagir ao colonialismo de dados e para reivindicar um espaço proativo na formulação das regras globais sobre a inteligência artificial. O desafio contemporâneo a ser enfrentado por esses países, logo, é combinar uma resistência tecnológica com o protagonismo de políticas, normas e avanços nesse campo. Diante disso, o BRICS possui uma importância substancial para dar voz a agenda contra-hegemônica e impulsionar uma transição justa global.

518 BAGWANDEEN, Mandira. The China Factor in Africa's Pursuit of Digital Sovereignty. *Africa Governance Papers*, [s. l.], n. 41, 2023.

519 UNESCO. *Senegal: Intelligence Artificielle: Rapport d'évaluation de l'état de préparation*. Paris: UNESCO, 2025.

520 UNESCO. *Global AI Ethics and Governance Observatory: Zimbabwe*. [S. l.]: UNESCO, 2025.

521 ALANOCA, Sacha *et al.* Comparing apples to oranges: a taxonomy for navigating the global landscape of AI regulation. In: ACM CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY (FACCT '25), 2025. *Anais* [...]. New York: Association for Computing Machinery, 2025.

3 O BRICS E A PRESIDÊNCIA BRASILEIRA EM 2025

O acrônimo BRIC foi desenvolvido, em 2001, por um economista do banco de investimentos “*Goldman Sachs*” ao notar o crescimento econômico do Brasil, da Rússia, da Índia e da China.⁵²² A partir de 2006, esses países se uniram em um fórum de cooperação. O objetivo inicial era dialogar sobre temas diversos da agenda internacional e desenvolver uma articulação comum com a finalidade de democratizar e equilibrar a ordem internacional.⁵²³

Com a crise financeira de 2008, as nações do BRIC reuniram-se para discutir projetos com o intuito de reformar a governança econômica e financeira internacional, para que houvesse maior representação dos interesses dos países emergentes. Posteriormente, em 2011, a África do Sul foi adicionada ao grupo, constituindo oficialmente o BRICS.

Em 2025, o agrupamento foi expandido, contando com a adição de novos seis países membros: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã. Essa expansão recente, de acordo com o embaixador brasileiro Celso Amorim,⁵²⁴ comprova a vitalidade e relevância desse projeto.

A importância dessa nova configuração do BRICS, de acordo com Souto,⁵²⁵ pode ser observada em dados quantitativos. Os onze Estados nacionais, juntos, representam 39% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial e 49% da população mundial, segundo dados de 2023 (ComexVis).⁵²⁶ Outrossim, dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) também demonstram que esses países estão se consolidando como atores relevantes na economia mundial. Os BRICS somam, aproximadamente, segundo projeções do FMI, 40% de participação da economia global de 2025.⁵²⁷

Outrossim, o BRICS⁵²⁸ serve como foro para a articulação político-diplomática dos países do Sul Global e para a cooperação multilateral, de modo que:

O grupo busca melhorar a legitimidade, a equidade na participação e a eficiência das instituições globais, como a ONU, o FMI, o Banco Mundial e a OMC. Além disso, visa impulsionar o desenvolvimento socioeconômico sustentável e promover a inclusão social.⁵²⁹

522 BRICS. Sobre o BRICS. **BRICS Brasil**. 2024.

523 BRICS. Sobre o BRICS. **BRICS Brasil**. 2024.

524 MOLINA, Leandro. BRICS alinha posições e compromissos com multilateralismo, paz global e segurança tecnológica. **BRICS Brasil**, 1 maio 2025.

525 SOUTO, Mayara. PIB do BRICS segue superior à média mundial e representa 40% da economia. **BRICS Brasil**, 2 maio 2025.

526 COMEX VIS. **Especial BRICS**. [20--].

527 SOUTO, Mayara. PIB do BRICS segue superior à média mundial e representa 40% da economia. **BRICS Brasil**, 2 maio 2025.

528 BRICS. Sobre o BRICS. **BRICS Brasil**. 2024.

529 BRICS. Sobre o BRICS. **BRICS Brasil**. 2024.

Entre os instrumentos de ação concreta do BRICS, destaca-se o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). Sua criação tem como objetivo o financiamento de projetos voltados para a infraestrutura nos países do grupo.

Um dos principais guias do BRICS, de acordo com Moraes,⁵³⁰ é a proposta de uma nova ordem global multipolar, equitativa e democrática. Desse modo, a estrutura do agrupamento é voltada para proporcionar políticas de base, que possam ser coordenadas entre essas nações,⁵³¹ com o objetivo de advogar por um sistema internacional aberto, justo e equilibrado, que atenda às reais necessidades do Sul Global.⁵³²

Ao fortalecer a cooperação do Sul Global, promover parcerias para o desenvolvimento social, econômico e ambiental, e defender o multilateralismo, podemos ajudar a forjar um futuro que reflita as aspirações dos bilhões de pessoas que representamos.⁵³³

Observa-se, assim, que o BRICS representa um importante mecanismo de articulação multilateral para os países do Sul Global, pois oferece uma plataforma voltada para a construção de uma governança internacional mais equilibrada e inclusiva. O papel do grupo, de acordo com o embaixador brasileiro Celso Amorim,⁵³⁴ é atuar como força a favor do multilateralismo e do desenvolvimento, de modo que esses países possam, em conjunto, promover uma ordem internacional pautada no multilateralismo efetivo e no direito internacional.

Sob essa perspectiva, o BRICS reafirma seu papel como plataforma para a construção de uma ordem internacional multipolar, cooperativa e ancorada no direito internacional, como expresso no discurso do Ministro Mauro Vieira: “Os BRICS foram fundados com base nos princípios de cooperação, equidade e respeito mútuo”.⁵³⁵ Assim, esse grupo, para Mendes,⁵³⁶ representa uma concertação estratégica entre países em desenvolvimento que questionam o *status quo* global, defendendo o progresso associado à redução das desigualdades.

530 MORAES, Franciéli Barcellos. Reunião de Ministras de Mulheres do BRICS reforça essencialidade da participação feminina para uma nova governança global. **BRICS Brasil**, 25 abr. 2025.

531 MORAES, Franciéli Barcellos. Reunião de Ministras de Mulheres do BRICS reforça essencialidade da participação feminina para uma nova governança global. **BRICS Brasil**, 25 abr. 2025.

532 VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na 1ª Reunião de SHERPAS do BRICS – Brasília, 25-26 de fevereiro de 2025. **BRICS Brasil**, 25 fev. 2025.

533 VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na 1ª Reunião de SHERPAS do BRICS – Brasília, 25-26 de fevereiro de 2025. **BRICS Brasil**, 25 fev. 2025.

534 BRICS BRASIL. Brics não é “anti-Occidente”, mas busca equilíbrio geopolítico, afirma embaixador brasileiro. **BRICS Brasil**, 26 mar. 2025.

535 VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na 1ª Reunião de SHERPAS do BRICS – Brasília, 25-26 de fevereiro de 2025. **BRICS Brasil**, 25 fev. 2025.

536 MENDES, Mateus. Transição Tecnológica: Estratégias e Cuidados. In: REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS. **BRICS+ e o Futuro Soberano do Sul Global**. Rio de Janeiro: Instituto Equit, 2025. p. 88-96.



Nota-se, portanto, que ao reunir países com perfis distintos, mas com um histórico comum de exclusão nas estruturas globais, o BRICS se consolida como um espaço estratégico de articulação política do Sul Global. Essa atuação aponta para a construção de um novo espaço de poder internacional, em que pautas como soberania digital, justiça econômica e governança tecnológica inclusiva ganham destaque na agenda.

Nesse cenário, em 2025, o Brasil assumiu a presidência rotativa do grupo e estabeleceu como lema: “Fortalecendo a Cooperação do Sul Global para uma Governança mais Inclusiva e Sustentável”. As prioridades nessa liderança incluem: Cooperação do Sul Global e Parcerias BRICS para o Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental.

No âmbito dessas preferências, entre as seis áreas centrais escolhidas, destaca-se a esfera “D” que trata sobre a “Governança da Inteligência Artificial: promover uma governança internacional inclusiva e responsável da inteligência social, econômico e ambiental”.⁵³⁷

Pela primeira vez, a governança da inteligência artificial (IA) passa a ter lugar de destaque na agenda do BRICS – é uma visão compartilhada do Sul Global sobre essa tecnologia inovadora e traz para o centro do debate aspectos econômicos e de desenvolvimento.⁵³⁸

A escolha por esse tema revela o papel central que a inteligência artificial vem ocupando nas discussões mais recentes do BRICS, refletindo uma preocupação coletiva com os impactos dessa tecnologia sobre o equilíbrio internacional, a soberania tecnológica dos países em desenvolvimento e a necessidade de uma governança global inclusiva. Isto posto, as transformações promovidas pela IA, para o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira,⁵³⁹ revelam tanto grandes oportunidades quanto riscos significativos.

A nota conceitual da presidência do Brasil no BRICS traz diversos destaques relevantes sobre as discussões e objetivos pretendidos. A priori, é ressaltado que o agrupamento está comprometido em promover uma ordem internacional baseada nos princípios da equidade, da justiça, da democracia e do equilíbrio. Destaca-se, assim, a disposição em lutar por um mundo multipolar, em que as relações entre os países possam ser menos assimétricas.⁵⁴⁰

537 BRICS. Presidência do Brasil – BRICS 2025: Nota Conceitual. **BRICS Brasil**, 2025.

538 D’AURIA, Maiva. Cúpula do BRICS firma compromisso histórico no Rio para uma governança mais inclusiva e sustentável. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

539 VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na 1ª Reunião de SHERPAS do BRICS – Brasília, 25-26 de fevereiro de 2025. **BRICS Brasil**, 25 fev. 2025.

540 BRICS. Presidência do Brasil – BRICS 2025: Nota Conceitual. **BRICS Brasil**, 2025.

A governança global de IA deve ser inclusiva e democrática, além de contribuir para o desenvolvimento econômico. Ela não pode ser ditada por um pequeno grupo de atores enquanto o restante do mundo é forçado a se adaptar a regras que não ajudou a estabelecer.⁵⁴¹

No que concerne à área que trata da “Governança de Inteligência Artificial”, tem-se o entendimento que a IA promove uma revolução tanto no conhecimento quanto na tecnologia, porém os benefícios advindos desse sistema devem ser compartilhados globalmente. Desse modo, é ressaltada a necessidade de dar voz à todas as nações, com base em uma governança global justa e equitativa.⁵⁴²

Os BRICS devem defender uma abordagem multilateral que garanta que o desenvolvimento de IA seja ético, transparente e alinhado aos interesses coletivos da humanidade. Nossa colaboração deve se concentrar em promover a pesquisa em IA abordar o viés algorítmico, proteger a privacidade de dados, mitigar riscos de cibersegurança e administrar os impactos socioeconômicos da automação.⁵⁴³

Nesse cenário, surge a necessidade de regimes multilaterais verdadeiramente representativos e inclusivos para a promoção da paz e do desenvolvimento sustentável. Diante disso, a nota conceitual produzida salienta as possibilidades de contribuição do grupo nos debates acerca da IA:

O BRICS pode contribuir para a construção de uma governança internacional da inteligência artificial, com foco na promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo, na defesa do acesso não discriminatório à transferência de tecnologia, respeitando os direitos humanos e o direito internacional, protegendo dados pessoais e garantindo a integridade das informações para o uso ético, seguro, confiável e responsável dessa tecnologia.⁵⁴⁴

541 VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na 1ª Reunião de SHERPAS do BRICS – Brasília, 25-26 de fevereiro de 2025. **BRICS Brasil**, 25 fev. 2025.

542 BRICS. Presidência do Brasil – BRICS 2025: Nota Conceitual. **BRICS Brasil**, 2025.

543 VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na 1ª Reunião de SHERPAS do BRICS – Brasília, 25-26 de fevereiro de 2025. **BRICS Brasil**, 25 fev. 2025.

544 BRICS. Presidência do Brasil – BRICS 2025: Nota Conceitual. **BRICS Brasil**, 2025. p. 3.



Nesse contexto, pode ser observado que o BRICS reconhece sua responsabilidade e seu potencial político para protagonizar a formulação de regras e de princípios internacionais direcionados a orientar o uso da inteligência artificial. Por meio de uma participação ativa, o grupo objetiva estabelecer estruturas regulatórias que possam abranger os países do Sul Global, de modo a evitar que as transformações tecnológicas e seus ganhos sejam dominados pelos interesses do Norte Global e das grandes corporações privadas.

Além disso, o agrupamento também busca utilizar a IA como mecanismo para a redução de desigualdades e na geração de benefícios compartilhados. O BRICS explicita que o acesso à tecnologia de IA deve ser acessível e equivalente aos países do Sul Global. Desse modo, a nota conceitual expõe a luta pela redução da exclusão e das desvantagens que as demais nações sofrem nas esferas do conhecimento, da infraestrutura e da inovação. Logo, há como meta uma transformação da inteligência artificial para torná-la colaboradora do bem-estar global e retirar o seu caráter exclusivo de lucro privado.

Outro ponto destacado diz respeito à proposta de que a IA possa ser segura e justa, de modo a atender aos princípios sócio-políticos, seguindo valores éticos e universais. Em outras palavras, o BRICS busca que os dados sejam regulados, não para aprofundar as desigualdades e garantir puramente o lucro de empresas privadas, mas sim gerar bem-estar e justiça social.⁵⁴⁵ Essa análise relaciona-se com a proteção de dados e a defesa da soberania digital dos países do Sul Global, adicionando ainda, a urgência em combater o preconceito e a discriminação algorítmica, com o objetivo de assegurar a diversidade da humanidade e o amplo acesso à tecnologia.

Essa postura do BRICS em relação ao tema realça uma abordagem focada no ser humano, no desenvolvimento, inclusivo e sustentável, e na redução das desigualdades digitais entre as nações.⁵⁴⁶ O uso da IA não deve ser voltado somente para a eficiência, mas sim, sob os pilares da ética e da justiça, deve atender as necessidades humanas. Essa posição demonstra que o Sul Global busca alternativas à tecnocracia imposta pelas Big Techs e pelo Norte Global.

Nota-se que a escolha da presidência brasileira para tratar sobre a inteligência artificial possui o propósito de buscar a colaboração multilateral, para que os países possam alcançar avanços significativos conjuntamente. Dessa forma, o grupo procura moldar uma governança digital contra-hegemônica, em que adotam uma postura de transformar o uso da IA de acordo com as realidades dos países emergentes.

Nesse sentido, o presidente brasileiro Lula, em seu discurso na abertura da Primeira Reunião do SHERPAS, em fevereiro de 2025, afirmou que

⁵⁴⁵ BRICS. Presidência do Brasil – BRICS 2025: Nota Conceitual. **BRICS Brasil**, 2025.

⁵⁴⁶ BRICS. Presidência do Brasil – BRICS 2025: Nota Conceitual. **BRICS Brasil**, 2025.

a tecnologia de IA não deveria tornar-se um monopólio de poucas nações e empresas. Para Lula,⁵⁴⁷ as Big Techs estariam buscando silenciar e desestabilizar os países. Diante disso, é destacado a necessidade do BRICS de “recolocar o Estado no centro dos debates para a construção de uma governança justa e equitativa, sob o amparo das Nações Unidas”.⁵⁴⁸

Com essa fala de Lula, compreende-se o posicionamento da presidência brasileira no BRICS em buscar a articulação do Sul Global para promover a soberania digital e o compartilhamento equitativo dessa tecnologia aos países. Portanto, há a noção de responsabilidade compartilhada para não permitir que uma distribuição desigual dessa tecnologia exclua os países emergentes de alcançar o desenvolvimento socioeconômico.

4 OS AVANÇOS DA PRESIDÊNCIA BRASILEIRA NO BRICS NA GOVERNANÇA GLOBAL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Nessa perspectiva, desde o início da presidência brasileira no BRICS, em janeiro de 2025, houve alguns avanços nos debates acerca da IA. Em abril do mesmo ano, foi promovida uma reunião com as ministras mulheres do grupo, com o objetivo de promover a participação feminina na nova governança global. Na área de governança digital, as ministras discutiram sobre misoginia e desinformação. O intuito dessa reunião, segundo Moraes,⁵⁴⁹ foi discutir e alertar acerca da utilização da tecnologia e da inteligência artificial na promoção de novas formas de violência contra mulheres. Desse modo, o Brasil ressaltou que há urgência para que os países do BRICS promovam o uso ético das tecnologias, mapeiem boas práticas de prevenção e forneçam respostas a esse cenário.⁵⁵⁰

Em junho de 2025, os ministros dos onze países-membros do BRICS assinaram uma Declaração Ministerial sobre Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação (CIT). Esse documento, para Souto,⁵⁵¹ reforçou a necessidade de ampliar o acesso e o domínio de tecnologias pelos países do Sul Global.

547 SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do presidente Lula na abertura da Primeira Reunião de SHERPAS da presidência brasileira do BRICS. **BRICS Brasil**, 26 fev. 2025.

548 SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do presidente Lula na abertura da Primeira Reunião de SHERPAS da presidência brasileira do BRICS. **BRICS Brasil**, 26 fev. 2025.

549 MORAES, Franciéli Barcellos. Reunião de Ministras de Mulheres do BRICS reforça essencialidade da participação feminina para uma nova governança global. **BRICS Brasil**, 25 abr. 2025.

550 MORAES, Franciéli Barcellos. Reunião de Ministras de Mulheres do BRICS reforça essencialidade da participação feminina para uma nova governança global. **BRICS Brasil**, 25 abr. 2025.

551 SOUTO, Mayara. BRICS defende protagonismo do Sul Global nas novas tecnologias e inovações. **BRICS Brasil**, 25 jun. 2025.



A ministra brasileira de CIT, Luciana Santos, destacou que novas tecnologias possuem o potencial de aprofundar as assimetrias entre as nações, e que deve haver uma busca compartilhada para que essas ferramentas não fiquem concentradas.⁵⁵²

Ademais, em julho de 2025, foi realizado o fórum “Perspectivas para a Cúpula do BRICS: Diálogo Brasil-China sobre o BRICS e a Cooperação Global”, em que *think tanks* discutiram três eixos relacionados a IA, soberania e desenvolvimento: o impacto geopolítico da tecnologia; o aprofundamento das desigualdades digitais e a necessidade de uma regulação soberana e inclusiva.⁵⁵³ Foi ressaltado que o avanço acelerado da IA em países desenvolvidos contribuiu para a concentração da riqueza e do poder tecnológico, de modo que promove a limitação de oportunidades para os países do Sul Global.

Nesse sentido, os especialistas presentes demonstraram preocupação com a intensificação do fosso digital existente entre essas nações, o que resulta na exclusão e dependência tecnológica dos países em desenvolvimento.⁵⁵⁴ Isto posto, como possível solução foi discutido sobre a construção de

[...] ecossistemas próprios que envolvam infraestrutura tecnológica, marcos regulatórios e legislações claras sobre temas como proteção de dados, cibercrime, regulação de conteúdo e comércio eletrônico.⁵⁵⁵

Outras ideias levantadas foram: criação de centros de formação do BRICS para a capacitação profissional e pesquisa colaborativa; e a ampliação de investimentos na infraestrutura digital pública, como nuvens soberanas e sistemas de IA regionais, apoiados pelo Novo Banco de Desenvolvimento.⁵⁵⁶ Em suma, o investimento do BRICS em infraestrutura digital, o compartilhamento de tecnologia e a promoção do código aberto são essenciais no enfrentamento dessa crise de governança digital.⁵⁵⁷

Por fim, os líderes assinaram, em julho de 2025, a Declaração Conjunta da 17ª Cúpula do BRICS, no Rio de Janeiro. No documento é salientado que a governança global da IA deve, além de buscar a redução de riscos, atender

552 SOUTO, Mayara. BRICS defende protagonismo do Sul Global nas novas tecnologias e inovações. **BRICS Brasil**, 25 jun. 2025.

553 BRICS BRASIL. Think tanks do Brasil e China avançam em debates sobre nova ordem econômica, IA e transição verde. **BRICS Brasil 2025**, 3 jul. 2025.

554 BRICS BRASIL. Think tanks do Brasil e China avançam em debates sobre nova ordem econômica, IA e transição verde. **BRICS Brasil 2025**, 3 jul. 2025.

555 BRICS BRASIL. Think tanks do Brasil e China avançam em debates sobre nova ordem econômica, IA e transição verde. **BRICS Brasil 2025**, 3 jul. 2025.

556 BRICS BRASIL. Think tanks do Brasil e China avançam em debates sobre nova ordem econômica, IA e transição verde. **BRICS Brasil 2025**, 3 jul. 2025.

557 BRICS BRASIL. Think tanks do Brasil e China avançam em debates sobre nova ordem econômica, IA e transição verde. **BRICS Brasil 2025**, 3 jul. 2025.

as necessidades de todos os países, em especial os do Sul Global. De acordo com essa declaração, deve-se operar em concordância com as estruturas de regulação nacionais e a Carta das Nações Unidas, mas também:

[...] respeitar a soberania, bem como ser representativa, orientada para o desenvolvimento, acessível, inclusiva, dinâmica, responsiva, fundamentada na proteção de dados pessoais, nos direitos e interesses da humanidade, na segurança, na transparência, na sustentabilidade e conducente à superação das crescentes brechas digitais e de dados, dentro de e entre os países.⁵⁵⁸

Nesse contexto, a governança da IA deve ser fundada sob um esforço global coletivo que possa representar os valores compartilhados, gerar confiança mútua e garantir a colaboração e o acesso internacional amplo e inclusivo.⁵⁵⁹ Diante disso, a declaração elenca um conjunto de diretrizes, feitas a partir de um consenso entre os líderes do BRICS, para promover o desenvolvimento e o uso responsável das tecnologias de inteligência artificial.

O primeiro ponto discutido aborda “Multilateralismo, Legitimidade e Soberania Digital”. Para o BRICS,⁵⁶⁰ a Organização das Nações Unidas (ONU) possui um papel fundamental para a Governança Global da IA, em especial para reduzir a fragmentação dos esforços globais. Destarte, foi recomendado que o sistema onusiano forneça a estrutura internacional inclusiva e representativa para fortalecer a governança internacional da IA. Logo, acreditam que a ONU poderá fornecer os subsídios necessários para incentivar o intercâmbio de políticas e inserir o Sul Global nos processos decisórios internacionais.

Sob esse viés, o BRICS acredita que a governança colaborativa da inteligência artificial seja possível. Esse movimento irá possibilitar

[...] uma rede de atores relevantes, de países desenvolvidos e em desenvolvimento, devem fornecer contribuições com seus conhecimentos, perspectivas e recursos únicos, dentro de suas respectivas funções e responsabilidades.⁵⁶¹

558 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

559 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

560 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

561 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

A soberania digital e o direito ao desenvolvimento também foram destacados como elementos essenciais para a governança global da IA. O BRICS apoia que todos os países tenham o direito a usufruir dos benefícios da economia digital e de outras tecnologias, como a de inteligência artificial. Essa soberania tem como fundamentos o estabelecimento de regulações que estejam de acordo com jurisdições de cada nação; a promoção da autonomia tecnológica; a proteção de dados; aprimoramento da infraestrutura digital; e a segurança e proteção de seus cidadãos contra os riscos da IA.⁵⁶²

O segundo tópico refere-se à “Regulação de Mercado, Governança de Dados e Acesso à Tecnologia”. É destacado a necessidade de um futuro equitativo da IA, em que haja concorrência justa e a regulamentação desse mercado, para que tenha um nivelamento das inovações entre os países. A unificação regulatória, de acordo com o BRICS,⁵⁶³ é essencial para garantir um mercado sustentável e saudável internacionalmente.

Ademais, é salientado que a governança de dados é central para a promoção da governança inclusiva da inteligência artificial. Para isso, é necessário o estabelecimento de marcos de governança de dados, com foco no acesso equitativo, seguro e protegido a dados de qualidade.⁵⁶⁴ Outrossim, o acesso à tecnologia da IA deve ser justo, equitativo e inclusivo para todos os países, por isso tem-se a necessidade da cooperação internacional para facilitar o acesso às tecnologias e remover barreiras substantivas que impeçam o desenvolvimento desses instrumentos.

Assim, a tecnologia de IA deve ser aberta, de modo a fomentar ecossistemas de inovação por meio da ciência e renovações abertas, promovendo o desenvolvimento de modelos seguros, auditáveis e acessíveis, com ampla cooperação científica internacional e participação inclusiva, especialmente nos países em desenvolvimento. A IA inclusiva, representativa e acessível será conquistada com o estabelecimento de padrões internacionais, formalizados por protocolos e agências especializadas da ONU.

Outra questão levantada é o equilíbrio entre a proteção da propriedade intelectual e o interesse público no desenvolvimento da inteligência artificial. A declaração destacou a importância de garantir transparência, responsabilidade e conformidade com as legislações nacionais e internacionais. Para o BRICS,⁵⁶⁵ também é urgente a salvaguarda contra usos não autorizados da IA,

562 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

563 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

564 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

565 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

como a extração abusiva de dados e violações de privacidade, assegurando remuneração justa.

Observa-se que há uma preocupação em tornar a inteligência artificial em um artefato voltado para o desenvolvimento global, transformando-a em um instrumento com bases na confiabilidade, segurança, ética e bem-estar geral.

O penúltimo tópico discute “Sobre a Equidade e o Desenvolvimento Sustentável”. Em primeiro plano, o BRICS afirma que a inteligência artificial deve ser disponibilizada para todos. Nesse sentido, é reafirmada a importância de serviços governamentais públicos como forma de inclusão na economia digital e acessibilidade aos cidadãos.⁵⁶⁶ Para reduzir as assimetrias existentes entre as nações em questão de infraestrutura robusta, inclusão digital e conectividade, é necessário tanto o incentivo a medidas em âmbito interno, quanto a participação de bancos multilaterais em desenvolvimento.

Outrossim, é demonstrado o apoio a aplicações da IA em problemáticas relevantes que possam contribuir para o desenvolvimento de distintos setores, como educação, energia, meio ambiente, saúde entre outros. Essa postura demonstra a proatividade do BRICS em buscar inovações que possam reduzir as lacunas tecnológicas existentes entre os países e direcioná-las para o desenvolvimento sustentável colaborativo.

O BRICS acredita que a inteligência artificial pode ser promotora do desenvolvimento sustentável.

A IA deve ser usada para mitigar emissões, adaptar às mudanças climáticas, aprimorar os esforços de conservação ambiental, promover a gestão e a otimização sustentável dos recursos, manter o equilíbrio ecológico e contribuir para a evolução dos pilares social e econômico do desenvolvimento sustentável, de acordo com prioridades nacionais.⁵⁶⁷

Desse modo, o uso da IA deve ser sustentável e seu desenvolvimento deve buscar minimizar seus próprios impactos ambientais. Questões como emissões de gases, consumo de energia e água, e lixo eletrônico também são relevantes para a governança de IA.⁵⁶⁸

Além disso, as regulações de inteligência artificial devem abordar questões humanas, como a educação e o trabalho. O uso da IA deve ser voltado para a inovação e criação de oportunidades de emprego, de modo que haja a

⁵⁶⁶ BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

⁵⁶⁷ BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

⁵⁶⁸ BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

promoção do pleno emprego e das garantias trabalhistas.⁵⁶⁹ Tem-se a preocupação com os direitos e o bem-estar dos trabalhadores, em especial aqueles afetados diretamente pela transformação digital.

Nesse sentido, a inteligência artificial também deve ser utilizada no âmbito educacional com objetivo de desenvolver a autonomia intelectual e o pensamento crítico. O agrupamento demonstra compreender os riscos da IA frente a uma geração mais nova, que pode tornar-se dependente excessivamente desses sistemas, afetando negativamente sua cognição, decisões e capacidades críticas. Diante disso, há uma atenção para que haja a alfabetização digital tanto de alunos como de professores, para que sejam capazes de lidar com as novas singularidades tecnológicas.

Por fim, o BRICS⁵⁷⁰ tratou “Sobre uma IA Ética, Confiável e Responsável para o Bem-Estar de Todos”. Diante desse tema, o agrupamento acordou que a IA deve ser inclusiva, de modo que seus sistemas sejam feitos sob os pilares do respeito à diversidade linguística, cultural, racial, entre outras. Para isso, torna-se importante haver estruturas éticas, responsáveis e transparentes que regulamentem essas inteligências.

Os vieses discriminatórios encontrados nas inteligências artificiais devem ser mitigados, pois deve-se prevalecer a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, usualmente mais afetados por tais materiais. Por isso a importância do apoio a um desenvolvimento sustentável e equitativo.

Nota-se que, para o BRICS, o interesse público deve imperar, ou seja, é buscado uma relação harmoniosa entre o ser humano e as máquinas. A IA, assim, deve ser feita para ampliar e melhorar as capacidades humanas, não as substituir.

Priorizaremos a supervisão humana, a transparência na tomada de decisões de IA e mecanismos eficazes de responsabilidade para que as tecnologias de IA possam ser desenvolvidas e implantadas com responsabilidade e segurança, mitigando riscos e maximizando os benefícios sociais.⁵⁷¹

Outra questão essencial para uma IA ética é o combate do seu uso para fins de enfraquecimento da confiança nas instituições públicas, usualmente feitos por meio da geração de textos, imagens e vídeos com aparência realista, mas com discursos falsos e manipulativos. Sob esse propósito, o BRICS buscará promover a integridade da informação, por meio de regulamentos éticos:

569 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

570 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

571 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

Tal abordagem inclui o desenvolvimento de ferramentas para sinalizar rapidamente a desinformação e a informação falsa, a promoção da alfabetização digital e das competências críticas dos indivíduos para avaliar melhor os conteúdos digitais e o estabelecimento de orientações e regulamentos éticos claros, em consonância com a necessidade de proteção da privacidade e dos dados digitais e de desenvolvimento e utilização de tecnologias de IA na divulgação de informações.⁵⁷²

Assim, a segurança e confiança devem ser elementos inerente aos sistemas de IA, ou seja, os seus projetos já devem vir “de forma a permitir a detecção e prevenção eficazes de uso indevido, como fraude, ataques a computadores, crimes cibernéticos ou manipulação de dados”.⁵⁷³

Para o BRICS, o caminho adiante da governança da IA deverá contar com uma abordagem prudente, ética e responsável. Uma das prioridades do grupo é o crescimento econômico e o acesso justo, inclusivo e equitativo a todos os países. Identifica-se que o agrupamento busca que as pesquisas de IA sejam voltadas para o desenvolvimento econômico, com foco nos países que enfrentam problemáticas socioeconômicas contínuas. Desse modo, “Se concentrada nas mãos de poucos atores, a AGI pode exacerbar as desigualdades e criar novas formas de dependência tecnológica, impondo sérios desafios ao desenvolvimento sustentável”.⁵⁷⁴

A declaração afirma que os países integrantes do BRICS buscarão um posicionamento compartilhado para alcançar um ambiente digital equitativo e para viabilizar um diálogo unificado acerca da governança de IA. Essa postura deverá ser adotada para operacionalizar o Diálogo Global das Nações Unidas sobre Governança de IA e o Painel Científico Internacional Independente sobre IA.

Observa-se, portanto, que a presidência brasileira no BRICS, ao inserir a Governança da IA, sob os pilares da inclusão e responsabilidade social, econômica e ambiental, conseguiu articular com os demais membros diretrizes e caminhos viáveis para promover o fortalecimento da cooperação do Sul Global.

Diante do exposto na Declaração Conjunta, o posicionamento do BRICS em relação à governança da inteligência artificial reflete um esforço coletivo por uma ordem digital mais equitativa, democrática e centrada no ser humano. Ao priorizar a inclusão, o desenvolvimento sustentável e a soberania

572 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

573 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.

574 BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025.



tecnológica, o grupo consegue articular uma proposta contra hegemônica que visa romper com a lógica concentradora das grandes potências e corporações.

Assim, a presidência brasileira, ao longo de 2025, trouxe, como resultados, o compromisso sólido do BRICS para atuar estrategicamente na construção de uma governança internacional da IA orientada para a ética, equidade, responsabilidade, desenvolvimento sustentável, regulação de mercado e acesso global a tecnologia. Essas diretivas demonstram zelo para liderar os demais países do Sul Global a uma governança da inteligência artificial que possam promover o bem comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante o exposto, o capítulo teve como indagação inicial compreender de que modo a presidência brasileira no BRICS contribuiu para uma agenda de governança internacional da IA que fosse sensível às demandas do Sul Global. Com base nisso, pode-se constatar que o Brasil deu o passo inicial para promover a governança da IA no Sul Global, através do BRICS.

Sua articulação mostra-se essencial na promoção de uma transição justa e equilibrada, possibilitando também a redução das assimetrias tecnológicas. As diretrizes acatadas na declaração conjunta possuem o poder de guiar os países em uma ação conjunta no cenário internacional e interno, abrangendo diversos campos, político, econômico, social, entre outros.

A presente pesquisa teve como objetivo geral examinar quais foram os frutos dessa liderança em relação à governança da IA. O Brasil no BRICS, em 2025, buscou fortalecer a promoção, em conjunto com os demais países do grupo, da defesa da ciência aberta, da proteção de dados, da equidade no acesso à tecnologia e o fortalecimento das capacidades locais. Os ganhos dessa presidência são significativos, primeiramente, por ser o primeiro país a colocar com destaque na agenda do BRICS o tema da IA, mas também na promoção de reuniões ministeriais internacionais, *think thanks* e na combinação de diversas instruções essenciais para um plano de governança global da IA ao Sul Global.

Para além disso, como meta específica, discutiu-se que o cenário atual é marcado pela concentração de poder tecnológico nas mãos de poucas nações e grandes corporações, que praticam, através de um capitalismo “*dadocêntrico*”, o colonialismo de dados. Desse modo, observou-se uma dominação da governança digital, que resulta na exclusão dos países do Sul, tanto das vantagens advindas da IA quanto dos fóruns decisórios necessários para a sua regulamentação.

Outrossim, foi examinado que um movimento de governança algorítmica do Sul Global é essencial para promover uma regulação justa, ética

e soberana a esses países. À vista disso, o BRICS surge como um importante ator no cenário internacional para articular uma agenda contra hegemônica, voltada às nações em desenvolvimento, evidenciando a importância de promover essa governança digital inclusiva, que seja capaz de mitigar as desigualdades e assegurar o acesso equitativo aos recursos tecnológicos.

Esse agrupamento emerge como um espaço estratégico para o Sul Global estruturar os rumos da transformação digital, sendo capaz de promover uma nova arquitetura de governança da IA que valorize a cooperação internacional, a ética no desenvolvimento de novas tecnologias e o desenvolvimento socioeconômico e humanitário.

Por fim, foi possível compreender, através de discursos de lideranças do Brasil, como o presidente Lula e o ministro Mauro Vieira, além de outras declarações e notas, que a presidência do país no BRICS buscou atender às reais necessidades do Sul Global com foco para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Desse modo, a questão da governança internacional da IA foi tratada sob os pilares da equidade, da justiça e do equilíbrio. Esses princípios estão refletidos na Declaração Conjunta da 17ª Cúpula do BRICS, que combinou multilateralismo, soberania digital, regulação de mercado, governança de dados, amplo acesso à tecnologia, desenvolvimento sustentável, bem-estar de todos, entre outros.

Em síntese, a discussão sobre a governança da IA pelo Sul Global, tendo como destaque a atuação do BRICS e a presidência brasileira, não se encerra com esse estudo. Pelo contrário, tem-se um espaço para novas pesquisas e perspectivas que permitam acompanhar os resultados práticos e os desdobramentos advindos dos frutos da liderança do Brasil. Esse tema ainda está em processo de construção, pois depende da continuidade do engajamento do BRICS no cenário internacional para promover marcos regulatórios inclusivos e transformar as diretrizes estabelecidas em uma governança para IA que garanta a justiça, a soberania e a equidade do Sul Global no cenário digital.

REFERÊNCIAS

AIPRIM. **AI laws around the world**. 2024. Disponível em: <https://www.aiprim.com/resources/ai-laws-around-the-world/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

ALANOCA, Sacha *et al.* Comparing apples to oranges: a taxonomy for navigating the global landscape of AI regulation. In: ACM CONFERENCE



ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY (FACCT '25), 2025. **Anais** [...]. New York: Association for Computing Machinery, 2025. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3688927.3690000>. Acesso em: 1 mar. 2026.

AMADEU, Sérgio. **E agora, Brasil?** Rio de Janeiro: UERJ, Laboratório de Políticas Públicas, 2019.

BAGWANDEEN, Mandira. The China Factor in Africa's Pursuit of Digital Sovereignty. **Africa Governance Papers**, [s. l.], n. 41, 2023. Disponível em: <https://tagp.gga.org/index.php/system/article/view/41>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BELLI, Luca. Building Good Digital Sovereignty Through Digital Public Infrastructures and Digital Commons In India And Brazil. **SSRN**, 29 out. 2024. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4966348>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRICS BRASIL. Brics não é “anti-Occidente”, mas busca equilíbrio geopolítico, afirma embaixador brasileiro. **BRICS Brasil**, 26 mar. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/brics-nao-e-anti-ocidente-mas-busca-equilibrio-geopolitico-afirma-embaixador-brasileiro>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRICS Brasil. Declaração dos Líderes do BRICS sobre Governança Global da Inteligência Artificial. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-lideres-do-brics-sobre-governanca-global-da-inteligencia-artificial. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRICS BRASIL. Think tanks do Brasil e China avançam em debates sobre nova ordem econômica, IA e transição verde. **BRICS Brasil 2025**, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/think-tanks-de-brasil-e-china-avancam-em-debates-sobre-nova-ordem-economica-ia-e-transicao-verde>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRICS. Presidência do Brasil – BRICS 2025: Nota Conceitual. **BRICS Brasil**, 2025. Disponível em: <http://brics.br/pt-br/documentos/issue-note-presidencia-brasileira-do-brics-portugues.pdf/@@download/file>. Acesso em: 17 jan. 2026.

BRICS. Sobre o BRICS. **BRICS Brasil**. 2024. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>. Acesso em: 7 jul. 2025.

CAIXETA, Marina Bolfarine *et al.* O BRICS, o Sul Global e a Transformação da Ordem Mundial: O Novo Banco de Desenvolvimento. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 15, e83564, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/83564/51486>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

COMEX VIS. **Especial BRICS**. [20--]. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 7 jul. 2025.

COSTA, Hugo Brás Martins; DUARTE, Rubens de Siqueira. Sul Global Versus Sul Geopolítico: um debate quanto à pertinência analítica dos conceitos. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 12, n. 24, p. 13-35, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/132863/91591>. Acesso em: 24 jan. 2026.

COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. Data colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject. **Television & New Media**, London, v. 20, n. 4, p. 336-349, 2019. Disponível em: https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/89511/1/Couldry_Data-colonialism_Accepted.pdf. Acesso em: 24 jan. 2026.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson P. Soberania tecnológica vs. colonialidade digital: Estado inteligente e políticas públicas para uma IA Bethânia. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 45, n. 98, e102436, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/WkDXwPqGpdfLFBXBDvz8hv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jan. 2026.

D'AURIA, Maiva. Cúpula do BRICS firma compromisso histórico no Rio para uma governança mais inclusiva e sustentável. **BRICS Brasil**, 6 jul. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/cupula-do-brics-firma-compromisso-historico-no-rio-para-uma-governanca-mais-inclusiva-e-sustentavel>. Acesso em: 8 jul. 2025.



GOMES, Camila; MOURA, Felipe Alexandre. A Cooperação Sul-Sul no BRICS+. **Revista PETREL**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 11-14, 2024. Disponível em: https://petrel.unb.br/images/Boletins/Petrel_v6_n2_jun_2024/GOMES_MOURA_BolBRICS.pdf. Acesso em: 23 jan. 2026.

MENDES, Mateus. Transição Tecnológica: Estratégias e Cuidados. In: REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS. **BRICS+ e o Futuro Soberano do Sul Global**. Rio de Janeiro: Instituto Equit, 2025. p. 88-96.

MOLINA, Leandro. BRICS alinha posições e compromissos com multilateralismo, paz global e segurança tecnológica. **BRICS Brasil**, 1 maio 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/brics-alinha-posicoes-e-compromissos-com-multilateralismo-paz-global-e-seguranca-tecnologica>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MONTEIRO, Julia Iunes; MARRAFON, Marco Aurélio. Legitimidade democrática na governança algorítmica: primeiros parâmetros para sua aplicação na regulação e no desenvolvimento da inteligência artificial e de políticas baseadas em dados. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 29, n. 1, p. 5-50, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2747>. Acesso em: 20 jan. 2026.

MORAES, Franciéli Barcellos. Reunião de Ministras de Mulheres do BRICS reforça essencialidade da participação feminina para uma nova governança global. **BRICS Brasil**, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/reuniao-de-ministras-de-mulheres-do-brics-reforca-essencialidade-da-participacao-feminina-para-uma-nova-governanca-global>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech**. Rio de Janeiro: Ubu, 2018.

PARIS PEACE FORUM. **AI Governance: A Collective View from the South**. 2022. Disponível em: <https://parispeaceforum.org/publications/beyond-the-north-south-fork-on-the-road-to-ai-governance-an-action-plan/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**:

eurocentrismo e ciências sociais/perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-130.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do presidente Lula na abertura da Primeira Reunião de SHERPAS da presidência brasileira do BRICS. **BRICS Brasil**, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/discursos/discurso-do-presidente-lula-na-abertura-da-primeira-reuniao-de-sherpas-da-presidencia-brasileira-do-brics>. Acesso em: 8 jul. 2025.

SOUTO, Mayara. BRICS defende protagonismo do Sul Global nas novas tecnologias e inovações. **BRICS Brasil**, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/brics-defende-protagonismo-do-sul-global-nas-novas-tecnologias-e-inovacoes>. Acesso em: 8 jul. 2025.

SOUTO, Mayara. PIB do BRICS segue superior à média mundial e representa 40% da economia. **BRICS Brasil**, 2 maio 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/pib-do-brics-segue-superior-a-media-mundial-e-representa-40-da-economia>. Acesso em: 9 jul. 2025.

SRIVASTAVA, Swati; BULLOCK, Justin. **AI, Global Governance, and Digital Sovereignty**. arXiv, out. 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2410.17481>. Acesso em: 21 jan. 2026.

UNESCO. **Global AI Ethics and Governance Observatory**: Zimbabwe. [S. l.]: UNESCO, 2025. Disponível em: <https://www.unesco.org/ethics-ai/en/zimbabwe>. Disponível em: 21 set. 2025.

UNESCO. **Senegal**: Intelligence Artificielle: Rapport d'évaluation de l'état de préparation. Paris: UNESCO, 2025. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000395170/PDF/395170fre.pdf.multi>. Acesso em: 21 set. 2025.

VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro Mauro Vieira na 1ª Reunião de SHERPAS do BRICS – Brasília, 25-26 de fevereiro de 2025. **BRICS Brasil**, 25 fev. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/discurso-do-ministro-mauro-vieira-na-1a-reuniao-de-sherpas-do-brics-brasilia-25-26-de-fevereiro-de-2025>. Acesso em: 8 jul. 2025.





O ENCARCERAMENTO FEMININO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA TRANSIÇÃO JUSTA

Juliana Santos Garcia⁵⁷⁵

Karen Machado Freire⁵⁷⁶

Resumo: O aprisionamento feminino no Brasil revela um campo marcado por desigualdades estruturais, históricas e de gênero. Desde a criação dos primeiros presídios femininos, nas décadas de 1930 e 1940, nota-se que tais instituições foram concebidas sob uma lógica masculina, ignorando as especificidades das mulheres. Estudos como o de Bruna Angotti demonstram que os estabelecimentos prisionais buscavam moldar condutas femininas segundo padrões sociais de domesticidade, religiosidade e submissão, reforçando papéis de gênero ao invés de enfrentar vulnerabilidades concretas das internas. A análise de Michel Foucault verifica que, a prisão vista sob a perspectiva de espaço de disciplinamento e recodificação da existência ajuda a compreender como a individualização coercitiva e a modulação da pena se materializam também nos corpos femininos, historicamente submetidos a estratégias de docilização e controle social. O cenário atual, entretanto, contrasta com o argumento de baixa relevância atribuído ao encarceramento de mulheres no passado, pois, de acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), entre 2000 e 2019 o número de mulheres presas cresceu 674%, embora representem apenas 5% da população carcerária, mulheres essas majoritariamente negras, pobres, com baixa escolaridade e responsáveis pelo cuidado familiar, conforme infere a Departamento Penitenciário Nacional

575 Doutoranda e mestra em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professora convidada do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Penal e Processual Penal da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora de Direito Penal e Processo Penal na Faculdade Nove de Julho.

576 Doutoranda (bolsista CAPES) e Mestra em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM). Pós-Graduada em Direito das Famílias e Sucessões pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família (Triade/IBDFAM) e em Direito Processual Civil (Damásio Educacional). Graduada em Direito (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas). Professora de Direito na Universidade de Mogi das Cruzes (UMC).

(DEPEN). Pensando em como haver uma mudança disruptiva que implique em um impacto significativo na vida de mulheres encarceradas, se faz necessário refletir tal questão sob a ótica da transição justa, que tem por objetivo assegurar processos de transformação, nos âmbitos ambientais, energéticos e tecnológicos, de modo que tais desigualdades já existentes não se aprofundem. Assim, este estudo busca analisar a atual questão das mulheres privadas de liberdade no Brasil sob perspectiva de gênero interseccional e, principalmente, com as lentes da transição justa, que possibilita buscar rearticular a justiça ambiental e a justiça social deste aspecto.

INTRODUÇÃO

A finalidade do presente capítulo é apontar elementos históricos e científicos acerca do aprisionamento feminino, suas problemáticas específicas, visando refletir como a transição justa seria relevante para as mulheres em cárcere no Brasil. Estudar as consequências refletidas até hoje no cotidiano das mulheres presas, a partir do fato de os presídios femininos terem sido pensados e criados pelos homens, desconsiderando por completo a individualização de sexo e gênero, tem total relevância, sobretudo ao se verificar transformações econômicas e ambientais que vêm afetando toda e qualquer população. O reconhecimento das especificidades existentes entre homens e mulheres é imprescindível, como se verá mais adiante, sob as mais variadas formas, não só em razão de como os números demonstram os motivos pelos quais as mulheres, em maioria, acabam no cárcere, mas também por demandas que somente elas possuem nesses locais, sobretudo porque engravidam, gestam, se tornam mães (quando já não o são), amamentam e se mantêm em estado de puerpério durante a privação de liberdade.

Os presídios são instituições de variados processos sociais e, portanto, é possível analisá-los em diversas áreas de conhecimento, sob diferentes perspectivas e cenários, bem como estudá-los a partir de pontos de vista diferentes.

Em *Vigiar e Punir – história da violência nas prisões*, Michel Foucault de modo amplo sustenta que há no cárcere uma “recodificação da existência” que é organizada por meio do isolamento, do trabalho e da modulação da pena. O autor entende que o isolamento deve ser tanto em relação ao mundo exterior quanto dentro do próprio cárcere, de modo a separar os indivíduos e evitar quaisquer formas de agrupamentos, além de ser necessário para garantir a expiação da culpa e a vivência da solidão, capazes de ativar o remorso. De acordo com Foucault, há na prisão, a individualização coercitiva pela

ruptura de qualquer relação que não seja controlada pelo poder ou ordenada de acordo com a hierarquia. Nesse sentido, o cárcere enquanto espaço de modulação da pena, visa à materialização da punição prevista na sentença.⁵⁷⁷

Em harmonia à pesquisa elaborada pela antropóloga Bruna Angotti, entre as décadas de 1930 e 1940 surgiu a preocupação de separar homens e mulheres de estabelecimento prisional, e de garantir o cumprimento dos preceitos de humanização penitenciária, capaz de devolver à sociedade mulheres ideais,⁵⁷⁸ o que só foi possível após a criação do Código Penal brasileiro de 1940, que entrou em vigor em 1942.⁵⁷⁹

Angotti aponta que os primeiros presídios femininos, erguidos naquelas décadas no Brasil, pretendiam moldar pessoas, prescrevendo condutas ajustadas com base em padrões sociais que se buscava reproduzir. Em outras palavras, havia uma clara preocupação de intervenção disciplinar nos corpos das internas, de modo a domesticá-los, contendo manifestações de corpos descontrolados e não regulamentados. Segundo a pesquisadora, é possível afirmar que tanto no discurso quanto na prática, não havia propostas de enfrentamento da vulnerabilidade da condenada, mas investimentos em um plano de recuperação mais ideal que real. Nas palavras da antropóloga⁵⁸⁰:

O investimento na socialização dos corpos é uma das mais claras funções alegadas para o aprisionamento feminino que, como já apontado, deveria devolver à sociedade mulheres domesticadas e domésticas, cristianizadas, moldadas nas funções socialmente prescritas como femininas.

Ainda de acordo com Angotti,⁵⁸¹ pode-se dizer que a criminalidade feminina à época da criação das primeiras unidades prisionais para mulheres era pautada por paradigmas de “dever ser” femininos, sendo em especial as modalidades de ilegalidades gerenciadas aquelas que poderiam ser atribuídas às que rompiam com esses modelos. As mulheres que faziam jus à conversão pelo sistema, eram as que não correspondiam ao padrão feminino que privilegiava o recato, a maternidade, o casamento, a ordem e a feminilidade

577 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 199-201.

578 ANGOTTI, Bruna. **Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus**: O surgimento dos presídios femininos no Brasil. 2. ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán; Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018. p. 287.

579 BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941.

580 ANGOTTI, Bruna. **Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus**: O surgimento dos presídios femininos no Brasil. 2. ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán; Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018. p. 276-277.

581 ANGOTTI, Bruna. **Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus**: O surgimento dos presídios femininos no Brasil. 2. ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán; Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018.

comedida. Vale o destaque de que, aqueles que pensaram o cárcere feminino o propuseram, buscando em seus discursos e posicionamentos elementos que apontam estratégias de como deveria ser exercido o controle sobre as mulheres desvirtuadas.

A pesquisadora e antropóloga,⁵⁸² a partir de vasto conteúdo histórico, demonstra que a urgência em separar homens de mulheres e diminuir o atraso dos cárceres brasileiros rumo à superação do paradigma da “prisão-masmorra” explica as inúmeras adaptações que acompanharam a criação das primeiras prisões femininas no Brasil. Além disso, o pequeno número de mulheres condenadas à época, em comparação à quantidade de homens sentenciados, justificava a pouca atenção dada ao aprisionamento de mulheres. À título de exemplo, destaca-se que a adaptação dos prédios, a escolha da opção mais prática e menos custosa para a administração, a falta de um projeto penitenciário claro, fez com que os presídios femininos nascessem no país de maneira improvisada.

No entanto, ainda que em 1940 a justificativa das autoridades responsáveis para tratar o aprisionamento feminino em segundo plano fosse o baixo número de mulheres condenadas no Brasil, tal realidade não mais encontra guarida nos dias atuais. Isto porque, apesar ainda de serem minorias no sistema (5% do total de presos), entre 2000 e 2019 houve um aumento de 674% do número de mulheres encarceradas no país, de acordo com os dados do último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) publicados em 2019.⁵⁸³

2 AS ESPECIFICIDADES DAS MULHERES VIVENCIADAS NO CÁRCERE BRASILEIRO

O fato de os estabelecimentos prisionais serem, desde 1942, separados entre homens e mulheres, não evita que as violações aos direitos mais intrínsecos delas sejam perpetradas pelo sistema penal e processual brasileiro, pois na prática, a prisão não reconhece as especificidades do gênero feminino. As violações são praticadas pelos três poderes que pautam a estrutura política e social brasileira, sobretudo o Poder Judiciário, todas as vezes em que as mulheres são julgadas de forma comum aos homens, sem que sejam consideradas as suas diferenças e particularidades.

582 ANGOTTI, Bruna. **Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus: O surgimento dos presídios femininos no Brasil**. 2. ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán; Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018.

583 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2019**. Brasília, DF: DEPEN, 2019.



Historicamente, apesar das demandas e necessidades específicas das mulheres em situação de prisão, a ótica masculina foi tomada como regra para o contexto prisional, com prevalência de serviços e políticas penais direcionados para homens.

Diferentemente dos homens, as mulheres menstruam, engravidam, precisam fazer acompanhamento médico pré, peri e pós-natal, amamentam, estão sujeitas a vivenciar o período do puerpério, tendem a ter maiores problemas de saúde quando inseridas em ambientes úmidos, entre tantas outras características específicas. Notadamente em relação à maternidade, a desatenção às diversidades que compreendem a realidade prisional feminina mostra-se evidente. Da forma como se encontra no cenário atual, o sistema prisional feminino priva as gestantes do acompanhamento médico necessário, do acesso a exames laboratoriais e de imagem, de serviços que permitam o monitoramento do desenvolvimento fetal, a identificação, o trabalho e a prevenção da transmissão da enfermidade.

Nesse contexto, a preocupação com o encarceramento feminino, em especial com a peculiaridade do exercício de maternidade em situação carcerária, desembocou em ações concretas tanto da academia como de movimento sociais pelo incremento de leis e atos normativos voltados à questão, garantindo, assim, a expansão de um rol legislativo protetivo.

O *Habeas Corpus* Coletivo n. 143.641, por exemplo, impetrado pelo Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu),⁵⁸⁴ sustentou que as necessidades específicas das mulheres em situação de privação de liberdade não são consideradas e atendidas pelo sistema prisional nacional. Estruturado como resposta ao crime, um fenômeno socialmente desassociado dos estereótipos do gênero feminino, os estabelecimentos penais negligenciam constantemente as diversidades que caracterizam o universo das mulheres, sua raça, idade, eventuais deficiências, sua orientação sexual, identidade de gênero, nacionalidade, situação de gestação e maternidade. Segundo as advogadas e o advogado autores da ação, em publicação que remonta a história do *Habeas Corpus* coletivo:

Quando uma prisão cautelar é imposta a uma mulher gestante ou mãe, portanto, este é o conjunto de restrições imbricado na limitação da liberdade de locomoção. Este é o contexto no qual se desdobra o exercício da atividade persecutório-punitiva do Estado brasileiro. Este é o cenário

584 FRAGOSO, Nathalie *et al.* Filhos e algemas nos Braços: o enfrentamento do encarceramento feminino & suas graves consequências sociais. In: INSTITUTO ALANA e COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. **Pela Liberdade**: a história do Habeas Corpus Coletivo para mães e crianças. São Paulo: Instituto Alana, 2019. p. 10-19.

no qual a constitucionalidade e a legalidade das ordens de prisão, desafiadas no HC 143.641 deve ser avaliada. Trata-se de espaços superlotados, insalubres e desequipados, inaptos a prover cuidados de saúde materna às mulheres privadas de liberdade. Trata-se de exposição à doença e violência. Para as crianças, trata-se de risco à vida e obstáculo ao desenvolvimento saudável, pela sujeição a um ambiente inadequado, pela privação do acesso à saúde e ao convívio familiar.⁵⁸⁵

A representação desta inadequação, especialmente no que concerne ao exercício de direitos reprodutivos, emerge dos dados oficiais que apontam que apenas 48 unidades prisionais no Brasil informam dispor de cela ou dormitório adequado para gestantes (34% das unidades femininas e 6% das unidades mistas); berçários ou centros de referência materno-infantil existem em apenas 32% das unidades femininas e em 3% das unidades mistas; as creches, em apenas 5% das unidades femininas e em nenhum dos estabelecimentos mistos, onde a maior parte das mulheres se encontra encarcerada.⁵⁸⁶

Em decorrência deste estado de coisas inconstitucional,⁵⁸⁷ a prisão de mulheres, muito além da liberdade, implica, em todo o território nacional, a privação do exercício de decisões sobre reprodução livre de discriminação, coerção, violência, do acesso à informação e aos meios para o exercício saudável e seguro da reprodução e sexualidade e, principalmente, do controle sobre o próprio corpo. De acordo com dados do INFOPEN de 2014,⁵⁸⁸ é possível vislumbrar tais violações a partir do acesso a equipamentos de saúde ginecológica e obstétrica, uma vez que os dados mais recentes informam a dedicação de apenas 37 ginecologistas a toda a população prisional feminina brasileira. Informam ainda que apenas 37% das unidades prisionais no Brasil dispõem de módulo de saúde (52% das unidades femininas e 42% das unidades mistas.

585 FRAGOSO, Nathalie *et al.* Filhos e algemas nos Braços: o enfrentamento do encarceramento feminino & suas graves consequências sociais. In: INSTITUTO ALANA e COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. **Pela Liberdade**: a história do Habeas Corpus Coletivo para mães e crianças. São Paulo: Instituto Alana, 2019. p. 10-19. p. 14.

586 LIMA, Raquel da Cruz; FONSECA, Anderson Lobo da; BRAGA, Felipe Eduardo Lázaro. **O silêncio eloquente sobre as mulheres no INFOPEN**. Rede Justiça Criminal, 15 jan. 2016.

587 O Supremo Tribunal Federal reconheceu por meio da ADPF 347 que o sistema penitenciário brasileiro trata-se de um “estado de coisas inconstitucional”, ante à dificuldade de acesso a água potável, celas superlotadas e insalubres e a maior exposição a doenças que possuem menor incidência fora das prisões (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 2015).

588 BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)**: junho de 2014. Brasília, DF: DEPEN, 2015.



Assim, é possível afirmar que toda gestação ocorrida dentro da prisão é uma gravidez de risco, segundo as pesquisadoras Ana Gabriela Mendes Braga e Bruna Angotti,⁵⁸⁹ dado o ambiente do cárcere, a propagação de doenças infecto contagiosas, a ausência de cuidados específicos, o confinamento em si.

Segundo estudo realizado por pesquisadoras ligadas à Fundação Oswaldo Cruz, os dados evidenciam as precárias condições sociais das mães que pariram nas prisões. Entre outras coisas, a precária assistência pré-natal, o uso de algemas durante o trabalho de parto, bem como o relato de violência e a péssima avaliação do atendimento recebido, denotam que o serviço de saúde não tem funcionado como barreira protetora e de garantia dos direitos desse grupo populacional. Isso contraria veemente o princípio de que as mulheres presas devem ser beneficiar do mesmo tratamento que a população livre, de acordo com a Constituição Federal.^{590,591}

Atualmente, o tema do aprisionamento feminino tem sido cada vez mais pesquisado e evidenciado no Brasil e no mundo. Isso porque, especialmente nos países que investiram, a partir dos anos 1990, em uma política punitivista de guerra às drogas ilícitas, houve um aumento considerável do encarceramento de homens e mulheres, fenômeno chamado “encarceramento em massa”.⁵⁹² No Brasil, a partir dos anos 2000, houve um crescimento vertiginoso do número de mulheres aprisionadas, ampliando o interesse midiático e a preocupação de acadêmicas e militantes para o fenômeno.

Segundo os dados do último INFOPEN publicados em 2019⁵⁹³ há hoje aproximadamente 750.000 pessoas presas no Brasil, sendo, destes, perto de 37.000 mulheres. Apesar de serem minorias no sistema (5% do total de presos), entre 2000 e 2019 houve um aumento de 674% do número de mulheres presas, o que se deveu, principalmente, ao aprisionamento por questões relacionadas às drogas. Atualmente 50,9% da população prisional feminina está na prisão por crimes relacionados às drogas. Já os crimes patrimoniais são os que, em segundo lugar, mais aprisionam mulheres, já que 26, 5% do número total de presas são acusadas ou condenadas por furto ou roubo.⁵⁹⁴

589 BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ANGOTTI, Bruna. Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, [s. l.], v. 12, n. 22, p. 229-239, 2015.

590 BRASIL. [Constituição Brasileira (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

591 LEAL, Maria do Carmo *et al.* Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p. 2061-2070, 2016. p. 2068.

592 Sobre o tema, ver a obra *O que é encarceramento em massa*, de Juliana Borges. A autora reflete sobre a política de encarceramento em massa em uma perspectiva interseccional e histórica, mostrando a imbricação entre esta política e o racismo que estrutura as sociedades que vivenciaram a escravidão negra (BORGES, Juliana. **O que é encarceramento em massa?** Belo Horizonte: Letramento, 2018).

593 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2019**. Brasília, DF: DEPEN, 2019.

594 Há, atualmente, duas fontes disponíveis de dados sobre o Sistema Prisional Brasileiro. Segundo dados do CNJ, são hoje 858.778 pessoas presas no Brasil, das quais 44.957 são mulheres. Optamos por usar, aqui os dados do Ministério da Justiça, que, ainda com ressalvas, publica uma série histórica que permite fazer comparações ano a ano (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Medidas Penais e**

A quantidade de mulheres presas por questões relacionadas às drogas já foi amplamente trabalhada na literatura sobre encarceramento feminino, estando ligada, principalmente ao fato de o Judiciário lidar com drogas com extremo rigor punitivo, independentemente da quantidade traficada e das circunstâncias do crime, interpretando a Lei n. 11.343/2006⁵⁹⁵ de maneira subjetiva, seletiva e, portanto, desigual, é um importante elemento no encarceramento em massa de pessoas enquadradas como traficantes, o que afeta diretamente as mulheres.

Como o artigo 33 da referida lei não especifica quantidade para que se configure tráfico, tal interpretação fica a critério do sistema de justiça criminal (desde a abordagem policial até a sentença final do juiz), promovendo uma espiral de encarceramento por tráfico daqueles que estão no alvo da seletividade das agências de controle do crime.⁵⁹⁶ Pesquisas mostram que há pouquíssimas mulheres presas por ocuparem cargos de gerência no tráfico, escancarando que a prisão é uma resposta ineficaz se o objetivo é guerrear contra as drogas, mas eficaz se é conter pessoas em situação de vulnerabilidade social.⁵⁹⁷

3 AS CONSEQUÊNCIAS DO ENCARCERAMENTO EM MASSA DE MULHERES

Tal encarceramento em massa de mulheres gera consequências práticas que merecem atenção. Dentre elas, o excesso de presas sem condenação (37,67% do total aguardavam julgamento no ano de 2017); a superlotação prisional (no ano de 2017, havia um déficit de 5.991 vagas); deficiências de assistência à saúde (24,9% das presas, no ano de 2017, estavam custodiadas em unidades que não contavam com estrutura de saúde de acordo com as normas nacionais; segundo o INFOPEN mulheres, havia, em 2016, 32 ginecologistas em atividade em todo o sistema prisional brasileiro);⁵⁹⁸ o aumento do risco de contágio de doenças infectocontagiosas como sífilis, tuberculose e hepatite; a realização de trabalhos com baixa remuneração. Sem contar que grande parte da

Prisões (BNMP): painel estatístico. Brasília, DF: CNJ, 2025).

595 BRASIL. Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 2006.

596 BRASIL. Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 2006.

597 ANGOTTI, Bruna. O encarceramento feminino como ampliação da violação de direitos. **Le Monde Diplomatique**, 7 dez. 2015.

598 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **INFOPEN**

Mulheres: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília, DF: DEPEN 2018.



população prisional feminina é jovem – 47,33% das presas tinham entre 18 e 29 anos no ano de 2017 – que está, portanto, em idade reprodutiva e de inserção no mercado de trabalho. Salta os olhos, ainda, o fato de aproximadamente 74% delas serem mães.⁵⁹⁹

A maternidade na prisão é um tema crucial quando se pensa aprisionamento feminino. Grande parte dessas mulheres é mãe, e a prisão acaba por gerar consequências graves, como a perda do poder familiar sobre os filhos, a destinação das crianças para abrigos (em casos de ausência de família expandida), o rompimento de laços de afeto e convivência familiar, a sobrecarga de trabalho para outras mulheres que passam a cuidar dos filhos de suas filhas, irmãs, sobrinhas, netas ou noras presas. Considerando o papel de cuidado da prole socialmente designado às mulheres, não gera surpresa essas consequências e os seus efeitos dentro e fora das grades das prisões. Além disso, a maioria das mulheres que dá à luz em situação carcerária entrou grávida no sistema, vivenciando, portanto, a gestação na prisão. Desse modo, a gestação em situação de cárcere é outra questão relevante quando em pauta o aprisionamento de mulheres.

Olhar para a legislação e a prática de tribunais é uma maneira de refletir sobre avanços e recuos acerca de determinada temática, uma vez que a lei e, por vezes, decisões cristalizam como em determinado momento se convencionou lidar com a questão em pauta.

4 TRANSIÇÃO JUSTA E O CÁRCERE DE MULHERES

O entendimento por transição justa foi criado no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para assegurar que as transformações econômicas e ambientais decorrentes da descarbonização e da modernização tecnológica ocorram “de maneira justa para todos os trabalhadores e comunidades afetadas”,⁶⁰⁰ trata-se de um conceito que tem as políticas de sustentabilidade como uma necessidade de criação e posterior incorporação, com base nos princípios de proteção social, inclusão e equidade, objetivando não reproduzir desigualdades históricas.

599 É importante pontuar que dados específicos sobre as mulheres encarceradas no Brasil foram levantados pelo Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça, somente até o ano de 2017. A partir de 2018, são fornecidos dados gerais que distinguem, apenas, o número de presos por gênero. Dessa forma, para falarmos das especificidades do aprisionamento feminino, utilizamos os dados disponíveis no INFOPEN Mulheres de junho 2017 (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Projeto BRA 34/2018**: produto 5º relatório temático sobre as mulheres privadas de liberdade, considerando dados do produto 01, 02, 03 e 04. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019)

600 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Diretrizes para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos**. Genebra: OIT, 2015. p. 3.

É justamente por essa razão que o conceito de transição justa não se restringe apenas a um eixo de ação ambiental, mas também às questões relacionadas à ética de justiça distributiva e social. Tendo em vista essa perspectiva, o presente estudo se utiliza deste entendimento para analisá-lo juntamente a problemática das mulheres encarceradas, visando refletir quais contribuições podem ser relevantes e efetivas nesse aspecto.

Conforme tratado, as mulheres que se encontram em situação de cárcere no país são, em sua maioria, negras, pobres, com baixa escolaridade e responsáveis pelo cuidado familiar,⁶⁰¹ devendo ser levado em conta que tal fato, para além das questões de gênero, em muito tem a ver com a seletividade penal brasileira, que incide sobre os mais vulneráveis e racializados, a demonstrar que o encarceramento é também expressão de desigualdades estruturais. Além disso, a relação da população negra com a criminalidade interliga diretamente essas pessoas, homens e mulheres, como vítimas de violações diversas, tal qual o racismo.

Nesse aspecto, a transição justa oferece perspectiva crítica possível de unir a justiça ambiental e a justiça social em torno das experiências dessas mulheres, uma vez que as prisões brasileiras, além de serem espaços de privação de liberdade, configuram ambientes de violação de direitos ambientais em razão de se tratar de fatores agravados pela crise climática: a) superlotação; b) falta de ventilação; c) escassez de água potável; d) saneamento precário e e) exposição a calor extremo.

Conforme relatório das Nações Unidas, “os impactos das mudanças climáticas intensificam desigualdades existentes, atingindo de modo desproporcional as mulheres e as populações marginalizadas”⁶⁰² Além disso, imprescindível considerar que:

A transição justa não é apenas sobre economia ou tecnologia. É sobre pessoas – trabalhadores e trabalhadoras que estão no centro de todas as políticas. Precisamos garantir emprego decente, proteção social e oportunidades de formação para que todos possam se adaptar a essa nova economia sustentável (grifo das autoras) – Fala do ministro do Trabalho e Emprego Luiz Marinho, em outubro de 2025, no Seminário Pré-COP30: Promovendo Trabalho Decente e Transição Justa, realizado no auditório do Instituto Rio Branco, em Brasília/DF.⁶⁰³

601 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Mulheres** (INFOPEN Mulheres). Brasília, DF: DEPEN, 2023.

602 ONU MULHERES. **Igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental: relatório temático**. Nova York: ONU Mulheres, 2021. p. 18.

603 MARINHO, Luiz. “**Transição justa é sobre pessoas, não apenas economia ou tecnologia**”, afirma Luiz Marinho em seminário pré-COP30. Ministério do Trabalho e Emprego, out. 2025.

Desta forma, incluir a dimensão prisional nas políticas climáticas é condição para uma transição verdadeiramente inclusiva e interseccional, sendo possível realizá-las de diversas formas, a iniciar do ponto de vista da também já referida ressocialização.

Uma vez que a transição justa propõe a criação de empregos verdes, dignos e sustentáveis, assim como a requalificação profissional de grupos vulneráveis, tal tema cabe perfeitamente em discussão no que diz respeito ao sistema prisional feminino, pois, ao unir ambas as questões, se faz necessário desenvolver capacitação específica para essas mulheres, o que se recomenda envolver economia solidária e ecológica.

A exemplo, atividades como reciclagem, hortas agroecológicas, artesanato sustentável ou tecnologias sociais, nada absurdamente apavorante, do ponto de visto orçamentário, mas que implicaria positivamente na vida de muitas mulheres, por meio de implementação de políticas de trabalho que correspondam ao que se pretende de uma transição justa, permitindo se falar sobre distribuição de renda verde e igualitária, ainda que em espaços de cárcere. Assim, políticas de reinserção laboral orientadas pela sustentabilidade podem fortalecer a autonomia econômica das egressas e reduzir índices de reincidência.

A abordagem interseccional, conforme propõe Crenshaw,⁶⁰⁴ é fundamental para compreender a sobreposição de vulnerabilidades que atingem diariamente as mulheres em situação de cárcere. É urgente reconhecer que raça, gênero e classe operam respectivamente na produção de exclusões e, no que se refere as mulheres encarceradas, pode-se afirmar que estas são um dos grupos mais invisibilizados na formulação de políticas ambientais e de justiça climática.

Incorporar suas realidades à pauta da transição justa significa expandir o próprio conceito de justiça, deslocando-o da esfera exclusivamente ambiental para a esfera socioambiental e de direitos humanos.

Uma transição justa para as mulheres no cárcere implica não apenas reformas estruturais nas condições de encarceramento, mas também novas estratégias de reinserção social e econômica, fundadas em princípios de sustentabilidade, cuidado e equidade.

Para além de “não poder haver sustentabilidade ambiental sem justiça social”,⁶⁰⁵ não pode haver justiça social sem incluir as mulheres privadas de liberdade no que tange as transformações sustentáveis.

604 CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

605 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Diretrizes para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos*. Genebra: OIT, 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo busca analisar a atual questão das mulheres privadas de liberdade no Brasil sob perspectiva de gênero, em aspecto interseccional, sob a ótica das lentes da transição justa, que é um conceito que visa garantir que processos de transformação socioeconômica e ambiental ocorram com equidade e inclusão.

O sistema prisional brasileiro é destacado nesta ocasião como concebido segundo uma lógica masculina, desconsiderando as especificidades das mulheres e reforçando padrões de domesticidade e submissão, conforme demonstram estudos de Bruna Angotti e Michel Foucault.

O estudo buscou demonstrar, ainda, através de fontes secundárias, que entre 2000 e 2019, o número de mulheres presas cresceu 674%, sendo a maioria negras, pobres, com baixa escolaridade e mães, o que evidencia a seletividade penal e as desigualdades estruturais.

Além disso, a pesquisa enfatiza as violações de direitos enfrentadas por mulheres gestantes e mães no cárcere, a insuficiência de políticas públicas adequadas e a precariedade das condições de saúde, higiene e assistência – aspectos agravados pela superlotação e pela ausência de infraestrutura mínima nas prisões.

Ao relacionar e refletir essas questões ao tema da transição justa, o capítulo propõe que políticas de sustentabilidade e de justiça ambiental incorporem também a dimensão prisional, reconhecendo que as mulheres encarceradas são afetadas de forma desproporcional pelas mudanças climáticas e pela exclusão social e, para fazê-lo, defende-se a criação de programas de capacitação e reinserção laboral sustentáveis, como hortas agroecológicas, reciclagem e artesanato ecológico, que promovam autonomia econômica e reduzam a reincidência penal.

Por fim, o estudo conclui que é que não é possível alcançar justiça social ou sustentabilidade ambiental sem incluir as mulheres privadas de liberdade nos processos de transformação justa, de modo que se faz urgente defender uma abordagem integrada de justiça social, ambiental e de gênero como base para políticas públicas mais equitativas e emancipadoras.

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, Bruna. **Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus: O surgimento dos presídios femininos no Brasil**. 2. ed. San Miguel de



Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán; Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018.

ANGOTTI, Bruna. O encarceramento feminino como ampliação da violação de direitos. **Le Monde Diplomatique**, 7 dez. 2015. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-encarceramento-feminino-como-ampliacao-da-violacao-de-direitos/>. Acesso em: 20 out. 2020.

BARBOSA, Rafael. **Seis meses após decisão do STF, 74 mulheres gestantes ou com filho de até 12 anos continuam presas no RN**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2018/07/25/seis-meses-apos-decisao-do-stf-74-mulheres-gestantes-ou-com-filhos-de-ate-12-anos-continuam-presas-no-rn.ghtml>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BORGES, Juliana. **O que é encarceramento em massa?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ANGOTTI, Bruna. Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, [s. l.], v. 12, n. 22, p. 229-239, 2015. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/16_SUR-22_PORTUGUES_ANA-GABRIELA-MENDES-BRAGA_BRUNA-ANGOTTI.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição Brasileira (1988)]. **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: 26 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP)**: painel estatístico. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>. Acesso em: 1 mar. 2026

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11343.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Mulheres (INFOPEN Mulheres)**. Brasília, DF: DEPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/infopen-mulheres/relatorio-infopen-mulheres-2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **INFOPEN Mulheres: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: DEPEN 2018. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2019**. Brasília, DF: DEPEN, 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTlkZGJjODQtNmJlMiooOTJhLWFlMDktNzRlNmFkNTMoMWI3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQoNGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Projeto BRA 34/2018**: produto 5º relatório temático sobre as mulheres privadas de liberdade, considerando dados do produto 01, 02, 03 e 04. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/copy_of_Infopenmulheresjunho2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)**: junho de 2014. Brasília, DF: DEPEN, 2015. Disponível em: <https://estaticog1.globo.com/2015/06/23/relatorio-do-infopen-junho-2014.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2026.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 3 mar. 2026

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2026.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRAGOSO, Nathalie *et al.* Filhos e algemas nos Braços: o enfrentamento do encarceramento feminino & suas graves consequências sociais. In: INSTITUTO ALANA e COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. **Pela Liberdade**: a história do Habeas Corpus Coletivo para mães e crianças. São Paulo: Instituto Alana, 2019. p. 10-19. Disponível em: <https://prioridad//eabsoluta.org.br/biblioteca/pela-liberdade-a-historia-do-habeas-corpor-coletivo-para-maes-e-criancas-2/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

LEAL, Maria do Carmo *et al.* Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p. 2061-2070, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/PpqmzBJWf5KMTfzT37nt5Bk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jan. 2026.

LIMA, Raquel da Cruz; FONSECA, Anderson Lobo da; BRAGA, Felipe Eduardo Lázaro. **O silêncio eloquente sobre as mulheres no INFOPEN**. Rede Justiça Criminal, 15 jan. 2016. Disponível em: <https://redejusticacriminal.org/pt/portfolio/o-silencio-eloquente-sobre-as-mulheres-no-infopen>. Acesso em: 31 jan. 2026.

MARINHO, Luiz. **“Transição justa é sobre pessoas, não apenas economia ou tecnologia”, afirma Luiz Marinho em seminário pré-COP30**. Ministério do Trabalho e Emprego, out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/outubro/201ctransicao-justa-e-sobre-pessoas-nao- apenas-economia-ou-tecnologia201d-afirma-luiz-marinho-em-seminario-pre-cop30>. Acesso em: 27 jan. 2026.

ONU MULHERES. **Igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental:** relatório temático. Nova York: ONU Mulheres, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Diretrizes para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos.** Genebra: OIT, 2015. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.





REFLEXÕES SOBRE A NÃO DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTIMICA COMO DIREITO HUMANO EMERGENTE E FUNDAMENTO DAS TRANSIÇÕES JUSTAS NA IBERO-AMÉRICA

Carolina Postigo Silva⁶⁰⁶

Resumo: Este capítulo tem como objetivo demonstrar que a não discriminação algorítmica deve ser reconhecida como um direito humano emergente e essencial para garantir uma transição digital justa, analisando os avanços regulatórios nos países da Iberoamérica. A justificativa baseia-se a partir das crescentes evidências de discriminação algorítmica que revelam como a Inteligência Artificial desafia os modelos tradicionais de proteção da igualdade, perpetuando vieses e discriminações. Adota-se a metodologia qualitativa, com abordagem teórico-jurídica e raciocínio dedutivo, por meio da análise documental de normas e jurídico-comparada de legislações nos países ibero-americanos, além de examinar casos concretos de vieses algorítmicos. Como contribuição científica, o estudo propõe diretrizes para uma governança ética, transparente e cooperativa da IA, que impeça a formação de “paraísos regulatórios”. Os resultados propositivos sugerem medidas inovadoras e diretrizes visando garantir que o avanço tecnológico promova a dignidade humana e a justiça social. Conclui-se que a não discriminação algorítmica é um direito fundamental para transições digitais equitativas, demandando transparência, responsabilidade e cooperação global na governança da IA, de modo que o progresso tecnológico esteja alinhado aos princípios de igualdade e dignidade.

606 Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Pontificia Universidad Católica Argentina. Mestra em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA). Especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Advogada.

INTRODUÇÃO: ALGORITIMOS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Compreender a origem da Inteligência Artificial impõe revisitar a história, que inicia com o matemático e cientista da computação Alan Turing tornou-se uma das figuras mais importantes na concepção da IA introduzindo um conceito a partir da denominada “Máquina de Turing”, um modelo teórico que descreve como uma máquina poderia executar qualquer operação lógica ou matemática se programada com instruções adequadas.

A partir do artigo *Computing Machinery and Intelligence*, no qual propôs a pergunta: “As máquinas podem pensar?” surgiu o Teste de Turing, um experimento que avaliava a capacidade de uma máquina em imitar o comportamento humano de forma indistinguível. Se um interlocutor não conseguir diferenciar se está conversando com um humano ou com uma máquina, pode-se considerar que a máquina demonstra uma forma de inteligência.

Posteriormente em 1956, John McCarthy cunharia o termo “Inteligência Artificial” durante a histórica Conferência de *Dartmouth*, que marcou o início formal das pesquisas em IA e foi o criador da linguagem de programação LISP, a qual seria relevante no desenvolvimento de sistemas de IA, especialmente em projetos de aprendizado de máquina e manipulação simbólica.

Nesse contexto, compreender as aplicações práticas da Inteligência Artificial é essencial para identificar como ela se manifesta, conforme leciona Tacca e Rocha:

Para melhor ilustrar, as áreas de aplicação das IAs dividem-se em três: Dentre as áreas de aplicação da IA, o Machine Learning certamente é a mais utilizada. Permite o desenvolvimento de sistemas com habilidades para aprender e aprimorar conhecimentos através de experiências sem que tenham sido programados para tal finalidade. Isso significa os sistemas são capacitados para detectar e entender e aprender com os dados que analisa. Já a tecnologia que move a *Natural Language Processing* possibilita que os computadores possam analisar, entender e concluir com base na fala. Em sendo assim, as traduções, análises de sentimentos, dentre outras, são o espectro de suas aplicações. Por fim, o Deep Learning encontra-se num nível mais sofisticado. Sua capacidade engloba a percepção e a assimilação de múltiplos e complexos comportamentos e padrões. De forma intuitiva, o sistema descobre táticas para solução dos problemas que talvez o talento humano tenha

levado muito tempo para perfeiçoar. A partir dessa percepção, o sistema está apto a apresentar resultados para inúmeras tarefas, inclusive as relacionadas ao direito, assemelhando-se com extrema precisão com aquelas tarefas desempenhadas pelos seres humanos.⁶⁰⁷

Em complemento à visão histórica e técnica, a compreensão conceitual da IA permanece em constante evolução e debate interdisciplinar, o que reforça sua natureza dinâmica e multifacetada, que segundo Perez não possui uma definição única:

A inteligência artificial é uma disciplina científica que abrange um amplo espectro de técnicas: aprendizado de máquina (aprendizado profundo, aprendizado por reforço), planejamento, programação, representação ou robótica. [...] Não existe um conceito unívoco de inteligência artificial. As condições científicas e tecnológicas mudam rapidamente, razão pela qual é necessário recorrer aos diversos instrumentos do direito comparado para aproximar as diferentes perspectivas sobre esse mecanismo.⁶⁰⁸

Para compreender como a Inteligência Artificial processa informações e gera resultados, é importante conhecer como funcionam os algoritmos que a sustentam:

Para que um algoritmo funcione corretamente, ele precisa ser criado com clareza e precisão, de modo que as instruções possam ser seguidas de forma coerente e sem ambiguidades. Além disso, os algoritmos precisam ser testados e validados para garantir que produzam os resultados desejados em todas as situações previstas. Os algoritmos podem ser escritos em diferentes linguagens de programação, como Python, Java, C++ etc., e são executados por programas de *compiler* (que traduz a linguagem da programação para a linguagem binária do processador) e pelo processador do PC. Quando um algoritmo é executado, ele processa as informações de entrada de acordo com as instruções fornecidas

607 TACCA, Adriano; ROCHA, Leonel Severo. Inteligência Artificial: Reflexos no sistema do direito. *Nomos*, [s. l.], v. 38, n. 2, p. 53-68, jul./dez. 2018.

608 PÉREZ ÁLVAREZ, Matilde. *El principio de precaución y los riesgos del desarrollo*: la incertidumbre científica y la toma de decisiones jurídicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Derecho, 2024. p. 54 (tradução nossa).

(inputs) e produz as saídas-resultados (outputs ou outcomes) desejadas; ou indesejadas.⁶⁰⁹

Mesmo sendo capazes de processar grandes volumes de informação, os algoritmos não são infalíveis:

Embora algoritmos não possam fornecer respostas precisas a todas as questões, eles podem analisar os dados fornecidos (inputs) e oferecer “palpites” coerentes. Quanto maior a quantidade e qualidade dos dados disponibilizados ao algoritmo, maior a chance de o resultado estar próximo do real.⁶¹⁰

Entretanto, a crescente complexidade dos algoritmos modernos também impõe desafios à sua transparência e auditabilidade, tornando sua lógica interna cada vez mais difícil de compreender até mesmo por especialistas.

Assim, os algoritmos representam o cerne da Inteligência Artificial, funcionando como estruturas lógicas que convertem dados em decisões automatizadas. Contudo, à medida que tais sistemas se tornam mais sofisticados e autônomos, também se tornam mais opacos, o que suscita questões éticas, jurídicas e sociais sobre responsabilidade, transparência e controle humano. A incapacidade de compreender integralmente como um algoritmo chega a determinado resultado evidencia a necessidade de regulação e reflexão crítica sobre o uso dessas tecnologias, sobretudo quando aplicadas em contextos sensíveis, como a Administração Pública, o mercado de trabalho e o sistema de justiça.

Compreendida a base técnica e conceitual da Inteligência Artificial, passa-se agora à análise dos vieses que comprometem sua neutralidade e equidade.

2 VIESES DISCRIMINATÓRIOS NOS ALGORITMOS DE IA

A respeito da IA, um dos maiores desafios consiste na identificação dos vieses discriminatórios presentes nos algoritmos conduzindo a julgamentos parciais e/ou desiguais, gerando percepções e/ou decisões de maneira injusta, que prejudicam determinados grupos.

609 LEAL, Monica Clarissa Hennig; PAULO, Lucas Moreschi. Algoritmos discriminatórios e jurisdição constitucional: os riscos jurídicos e sociais do impacto dos vieses nas plataformas de inteligência artificial de amplo acesso. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 165-187, 2023.

610 MENDES, Laura Schertel Ferreira; MATTIUZZO, Marcela. O ônus da prova na discriminação algorítmica. *Revista de Direito Público*, Brasília, DF, v. 16, n. 88, p. 139-160, jul./ago. 2019.

A busca pela neutralidade do algoritmo é uma das formas de garantir o direito de não discriminação dos cidadãos e o tratamento justo, neste sentido aborda Olivier:

No contexto da inteligência artificial, o conceito de não discriminação é essencial para garantir que os sistemas de IA não discriminem com base em características protegidas, como raça, gênero, etnia, religião, orientação sexual, idade, deficiência ou outras características pessoais. Isso significa que os algoritmos devem ser desenvolvidos e aplicados de forma a evitar vieses e discriminações, assegurando que todas as pessoas sejam tratadas de maneira justa e imparcial.⁶¹¹

Nesta perspectiva, reconhecendo que a imparcialidade da inteligência artificial depende diretamente do modo como é concebida, Olivier apresenta a seguinte observação:

Para que a IA opere de maneira imparcial, é essencial que os algoritmos sejam projetados para evitar vieses e discriminações, garantindo que as decisões sejam baseadas exclusivamente em métricas relevantes, sem influências de preconceitos humanos.⁶¹²

Nesse sentido, garantir que os algoritmos operem de forma equitativa é um requisito fundamental para a concretização do direito de não discriminação e da igualdade no uso de IA.

Segundo Leal e Paulo, a programação baseada em dados do passado faz com que os algoritmos perpetuem estereótipos e desigualdades sociais:

São programados com base em dados (sempre do passado), que frequentemente foram influenciados por fatores sociais, culturais ou outros tipos de contexto que podem ser mal interpretados pela máquina e resultar na perpetuação de estereótipos.⁶¹³

611 OLIVIER, André. (Des)igualdade, viés e discriminação algorítmica: os direitos humanos entre equidade, imparcialidade e não discriminação. In: HUPFFER, Haide Maria *et al.* (org.). **Discriminação algorítmica, inteligência artificial, hipervigilância digital e tomada de decisão automatizada**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2024. *E-book*. p. 159-182.

612 OLIVIER, André. (Des)igualdade, viés e discriminação algorítmica: os direitos humanos entre equidade, imparcialidade e não discriminação. In: HUPFFER, Haide Maria *et al.* (org.). **Discriminação algorítmica, inteligência artificial, hipervigilância digital e tomada de decisão automatizada**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2024. *E-book*. p. 159-182.

613 LEAL, Monica Clarissa Hennig; PAULO, Lucas Moreschi. Algoritmos discriminatórios e jurisdição

Os vieses discriminatórios podem emergir durante o desenvolvimento do sistema de IA sendo possível que aprendam padrões a partir dos dados que lhes são fornecidos, especialmente a partir de um viés humano, a exemplo dos seus desenvolvedores, o que ocasiona na perpetuação e amplificação de discriminações existentes na sociedade.

Deste modo, a gênese de um algoritmo enviesado muitas vezes surge no próprio processo do ciclo de desenvolvimento tecnológico, podendo iniciar-se na primeira linha de código escrito, podendo ser inserido em diversas etapas: a) Falha na formulação do problema; b) Coleta de dados que representa um reflexo da história da sociedade; c) Representatividade de uma equipe de desenvolvedores que desenha o algoritmo; d) Durante a modelagem e treinamento do algoritmo; e) Fase de validação e teste; ou f) Durante a fase de implementação.

Outra questão conexa com os vieses discriminatórios trata-se das “caixas pretas” na Inteligência Artificial representando a opacidade dos processos decisórios realizados por sistemas algorítmicos, especialmente aqueles baseados em aprendizado de máquina e redes neurais profundas. Sobre o termo, leciona Caparrós:

Trata-se de um termo que busca destacar a opacidade inerente aos modelos de aprendizado de máquina, a qual pode dificultar a compreensão de como se chega a um resultado específico a partir dos dados de entrada, mesmo para profissionais experientes em ciências da computação.⁶¹⁴

Ou seja, trata-se de uma de invisibilidade técnica e cognitiva que impede a plena compreensão dos critérios usados pelo sistema para chegar a um determinado resultado, violando direitos fundamentais à explicação e à transparência algorítmica.

Por tais razões, os vieses algorítmicos não configuram meros erros de programação, mas um espelho das desigualdades estruturais e históricas. O enfrentamento desses desafios é condição indispensável para que a inteligência artificial se consolide como instrumento de promoção dos direitos humanos, e não como veículo de reprodução das exclusões sociais históricas.

constitucional: os riscos jurídicos e sociais do impacto dos vieses nas plataformas de inteligência artificial de amplo acesso. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 165-187, 2023. p. 169.

614 SÁNCHEZ CAPARRÓS, Mariana. **Inteligencia artificial y discriminación**: evaluación de la idoneidad de los estándares constitucionales de igualdad y no discriminación frente a los impactos de la Inteligencia Artificial. Prólogo de Horacio R. Granero. Buenos Aires: Albremática, 2025. *E-book*. p. 58 (tradução nossa).

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-JURÍDICA DO CONCEITO DE DISCRIMINAÇÃO

A legislação brasileira alicerçou o princípio da não discriminação na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), por meio do art. 3º, inciso IV, *in verbis*: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.⁶¹⁵

E o princípio da isonomia ou igualdade é fundado no art. 5º da CRFB/88, abaixo:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, nos termos seguintes: [...].⁶¹⁶

Deste modo, a discriminação viola diretamente o princípio da isonomia, manifestando-se no ato de exclusão, distinção, restrição ou preferência fundada em um critério injustificado, de modo a afetar, preterir ou até mesmo prejudicar o reconhecimento em igualdade de condições de direitos e liberdades fundamentais de um cidadão. Sendo assim, uma vez caracterizado o tratamento desigual e injustificado estaremos diante de uma discriminação.

Aliás a discriminação fere o próprio princípio da dignidade da pessoa humana, o qual trata-se de um dos fundamentos da República brasileira, previsto no artigo 1º, inciso III, da CRFB/88.⁶¹⁷

No âmbito internacional, a proibição da discriminação é fundada na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948, que aduz:

Artigo II

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, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou

615 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

616 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

617 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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.⁶¹⁸

Corroborando tem-se ainda, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi incorporado ao ordenamento jurídico pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992⁶¹⁹ e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica),⁶²⁰ os quais estabelecem que todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação.

Atribui-se alguns conceitos acerca do ato discriminação, classificando-a como direta ou indireta, sendo considerada como discriminação direta aquela que contém em si o *animus*, ou seja, a intenção de discriminar. E a discriminação indireta quando a diferença de tratamento aparece de forma indireta, dissimulada, desprovida de fator de intencionalidade, cujos efeitos advêm de práticas ou políticas aparentemente neutras, mas que redundam em atos discriminatórios.⁶²¹

Em síntese, o princípio da não discriminação constitui tornou-se uma das pedras fundamentais do Estado Democrático de Direito, servindo como instrumento de concretização da dignidade humana e da justiça social. Assim, o enfrentamento da discriminação representa não apenas um dever jurídico, mas um imperativo ético e civilizatório na consolidação de sociedades mais justas e inclusivas.

3.1 Discriminação algorítmica

O cerne da problemática da discriminação algorítmica nasce enraizado nos preconceitos humanos que historicamente moldaram as estruturas sociais. Se antes tais preconceitos eram manifestos em atitudes, falas e decisões diretas, hoje testemunhamos a possibilidade de discriminação por meio de códigos e algoritmos. Nesse sentido, ensinam Leal e Paulo:

618 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Paris: ONU, 1948.

619 BRASIL. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1992.

620 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José: OEA, 1969.

621 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Todas as formas de discriminação são uma forma de violência**. Brasília, DF: TCU, 2018. (Série TCU sem Barreiras, n. 76).



A nova forma de discriminação, que na verdade é apenas uma roupagem automatizada dos próprios estigmas humanos ainda presentes, está renovando tratamentos explícitos que já deveriam ter sido erradicados, o que passa também por um distanciamento existente entre a ponta de criação das programações e os usuários, que em regra se dão na origem destas Big Techs e outras empresas de tecnologias do meio norte do mundo.⁶²²

Os crescentes debates sobre discriminação algorítmica serviram, em verdade, para revelar como as desigualdades de gênero, raça etc. se mostram e se perpetuam de forma quase “inconsciente” nos vieses comportamentais da sociedade.⁶²³

Mendes e Miatuzzo elencam quatro tipos principais de discriminação algorítmica, compreendendo: 1) Discriminação por erro estatístico descrevendo como quando há erros cometidos por engenheiros ou cientistas de dados na construção do algoritmo, a exemplo de erros na coleta ou codificação dos dados; 2) Discriminação por generalização conceituando como um algoritmo estatisticamente correto, o qual poderá classificar incorretamente indivíduos que não se enquadram no padrão médio de um grupo, ou seja, falha na natureza probabilística dos modelos, que generalizam comportamentos e ignoram exceções; 3) Discriminação pelo uso de informações sensíveis como exemplo de um algoritmo que utiliza dados protegidos por lei, ou seja, mesmo que o resultado seja estatisticamente coerente, ele é discriminatório por violar direitos e reforçar estigmas históricos; e 4) Discriminação limitadora do exercício de direitos apresenta-se quando o uso de determinados dados pelo algoritmo interfere indevidamente no acesso ou exercício de um direito, como crédito, educação ou saúde.⁶²⁴

Nesse cenário da sociedade moderna, emerge a discriminação algorítmica, fenômeno que projeta as mesmas lógicas excludentes do mundo social para o ambiente digital, desafiando os princípios clássicos de igualdade e não discriminação diante da atuação de sistemas de inteligência artificial.

622 LEAL, Monica Clarissa Hennig; PAULO, Lucas Moreschi. Algoritmos discriminatórios e jurisdição constitucional: os riscos jurídicos e sociais do impacto dos vieses nas plataformas de inteligência artificial de amplo acesso. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 165-187, 2023. p. 182.

623 MUSSE, Ana Paula C. L. *et al.* Gênero e discriminação algorítmica: o papel da governança corporativa para mitigar vieses comportamentais em inteligência artificial. *Revista Internet & Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 37-59, 2022.

624 MENDES, Laura Schertel Ferreira; MATTIUZZO, Marcela. O ônus da prova na discriminação algorítmica. *Revista de Direito Público*, Brasília, DF, v. 16, n. 88, p. 139-160, jul./ago. 2019. p. 51-53.

No contexto da inteligência artificial, o conceito de não discriminação é essencial para garantir que os sistemas de IA não discriminem com base em características protegidas, como raça, gênero, etnia, religião, orientação sexual, idade, deficiência ou outras características pessoais.⁶²⁵

Adverte Viana que a discriminação algorítmica é complexa visto que reside justamente na sua natureza sutil e muitas vezes imperceptível:

Um dos principais desafios da discriminação algorítmica é que ela, muitas vezes, é invisível e difícil de detectar. Os algoritmos são frequentemente tratados como objetivos e imparciais, mas na realidade são desenvolvidos por pessoas e podem refletir os preconceitos e estereótipos dessas pessoas. Além disso, os algoritmos muitas vezes são treinados em bancos de dados que já contêm preconceitos e desigualdades, o que pode perpetuar essas desigualdades e reforçar a discriminação.⁶²⁶

Observa-se que simples aplicação dos conceitos tradicionais de discriminação e que se encontram atualmente regulados se mostram insuficientes diante de sistemas opacos que tomam decisões em escala massiva. O desafio global consiste na capacidade de identificar e provar o dano discriminatório causado por um algoritmo e de construir um arcabouço regulatório que promova a transparência, justiça social e a responsabilização desde a fase de concepção dos sistemas de inteligência artificial.

A discriminação algorítmica, portanto, representa uma das prioridades no uso de IA, pois desloca para o plano tecnológico práticas discriminatórias que antes se restringiam ao espaço humano. Sua identificação e mitigação exigem um olhar interdisciplinar, envolvendo ética, direito, tecnologia e políticas públicas, a fim de garantir que o progresso técnico não perpetue injustiças sociais. Assim, a efetivação dos direitos à igualdade e não discriminação demandam a criação de mecanismos regulatórios e de transparência algorítmica que assegurem auditar, responsabilizar e corrigir esses sistemas, garantindo que a inovação tecnológica preserve o princípio da dignidade humana como parâmetro central na governança da inteligência artificial para todos os cidadãos.

625 OLIVIER, André. (Des)igualdade, viés e discriminação algorítmica: os direitos humanos entre equidade, imparcialidade e não discriminação. In: HUPFFER, Haide Maria *et al.* (org.). **Discriminação algorítmica, inteligência artificial, hipervigilância digital e tomada de decisão automatizada**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2024. *E-book*. p. 159-182. p. 175.

626 VIANA, Guilherme Manoel de Lima. Desigualdade na era digital: como a discriminação algorítmica afeta os transexuais. **Inova Jur**, Frutal, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2023.

3.1.1 Evidências globais de discriminação algorítmica

As últimas décadas evidenciam que a tecnologia pode refletir desigualdades sociais, raciais e de gênero, como demonstra-se em casos documentados globalmente de discriminação algorítmica.

No ano de 2009, Jocelyn Wang ao usar uma câmera Nikon Coolpix S630, a percebeu que ao sorrir, o *software* da câmera produzia um alerta: “Alguém piscou?”.⁶²⁷ Apesar da Nikon ser uma marca japonesa este incidente ganhou notoriedade com a publicação de um artigo no ano seguinte pela revista *Time* examinando o caso e questionando se câmeras com detecção facial poderiam ser “racistas”.⁶²⁸

Ainda no ano de 2009, Desi Cryer e sua colega Wanda protagonizaram um vídeo no YouTube⁶²⁹ demonstrando que o *software* de reconhecimento facial (face tracking) de um computador HP MediaSmart não reconhecia e tampouco rastreava a pessoa negra (Desi) mas identifica e rastreia facilmente a pessoa branca (Wanda).⁶³⁰

No ano de 2015, o aplicativo Google Photos que etiqueta as fotos dos usuários, por meio de *software* de inteligência artificial, houve por rotular um casal de pessoas negras como “gorilas”, evidenciando a presente de vieses racistas no algoritmo.⁶³¹

No ano de 2016, o robô Tay da Microsoft desenhado para interagir com a personalidade de adolescente objetivando conversas divertidas, ao ser instigada por usuários do Twitter reproduziu resposta racistas, declarando suporte ao genocídio e demonstrou apoio à causa dos supremacistas brancos.⁶³²

No ano de 2017, o FaceApp programa com tecnologia de IA lançou filtros que permitiam que o usuário editasse sua imagem para se encaixar em uma das 4 (quatro) categorias: caucasiano, asiático, indiano ou negro. Estes filtros foram considerados equivalente a uma espécie de *blackface* digital, o que resultou na remoção dos filtros naquela mesma data.⁶³³

Ocorrido também no ano de 2018, tem-se o caso da Amazon, que verificou que seu novo mecanismo de recrutamento não estava classificando candidatos para empregos de desenvolvedor de software e outros cargos técnicos de forma neutra em termos de gênero, penalizando currículos que incluíam a palavra “feminino” e rebaixou a nota de formandos de duas faculdades exclusivamente

627 SHANE, Tommy Shaffer. Did someone blink? **AI Trouble**, 4 set. 2022.

628 S. H. Are face-detection cameras racist? **Time**, 2010.

629 WZAMEN01. **HP computers are racist**. YouTube, 10 dez. 2009. Canal: WZAMEN01. 1 vídeo [2m15s].

630 HP NOTEBOOKS racist? **Wired**, 21 dez. 2009.

631 GOOGLE Photos etiqueta como ‘gorilas’ a dos personas negras. **CNN en Español**, 1 jul. 2015.

632 EXPOSTO à internet, robô da Microsoft vira ‘racista’ em 1 dia. **Veja**, 24 mar. 2016.

633 HERN, Alex. FaceApp forced to pull ‘racist’ filters digital blackface. **The Guardian**, 10 ago. 2017.

femininas, segundo a empresa, foi editado os programas para torná-los neutros em relação a esses termos específicos.⁶³⁴

Cita-se ainda que no mesmo ano de 2018, Joy Buolamwini, cientista e pesquisadora do Massachusetts Institute of Technology (MIT) apresentou no documentário Coded Bias da Netflix relatou que ao realizar uma tarefa no MIT Media Lab, ao realizar pesquisas no MIT Media Lab, e posicionar rostos em frente a uma tela com dispositivo de captação de imagem por Inteligência Artificial, detectou um problema neste sistema de reconhecimento facial, consistente na falha frequente na análise de rostos, interferindo diretamente nos resultados, atribuindo a falha aos aspectos étnico-raciais, uma vez que ao colocar uma máscara branca o sistema reconhecia.⁶³⁵

No ano de 2019, Joshua Bada, homem negro, tentou renovar seu passaporte on-line e teve sua imagem sinalizada por um verificador de fotos automatizado a seguinte mensagem “Parece que sua boca está aberta”. Questionado pelo sistema se ele queria enviar a foto mesmo assim, Joshua disse que foi forçado a explicar a situação em uma caixa de comentários “Minha boca é fechada, só tenho lábios grandes”.⁶³⁶

No ano de 2021, IA do Facebook emitiu uma mensagem automática aos usuários do Facebook que assistiram recentemente a um vídeo de um tabloide britânico com homens negros perguntando se eles gostariam de “continuar vendo vídeos sobre primatas”, culminando em um pedido de desculpas pelo Facebook e a desabilitação do recurso de recomendação de tópicos por meio da IA.⁶³⁷

No mesmo ano, o TikTok foi alvo de acusação de um usuário da plataforma, Ziggi Tyler de Chicago, ao tentar atualizar sua biografia no Creator Marketplace para que pudessem atrair campanhas de justiça racial ou anúncios com talentos mais diversos, foi incluir palavras e frases como “Negro”, “Vidas Negras Importam” e “Apoio Negro” e descobriu que o aplicativo não permitia que ele as incluísse, sinalizando as palavras como “conteúdo inapropriado” e impossibilitando a publicação da nova biografia. Tal incidente ensejou no reconhecimento pelo erro, um pedido de desculpas e correção pela plataforma.⁶³⁸

Lee Luda, um *chatobot* popular da Coreia do Sul criado para imitar um estudante universitário coreano de 20 anos, foi suspenso no ano de 2021, após denúncias após usar linguagem ofensiva sobre membros da comunidade LGBT e

634 AMAZON desiste de ferramenta secreta de recrutamento que mostrou viés contra mulheres. **Época Negócios**, 10 out. 2018.

635 SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cintia Rosa Pereira de. O paradoxo dos algoritmos tóxicos em Inteligência Artificial e LGPD. **Migalhas**, 15 out. 2021.

636 BADA, Joshua. Black man told his lips are 'too big' for passport photo. **The Independent**, 18 set. 2019.

637 BROWN, Abram. TikTok's Black Creators Say They're Being Sidelined From Its New 'Creator Marketplace'. **Forbes**, 7 jul. 2021.

638 SEGAL, Edward. Facebook Apologizes For 'Embarrassing' [sic] Mistake Caused By AI. **Forbes**, 4 set. 2021..

peças com deficiência durante conversas com usuários e por fim foi removida do Facebook Messenger.⁶³⁹

Replika, um *chatbot* de companhia emocional, foi alvo de reporte de usuários que relataram que desde o ano de 2021 sofreram assédio sexual, ensejando em 2023 na análise de avaliações dos usuários na Google Play Store por pesquisadores da Faculdade de Computação e Informática da Drexel, levantando centenas de relatos de comportamentos inadequados desde flertes indesejados a tentativas de manipular usuários para que pagassem por atualizações, passando por investidas sexuais e envio de fotos explícitas não solicitadas. Esses comportamentos continuaram mesmo depois que os usuários pediram repetidamente para o *chatbot* parar.⁶⁴⁰

No ano de 2024, a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) e o International Research Centre on Artificial Intelligence (IRCAI) publicaram *Challenging Systematic Prejudices an Investigation into Bias Against Women and Girls in Large Language Models* abordando o viés de gênero presente na inteligência artificial na análise de resultados de 3 LLM acessíveis a todos e de código aberto: GPT-2 e ChatGPT, da OpenAI e Llama 2, da Meta e Microsoft. Exemplo disto, foi ao associar a mulher a uma profissão, as respostas “foram significativamente mais propensas a associá-las a papéis tradicionais como ‘lar’, ‘família’, ‘filhos’” ou até mesmo ‘empregada doméstica’, ‘cozinheira’ e ‘prostituta’”.⁶⁴¹

No ano de 2025, a xAI, de Elon Musk, no mês de maio apresentou alegações de “genocídio branco” na África do Sul em tópicos completamente alheios e em julho emitiu respostas com linguagem ofensiva, que elogiavam Adolf Hitler, teorias da conspiração adoção de retórica antissemita, ocasionando em um pedido público de desculpas pela empresa.⁶⁴²

As evidências descritas distribuídas ao longo de diferentes contextos geográficos e tecnológicos, demonstram que a discriminação algorítmica não constitui um evento isolado, mas um padrão sistêmico que desafia a ética, a transparência e a governança da inteligência artificial em escala global.

639 STAFF, Guardian. ‘Time to properly socialize’: hate speech AI *chatbot* pulled from Facebook. *The Guardian*, 14 jan. 2021.

640 NAMVARPOUR, Matt. What Happens When a Companion *Chatbot* Crosses the Line? **Drexel University**, 5 maio 2025.

641 UNESCO; INTERNATIONAL RESEARCH CENTRE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (IRCAI). **Challenging systematic prejudices**: an investigation into bias against women and girls in large language models. Paris: UNESCO; IRCAI, 2024.

642 GROK, IA de Musk, pede desculpas por postagens violentas e antissemitas. **CNN Brasil**, 12 jul. 2025.

4 ANÁLISE DA REGULAÇÃO DO DIREITO A NÃO DISCRIMINAÇÃO E O DIREITO DE IGUALDADE NO CONTEXTO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Tem-se observado que o avanço exponencial da inteligência artificial trouxe consigo a inadiável necessidade de estabelecimento de marcos jurídicos. Assim, torna-se indispensável que a normatividade acompanhe a evolução tecnológica, estabelecendo limites, responsabilidades e garantias que previnam a reprodução de desigualdades e a violação de direitos fundamentais.

A tratar da integração entre inovação tecnológica e proteção jurídica, destaca-se a lição de Ubiría:

Em suma, o desafio de integrar a inteligência artificial ao marco jurídico existente é significativo, mas não insuperável. A chave está em desenvolver um direito que se adapte às inovações tecnológicas com a devida proteção dos direitos. A função preventiva deve, portanto, prevalecer para assegurar que os avanços tecnológicos não se traduzam em prejuízos para a sociedade.⁶⁴³

Diante desse cenário, propõe-se analisar como diferentes países ibero-americanos vêm regulando a IA sob a ótica do princípio da não discriminação e da proteção da igualdade. Busca-se compreender como as Constituições, legislações infraconstitucionais e estratégias nacionais de IA têm incorporado preocupações éticas e jurídicas, delineando um panorama comparado que evidencia os avanços e lacunas existentes na região.

4.1 Análise no âmbito brasileiro

No Brasil, a Constituição da República Federal de 1988 dispõe sobre a dignidade da pessoa humana por meio do art. 1º, inciso III e ainda o princípio da não discriminação encontra-se fundado no art. 3º, IV e o *caput* do artigo 5º reforça o princípio de igualdade e da inviolabilidade de direitos fundamentais.⁶⁴⁴

643 UBIRÍA, Fernando Alfredo. Estratificación de riesgos y prevención de daños derivados de la IA. *El Derecho. Revista de Doctrina y Jurisprudencia*, [s. l.], p. 29-31, 2024.

644 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.



Tem-se ainda a Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial),⁶⁴⁵ que legisla sobre o combate de desigualdades raciais e discriminações com base em raça, cor, descendência, origem étnica e etc.

A Resolução n. 332 de 21/08/2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),⁶⁴⁶ que estabelece diretrizes para o uso de IA no Poder Judiciário brasileiro, destacando a necessidade de respeito aos direitos humanos, igualdade e não discriminação.

No âmbito geral a IA possui como regramento jurídico a Lei n. 12.414 de 9 de junho de 2011 (Cadastro Positivo),⁶⁴⁷ a Lei n. 13.709 de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais),⁶⁴⁸ Portaria MCTI n. 4.617, de 6 de abril de 2021 (Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial)⁶⁴⁹ e possui ainda um projeto de lei em tramitação, qual seja, Projeto de Lei (PL) n. 2.338/2023 que tramita no Congresso Nacional.⁶⁵⁰

Destaca-se que a Lei da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)⁶⁵¹ não tratou da discriminação algorítmica, prevendo apenas no artigo 6 os princípios da não discriminação, da qualidade de dados, responsabilização e prestação de contas.

Deste modo evidencia-se que persiste uma lacuna quanto à previsão discriminação algorítmica ou ainda qualquer penalidade na legislação brasileira ante o cometimento de uma discriminação algorítmica.

4.2 Análise de países no âmbito da América do Sul

Na Argentina, tem-se a Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 25.326) proibindo o tratamento de dados sensíveis, a exemplo de origem racial ou étnica para fins discriminatórios. Dispõe ainda de um guia para entidades públicas e privadas durante o uso da IA⁶⁵² do Plano Nacional de Ciência,

645 BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, n. 9.029, de 13 de abril de 1995, n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e n. 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 jul. 2010.

646 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 274, p. 4-8, 25 ago. 2020.

647 BRASIL. Lei n. 12.414, de 9 de junho de 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplimento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito (Cadastro Positivo). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2011.

648 BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

649 BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Portaria n. 4.617, de 6 de abril de 2021. Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2021

650 BRASIL. **Projeto de Lei n. 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

651 BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

652 ARGENTINA. Jefatura de Gabinete de Ministros. **Recomendaciones para una Inteligencia Artificial fiable**. Buenos Aires: Gobierno de Argentina, 2023.

Tecnologia e Inovação 2030⁶⁵³ e ARGENIA que se trata de um Projeto Nacional de Inteligência Artificial.

Na Bolívia, a Lei n. 045 combate ao racismo e toda forma de discriminação e no tocante à IA, existe em tramitação o Projeto de Lei n. 558/2024-2025, intitulado Lei Geral de Inteligência Artificial.

No Chile no âmbito geral, o país possui a Lei Antidiscriminação (Lei Zamudio, Ley 20.609), bem como a Constituição chilena consagrou o princípio da igualdade perante a lei. Ao tratar da IA, observa-se que no ano de 2021 foi criada a Política Nacional de IA e atualizada no ano de 2024 que prevê o desenvolvimento da IA respeitando a privacidade, a segurança, a autonomia e a não discriminação e entre outros pontos relevantes.

Na Colômbia, vigora a Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 1581 de 2012) que impõe restrições ao tratamento de dados sensíveis (a exemplo de origem racial, étnica, orientação política), bem como a Constituição colombiana no artigo 13 consagrou o direito à igualdade e proíbe expressamente a discriminação por razões de sexo, raça, origem nacional ou familiar, língua, religião, opinião política ou filosófica. No âmbito da IA, foi elaborado CONPES n. 3975,⁶⁵⁴ que trata da Política Nacional para a transformação digital e inteligência artificial prevendo princípios, dentre eles o princípio 7 tratou de um marco ético para a IA e segurança e ainda existe Projeto de Lei de IA apresentado no Senado (PL 043-25) visando incluir não discriminação explícita e avaliações de impacto.⁶⁵⁵

No Equador, em sua Constituição da República resguarda a igualdade e não discriminação, bem como vigora a Lei Orgânica de Proteção de Dados Pessoais por meio da qual estabelece que tratamento de dados deve respeitar a dignidade humana e não pode gerar efeitos discriminatórios ilícitos, abusivos ou arbitrários. Além disso, o país criou um Código de Ética para IA aplicada ao setor público⁶⁵⁶ e ainda possui projetos legislativos diversos em tramitação visando regular a IA e combater a discriminação.⁶⁵⁷

No Paraguai, a sua Constituição Nacional prevê o princípio da igualdade e não discriminação, bem como dispõe de um Plano Nacional de Igualdade que busca articular políticas públicas para enfrentar desigualdades estruturais. Especificamente sobre a IA, o país ainda possui projeto de lei em tramitação.⁶⁵⁸

653 ARGENTINA. Jefatura de Gabinete de Ministros. **Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030**. Buenos Aires: Gobierno de Argentina, 2022.

654 COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial**: CONPES n. 3975. Bogotá: DNP, 2019.

655 COLOMBIA. Senado de la República. *Proyecto de Ley N. 43 de 2025*, por medio de la cual se regula la Inteligencia Artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético responsable, competitivo e innovador, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Senado de la República, 2025.

656 ECUADOR adopta su primer código de ética de inteligencia artificial en el sector público. **HLB Ecuador**, [2024?].

657 ECUADOR: tres iniciativas diferentes de regulación de la IA. **Centro Competencia**, 22 jan. 2025.

658 INTELIGENCIA artificial: debatirán proyecto en audiencia pública. **Senado de la República del Paraguay**, 25 jun. 2025.

No Peru, a sua Constituição Política estabelece o princípio da igualdade e não discriminação. No contexto da IA, vigora a Lei de Inteligência Artificial (Lei n. 31.814/2023) que estabelece o princípio da não discriminação, bem como a Lei de Proteção de Dados Pessoais do Peru (Lei n. 29.733).

No Uruguai, a sua Constituição prevê o princípio da igualdade, mas não positivou o princípio da não discriminação. Dispõe de uma Lei de Proteção de Dados (Lei n. 18.331) que prevê o princípio da não discriminação e aprovou no ano de 2024, a denominada Estratégia Nacional de Inteligência Artificial 2024-2030 estipulando a observância aos princípios da igualdade e não discriminação.

4.3 Análise de países no âmbito da América Central

Na Costa Rica, a sua Constituição Política garante direitos fundamentais como a igualdade e a proteção contra discriminação. No âmbito da IA, o país já possui um marco regulatório denominado Estratégia Nacional de Inteligência Artificial (ENIA)⁶⁵⁹ tratando de princípios éticos que incluem a igualdade e a prevenção contra a discriminação algorítmica. Além disso, juntamente com a Espanha, lidera uma iniciativa perante a ONU para estabelecer regras internacionais sobre o uso da IA.⁶⁶⁰

Em El Salvador, em sua Constituição dispõe sobre a igualdade e não discriminação. No âmbito da IA, destaca-se que o país promulgou a Lei de Promoção da Inteligência Artificial e Tecnologias, tornando-se o primeiro país latino-americano a regulamentar a IA e fez consta o princípio da não discriminação no exercício de atividades utilizando-se IA.⁶⁶¹

Na Guatemala, prevê em sua Constituição o direito de igualdade entre os cidadãos. Atualmente o país não possui legislação específica que regule o uso de inteligência artificial e a discriminação algorítmica.

Em Honduras, sua Constituição estabelece a igualdade e não discriminação. Na seara da IA, atualmente não existe regulação mas o país encontra-se com projetos de lei⁶⁶² e participando da Avaliação do Cenário de Inteligência Artificial (AILA) que se trata de uma ferramenta de diagnóstico estruturada e baseada em pesquisas que permite que governos nacionais e locais avaliem sua prontidão para a adoção, governança e implantação responsável da IA.⁶⁶³

659 COSTA RICA. Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. **National Artificial Intelligence Strategy of Costa Rica**. San José: MICITT, 2025.

660 SANTIRSO, Jaime. La ONU da el primer paso hacia la gobernanza global de la inteligencia artificial. **El País**, 20 mar. 2025.

661 EL SALVADOR is the first Latin American country to regulate AI. **Pearl Cohen**, 22 ago. 2024.

662 REALIDAD del uso de la inteligencia artificial en Guatemala. **Centra News**, 18 abr. 2023.

663 GUATEMALA. **Consulta Pública de la Política Nacional para el Desarrollo de la Inteligencia Artificial**.

Na Nicarágua, a Constituição do país garante o direito de igualdade e não discriminação. Apesar de possuir a Lei de Proteção de Dados Pessoais da Nicarágua, esta não menciona acerca da igualdade e não discriminação no uso de dados sensíveis e/ou sobre IA e tampouco existe atualmente regulação sobre o uso de IA no país.

No Panamá, a Constituição estabelece o direito de igualdade e não discriminação entre os cidadãos do país. Possui uma Lei contra a Discriminação buscando prevenir e penalizar atos discriminatórios fundado em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o país é signatário.

4.4 Análise de países no âmbito da Europa

Como é de amplo conhecimento, a regulação europeia sobre Inteligência Artificial é estruturada, principalmente, pelo *AI Act* e pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR). Ambos os instrumentos, de forma direta ou indireta, asseguram a proteção da igualdade e da não discriminação no uso de tecnologias baseadas em IA. É importante ressaltar, contudo, que embora os Estados-membros da União Europeia estejam vinculados e apliquem integralmente essas normas, nem todos os países do continente europeu integram a União Europeia, o que resulta em diferentes níveis de harmonização regulatória no campo da governança algorítmica.

Em Andorra, a sua Constituição garante a igualdade perante a lei e proíbe qualquer forma de discriminação. O país possui a Lei n. 29/2021 de Proteção de Dados Pessoais (LQPD) que combate à discriminação e Lei n. 9/2019 sobre a prevenção e eliminação da discriminação. Atualmente, não há regulação específica no país que sobre o uso da inteligência artificial e a prevenção da discriminação algorítmica. Destaca-se que o país, não sendo membro da União Europeia, não está diretamente sujeito às regulamentações do bloco.

Em Portugal, a sua Constituição da República consagra o princípio da igualdade e reconhece o direito à proteção legal contra todas as formas de discriminação. O país possui uma legislação sobre a não discriminação e igualdade de tratamento por meio da Lei n. 93/2017. No campo da IA, o país como Estado-membro da União Europeia participa em projetos europeus para combater a discriminação no uso da inteligência artificial, especialmente pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) e o *AI Act*.

Na Espanha, a Constituição garante a igualdade perante a lei e proíbe qualquer discriminação. A Espanha segue as diretrizes da União Europeia

Guatemala: Gobierno de Guatemala, 2024.

quanto à regulação da IA mas apesar disto, possui projetos de lei, inclusive impondo multas pesadas em desfavor de empresas que usam conteúdo gerado por IA sem rotulá-lo visando coibir o uso das chamadas “deepfakes”.

As diferenças regulatórias evidenciam que, embora haja avanços significativos, a falta de regulação sobre a IA revela a necessidade comum de proteção aos direitos humanos, levando à reflexão sobre o caráter emergente desse novo direito.

5 A NÃO DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTIMICA COMO UM DIREITO HUMANO EMERGENTE

Considerando que os direitos humanos emergentes podem ser definidos como aqueles que surgem a partir da evolução da sociedade, bem como diante de novas necessidades e desafios de uma geração. Ao analisarmos o avanço constante das tecnologias digitais e a inserção crescente da inteligência artificial no meio social exige novas formas de tutela jurídica, visto que estamos diante de tecnologias emergentes, as quais demandam respostas aos desafios contemporâneos

É neste momento que o direito à não discriminação algorítmica desponta como um direito humano emergente, concebido para responder aos riscos de exclusão e desigualdade gerados por decisões automatizadas que impactam na proteção dos direitos humanos.

A transição para sociedades cada vez mais mediadas por algoritmos impõe-se a necessidade de readequação de seus institutos fundamentais para proteger o ser humano, sendo assim, o direito à não discriminação algorítmica se manifesta como um autêntico direito emergente.

A não discriminação algorítmica emerge é fundada em uma necessidade jurídica que busca assegurar transparência, equidade e responsabilidade tecnológica, garantindo que o avanço digital não se converta em instrumento de desigualdade e tampouco afete grupos vulneráveis e estigmatizados.

De modo que, ao reconhecermos a não discriminação algorítmica como direito humano emergente preserva-se o princípio da igualdade nos ambientes, ampliando a noção de cidadania, incluindo o indivíduo enquanto sujeito de direitos também nas relações mediadas por dados, códigos e sistemas de IA.

Neste contexto, a postulação de um direito à não discriminação algorítmica configura-se como um movimento no campo dos direitos humanos e sua condição de “direito emergente” advém de uma necessidade imperativa

de reinterpretação do princípio da igualdade material diante de um vetor de discriminação que desafia as categorias jurídicas clássicas.

Conclui-se que para a consolidação do valor universal da não discriminação por meio da incorporação deste direito humano emergente nas legislações nacionais e nos instrumentos internacionais de direitos humanos é essencial para garantir transições digitais justas, democráticas e inclusivas.

6 REFLEXÕES E PROPOSTAS PARA A TRANSIÇÃO DIGITAL JUSTA

A transição justa no contexto ibero-americano pressupõe que o avanço tecnológico e econômico seja acompanhado de justiça social, inclusão digital e respeito aos direitos humanos. O avanço tecnológico deve ocorrer, mas é necessário garantir que os benefícios da IA sejam distribuídos de forma equitativa, evitando que o progresso técnico se converta em novo fator de exclusão.

Refletir sobre a transição justa implica reconhecer que a digitalização das estruturas produtivas e sociais deve estar ancorada em princípios éticos universais, de modo a proteger a dignidade humana e a assegurar transparência e responsabilidade no uso de sistemas algorítmicos. A tecnologia, quando orientada por valores democráticos, pode reduzir desigualdades e fortalecer a cidadania, mas, quando desprovida de regulação, tende a reproduzir injustiças históricas sob a aparência de neutralidade técnica.

Ao analisarmos alguns países ibero-americanos infere-se a ausência de uma legislação regulatória de IA, neste sentido, Ehrhardt e Silva aduzem a necessidade de observância de diretrizes capazes de equilibrar inovação tecnológica e proteção dos direitos fundamentais:

[...] elencam-se de modo exemplificativo os requisitos que devem ser observados para que o desenvolvimento da inteligência artificial seja confiável: a) agência e fiscalização humana; b) robustez e segurança; c) privacidade e governança de dados; d) transparência; e) diversidade, não discriminação e equidade; f) bem-estar social e ambiental; g) e responsabilização. A verificação de tais requisitos demanda que haja pesquisa acerca dos sistemas de IA, com divulgação de resultados e abertura de questões ao público. O primeiro requisito reporta-se ao princípio da autonomia humana e requer que os sistemas de IA apoiem a tomada de

decisões e permitam a supervisão humana sobre seu funcionamento, reafirmando o compromisso antropocêntrico.⁶⁶⁴

O princípio da não discriminação algorítmica representa o elemento central que une a tutela dos direitos humanos ao processo de Transição Justa no contexto digital. Sem a garantia expressa desse princípio, toda transição tende, inevitavelmente, a ser injusta. A falta de uma governança comprometida com a equidade abre espaço para que os sistemas de IA reproduzam antigos padrões de discriminação não como falhas eventuais mas como repetições estruturais de desigualdades históricas.

Elenca-se as seguintes propostas voltadas para a transição justa:

- 1. Regulação global da IA:** Trata-se de um elemento essencial da transição justa, pois assim como os paraísos fiscais, é imperioso evitar a formação de “paraísos regulatórios”, ou seja, países ou jurisdições que se tornem refúgios para empresas que desejam escapar de normas de transparência, ética e proteção de dados, permitindo a discriminação algorítmica;
- 2. Pacto Ibero-Americano para a Transição Digital Justa:** Este pacto de cooperação por meio da declaração de compromisso para alinhar as estratégias nacionais de IA em torno de um núcleo comum de valores humanistas. Além disto, a cooperação deve assegurar que os sistemas de IA sejam desenvolvidos e utilizados sob padrões comuns de não discriminação, explicabilidade e justiça algorítmica, com mecanismos eficazes de auditoria e responsabilização;
- 3. Alfabetização digital:** Uma transição justa exige programas de capacitação digital voltados à população em geral e, especialmente, aos grupos vulneráveis. Por esta razão, é importante investimento público e privado visando a preparação dos cidadãos para o uso da tecnologia, bem como o conhecimento dos seus direitos e deveres no uso da IA, de modo que é imperiosa a realização de campanhas educativas, curso gratuitos e capacitação em larga escala sobre o tema;
- 4. Observatório Ibero-Americano de Não Discriminação Algorítmica:** Surge como proposta de integração regional que articula esforços entre países com contextos sociotécnicos distintos, mas unidos por desafios comuns. O pacto se

664 SILVA, Gabriela Buarque Pereira; EHRHARDT JÚNIOR, Marcos. Diretrizes éticas para a inteligência artificial confiável na União Europeia e a regulação jurídica no Brasil. *Revista IBERC*, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 1-28, set./dez. 2020.

propõe a instituir padrões mínimos de avaliação de impacto algorítmico, auditoria e explicabilidade, promovendo a cooperação técnica, o intercâmbio de informações e a criação de uma autoridade ibero-americana de IA;

5. Selo de auditoria: A criação de laboratórios de auditoria algorítmica vinculados a universidades e órgãos públicos com a finalidade de realizar testes de viés, análise de representatividade dos dados e verificação de reprodutibilidade dos resultados. Ao final, a criação de um selo de conformidade ética (“Selo Ibero-IA Justa”) poderia ser concedido a sistemas auditados, funcionando como instrumento de controle social e incentivo à conformidade;

6. Avaliação de Impacto Algorítmico: A implantação de sistemas de IA, especialmente em setores públicos devem submeter-se a avaliações de impacto. A Avaliação de Impacto Algorítmico identificaria os riscos de discriminação, definiria as medidas de mitigação e assegura auditorias independentes, garantindo a observância dos direitos fundamentais desde a concepção tecnológica.

Em síntese, a transição justa deve ser compreendida como um processo normativo e ético global, que une tecnologia e direitos humanos sob o mesmo horizonte de responsabilidade compartilhada.

Deste modo as propostas apresentadas articuladas em torno de regulação, ética e cooperação, pretendem dar concretude ao ideal de transição justa, integrando o progresso tecnológico ao compromisso civilizatório de erradicar discriminações, de modo que o caminho para uma governança algorítmica justa passa, portanto, por um pacto global de responsabilidade digital, onde nenhum avanço técnico possa justificar retrocessos em matéria de igualdade e dignidade humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que a ascensão da Inteligência Artificial, embora promissora, introduziu um desafio premente e complexo: a discriminação algorítmica.

Partindo da análise dos fundamentos técnicos da IA e da natureza opaca de seus algoritmos as denominadas “caixas-pretas”, constatou-se que esses



sistemas, longe de serem neutros, são suscetíveis a reproduzir e amplificar os vieses e as desigualdades estruturais historicamente presentes na sociedade.

As evidências globais apresentadas, que vão desde o reconhecimento facial falho até processos seletivos enviesados, confirmam que a discriminação algorítmica não é uma falha pontual, mas um padrão sistêmico que ameaça direitos fundamentais em escala global.

Cada país, influenciado por sua cultura jurídica, seu estágio de desenvolvimento tecnológico e suas prioridades políticas, tem trilhado caminhos singulares na busca por um equilíbrio entre o fomento à inovação e a proteção de seus cidadãos. Se por um lado os princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação são pilares consolidados na maioria dos ordenamentos, por outro, há uma notória lacuna na legislação específica para enfrentar as novas formas de discriminação perpetradas por sistemas automatizados deixando vulnerabilidades que podem aprofundar as exclusões sociais.

A análise desenvolvida demonstrou que a não discriminação algorítmica não é apenas um corolário dos direitos fundamentais clássicos, mas um direito humano emergente indispensável para orientar transições digitais justas. Tal direito emerge como uma categoria jurídica autônoma, indispensável para assegurar que a transição tecnológica não se traduza em um retrocesso civilizatório, consolidando exclusões sob o manto de uma suposta neutralidade técnica.

O percurso histórico-técnico mostrou que a crescente opacidade dos modelos, combinada ao aprendizado em dados socialmente marcados, torna insuficiente a simples proibição abstrata de discriminar. É necessária uma passagem do “dever de não discriminar” para um “dever de demonstrar não discriminação”, com mecanismos verificáveis de transparência, rastreabilidade, explicabilidade proporcional ao risco e prestação de contas em toda a cadeia sociotécnica (dados, modelos, equipes, fornecedores e usos)

As propostas apresentadas visam transformar o ideal de justiça algorítmica e representam a instrumentalização normativa desse novo paradigma, visando alinhar a inovação ao desenvolvimento social inclusivo, considerando: a) Regulação global da inteligência artificial permitiria harmonizar princípios e impedir a competição regulatória entre os países; b) O Pacto Ibero-Americano para a Transição Digital Justa conciliaria a inovação tecnológica à promoção dos direitos humanos, assegurando que o progresso digital avance sem sacrificar a igualdade material; c) A alfabetização digital produziria a formação crítica sobre algoritmos e direitos digitais reduzindo a assimetria de poder entre os criadores e os usuários da tecnologia, transformando o cidadão em sujeito ativo de fiscalização e não em mero consumidor passivo de sistemas automatizados; d) A criação do Observatório Ibero-Americano de Não Discriminação Algorítmica permitiria a construção de indicadores regio-

nais de risco, favorecendo a detecção precoce de padrões discriminatórios e o aprimoramento das políticas públicas; e) O Selo Ibero-IA Justa criaria um incentivo reputacional e econômico para a conformidade e f. A Avaliação de Impacto Algorítmico iria assegurar que potenciais efeitos discriminatórios sejam identificados e mitigados previamente.

Ademais, objetiva-se estruturar um ecossistema de regulação cooperativa que impeça a formação de “paraísos regulatórios”, espaços jurídicos permissivos que fragilizam as garantias de igualdade e favorecem o deslocamento de empresas para jurisdições menos exigentes.

Portanto, o desafio contemporâneo não é frear o avanço tecnológico, mas guiá-lo com responsabilidade ética e compromisso democrático. Assim, as propostas aqui apresentadas transcendem o campo normativo e projetam-se como um compromisso ético civilizatório visando fortalecer o futuro da IA na Ibero-América de modo que uma transição digital justa demanda que os direitos humanos, a igualdade e a dignidade da pessoa humana.

Conclui-se, portanto, que a governança da Inteligência Artificial demanda mais do que soluções técnicas ou regulatórias pontuais; exige um novo pacto ético-jurídico. Ao enquadrar a não discriminação algorítmica no léxico dos direitos humanos, este trabalho busca oferecer um referencial teórico robusto para orientar legisladores, juristas e a sociedade civil na tarefa de garantir que o progresso tecnológico reforce os valores fundamentais que alicerçam a justiça e a dignidade humana.

REFERÊNCIAS

AMAZON desiste de ferramenta secreta de recrutamento que mostrou viés contra mulheres. **Época Negócios**, 10 out. 2018. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2018/10/amazon-desiste-de-ferramenta-secreta-de-recrutamento-que-mostrou-vies-contramulheres.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

ARGENTINA. Jefatura de Gabinete de Ministros. **Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030**. Buenos Aires: Gobierno de Argentina, 2022. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_cti_2030.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.



ARGENTINA. Jefatura de Gabinete de Ministros. **Recomendaciones para una Inteligencia Artificial fiable**. Buenos Aires: Gobierno de Argentina, 2023. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_ai-final-2025.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.

BADA, Joshua. Black man told his lips are ‘too big’ for passport photo. **The Independent**, 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.the-independent.com/news/uk/home-news/black-man-lips-passport-photo-home-office-joshua-bada-a9111711.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 274, p. 4-8, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Resolucao-332-IA-Programacao-v4-.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/do592.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, n. 9.029, de 13 de abril de 1995, n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e n. 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.414, de 9 de junho de 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito (Cadastro Positivo). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12414.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Portaria n. 4.617, de 6 de abril de 2021. Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivos/inteligenciaartificial/ebia-portaria_mcti_4617.pdf. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157011>. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Todas as formas de discriminação são uma forma de violência**. Brasília, DF: TCU, 2018. (Série TCU sem Barreiras, n. 76). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/8E/02/4C/92/64164610C8C08446F18818A8/TCU%20sem%20Barreiras%20-%2076-%202018%20-Todas%20as%20formas%20de%20discriminacao%202.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

BROWN, Abram. TikTok's Black Creators Say They're Being Sidelined From Its New 'Creator Marketplace'. **Forbes**, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/abrambrown/2021/07/07/tiktok-black-creators-creator-marketplace-black-lives-matter/>. Acesso em: 15 set. 2025.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial**: CONPES n. 3975. Bogotá: DNP, 2019. Disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

COLOMBIA. Senado de la República. **Proyecto de Ley N. 43 de 2025**, por medio de la cual se regula la Inteligencia Artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético responsable, competitivo e innovador, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Senado de la República] 2025. Disponível em: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2025%20-%202026/PL%20043-25%20>



[-%20REGULACION%20INTELIGENCIA%20ARTIFICIAL.pdf](#). Acesso em: 17 set. 2025.

COSTA RICA. Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. **National Artificial Intelligence Strategy of Costa Rica**. San José: MICITT, 2025. Disponível em: <https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/2025-02/National%20Artificial%20Intelligence%20Strategy%20of%20Costa%20Rica.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

ECUADOR adopta su primer código de ética de inteligencia artificial en el sector público. **HLB Ecuador**, [2024?]. Disponível em: <https://www.hlbecuador.com/ecuador-adopta-su-primer-codigo-de-etica-de-inteligencia-artificial-en-el-sector-publico/>. Acesso em: 17 set. 2025.

ECUADOR: tres iniciativas diferentes de regulación de la IA. **Centro Competencia**, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://centrocompetencia.com/ecuador-tres-iniciativas-diferentes-de-regulacion-de-la-ia/?utm>. Acesso em: 17 set. 2025.

EL SALVADOR is the first Latin American country to regulate AI. **Pearl Cohen**, 22 ago. 2024. Disponível em: <https://www.pearlcohen.com/el-salvador-is-the-first-latin-american-country-to-regulate-ai/>. Acesso em: 17 set. 2025.

EXPOSTO à internet, robô da Microsoft vira ‘racista’ em 1 dia. **Veja**, 24 mar. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/tecnologia/exposto-a-internet-robo-da-microsoft-vira-racista-em-1-dia/>. Acesso em: 15 out. 2025.

GOOGLE Photos etiqueta como ‘gorilas’ a dos personas negras. **CNN en Español**, 1 jul. 2015. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2015/07/01/google-photos-etiqueta-como-gorilas-a-dos-personas-negras/>. Acesso em: 15 set. 2025.

GROK, IA de Musk, pede desculpas por postagens violentas e antissemitas. **CNN Brasil**, 12 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/grok-ia-de-musk-pede-desculpas-por-postagens-violentas-e-antissemitas/>. Acesso em: 15 set. 2025.

GUATEMALA. **Consulta Pública de la Política Nacional para el Desarrollo de la Inteligencia Artificial**. Guatemala: Gobierno de Guatemala, 2024.

HERN, Alex. FaceApp forced to pull 'racist' filters digital blackface. **The Guardian**, 10 ago. 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2017/aug/10/faceapp-forced-to-pull-racist-filters-digital-blackface>. Acesso em: 15 set. 2025.

HP NOTEBOOKS racist?. **Wired**, 21 dez. 2009. Disponível em: <https://www.wired.com/2009/12/hp-notebooks-racist/>. Acesso em: 15 out. 2025.

INTELIGENCIA artificial: debatirán proyecto en audiencia pública. **Senado de la República del Paraguay**, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/15354-inteligencia-artificial-debatiran-proyecto-en-audiencia-publica-2025-06-25-16-59-28?utm> . Acesso em: 17 set. 2025.

LEAL, Monica Clarissa Hennig; PAULO, Lucas Moreschi. Algoritmos discriminatórios e jurisdição constitucional: os riscos jurídicos e sociais do impacto dos vieses nas plataformas de inteligência artificial de amplo acesso. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 165-187, 2023. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/2311/652>. Acesso em: 11 set. 2025.

MENDES, Laura Schertel Ferreira; MATTIUZZO, Marcela. O ônus da prova na discriminação algorítmica. **Revista de Direito Público**, Brasília, DF, v. 16, n. 88, p. 139-160, jul./ago. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3766>. Acesso em: 10 out. 2025.

MUSSE, Ana Paula C. L. *et al.* Gênero e discriminação algorítmica: o papel da governança corporativa para mitigar vieses comportamentais em inteligência artificial. **Revista Internet & Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 37-59, 2022. Disponível em: <https://revista.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2024/12/GENERO-E-DISCRIMINACAO.pdf>. Acesso em: 13 set. 2025.

NAMVARPOUR, Matt. What Happens When a Companion Chatobot Crosses the Line?. **Drexel University**, 5 maio 2025. Disponível em: <https://drexel>.



[edu/news/archive/2025/May/companion-chatobot-harassment](https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos). Acesso em: 15 set. 2025.

OLIVIER, André. (Des)igualdade, viés e discriminação algorítmica: os direitos humanos entre equidade, imparcialidade e não discriminação. In: HUPFFER, Haide Maria *et al.* (org.). **Discriminação algorítmica, inteligência artificial, hipervigilância digital e tomada de decisão automatizada**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2024. *E-book*. p. 159-182.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 7 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José: OEA, 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencion.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2025.

PÉREZ ÁLVAREZ, Matilde. **El principio de precaución y los riesgos del desarrollo**: la incertidumbre científica y la toma de decisiones jurídicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Derecho, 2024.

REALIDAD del uso de la inteligencia artificial en Guatemala. **Centra News**, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://centranews.com.gt/negocios-y-tecnologia/tecnologia/realidad-del-uso-de-la-inteligencia-artificial-en-guatemala/>. Acesso em: 17 set. 2025.

S. H. Are face-detection cameras racist? **Time**, 2010. Disponível em: <https://time.com/archive/6906847/are-face-detection-cameras-racist/>. Acesso em: 15 out. 2025.

SÁNCHEZ CAPARRÓS, Mariana. **Inteligencia artificial y discriminación**: evaluación de la idoneidad de los estándares constitucionales de igualdad y no discriminación frente a los impactos de la Inteligencia Artificial. Prólogo de Horacio R. Granero. Buenos Aires: Albremática, 2025. *E-book*.

SANTIRSO, Jaime. La ONU da el primer paso hacia la gobernanza global de la inteligencia artificial. **El País**, 20 mar. 2025. Disponível em: <https://>

elpais.com/internacional/2025-03-20/la-onu-da-el-primer-paso-hacia-la-gobernanza-global-de-la-inteligencia-artificial.html?utm . Acesso em: 17 set. 2025.

SEGAL, Edward. Facebook Apologizes For ‘Embarrassing’ [sic] Mistake Caused By AI. **Forbes**, 4 set. 2021. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/edwardsegal/2021/09/04/facebook-apologizes-for-embarrassing-mistake-caused-by-ai/>. Acesso em: 15 set. 2025.

SHANE, Tommy Shaffer. Did someone blink? **AI Trouble**, 4 set. 2022. Disponível em: <https://aitrouble.wordpress.com/2022/09/04/did-someone-blink/>. Acesso em: 15 set. 2025.

SILVA, Gabriela Buarque Pereira; EHRHARDT JÚNIOR, Marcos. Diretrizes éticas para a inteligência artificial confiável na União Europeia e a regulação jurídica no Brasil. **Revista IBERC**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 1-28, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.responsabilidadecivil.org/revista-iberc>. Acesso em: 20 set. 2025.

SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cintia Rosa Pereira de. O paradoxo dos algoritmos tóxicos em Inteligência Artificial e LGPD. **Migalhas**, 15 out. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-protecao-de-dados/353164/o-paradoxo-dos-algoritmos-toxicos-em-inteligencia-artificial-e-lgpd>. Acesso em: 15 out. 2025.

STAFF, Guardian. ‘Time to properly socialise’: hate speech AI chatobot pulled from Facebook. **The Guardian**, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/14/time-to-properly-socialise-hate-speech-ai-chatobot-pulled-from-facebook>. Acesso em: 15 set. 2025.

TACCA, Adriano; ROCHA, Leonel Severo. Inteligência Artificial: Reflexos no sistema do direito. **Nomos**, [s. l.], v. 38, n. 2, p. 53-68, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20493>. Acesso em: 10 set. 2025.

UBIRÍA, Fernando Alfredo. Estratificación de riesgos y prevención de daños derivados de la IA. El Derecho. **Revista de Doctrina y Jurisprudencia**, [s. l.], p. 29-31, 2024. Disponível em: https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/18869/1/estratificacion_riesgos_prevenccion.pdf. Acesso em: 2 jan. 2026.



UNESCO; INTERNATIONAL RESEARCH CENTRE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (IRCAI). **Challenging systematic prejudices: an investigation into bias against women and girls in large language models.** Paris: UNESCO; IRCAI, 2024. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388971>. Acesso em: 15 set. 2025.

VIANA, Guilherme Manoel de Lima. Desigualdade na era digital: como a discriminação algorítmica afeta os transexuais. **Inova Jur**, Frutal, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2023. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/inovajur/article/view/7534>. Acesso em: 6 set. 2025.

WZAMENO1. **HP computers are racist.** YouTube, 10 dez. 2009. Canal: WZAMENO1. 1 vídeo [2m15s]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t4DT3tQqgRM&t=1s>. Acesso em: 15 set. 2025.



A TRIBUTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL: IMPLICAÇÕES SOCIOLABORAIS E ECONÔMICAS

Marcella Rocha dos Reis⁶⁶⁵

Resumo: No contexto atual, a velocidade das mudanças provocadas pelo uso da inteligência artificial e o paradoxo da possível substituição massiva da mão de obra humana por robôs na Indústria 4.0 trazem novas perspectivas e desafios para a sociedade. A necessidade de debate sobre as questões que envolvem o desemprego, a desigualdade socioeconômica e a inteligência artificial se mostra cada vez mais premente, na medida em que a abordagem dessas questões pode ter profundo impacto econômico e social no desenvolvimento da sociedade como um todo. Nesse contexto, entende-se que o tratamento tributário adotado pode influenciar a relação entre a empregabilidade e a tecnologia, assim como a velocidade e o modo como eventualmente ocorrerá o processo, representando uma forma de incentivo ou desincentivo desse setor da economia. Especificamente, o objetivo deste trabalho é discutir a possibilidade de se instituir o *robot tax* sobre tais sistemas inteligentes, como forma de mitigar o decréscimo dos postos formais de emprego e suprir a perda de arrecadação decorrente deste fator, além de subsidiar mecanismos de proteção social.

⁶⁶⁵ Estudante de Ciências Contábeis na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC- MG). É advogada formada pela mesma instituição, especializada em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) e atua na área de Direito Societário.



INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico tem impulsionado de maneira acelerada a produção e a difusão do conhecimento, provocando transformações profundas nos alicerces materiais da sociedade. Embora amplie significativamente o acesso à informação, a automação introduz desafios complexos ao mercado de trabalho e aos sistemas tributários, ao mesmo tempo em que exige a modernização das estruturas institucionais e econômicas, de forma a acompanhar as novas dinâmicas comerciais e as mudanças nas relações sociais.

Percebe-se, pois, a necessidade de debate sobre as questões que envolvem o desemprego, a desigualdade socioeconômica e a inteligência artificial, na medida em que o sistema tributário encontra barreiras para se consolidar na era digital. Nesse contexto, entende-se que o tratamento tributário adotado a essas questões pode influenciar a relação entre a empregabilidade e a tecnologia, a velocidade, e o modo como eventualmente ocorrerá o processo, assim como representar uma forma de incentivo ou desincentivo desse setor da economia, o que pode interferir no desenvolvimento da sociedade como um todo.

Este trabalho tem como objetivo principal analisar as mudanças estruturais no Direito Tributário derivadas do avanço tecnológico, mediante a exposição das características da inteligência artificial e suas implicações. Especificamente, será examinada a possibilidade de tributar tais sistemas inteligentes, ou seus usuários, como forma de mitigar o decréscimo dos postos formais de emprego e suprir a perda de arrecadação decorrente deste mesmo fator.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E ASPECTOS HISTÓRICOS

2.1 Conceito e contextualização

Segundo Silva, a inteligência artificial (IA) começou a ser desenvolvida na década de 1950, com o *Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence* e pode ser assim definida:

O termo “inteligência artificial” representa um *software* diferente dos demais, pois é inteligente e visa fazer os computadores realizarem funções que eram exclusivamente dos seres humanos, por exemplo, praticar a linguagem escrita

ou falada, aprender, reconhecer expressões faciais, etc. Seu campo tem um longo histórico e muitos avanços, como o reconhecimento de caracteres ópticos, que atualmente são considerados de rotina.⁶⁶⁶

Especificamente, Kaplan, em *Artificial Intelligence*,⁶⁶⁷ indica que o termo “inteligência artificial” foi utilizado pela primeira vez por John McCarthy, em 1956, professor assistente de matemática no Dartmouth College em Hanover, New Hampshire em conjunto com os pesquisadores Marvin Minsky (Harvard), Nathan Rochester (IBM) e Claude Shannon (Bell Telephone Laboratories), em Dartmouth.

Ao longo do tempo a IA recebeu contribuição de diversas áreas do conhecimento, tais como a filosofia, a matemática, a economia, a biologia, a psicologia, engenharia de computadores e a linguística e contou com a contribuição de profissionais como Alan Turing, Warren McCulloch, Walter Pitts, Allen Newell, Noam Chomsky, dentre outros nomes. Destaca-se o esforço da linha biológica no estudo de conceitos que pretendiam imitar as redes neurais humanas, que, a partir da década de 90, se consolidou como base das análises de inteligência artificial.

O postulado comportamental básico da IA é a autonomia, isto é, o desempenho de funções sem a interferência humana. Como aponta Silva,⁶⁶⁸ além da capacidade de armazenamento e manipulação de dados, a IA consegue adquirir, representar e manipular conhecimento, inclusive a dedução ou inferência de

[...] novos conhecimentos ou relações sobre fatos e conceitos a partir do conhecimento já existente e utilizar métodos de representação e manipulação para resolver problemas complexos que são frequentemente não quantitativos por natureza.

Russel e Norvig, em “Inteligência Artificial”,⁶⁶⁹ apontam que, enquanto os seres humanos procuram captar e compreender os estímulos do mundo, a seara da Inteligência Artificial busca também “construir entidades inteligentes”. Para constituir nível satisfatório de inteligência, conforme o teste de Turing,⁶⁷⁰ a máquina precisaria apresentar (i) processamento de linguagem natural para permitir que ele se comunique com sucesso em um idioma

666 SILVA, Fabrício Machado da *et al.* **Inteligência artificial**. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 13.

667 KAPLAN, Jerry. **Artificial intelligence**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

668 SILVA, Fabrício Machado da *et al.* **Inteligência artificial**. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 14.

669 RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 3.

670 Desenvolvido por Turing, o teste se propõe a determinar se um computador é realmente inteligente, por meio do convencimento do humano participante de que a máquina também seria humana em uma conversação. O teste avalia, assim, o sucesso da tentativa de produção de um computador racional.



natural; (ii) representação de conhecimento para armazenar o que sabe ou ouve; (iii) raciocínio automatizado para usar as informações armazenadas com a finalidade de responder a perguntas e tirar novas conclusões; (iv) aprendizado de máquina para se adaptar a novas circunstâncias e para detectar e extrapolar padrões; (v) visão computacional para perceber objetos; e (vi) robótica para manipular objetos e movimentar-se.

Kaplan⁶⁷¹ define a essência da inteligência artificial como a capacidade de realizar generalizações adequadas a partir de dados limitados, de forma rápida e eficiente. Quanto maior o domínio de aplicação e a velocidade na obtenção de conclusões, mais elevado é o grau de inteligência demonstrado. Para o autor, a forma como essas tarefas são executadas, ou se envolvem auto-consciência semelhante à humana, é irrelevante para caracterizar um sistema como artificialmente inteligente.

Coppin,⁶⁷² por sua vez, define a IA como “estudo dos sistemas que agem de um modo que a um observador qualquer pareceria ser inteligente”, caracterizando-a da seguinte forma: “Inteligência Artificial envolve utilizar métodos baseados no comportamento inteligente de humanos e outros animais para solucionar problemas complexos”. Assim, a IA pode perpassar a resolução básica de problemas específicos mediante a programação de computadores e assumir alguma função útil, até o comportamento de forma inteligente da máquina, com capacidade de possuir estados mentais e, dessa forma, representar a consciência e inteligência tais como as da forma humana.

Esse conceito converge com a concepção contemporânea de inteligência artificial, na qual o aprendizado de máquina (*machine learning*) se destaca. Nessa abordagem, as máquinas aprendem a partir de dados e, ao identificar novos padrões, adaptam-se sem intervenção humana, produzindo resultados consistentes e reproduzíveis. Como observa Silva,⁶⁷³ trata-se da construção de algoritmos que aprendem com base em dados, apoiando-se fortemente em métodos estatísticos. Assim, a inovação da IA moderna está na capacidade de processar grandes volumes de dados para extrair padrões e gerar conhecimento.

O aprendizado de máquina, pois, está estreitamente ligado a automação. Tal metodologia oferece aos computadores a capacidade de realizar previsões sem que esteja atrelado a um modelo determinado ou a necessidade de programação explícita. Através desses algoritmos, massivas quantidades de dados são analisadas e descritas, com o objetivo de identificar tendências e anomalias,

671 KAPLAN, Jerry. **Artificial intelligence**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 6.

672 COPPIN, Bem. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. 4.

673 SILVA, Fabrício Machado da *et al.* **Inteligência artificial**. Porto Alegre: Sagra, 2019. p. 40.

traduzidas em modelos matemáticos responsáveis por prever fenômenos e padrões indecifráveis para a mente humana.

Essa característica de melhoria contínua dos algoritmos, associada à era da *big data*, com crescente volume e variedade de dados disponíveis, além da gradativa capacidade de armazenamento e de processamento propicia o largo emprego da IA na atualidade. Podemos, pois, verificar a atuação do mecanismo em funções como reconhecimento facial, imagético e de voz, previsão de rotas rodoviárias e aeroespaciais, processamento genético, análise de obras de arte, pesquisas de mercado, análise de sentimento baseada em texto, previsão de falhas em equipamento, detecção de fraudes etc.

Assim como o *machine learning*, o *deep learning* também utiliza grandes volumes de dados, aprimorando seus modelos a cada nova informação e previsão, o que aumenta a precisão dos resultados. Diferencia-se, contudo, por empregar redes neurais artificiais que buscam reproduzir o funcionamento do cérebro humano, gerando respostas mais dinâmicas. Essa tecnologia representa a vanguarda das capacidades atuais das máquinas, impulsionando novos modelos de negócio e inovações como veículos autônomos e tradução em tempo real, com potencial de transformar profundamente o mercado de trabalho e a sociedade.

2.2 Indústria 4.0 e implicações

2.2.1 As revoluções industriais

A industrialização, decorrente do avanço científico e tecnológico, promoveu profundas modificações na economia e nas relações sociais. Historicamente, tem-se que o advento da máquina a vapor marcou esse processo histórico que passaria por uma sequência de revoluções no campo industrial, e culminaria no período contemporâneo, a Quarta Revolução Industrial ou Indústria 4.0.

Como aponta Quintino,⁶⁷⁴ a Primeira Revolução Industrial, que teve início na Inglaterra por volta de 1750, foi marcada pela mecanização da produção e pelo uso da máquina a vapor, provocando o êxodo rural e o surgimento de novas classes sociais, como a burguesia industrial e o operariado. A Segunda Revolução Industrial, ocorrida no final do século XIX, expandiu-se para países como França, Alemanha, Japão e Estados Unidos, fundamentando-se no uso da eletricidade e na produção em massa, características do fordismo.

674 QUINTINO, Luis Fernando. *Indústria 4.0*. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 19.



Já a Terceira Revolução Industrial, foi marcada pelo advento dos semicondutores, assim como a modernização dos computadores e demais equipamentos elétricos e eletromecânicos, e surgimento de equipamentos eletrônicos e digitais. Contou com a introdução do Toyotismo pelo Japão, modelo produtivo conhecido como *Lean Manufacturing*, ou Produção Enxuta. Além disso, destaca-se o desenvolvimento da nanotecnologia, biotecnologia, mecatrônica, microinformática, telecomunicações, tecnologia da automação (TA) e a tecnologia da informação (TI).

Dentro da Terceira Revolução Industrial, ressalta Almeida⁶⁷⁵ que o impacto da implementação de sistemas computadorizados e mecanismos voltados ao gerenciamento da produção de forma autônoma, propiciou o aumento da qualidade dos produtos bem como a produtividade e a segurança dos processos. Segundo o autor, essa fase teria durado até meados de 2010,

[...] inaugurando uma nova era, ainda em transição, cujo maior protagonista é a Internet, consolidada como um grande canal de comunicação convergente de todas as tecnologias, agora sendo colocado dentro da indústria com seus conceitos adaptados a máquinas e equipamentos.⁶⁷⁶

Por fim, criada em 2012 na Alemanha com o intuito de aumentar a produtividade da indústria e melhorar a competitividade com países asiáticos, a Quarta Revolução Industrial, ou Indústria 4.0, “é a era da interação digital da indústria, caracterizando o conceito de Fábrica Inteligente, do inglês *Smart Factory*”, como aponta Quintino⁶⁷⁷ ressalta que esse processo está correlacionado ao desenvolvimento de áreas como nanotecnologia, computação quântica, sequenciamento de DNA, Internet das Coisas, entre outras áreas do conhecimento humano, que irão remodelar a sociedade atual e a relação entre humano e máquina.

Dentre as bases tecnológicas da Indústria 4.0 apresentadas, destaca-se a *big data*, a computação em nuvem (*cloud computing*), a robótica autônoma, e a Internet das Coisas (*Internet of Things* – IoT). Esses elementos se complementam e tornam possível a formulação da fábrica inteligente e a integração de todas as etapas do desenvolvimento de um produto ou processo, que fomentam o desenvolvimento contínuo de aparatos e tecnologias que ensejam mudanças disruptivas nos modelos de produção e negócio que, gradativamente, promete tornar os modelos convencionais de produção ineficazes.

675 ALMEIRA, Paulo Samuel de. **Indústria 4.0**: princípios básicos, aplicabilidade e implantação na área industrial. São Paulo: Érica, 2019.

676 ALMEIRA, Paulo Samuel de. **Indústria 4.0**: princípios básicos, aplicabilidade e implantação na área industrial. São Paulo: Érica, 2019. p. 23.

677 QUINTINO, Luis Fernando. **Indústria 4.0**. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 13-14.

É um processo que vem ocorrendo entre as principais nações industrializadas, com o desenvolvimento da Indústria 4.0 figurando como estratégia de política industrial para preservar ou aumentar sua competitividade. Espera-se que essa nova revolução industrial possibilite a conectividade absoluta e a vasta coleta de dados do ambiente e dos usuários que, aliado às tecnologias de *big data* encontrará terreno fértil para criação de novos arranjos produtivos, a reformulação dos padrões de consumo, das atividades econômicas, sociais e profissionais.

As discussões sobre o desenvolvimento da Indústria 4.0 e o processo de digitalização da economia tem sido pauta significativa de organismos internacionais de discussão, como o Fórum Econômico Mundial (WEF) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na visão de Monteiro, a digitalização da economia é o fenômeno mais significativo para a economia mundial desde a Revolução Industrial, com o

[...] nascimento do *cloud computing*, das atividades de transmissão de conteúdo audiovisual pela internet, da impressão 3D, da nanotecnologia, da Internet das Coisas, da criação e utilização das moedas virtuais e do processo de migração para uma economia baseada em serviços.⁶⁷⁸

Diferentemente das revoluções industriais anteriores, que impactaram diretamente a produção, a Indústria 4.0, associada a inteligência artificial, trará mudanças expressivas nas barreiras geopolíticas e nos moldes sociais e culturais. Tais transformações delineiam o futuro da economia no mercado de trabalho quanto ao nível de emprego, às mudanças nas profissões e à necessidade de qualificação dos trabalhadores, reestruturando também os paradigmas de renda e tributação para mitigar os efeitos da tecnologia no trabalho humano e na distribuição de receitas.

3 A TRIBUTAÇÃO DE MECANISMOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Como vimos, nas últimas décadas, a Inteligência Artificial tem provocado profundas transformações nos campos econômico, social, político e jurídico, refletindo também na área tributária, que precisa enfrentar os desafios da digitalização da economia e dos novos modelos de negócios baseados

678 MONTEIRO, Alexandre *et al.* **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

em plataformas virtuais, aplicativos e redes sociais. Monteiro⁶⁷⁹ destaca que esse novo modelo econômico representa um desafio aos sistemas tributários contemporâneos, estruturados a partir da economia tradicional, que consideram a localização física do contribuinte, a origem dos rendimentos e a distinção entre mercadorias e serviços. Tal distinção perde relevância diante da interconectividade promovida pela Internet das Coisas, dificultando o enquadramento adequado para a incidência dos tributos.

Além disso, tem-se o debate que perpassa os limites da automação do trabalho humano e a distribuição de receitas tributárias, em virtude da possível substituição dos trabalhadores. Sobre o assunto, indaga Kaplan:

[...] o que é possível fazer com a inteligência artificial? Talvez seja mais fácil dizer o que não se pode fazer. Como resultado, uma ampla gama de tarefas atualmente desempenhadas por pessoas em breve se tornará suscetível a soluções tecnológicas. Grandes parcelas da força de trabalho encontrar-se-ão em breve competindo numa batalha desigual contra sistemas capazes de executar suas funções de maneira mais eficiente, rápida e a um custo inferior. A questão que se impõe é: como podemos distribuir de forma equitativa o aumento de riqueza decorrente desse processo? Atualmente, os beneficiários de todo esse progresso são aqueles que detêm o capital, e nosso sistema econômico vigente continuará a direcionar os lucros diretamente para seus bolsos.⁶⁸⁰

A percepção desses efeitos na força de trabalho é compartilhada por parte da doutrina, já que, diferentemente do que ocorreu com as revoluções industriais passadas, não bastará a capacitação profissional e o desenvolvimento de novas habilidades pessoais para a proteção do trabalho humano. A automação, dessa vez, substitui também trabalhos cognitivos, com o uso da inteligência artificial, tais como contabilista, analista de recursos humanos, médico cirurgião, consultor financeiro, programador, analista de pesquisa de mercado e especialista em marketing, dentre outras. Dessa forma, a intranquilidade pela chegada da Indústria 4.0 se mantém, pela incerteza do que ocorrerá com o nível de emprego.⁶⁸¹

679 MONTEIRO, Alexandre *et al.* **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

680 KAPLAN, Jerry. **Artificial intelligence**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 130.

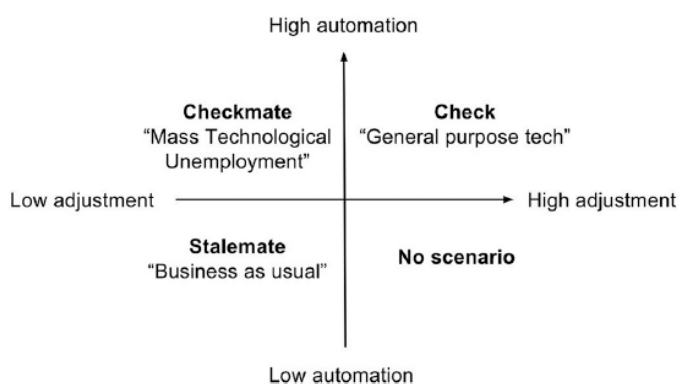
681 SACOMANO, José Benedito *et al.* **Indústria 4.0**: conceitos e fundamentos. São Paulo: Blucher, 2018. p. 107.

Para Quintino,⁶⁸² a Indústria 4.0 gera tensões na organização do trabalho, refletidas tanto no aumento do desemprego tecnológico quanto na criação e ampliação de postos mais complexos e qualificados. Conforme o relatório Futuro do Trabalho apresentado no Fórum Econômico Mundial, com dados de 2016, há impactos variados nas relações laborais, com perdas concentradas em funções administrativas e de rotina, mas também crescimento significativo de empregos em áreas como computação, matemática, arquitetura e engenharia, além de maiores exigências por produtividade e qualificação.

Apesar das incertezas quanto à quantidade de empregos substituídos pela automação, o autor ressalta a versatilidade do trabalhador para se adaptar a novas funções, distinguindo dois efeitos: um destrutivo, no qual a substituição do trabalho pelo capital gera desemprego ou realocação de habilidades; e outro positivo, no qual o aumento da demanda por novos bens e serviços propicia a criação de novas profissões, empresas e indústrias.

Já a análise da temática proposta por Bruun e Duka⁶⁸³ engloba o exame de cenários levando em consideração o nível de automação que a IA provocará no mercado de trabalho e quão bem a economia se ajusta a esta mudança, classificando-os em três hipóteses: (i) “Impasse” (*stalemate*), onde a revolução da IA é limitada, sem grandes mudanças na natureza do trabalho ou na economia; (ii) “Cheque” (*check*), no qual a economia se adapta, criando novos empregos para substituir os perdidos após um período de instabilidade; e (iii) “Xeque-mate” (*checkmate*), que prevê uma rápida perda de empregos e incapacidade de ajuste, resultando em desemprego tecnológico em massa e instabilidade social.

Figura 4 – O desenvolvimento da IA e seu efeito na empregabilidade



Fonte: Adaptada de Bruun e Duka.⁶⁸⁴

682 QUINTINO, Luis Fernando. **Indústria 4.0**. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 83.

683 BRUUN, Edward P.G.; DUKA, Alban. **Artificial Intelligence, Jobs and the Future of Work**: Racing with the Machines: Basic Income Studies. New York: Columbia University Libraries, 2018. p. 4.

684 BRUUN, Edward P.G.; DUKA, Alban. **Artificial Intelligence, Jobs and the Future of Work**: Racing with the

Assim, a pesquisa projetou três cenários até 2038 para o impacto da inteligência artificial no mercado de trabalho, utilizando a analogia do xadrez: o “impasse”, no qual a revolução da IA é menor que o esperado e não altera significativamente a natureza do emprego; o “xeque”, em que, apesar da automação e impactos iniciais no mercado, a economia se adapta e cria novos empregos para substituir os perdidos; e o “xeque-mate”, cenário em que a economia, governos e indivíduos não conseguem acompanhar o ritmo das mudanças, resultando em desemprego tecnológico em massa e instabilidade social. Os autores reconhecem a variabilidade quanto aos tipos de empregos afetados e o tempo das mudanças, mas consideram plausível o cenário “xeque-mate”, especialmente devido à dificuldade da sociedade em realocar rapidamente uma grande parte da força de trabalho e à pressão da automação mesmo sobre atividades com baixo risco de desaparecimento.

Apesar das divergências entre perspectivas de aumento ou redução do emprego, tais transformações poderão impactar a arrecadação tributária, visto que a tributação sobre a folha salarial constitui importante fonte de receita pública. O desemprego também reduziria a arrecadação indireta, decorrente do consumo, devido à queda na renda e no poder de compra das famílias. Assim, em um cenário de perda de empregos, a arrecadação fiscal sofreria duplo impacto: pela redução das receitas fiscais e previdenciárias e pelo aumento da demanda por políticas públicas para amparo aos desempregados.

Tal desequilíbrio causado pela IA tem potencial para aumentar ainda mais a desigualdade entre os países ricos e pobres. As economias mais prejudicadas serão as que usam mão de obra barata como vantagem competitiva, como acontece nos países em desenvolvimento (como o Brasil e México).⁶⁸⁵ Isso porque, com o aumento da produtividade e redução dos preços dos produtos, as indústrias orientadas à IA tendem naturalmente ao monopólio, suprimindo a competição entre as empresas de menor porte.

Divulgado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) da Organização das Nações Unidas (ONU), o Relatório de Tecnologia e Inovação 2021 compara períodos de inovações tecnológicas com as disparidades na renda per capita entre países. A pesquisa aponta que, embora as inovações estejam concentradas principalmente nos países desenvolvidos, o grande distanciamento observado atualmente entre nações teve início com a primeira revolução industrial.

Não obstante as desigualdades provocadas por cada onda de progresso, com reflexo no acesso a produtos, serviços sociais e bens públicos, verifica-se no gráfico que a partir da Era da Tecnologia de Informação e Comunicação,

Machines: Basic Income Studies. New York: Columbia University Libraries, 2018. p. 4.
685 QUINTINO, Luis Fernando. *Indústria 4.0*. Porto Alegre: Sagah, 2019.

ou *Information and Communication Technologies* (ICT) a diferença entre os países tornou-se mais acentuada. Ainda, nota-se que a Indústria 4.0 promoveu discrepâncias na renda *per capita* cada vez maiores entre as nações industrializadas e aquelas ainda em desenvolvimento, que permaneceram na periferia.

A vanguarda de países da Europa Ocidental, junto com os EUA e o Japão propiciou larga vantagem às suas companhias na competição por esses mercados. As mudanças tecnológicas criaram paradigmas econômicos referente a produtos, indústrias, infraestrutura, mormente o conjunto denominado “*frontier technologies*” (IA, IoT, *big data*, *blockchain*, conexão 5G, impressora 3D, robótica, drones, edição de genes, nanotecnologia e energia solar fotovoltaica).

De acordo com o *Technology and Innovation Report 2021* das Nações Unidas,⁶⁸⁶ dois dos principais fornecedores dessas tecnologias são os EUA, com plataformas de computação em nuvem, e a China, especial fornecedor de 5G, drones e energia solar fotovoltaica. Esses países também são responsáveis por 30 a 70 por cento das patentes e publicações para cada uma das tecnologias, cujo mercado representa 350 bilhões de dólares e poderá movimentar cerca de 3,2 trilhões de dólares até 2025. A China, seguida por Japão, Coreia do Sul, Estados Unidos e Alemanha, lideram o consumo do mercado da robótica que, em 2017 registrou 381.335⁶⁸⁷ robôs industriais⁶⁸⁸ vendidos em todo o mundo.

Com efeito, a utilização da IA tem intensificado a concentração de mercado por grandes corporações e a centralização de riquezas em tais países. Não por acaso, há grande pressão no tocante à regulação da atividade das *big techs*, empresas de tecnologia elencadas como as mais valiosas do mundo e que gozam de amplo alcance no mercado global, poder financeiro e político, como as norte-americanas Microsoft, Amazon, Facebook, Google, e a Apple. Tais companhias mantêm posição de domínio sobre a inventividade tecnológica e a capacidade produtiva dos sistemas digitais, incluindo máquinas, equipamentos, sensores e *softwares* que retroalimentam a técnica do segmento. Sobre o assunto, evidencia Lee:

Com o aumento do desemprego, veremos o aumento da riqueza astronômica nas mãos de novos magnatas da IA. A Uber já é uma das startups mais valiosas do mundo, mesmo distribuindo cerca de 75% do dinheiro recebido por cada viagem para o motorista. Nesse sentido, quanto

686 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Technology and Innovation Report 2021**: Catching technological waves: Innovation with equity. Geneva: UNCTAD, 2022.

687 INTERNATIONAL FEDERATION OF ROBOTICS (IFR). **World Robotics 2018 Industrial Robots**. [S. l.]: IFR, 2028.

688 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 8373:2012**: Industrial robot: automatically controlled, reprogrammable, multipurpose manipulator, programmable in three or more axes, which can be either fixed in place or mobile for use in industrial automation applications. [S. l.]: ISO, 2012.

valeria a Uber se, no espaço de alguns anos, a empresa fosse capaz de substituir cada motorista humano por um carro autônomo movido por IA? Ou se os bancos pudessem substituir todos os seus funcionários na área de hipotecas por algoritmos que emitissem empréstimos mais inteligentes com taxas de inadimplência muito menores – tudo isso sem a interferência humana? Transformações semelhantes logo aparecerão em setores como transporte de mercadorias, seguro, manufatura e varejo. O fato de a IA naturalmente pender para a economia do tipo “ganhador leva tudo” dentro de um setor faz com que se concentrem ainda mais esses lucros. O relacionamento do aprendizado profundo com os dados promove um círculo virtuoso para fortalecer os melhores produtos e empresas: mais dados levam a produtos melhores, o que por sua vez atrai mais usuários, que geram mais informações, que melhoram ainda mais o produto. Essa combinação de dados e dinheiro também atrai os principais talentos da inteligência artificial para as empresas em destaque, ampliando a distância entre os líderes do setor e os retardatários.⁶⁸⁹

Em relação a países em desenvolvimento, a UNCTAD⁶⁹⁰ ressalta que, embora o impacto dependa das capacidades dos países e as políticas e estratégias adotadas, espera-se que as novas tecnologias sejam capazes de afetar vários setores da economia. No tocante à desigualdade decorrente, os maiores desafios residem nas características demográficas, na menor capacidade tecnológica e de inovação, baixa diversificação econômica, mecanismos de financiamento para pesquisa e desenvolvimento incipientes, além de proteção rigorosa para direitos de propriedade intelectual e transferência de tecnologia, que limitam o escopo de ação das empresas e instituições.

Sobre o tema, debatem Van Parijs e Vanderborght⁶⁹¹ acerca da concepção de uma renda básica universal em contraponto à desigualdade social causada pela automatização:

689 LEE, Kai-Fu. **Inteligência artificial**: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos relacionamos, trabalhamos e vivemos. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. p. 26.

690 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Technology and Innovation Report 2021**: Catching technological waves: Innovation with equity. Geneva: UNCTAD, 2022.

691 PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Basic income**: a radical proposal for a free society and a sane economy. Cambridge: Harvard University Press, 2017. p. 5 (tradução nossa).

O que torna uma reforma tão radical hoje mais relevante, e até mais urgente, do que nunca? Entre o número recorde de pessoas que se manifestam publicamente a favor dela, muitos invocam a nova onda de automação já em curso e prevista para crescer ainda mais nos próximos anos: robotização, veículos autônomos, uma substituição massiva de trabalhadores humanos por computadores. Isso permitirá que a riqueza e o poder aquisitivo de alguns – aqueles que projetam, controlam e estão em melhor posição para explorar as novas tecnologias – atinjam novos patamares, enquanto o de muitos outros despenca.

À vista disso, uma das soluções mais discutidas para enfrentar tais desafios é a tributação da inteligência artificial. Entre as propostas, destacam-se a criação de tributos sobre as atividades empresariais que utilizam IA, a implementação de regras para a redução progressiva das alíquotas do imposto de renda corporativo e o aumento da carga tributária para empresas do setor tecnológico. Paralelamente, consideram-se alternativas como a eliminação de incentivos fiscais para investimentos em automação, a instituição de um tributo incidente diretamente sobre os robôs, bem como a criação de impostos destinados a compensar os trabalhadores que perderam seus empregos em decorrência da automação na indústria.

Nesse contexto, verificam-se diversos esforços de países industrializados para ampliar o debate acerca do tema e rever as regras tributárias. Os projetos têm o intuito de construir alternativas como parte do planejamento da transição tecnológica de suas bases industriais, modelo em torno do qual deve ser construída uma política fiscal adequada a fim de mitigar seus efeitos na sociedade.

3.1 Experiência Internacional

Segundo estudo realizado pela McKinsey & Company,⁶⁹² todos os países enfrentarão transições da força de trabalho nos próximos 15 anos, à medida que a automação desloca trabalhadores e provoca a mudança nas demandas. Além dos efeitos na economia, a ascensão da IA provoca disrupção também no sistema tributário, no qual se espera uma redução no recolhimento de tributos ao mesmo tempo em que os trabalhadores deslocados exigirão cada vez mais serviços sociais. Nesse âmbito, o *robot tax* se apresenta como uma possível

692 MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. [S.l.]: McKinsey & Company, 2017. p. 115.



solução para esse dilema, a fim de compensar o déficit causado pela redução dos impostos sobre a renda e a folha de pagamento, e as receitas arrecadadas são usadas para apoiar e treinar os trabalhadores substituídos.

A União Europeia apresentou a primeira proposta de criação de um imposto sobre robôs por meio de um relatório de recomendações ao Parlamento Europeu, voltado à regulamentação da robótica. O documento enfatizava os potenciais impactos sobre o emprego, a sustentabilidade dos sistemas de proteção social e previdência, e a contínua redução das contribuições previdenciárias, elementos capazes de intensificar a desigualdade socioeconômica. Apesar da relevância dessas considerações, o Parlamento Europeu decidiu não aprovar a proposta.

O autor esclarece que, apesar do revés, o suporte para propostas de impostos sobre robôs aumentou globalmente. Nos Estados Unidos, o tema foi parte da plataforma de campanha de Jane Kim, candidata política em São Francisco, que propunha a instituição de imposto sobre IA, algoritmos e robôs que promovessem o deslocamento trabalhadores humanos. Nesta linha, a política Ameya Pawar apresentou moções que visavam à recuperação de subsídios ofertados a empresas, na hipótese de falha na criação do número prometido de empregos, além da taxação de empresas que substituem funcionários humanos em razão da automação, no valor do salário anual dos trabalhadores afetados.

Kovacev⁶⁹³ discorre que, embora os EUA tenham sido palco de diversas propostas políticas, apenas o tributo dedicado a veículos autônomos, assim definido qualquer veículo equipado com tecnologia autônoma integrada, operando sem o controle físico ativo ou monitoramento por operador humano,⁶⁹⁴ se transformou em medida legislativa. Para financiar a infraestrutura rodoviária, o país mantém um imposto pelo combustível, o *per-gallon tax* ou “imposto por galão” ao *Highway Trust Fund* (Fundo Fiduciário de Rodovias), de modo que haveria perda considerável nas receitas fiscais da gasolina, uma vez que os veículos autônomos são mais eficientes no consumo de combustível ou serão empregados veículos elétricos, que não utilizam gasolina. Assim, um veículo elétrico autônomo poderia ser excluído do âmbito desse imposto, embora contribuísse para o desgaste do sistema rodoviário tanto quanto um carro convencional, o que motivou a propositura de uma taxa que considerasse a distância percorrida pelo veículo, a *vehicle miles traveled tax* (VMT), adotado na Califórnia⁶⁹⁵ e Nevada.⁶⁹⁶ Além disso, o autor relembra que, em 2018,

693 KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. *The Contemporary Tax Journal*, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. p. 42.

694 CALIFORNIA. **Vehicle Code**. Division 16.6, Stats. 2012, Ch. 570, Sec. 2. Sacramento: California State, 2012.

695 CALIFORNIA. **Senate Bill 743**. Chapter 386, Statutes of 2013. Sacramento: California State, 2013.

696 NEVADA. **Assembly Bill 483**. Chapter 482, Statutes of 2019. Carson: Nevada State, 2019.

a Califórnia autorizou⁶⁹⁷ a cidade de São Francisco a instituir imposto local sobre as empresas transnacionais (*transportation network companies* – TNCs) que usam veículos autônomos, denominado *Traffic Congestion Mitigation Tax*, ou Taxa de Mitigação de Congestionamento de Tráfego.

Os efeitos do desenvolvimento da robótica e da IA também é alvo de políticas na Itália. Kovacev⁶⁹⁸ indica que em 2017 o país apresentou o primeiro projeto de lei europeu sobre tributação de robôs, no qual propunha o aumento da alíquota do *corporate income tax* em 1% para empresas cuja atividade produtiva fosse implementada e administrada predominantemente de forma artificial via sistemas de inteligência e robótica. Não obstante, haveria abatimento da tarifa para a empresa que investisse pelo menos 0,5% do seu faturamento anual em projetos de requalificação profissional. No entanto, segundo o autor, o projeto não prosperou em parte devido à ausência de conceituações técnicas, a amplitude e a ambiguidade da linguagem, bem como a inexistência de dispositivos que regulamentassem o tributo sobre as empresas fora da Itália, o que poderia acarretar perda da vantagem competitiva com empresas de outros países que optaram pelo largo uso da automação e IA.

Outro exemplo utilizado pelo autor no tocante à tributação da automação é a proposta para taxar caixas automatizadas utilizados no comércio em Genebra, Suíça. O projeto, proposto em 2017 pelo Conselho da Cidade e atualmente em tramitação, preconiza a incidência de imposto mensal para lojas de varejo sobre cada caixa automatizada instalada na loja, com redução de alíquota de acordo com o número total de horas mensais de operação por funcionários humanos. O imposto seria pago a fundação voltada ao comércio e emprego locais, com repasse a fundação de educação contínua e vocacional, além da oferta de subsídio a lojas que não utilizassem caixas automatizados. Kovacev⁶⁹⁹ observa que a proposição é inovadora na medida em que além de conferir poderes sancionatórios à instituição, como a emissão de multas por descumprimento e a recuperação de impostos não pagos, há também uma possível sentença de prisão de 5 anos por descumprimento, o que pode vir a ser o primeiro exemplo de sanção criminal em conexão com um imposto sobre robôs.

A tributação de sistemas inteligentes também encontrou respaldo na Coreia do Sul, primeiro país a reduzir a quantidade de benefícios fiscais para empresas que investem em máquinas automatizadas, tornando o investimento em robótica menos atraente para as empresas. O país tem alto nível de

697 CALIFORNIA. **Assembly Bill 1184**. Code § 5446. Sacramento: California State, 2018.

698 KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. **The Contemporary Tax Journal**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. p. 18.

699 KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. **The Contemporary Tax Journal**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. p. 41.

automatização em decorrência da adoção de regime fiscal projetado especificamente para promover a automação, como esclarece Kovacev,⁷⁰⁰ a *Restriction of Special Taxation Act*,⁷⁰¹ ou Lei de Restrição de Tributação Especial, fornece um crédito fiscal para o investimento em instalações que ampliem a produtividade na proporção de 3% ou 7% ou do valor do investimento, dependendo do porte da empresa. Ainda segundo o pesquisador, em 2017 foi promulgada nova lei que previu a redução do benefício fiscal para automação em dois pontos percentuais, o que provocou desaceleração do investimento em robótica pela primeira vez desde 2012.

Outro conjunto de políticas-chave tem se concentrado na preservação e retenção de pessoal pelas empresas por meio de esquemas de compensação salarial, bem como impostos ou diferimentos de pagamento. Conforme consta no estudo da McKinsey,⁷⁰² o apoio ativo aos trabalhadores nas transições de trabalho, a correspondência e desenvolvimento de habilidades pode auxiliar a suavizar os impactos, como no caso da introdução do “Plano Hartz” na Alemanha. O programa estabeleceu uma categoria de empregos diferenciada, com remuneração em patamar fixo e jornada de trabalho com número limitado de horas por semana, isentos de contribuições previdenciárias e fiscais.

A ampliação dos projetos para retreinamento da força de trabalho e programas de desenvolvimento de habilidades também é medida adotada pela Dinamarca que, conforme a pesquisa, combina esforços para manter regras flexíveis para contratação e demissão, além de benefícios complementares de renda para indivíduos desempregados (até 90% para trabalhadores com salários mais baixos), segundo aponta os dados levantados pela McKinsey.⁷⁰³ O estudo demonstra que esse tipo de complementação de renda será importante na fase de transição, citando o exemplo da Suécia que disponibiliza suporte financeiro, aconselhamento profissional e programas de reciclagem a trabalhadores deslocados.

Dessa forma, embora apenas os Estados Unidos e a Coreia do Sul tenham efetivamente aprovado medidas normativas nesse sentido, a tributação de robôs, associada a programas de apoio, capacitação e recolocação de trabalhadores afetados, representa uma alternativa interessante para mitigar os potenciais problemas decorrentes da transformação do mercado de trabalho e das implicações sociais associadas ao uso crescente da automação.

700 KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. *The Contemporary Tax Journal*, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. p. 38.

701 COREIA DO SUL. *Restriction of Special Taxation Act* (국세특례제한법). Sejong: Korea Legislation Research Institute, [20--].

702 MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. [S. l.]: McKinsey & Company, 2017. p. 117.

703 MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. [S. l.]: McKinsey & Company, 2017. p. 118.

4 CENÁRIO NACIONAL

Não obstante o avanço do movimento em torno da Indústria 4.0 nos países industrializados, notadamente a União Europeia, China, Coreia do Sul e EUA, o Brasil ainda se familiariza com os processos promovidos pelas novas tecnologias. O País tem histórico de industrialização tardia e precarização da educação e da ciência, que implica o enfraquecimento de políticas dedicadas à inovação, além de investimentos públicos e privados incipientes.

Tal conjuntura importa também a dependência e subordinação ao desenvolvimento científico e tecnológico oferecido por outros países. Quintino,⁷⁰⁴ a partir do estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), evidencia que, enquanto vemos diversos avanços nessas áreas em nações industrializadas, “grande parte da indústria brasileira está transitando entre a Segunda e a Terceira Revolução Industrial, ou seja, entre o uso de linhas de montagem e a aplicação da automação”.

Nesse sentido, o País apresenta uma participação ainda inexpressiva quanto à incorporação de inteligência artificial na produção, refletida em sua competitividade no mercado global. Dados do Relatório Global de Competitividade de 2018, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, que pretendeu avaliar as economias mais preparadas e alinhadas com o contexto tecnológico, elencou o Brasil na 72ª posição no ranking geral, que avaliou 140 países. Já na categoria capacidade de inovação, encontra-se na 40ª posição. Segundo o Fórum, isso ocorre devido à fraca integração de políticas e à falta de coordenação entre setores público e privado.⁷⁰⁵

Ainda segundo Quintino,⁷⁰⁶ o estudo aponta a falta de mão de obra qualificada, a ineficiência das telecomunicações, a dificuldade na identificação de tecnologias e parceiros, a ausência de linhas de financiamento apropriadas e a falta de diálogo entre as universidades e as indústrias são apontados como entraves para o desenvolvimento do setor. Também a ausência de propostas de reformas econômicas e institucionais na agenda governamental a fim de dirimir as principais barreiras ao crescimento da indústria no país.

Embora ainda possua uma participação limitada na Quarta Revolução Tecnológica, o Brasil tem acolhido diversas discussões sobre o assunto nas mais diversas áreas. Especificamente, destacam-se os debates no tocante às implicações da tecnologia e da inteligência artificial no campo do direito, relacionados à substituição dos profissionais da área, tais como o assistente jurídico, paralegal, auxiliar de judiciário e serviços jurídicos, advogado,

704 QUINTINO, Luis Fernando. **Indústria 4.0**. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 121.

705 QUINTINO, Luis Fernando. **Indústria 4.0**. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 125.

706 QUINTINO, Luis Fernando. **Indústria 4.0**. Porto Alegre: Sagah, 2019. p. 125.



juiz de direito, defensor público⁷⁰⁷ dentre outras, a utilização de algoritmos na predição de decisões emanadas pelo Poder Judiciário, bem como os limites da automação do trabalho humano por meio de organização tributária, além dos aspectos éticos pertinentes.

Sob o ponto de vista jurídico, é caro o debate sobre as questões que envolvem o desemprego, a desigualdade socioeconômica e a inteligência artificial no País, especialmente consideradas as barreiras para a consolidação da cidadania fiscal na era digital. Nesse contexto, entende-se que o tratamento tributário adotado a essas questões pode interferir na relação entre a empregabilidade e o avanço industrial por meio de IA, a velocidade e o modo como eventualmente ocorrerá o processo, assim como representar uma forma de incentivo ou desincentivo desse setor da economia, o que pode interferir no desenvolvimento da sociedade como um todo.

4.1 A tributação sobre tecnologia no Brasil

Sabe-se que a relação entre a aplicação de tributos e a viabilização dos direitos sociais nos estados democráticos modernos está intimamente ligada, visto que é essa a forma adotada para a obtenção dos recursos financeiros necessários ao custeio do Estado e à implementação das políticas públicas, desempenhando um papel essencial no crescimento econômico do país. A digitalização da economia, pois, apresenta diversos desafios fiscais decorrentes de questões envolvendo o enquadramento de ativos intangíveis, a indefinição do domicílio fiscal e da jurisdição de uma empresa ou local da prestação do serviço, a identificação do tributo incidente sobre o fato relevante.

Nesse contexto, o desenvolvimento social e econômico do País está associado também à distribuição da carga de tributos e seu alcance, a eficácia e eficiência das regras e da administração tributária. Em uma sociedade complexa, a inserção das tecnologias relacionadas a Indústria 4.0 implicam a disrupção das regras e instituições jurídicas vigentes, além do impacto ao funcionamento do Estado, mas também evidenciam a necessidade de reafirmar o compromisso relacionado ao cumprimento das obrigações tributárias como um dever fundamental do cidadão.

Com efeito, a proposta de tributar a tecnologia derivada da IA demanda mudanças na teoria da tributação e finanças públicas. Em um cenário no qual os aplicativos e plataformas digitais não recebem tratamento fiscal isonômico em relação aos meios de comércio tradicionais, fomenta-se o descompasso de

707 UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB), LABORATÓRIO DE APRENDIZADO DE MÁQUINA EM FINANÇAS E ORGANIZAÇÕES. *Análise da automação*. Brasília, DF: UnB, [202-].

arrecadação e o comprometimento da competitividade de ambos os segmentos, exigindo-se a reformulação dos modelos tributários atuais. Esse esforço é necessário para que a atividade tributária, na função de direcionamento da atividade econômica e obtenção de recursos para o financiamento do exercício público, continue a perseguir a concretização dos compromissos constitucionais, o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades.

Destarte, a Indústria 4.0 é o paradigma de maior destaque na discussão da atualidade e do futuro econômico e social do país e, considerando a projeção do sistema tributário enquanto retrato de sua organização social, a doutrina tem desenvolvido alternativas para lidar com as questões fiscais que surgem da digitalização da economia e do emprego da IA. Verifica-se também o empenho das instituições internacionais na criação de mecanismos para conter a erosão da base tributária das corporações, em face da mobilidade dos capitais e a tributação do comércio eletrônico transnacional.

4.2 Automação e as perspectivas sobre o desemprego no país

No contexto da industrialização, o Brasil ainda se posiciona entre a segunda e a terceira revolução industrial, na transição entre a adoção de linha de montagem e automação por meio da robótica e programação,⁷⁰⁸ circunstância que implica a baixa participação da indústria brasileira no Produto Interno Bruto (PIB).⁷⁰⁹ Embora o Brasil não tenha tradição tecnológica, dada a sua industrialização tardia, há estudos que indicam que a automação trará impactos significativos no mercado de trabalho brasileiro nos próximos anos. Estima-se a redução anual de custos industriais no país de cerca de R\$73 bilhões de reais a partir da migração da indústria para o conceito 4.0, conforme levantamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Tal controle envolveria ganhos de eficiência, economia nos custos de manutenção de máquinas e no consumo de energia.⁷¹⁰

O Laboratório de Aprendizado de Máquina em Finanças e Organizações (LAMFO), da Universidade de Brasília (UnB), realizou um estudo acerca da automação das ocupações brasileiras, no qual explora o risco de substituição de 2.602 profissões por robôs até 2026. O trabalho considerou os dados fornecido pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que utiliza

708 QUINTINO, Luis Fernando. **Indústria 4.0**. Porto Alegre: Sagah, 2019.

709 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Participação do setor de transformação industrial no PIB (%) 1985-2016**. Brasília, DF: CNI, 2017.

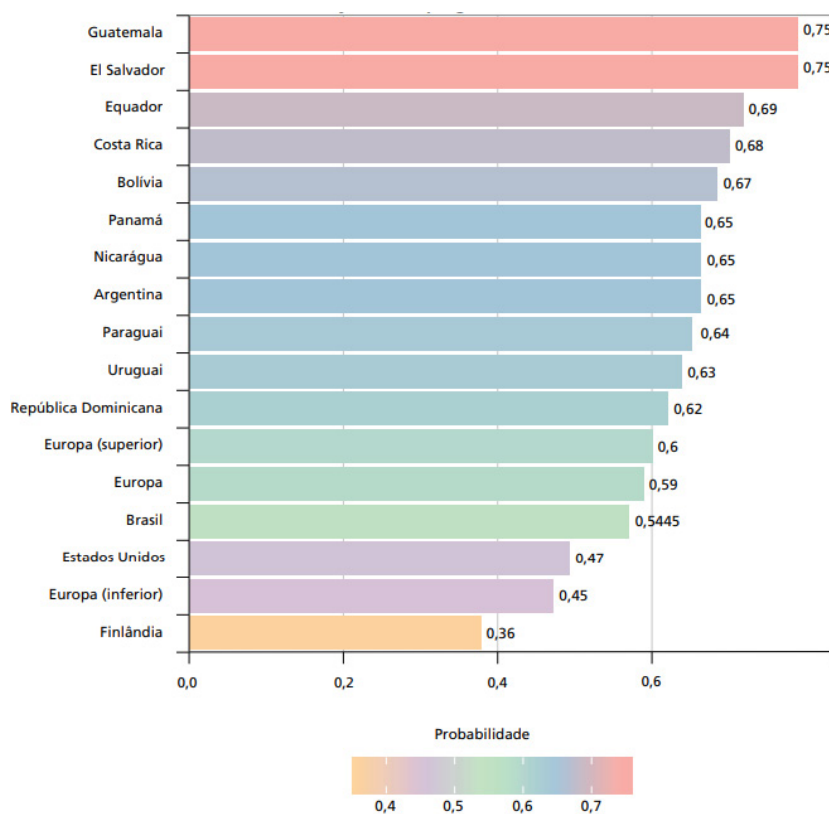
710 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Participação do setor de transformação industrial no PIB (%) 1985-2016**. Brasília, DF: CNI, 2017.



a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) das empresas, bem como informações relacionadas a renda, nível educacional dos trabalhadores, identificação, idade, variação regional, dentre outras variáveis.

Assim, puderam medir, com base em valores encontrados em estudos similares de outros países, que a probabilidade de substituição dos empregos pela automação no Brasil é cerca de 54%, conforme representação comparativa abaixo:

Figura 6 – Probabilidade média de automação de empregos ao redor do mundo



Fonte: Dados extraídos de IPEA.⁷¹¹

O resultado do estudo demonstrou que o avanço da tecnologia afeta desproporcionalmente o mercado de trabalho e os estratos sociais. Assim, a capacidade de automação seria reduzida de acordo com a escolaridade e

711 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). [20--].

a qualificação dos trabalhadores, mas principalmente afetará os trabalhos considerados de rotina:

Apesar da porcentagem aparentemente alarmante de profissões em risco no futuro próximo, há diversos cenários de transformação a se considerar na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Por um lado, atividades tipicamente rotineiras e não cognitivas, como a de ascensorista, devem de fato ser automatizadas. Por outro, outras profissões que integram tanto subtarefas facilmente automatizáveis quanto as de difícil execução por robôs devem sofrer transformações em função do desenvolvimento da tecnologia e da inteligência artificial. A tendência é que essas ocupações fiquem cada vez mais centradas em tarefas intensivas em criatividade e análise crítica e gradualmente se afastem de atividades corriqueiras e repetitivas – profissões como as de secretariado e contador se encaixam nessa categoria.⁷¹²

Os pesquisadores, pois, defendem que diversas posições envolvendo atividades repetitivas, ou de baixa complexidade do mercado de trabalho formal brasileiro possuem grande risco de sofrerem impacto com a automação. Evidencia-se que, ainda que não haja a substituição da ocupação, é possível que parte da tarefa seja automatizada, como indica estudo feito pela McKinsey,⁷¹³ para o qual em cerca de 60% das ocupações, pelo menos um terço das atividades constituintes poderiam ser automatizadas, implicando em transformações e mudanças substanciais no local de trabalho para todos os trabalhadores. Além disso, considerando fatores como o custo de desenvolvimento e implantação de soluções de automação para usos específicos no local de trabalho, a dinâmica do mercado de trabalho (incluindo qualidade e quantidade de trabalho e salários associados), os benefícios da automação além da substituição de trabalho e aceitação regulatória e social, estimou-se que até 30% das horas trabalhadas globalmente podem ser automatizadas até 2030, dependendo do ritmo de progresso tecnológico e implementação, além de elementos como a combinação de atividades atualmente desempenhadas pelos trabalhadores e média salarial vigente.

Em relação aos limites da automação de empregos, ocupações associadas a valores humanos como empatia (assistentes sociais), cuidado (babás) e

712 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). [20--].

713 MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation.** [S. l.]: McKinsey & Company, 2017.

interpretação subjetiva (críticos de artes) devem ser mantidas no curto/médio prazo, mesmo com a ascensão de tecnologias de ponta. O estudo enfatizou que tais posições possuem baixa probabilidade de serem impactadas com a automação, cuja análise vai ao encontro da visão de que a inteligência artificial não será capaz de replicar plenamente o comportamento humano nas funções que necessitam de afinidade social ou criatividade.

Com efeito, o impacto potencial da automação no emprego varia por ocupação e setor, haja vista que tarefas remuneradas com salários relativamente mais baixos poderiam tornar a automação menos atraente para os negócios. Além disso, o desenvolvimento tecnológico é capaz de apresentar diferentes demandas, com a concepção de novas profissões ainda não imaginadas. Nesse contexto, o Instituto apresenta duas perspectivas para o país:

Assim, dois cenários surgem: o primeiro é que as firmas no Brasil mantêm o seu mesmo padrão de contratação independentemente do nível de automação, isto é, as empresas em sua maioria prefeririam manter trabalhadores humanos à automatização de tarefas, e devido a essa demanda de empregados a previsão para o número total de pessoas empregadas nesses grupos aumentaria. Já o segundo cenário é mais preocupante. Caso as empresas decidam por automatizar essas profissões com alta chance de automação, então aproximadamente 30 milhões de empregos estariam em risco até 2026. Esse cenário é o mais fidedigno, uma vez que a automação de tarefas para as firmas produziria um aumento na eficiência de seus processos, redução de custos, além da possibilidade de certas atividades serem executadas 24 horas, sete dias por semana.⁷¹⁴

Dessa forma, as informações resultantes da pesquisa assinalam que o desemprego tecnológico no Brasil é um risco concreto. Considerando tal realidade, os dados revelam uma oportunidade para que as empresas orientem suas estratégias, assim como o desenvolvimento de políticas públicas, a fim de se antecipar a tais transformações e promover ações para dirimir seus efeitos, especialmente se pesada a substancial desigualdade socioeconômica e acadêmica no Brasil, capazes de determinar os estratos sociais que sofrerão em maior grau os impactos da automação.

714 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). [20--].

Haverá demanda por novos tipos de trabalhadores qualificados ou novas especializações dentro de ocupações e por trabalhadores de alta habilidade que sejam capazes de realizar tarefas complicadas, que requerem experiência, especialização, pensamento abstrato e autonomia.

Por fim, resgata-se o papel da seara tributária no enfrentamento dessas questões. A mitigação dos impactos sociais e econômicos da substituição de mão de obra no País perpassa a elaboração de arranjos neste campo, notadamente visando ao financiamento das políticas públicas supracitadas e propostas destinadas a suprir a perda de arrecadação decorrente do decréscimo dos postos formais de emprego e suporte dos trabalhadores que não lograssem recolocação em outras funções.

4.3 Propostas de reforma

A revolução tecnológica tem provocado transformações significativas nas relações de trabalho, exigindo a adaptação das estruturas econômico-sociais aos novos padrões produtivos. Embora impulse a eficiência e o crescimento econômico, também levanta preocupações quanto ao aumento das desigualdades sociais e à redução da demanda por trabalho humano em certos setores. Diante desse cenário, o direito e a política tributária devem acompanhar tais mudanças, promovendo uma revisão estrutural do sistema tributário e o aprimoramento de suas normas, de modo a assegurar uma tributação mais justa e adequada à economia digital.

Diversos estudos analisam a possibilidade de tributar sistemas inteligentes, seus usuários ou grandes empresas de tecnologia como forma de compensar a perda de empregos formais, reduzir desigualdades e recuperar a arrecadação. Nesse contexto, o controle da política monetária possibilita ao governo promover a redistribuição da riqueza proveniente dos ganhos de produtividade e eficiência, além de influenciar o uso de ativos privados por meio de incentivos, penalidades e restrições. Assim, o Estado pode criar instrumentos financeiros voltados a objetivos sociais, oferecendo alternativas à redistribuição tradicional baseada apenas na tributação direta.

Estão sendo discutidas propostas como a suspensão de incentivos a investimentos em automação e a criação de um imposto sobre robôs. Tal tributação teria um duplo propósito: arrecadatório, para sustentar a seguridade social e outras despesas do Estado, e regulatório, atuando como desestímulo à substituição de trabalhadores humanos por máquinas. Com isso, seria possível conduzir a automação de maneira gradual, garantindo ao governo maior capacidade de gerir e monitorar o processo.



No entanto, assim como acontece na tributação de atividades digitais, a implementação de um imposto sobre robôs apresenta diversos desafios. Entre eles estão a definição do que constitui um robô, a diferenciação entre ‘robôs inteligentes’ e máquinas comuns, sua natureza jurídica e o método adequado de tributação. As propostas incluem a cobrança sobre a propriedade do robô ou sobre sua capacidade operacional, bem como a possibilidade de atribuir personalidade jurídica à máquina.

Kovacev⁷¹⁵ argumenta que existem duas abordagens que podem reduzir as dificuldades práticas de um imposto sobre robôs, quais sejam, a reestruturação de incentivos fiscais ou a implementação de uma estrutura rígida da qual os robôs podem ser tributados. A primeira abordagem tem como foco o resenho do sistema tributário para desincentivar o desemprego humano, isto é, não estimular a mecanização ou a automatização, a exemplo da reversão sul-coreana dos créditos fiscais de automação acima mencionado.

Defende-se, pois, ajustes na estrutura, suprimindo incentivos fiscais voltados ao investimento em IA, automação e robótica, a fim de torná-la neutra quanto às interferências provocadas sobre a escolha entre a adoção de trabalho artificial ou humano. De forma inversa, os incentivos fiscais poderiam ser utilizados para a criação ou manutenção dos postos de trabalho, vinculando esse benefício ao emprego, em uma espécie de subsídio tributário afirmativo.

O segundo formato proposto por Kovacev⁷¹⁶ refere-se à implementação de tributos específicos sobre categorias bem delimitadas de inteligência artificial, robótica ou automação, com a necessidade de definição precisa do conceito de “robô tributável” e a delimitação da competência jurisdicional. O autor alerta que essa abordagem possui alcance restrito, impactando apenas setores específicos e podendo favorecer grupos de interesse que nem sempre se alinham a políticas públicas consistentes. Além disso, tal estratégia é mais eficaz em níveis local ou nacional, perdendo efetividade diante da dimensão internacional do deslocamento de empregos. Assim, caso haja pressão política pela criação desse tributo, a adoção de uma abordagem voltada para categorias de trabalho politicamente sensíveis seria preferível a uma proposta abrangente para “taxar todos os robôs”.

Diante dessas observações, a constituição de uma Renda Básica Universal (RBU), como produto fim da tributação da inteligência artificial ganha força. Isso porque não é direcionado a nenhum grupo específico com base em critérios socioeconômicos ou demográficos, tampouco condiciona

715 KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. *The Contemporary Tax Journal*, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. p. 46.

716 KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. *The Contemporary Tax Journal*, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. p. 46.

quaisquer critérios de conformidade. Nesse quadro, o objetivo da tributação sobre robôs seria obter receitas públicas para financiar programas sociais para os trabalhadores retirados do mercado de trabalho e reduzir a desigualdade, via redistribuição de recursos.

Raventós⁷¹⁷ define a Renda Básica como uma renda paga pelo estado a cada membro efetivo ou residente credenciado de uma sociedade, a despeito do exercício de emprego remunerado, ou quaisquer outras fontes de rendimentos que essa pessoa possa ter, e independentemente do regime de coabitação na esfera doméstica. A ideia de uma renda básica é pautada nas características universalidade, na qual a renda básica seria aberta a toda a população; individualidade, destinada a atender às pessoas naturais em detrimento da família; e incondicionalidade, ausência de condição ou requisito para concessão do benefício.

Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght assim esclarecem:

Sendo uma forma de assistência pública e não de seguro social, eles não se restringem a pessoas que pagaram contribuições sociais suficientes para se qualificarem para benefícios de seguro social; geralmente não se restringem aos cidadãos do país que os fornece, mas também cobrem outros residentes legais; e são pagos em dinheiro e não em espécie. Mas uma renda básica é incondicional de outras maneiras. É um direito estritamente individual, em oposição a vinculado à situação familiar; é o que é comumente chamado de universal, em oposição a estar sujeito a um teste de renda ou recursos; e é livre de obrigações, em oposição a vinculado a uma obrigação de trabalhar ou provar vontade de trabalhar.⁷¹⁸

Assim, a renda básica teria o condão de ajudar a reduzir a desigualdade de renda, com o intuito de garantir as necessidades básicas da população sociedade e promover uma sociedade mais igualitária. Nos últimos anos, a proposta vem sendo discutida em países como a Finlândia, o Canadá e a Holanda, além do apoio de figuras proeminentes como Bill Gates, Robert Shiller, Mark Zuckerberg, Elon Musk e Stephen Hawking. No Brasil, embora

717 "Basic Income is an income paid by the state to each full member or accredited resident of a society, regardless of whether he or she wishes to engage in paid employment, or is rich or poor or, in other words, independently of any other sources of income that person might have, and irrespective of cohabitation arrangements in the domestic sphere" (RAVENTÓS, Daniel. **Basic Income: The Material Conditions of Freedom**. London: Pluto Press, 2007. p. 8).

718 PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy**. Cambridge: Harvard University Press, 2017. p. 8 (tradução nossa).



sem grande ressonância, essa ideia é endossada especialmente por Eduardo Suplicy, na forma de renda básica de cidadania.⁷¹⁹

Com efeito, para a instituição da tributação sobre robôs e consequente custeio da rede de proteção social em consonância aos preceitos constitucionais nacionais, seria preciso abordar uma série de complexidades que surgem no exercício de estruturação do imposto. Como indicado acima, essas questões envolvem desde a definição de robô até a formulação de critérios justificativos como seletividade, progressividade, capacidade contributiva e jurisdição. Além disso, deverão ser considerados aspectos econômicos sobre como a criação do imposto afetaria o crescimento da economia, se haveria impactos na inovação, bem como as dificuldades relacionadas ao cumprimento pelo contribuinte.

Como apontam Almeida e Feitosa, outro fator necessário à discussão refere-se a escolha do trajeto que será adotado para a tributação:

Tratar-se-ia de um instrumento único, ou seja, a criação de um novo tributo específico (uma espécie de “Tributo sobre Automação Disruptiva”) ou, na realidade, certos tributos já existentes na cadeia tributária passariam a incidir com alíquotas diferenciadas para determinadas empresas (impostos sobre emissão, taxas sobre produtos e/ou consumo, entre outros tributos que influenciariam o valor agregado ao final da cadeia), ou até mesmo uma unificação de ambas as propostas? Aparenta razoável argumentar que a solução tributária mais adequada seria a propositura de um novo design para todo nosso sistema tributário, melhor adequando nossos tributos não apenas aos desafios da automação dos empregos, mas também a complexidade crescente das relações socioeconômicas presentes na chamada Economia 4.0. No entanto, a solução mais imediata que se observa seria a criação de um novo tributo específico. Uma decisão pautada não apenas no fato de que quanto mais regras e especificidades forem impostas pelo sistema, mais burocrático e custoso se torna todo o processo, mas, em especial porque esse tributo poderia ser fruto da competência residual da união para instituir novos impostos (artigo 154, I, CF/88), tendo em vista tratar-se de uma hipótese de incidência distinta, não alcançada por nenhum outro ente tributante.⁷²⁰

719 BRASIL. **Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

720 ALMEIDA, Saulo Nunes; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A tributação de “robôs” e o futuro do trabalho: o papel da norma tributária face à automação. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 24, n. 55, e9259, set./dez. 2020. p. 20.

A inclinação doutrinária aponta para a taxaço das empresas que utilizam robôs, vez que elas são as maiores beneficiárias, a partir da incidência de uma espécie de “CIDE-Automaço”. Idealmente, o imposto deveria ser calculado em relaço aos trabalhadores que foram substituídos ou estariam empregados se não houvesse robôs. No entanto, ainda devem ser desenvolvidos seus contornos, a fim de estabelecer elementos como o fato gerador, a base de cálculo, definiço do sujeito passivo, natureza do imposto, entre outros.

Todavia, como aponta Kovacev,⁷²¹ sistemas tributários baseados no esforço humano, como impostos sobre renda ou folha de pagamento, tornam-se vulneráveis ao deslocamento causado pela IA, automaço e robótica, exigindo a busca por fontes alternativas de receita. Diante disso, envidar esforços para estruturar formas estratégicas de tributar tais sistemas inteligentes, ou seus usuários, como forma de mitigar o decréscimo dos postos formais de emprego e suprir a perda de arrecadaço decorrente se mostra cada vez mais inescusável, e demandará empenho conjunto da comunidade acadêmica, e setores público e privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporaço crescente de automaço e inteligência artificial no contexto da Indústria 4.0 tem provocado transformações profundas nas relaço de trabalho, nos processos produtivos e nas estruturas econômicas, com impactos diretos sobre aspectos sociais e comportamentais. Este estudo objetivou analisar as repercussões dessas tecnologias no Direito Tributário, evidenciando os desafios e oportunidades para o sistema fiscal diante da expansão da economia digital e da inteligência artificial.

A substituiço progressiva da mão de obra humana por sistemas automatizados pode resultar em reduço das receitas tributárias vinculadas ao emprego formal, ao mesmo tempo em que aumenta a demanda por políticas públicas de proteço social e redistribuiço de renda. Nesse cenário, torna-se imprescindível o desenvolvimento de estratégias de mitigaço que integrem políticas de capacitaço profissional, programas de recolocaço e medidas de suporte social, garantindo uma transiço equilibrada para os trabalhadores afetados.

A sustentabilidade financeira dessas políticas depende da estruturaço de instrumentos fiscais adequados. Entre as propostas emergentes destacam-se a tributaço de sistemas de inteligência artificial – exemplificada pelo conceito

721 KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. *The Contemporary Tax Journal*, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. p. 49.

de “robot tax” –, a revisão de incentivos fiscais com vistas a desestimular a automação excessiva e a implementação de mecanismos de apoio à transição laboral, como programas de treinamento contínuo e a potencial adoção de uma renda básica universal. Embora a execução prática dessas medidas envolva desafios significativos, o debate acadêmico e político contribui para o aprimoramento da formulação de políticas públicas equitativas e eficazes.

No contexto brasileiro, a digitalização da economia e a crescente incorporação de ativos intangíveis têm revelado limitações do sistema tributário vigente, dificultando a definição de fatos geradores, a identificação de jurisdições competentes e a tributação de sistemas inteligentes. Tais desafios reforçam a necessidade de compreender em profundidade os modelos de negócios digitais e as operações que envolvem tecnologias avançadas.

Adicionalmente, evidencia-se a importância de promover uma transição gradual da força de trabalho, assegurando que os trabalhadores possam adaptar-se às novas tecnologias, ao mesmo tempo em que se mantém a isonomia entre empresas para preservar a competitividade e evitar a concentração de mercado. O fortalecimento de mecanismos de proteção social, associado à implementação de políticas fiscais e econômicas adaptadas à Indústria 4.0, revela-se essencial para mitigar os impactos sociais e econômicos decorrentes da automação e garantir a distribuição equitativa dos benefícios gerados pela inovação tecnológica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Saulo Nunes; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A tributação de “robôs” e o futuro do trabalho: o papel da norma tributária face à automação. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 24, n. 55, e9259, set./dez. 2020. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/index>. Acesso em: 20 maio 2021.

ALMEIRA, Paulo Samuel de. **Indústria 4.0: princípios básicos, aplicabilidade e implantação na área industrial**. São Paulo: Érica, 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRUUN, Edward P.G.; DUKA, Alban. **Artificial Intelligence, Jobs and the Future of Work: Racing with the Machines: Basic Income Studies**. New York: Columbia University Libraries, 2018.

CALIFORNIA. **Assembly Bill 1184**. Code § 5446. Sacramento: California State, 2018. Disponível em: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201720180AB1184. Acesso em: 3 mar. 2026.

CALIFORNIA. **Senate Bill 743**. Chapter 386, Statutes of 2013. Sacramento: California State, 2013. Disponível em: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140SB743. Acesso em: 3 mar. 2026.

CALIFORNIA. **Vehicle Code**. Division 16.6, Stats. 2012, Ch. 570, Sec. 2. Sacramento: California State, 2012. Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov>. Acesso em: 20 maio 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Participação do setor de transformação industrial no PIB (%) 1985-2016**. Brasília, DF: CNI, 2017. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br>. Acesso em: 3 mar. 2026.

COPPIN, Bem. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

COREIA DO SUL. **Restriction of Special Taxation Act** (조세특례제한법). Sejong: Korea Legislation Research Institute, [20--]. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=27406&lang=ENG. Acesso em: 21 maio 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). [20--]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ROBOTICS (IFR). **World Robotics 2018 Industrial Robots**. [S. l.]: IFR, 2028. Disponível em: https://ifr.org/downloads/press2018/Executive_Summary_WR_2018_Industrial_Robots.pdf, acesso em 20 de maio de 2021.



INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 8373:2012**: Industrial robot: automatically controlled, reprogrammable, multipurpose manipulator, programmable in three or more axes, which can be either fixed in place or mobile for use in industrial automation applications. [S. l.]: ISO, 2012. Disponível em: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:8373:ed-2:v1:en>, acesso em 20 de maio de 2021.

KAPLAN, Jerry. **Artificial intelligence**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

KOVACEV, Robert J. A Taxing Dilemma: Robot Taxes and the Challenges of Effective Taxation of AI, Automation and Robotics in the Fourth Industrial Revolution. **The Contemporary Tax Journal**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 22-49, 2020. Disponível em: <https://scholarworks.sjsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=sjsumstjournal>. Acesso em: 20 maio 2021.

LEE, Kai-Fu. **Inteligência artificial**: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos relacionamos, trabalhamos e vivemos. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

McKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Jobs lost, jobs gained**: workforce transitions in a time of automation. [S. l.]: McKinsey & Company, 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/>. Acesso em: 18 maio 2021.

MONTEIRO, Alexandre *et al.* **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NEVADA. **Assembly Bill 483**. Chapter 482, Statutes of 2019. Carson: Nevada State, 2019. Disponível em: <https://www.leg.state.nv.us/App/NELIS/REL/80th2019/Bill/6865/Overview>. Acesso em: 3 mar. 2026.

PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Basic income**: a radical proposal for a free society and a sane economy. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

QUINTINO, Luis Fernando. **Indústria 4.0**. Porto Alegre: Sagra, 2019.

RAVENTÓS, Daniel. **Basic Income**: The Material Conditions of Freedom. London: Pluto Press, 2007.

RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SACOMANO, José Benedito *et al.* **Indústria 4.0: conceitos e fundamentos**. São Paulo: Blucher, 2018.

SILVA, Fabrício Machado da *et al.* **Inteligência artificial**. Porto Alegre: Sagah, 2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Technology and Innovation Report 2021: Catching technological waves: Innovation with equity**. Geneva: UNCTAD, 2022. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020_en.pdf. Acesso em: 1 maio 2021.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). LABORATÓRIO DE APRENDIZADO DE MÁQUINA EM FINANÇAS E ORGANIZAÇÕES. **Análise da automação**. Brasília, DF: UnB, [202-]. Disponível em: <https://lamfo.shinyapps.io/automacao/>. Acesso em: 24 maio 2021.





AMAZONIZA-TE: TRANSIÇÃO ECOLÓGICA OU COLONIALISMO VERDE?

Caroline Viveiros Moura da Cruz⁷²²

Antônio Fernandes Neto⁷²³

Sérgio Marangoni Alves⁷²⁴

Resumo: Abordamos o conceito de “transição justa” (TJ) no contexto das políticas públicas para meio ambiente, sustentabilidade e proteção de vulneráveis na Amazônia brasileira, frente às assimetrias sociais, econômicas e tecnológicas envolvidas na transição proposta pelo Projeto Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). Compreendemos TJ não apenas como resposta econômica à emergência climática, mas como oportunidade de transformação das estruturas históricas e tecnopolíticas de desigualdade no habitat dos povos tradicionais da região. Partimos da constatação da vulnerabilidade da população amazônica, responsável por 52% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) do Brasil, com desempenho social inferior à média nacional. Verificamos as implicações jurídicas, éticas e políticas da TJ frente aos povos tradicionais. Por abordagem interdisciplinar, integrando teorias como a justiça trivalente de Nancy Fraser e os pilares da

⁷²² Graduada em Direito pela Faculdade Piauiense (FAP), com conclusão em 2017. Diretora Administrativa e Financeira do Instituto de Terras do Piauí (INTERPI). Superintendente de Patrimônio Imobiliário do Governo do Estado do Piauí, junto à Secretaria de Administração (SEAD).

⁷²³ Possui graduação (bacharelado) em Ciências Contábeis (1993), graduação (bacharelado) em Ciências Jurídico Sociais-Direito (1998), graduação (licenciatura) em Filosofia (2021) e pós-graduação “Lato Sensu” a nível de especialização em Direito do Trabalho (2008). Advogado. Mestrando em Gestão e Políticas Públicas pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP, 2025).

⁷²⁴ Administrador pela Universidade de Brasília (UnB) e com MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Tem experiência de mais de 25 anos em gerenciamento e desenvolvimento de projetos nas áreas de gestão de projetos (implantação de PMO), gestão empresarial, educação, meio ambiente, planos de desenvolvimento regional, e responsabilidade social para o setor privado. Já atendeu diretamente as Nações Unidas no INEP IBAMA, MEC, Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, além do PNUD e Banco Mundial. Também foi consultor para o Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Casa Civil da Presidência da República, e atendeu diretamente secretarias de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em diversos municípios no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Paraná. Atualmente presta consultoria para empresas de grande porte como Alcoa, Eneva e Norte Energia, na área de responsabilidade social visando o desenvolvimento dos territórios de sua influência sob o aspecto socioambiental utilizando o Índice de Progresso Social.

justiça de transição, pretende-se analisar e orientar políticas públicas para conservação do carbono e manejo sustentável da floresta, com redução de GEE associadas ao desmatamento e degradação. Tratamos interfaces e desafios dessa transição, ampliando a visão sobre desigualdades estruturais ignoradas. Exploramos soberania, compensação e política climática, integrando teoria, prática, ética, tecnologia, direito, política, experiências e resistência dos povos tradicionais, justiça ambiental, demarcação de terras, sobreposição fundiária, desmatamento e créditos de carbono, evidenciando dilemas da justiça climática e realçando caminhos para políticas públicas inclusivas, redistributivas, reconhecedoras e representativas, que promovam governança comunitária, soberania ecológica e repartição justa de benefícios.

INTRODUÇÃO

A emergência climática global trouxe à tona a necessidade de uma transição ecológica justa, conceito que busca compatibilizar políticas ambientais com direitos sociais e trabalhistas. No entanto, no contexto amazônico, essa transição assume contornos específicos: envolve não apenas a conservação ambiental, mas também a soberania, a justiça social e o reconhecimento dos povos tradicionais.

Este capítulo fundamenta-se no diagnóstico do Índice de Progresso Social (IPS) da Amazônia Brasileira, que revela uma região socialmente estagnada (IPS 54,32) e marcada por graves carências em todas as suas dimensões, especialmente em Oportunidades (IPS 40,31), mesmo sendo responsável por 9% do PIB nacional e 52% das emissões de GEE do Brasil.⁷²⁵

O presente estudo analisa criticamente se a transição proposta pode ser entendida como processo emancipatório ou se trata de novo ciclo de colonialismo verde.

O problema de pesquisa parte da hipótese de que os mecanismos internacionais, como o REDD+, podem tanto contribuir para a mitigação climática quanto reproduzir desigualdades históricas, agravando o já precário quadro de progresso social medido pelo IPS. A pesquisa, de abordagem interdisciplinar,

⁷²⁵ INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023**: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. Belém: Imazon, 2023



dialoga com teorias da justiça de Fraser^{726,727,728,729,730} e da Justiça de Transição,⁷³¹ propondo uma análise crítica das dimensões jurídicas, sociais e tecnológicas da transição justa.

Tabela 1 – Comparativo do Índice de Progresso Social (IPS) – Amazônia vs. Brasil (2023)

DIMENSÃO	IPS AMAZÔNIA	IPS BRASIL
NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS	67,45	75,12
FUNDAMENTOS DO BEM-ESTAR	55,20	67,81
OPORTUNIDADES	40,31	60,89
IPS GERAL	54,32	67,94

Fonte: Dados extraídos de Imazon⁷³².

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Amazonia brasileira

A Amazonia brasileira é responsável por 52% das emissões de gases de efeito estufa do Brasil e possui um desempenho social (IPS 54,32) drasticamente inferior à média nacional (IPS 67,94), cenário que aprofunda a vulnerabilidade de suas populações.⁷³³

Tabela 2 – Componentes Críticos do IPS na Amazônia

COMPONENTE	PONTUAÇÃO
ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR	13,19
ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	13,25
SEGURANÇA PESSOAL	53,06
OPORTUNIDADES (DIMENSÃO)	40,31

Fonte: Dados extraídos de Imazon⁷³⁴.

726 FRASER, Nancy. **Crises do capitalismo**: da crise estrutural à crise hegemônica. São Paulo: Boitempo, 2017.
727 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001. p. 245-282.

728 FRASER, Nancy. **Escalas de justiça**. São Paulo: Boitempo, 2011.

729 FRASER, Nancy. Para uma crítica das crises do capitalismo: entrevista com Nancy Fraser. **Perspectivas**, São Paulo, v. 49, p. 161-185, jan./jun. 2017.

730 FRASER, Nancy. **Redistribution or Recognition?** A Political-Philosophical Exchange. London: Verso, 2008.

731 GENRO, Tarso; ABRÃO, Paulo. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil**: estudos sobre justiça de transição e teoria da democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

732 INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023**: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. Belém: Imazon, 2023

733 INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023**: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. Belém: Imazon, 2023

734 INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023**: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. Belém: Imazon, 2023.

2.1.1 Experiências e resistências dos povos tradicionais, defesa da demarcação de terras e sobreposição fundiária, desmatamento e créditos de carbono

A luta dos povos tradicionais pela demarcação de seus territórios é central para a justiça climática. A sobreposição fundiária – quando diferentes entes (União, Estados, particulares, comunidades tradicionais) reivindicam o mesmo território – gera insegurança jurídica e conflitos, facilitando o desmatamento ilegal. Mecanismos como créditos de carbono, se implementados sem a devida consulta e repartição de benefícios, podem agravar esses conflitos, transformando a floresta em um ativo financeiro distante das realidades locais. A resistência de organizações como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazonia Brasileira (COIAB) tem sido fundamental para denunciar essas violações e afirmar os direitos territoriais como condição para qualquer transição justa.

2.2 Justiça Climática e Transição Justa

O conceito de justiça climática emerge como resposta às assimetrias produzidas pela crise ambiental global. Fraser⁷³⁵ defende que a justiça não se limita à redistribuição econômica, devendo abarcar também reconhecimento e representação. Essa concepção se aplica à Amazônia, onde os povos tradicionais enfrentam marginalização política e cultural, além de exclusão econômica, cenário quantificado pelo IPS Amazônia 2023, que mostra que a dimensão “Oportunidades” – que inclui direitos individuais, liberdades e acesso à educação superior – possui a pior pontuação média (40,31) entre todas as dimensões.⁷³⁶ Álvarez Cuesta⁷³⁷ ressalta que a transição justa deve incluir garantias de formação profissional e proteção social para trabalhadores impactados, evitando que os custos da descarbonização recaiam sobre os mais vulneráveis. No Brasil, essa noção conecta-se à luta dos povos indígenas e ribeirinhos, que reivindicam participação efetiva nas políticas de mitigação climática.

735 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001. p. 245-282.

736 INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira**. Belém: Imazon, 2023.

737 ÁLVAREZ CUESTA, Henar. Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo. **IUSLabor**, [s. l.], v. 2, p. 74-100, 2020.



Tabela 3 – IPS – Dimensão Oportunidades na Amazônia (2023)

COMPONENTE DA DIMENSÃO OPORTUNIDADES	PONTUAÇÃO
DIREITOS INDIVIDUAIS	58,45
LIBERDADES INDIVIDUAIS	61,02
ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR	13,19
MÉDIA DA DIMENSÃO	40,31

Fonte: Dados extraídos de Álvarez Cuesta.⁷³⁸

2.2.1 Dilemas da justiça climática e os direitos dos povos tradicionais

Um dilema central reside no conflito entre a urgência global de reduzir emissões de GEE e o respeito aos direitos territoriais e à autodeterminação dos povos tradicionais. Mecanismos de compensação como o REDD+ podem criar um incentivo perverso para que governos ou atores privados restrinjam o uso tradicional das terras em nome do sequestro de carbono sem o consentimento das comunidades. Isso transforma a justiça climática em um instrumento de controle, onde os povos tradicionais, principais guardiões da floresta, veem seus direitos fundamentais – como o de realizar roçados, extrativismo e rituais – serem negados em prol de um benefício climático global do qual não são os principais beneficiários econômicos. A justiça climática exige, portanto, que a mitigação não se dê às custas da violação de direitos, mas por meio de seu fortalecimento.

2.3 Povos tradicionais, direitos fundamentais e a Amazônia

A Constituição Federal de 1988 reconhece os direitos originários dos povos indígenas e tradicionais sobre os territórios que ocupam tradicionalmente (art. 231 e 232), além de assegurar a proteção às suas manifestações culturais e formas próprias de organização social (art. 215 e 216).⁷³⁹ Esses direitos são reforçados por normativas internacionais, como a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),⁷⁴⁰ que consagra o direito à consulta livre, prévia e informada sobre medidas legislativas e administrativas que afetem esses povos, e a Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).⁷⁴¹

⁷³⁸ ÁLVAREZ CUESTA, Henar. Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo. *IUSLabor*, [s. l.], v. 2, p. 74-100, 2020.

⁷³⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

⁷⁴⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989.

⁷⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos*

Na Amazônia, esse risco se concretiza na forma do chamado colonialismo verde: práticas que, sob o pretexto de proteger o meio ambiente ou combater o aquecimento global, impõem formas de controle territorial, exclusão decisória e apropriação de saberes tradicionais, reproduzindo uma lógica neocolonial sob nova roupagem. Desse modo, os instrumentos jurídicos existentes fundamentam a resistência de organizações como a COIAB, que têm denunciado violações em instâncias internacionais.

Nesse contexto, os dados do IPS Amazônia 2023 dão concretude a essas violações, ao mostrarem que componentes como “Acesso à Informação e Comunicação” (13,25) e “Segurança Pessoal” (53,06) estão entre os mais críticos, refletindo o isolamento e a violência crônica que assolam a região.⁷⁴² Os relatórios da FASE Amazônia (Solidariedade e Educação para a Amazônia) apontam que políticas climáticas mal estruturadas podem acentuar desigualdades fundiárias e gerar processos de expulsão silenciosa, sob a justificativa de preservação ambiental. Isso implica que projetos como o REDD+ devem respeitar a soberania das comunidades locais, sob pena de incorrer em colonialismo verde. Assim, a dimensão jurídica da transição justa é inseparável da defesa da soberania territorial e do fortalecimento da governança comunitária. E uma transição justa requer processos de formação e capacitação que contemplem tanto conhecimentos técnicos quanto saberes ancestrais.

Segundo Álvarez Cuesta,⁷⁴³ as políticas ambientais europeias já incluem o direito à formação para trabalhadores em setores afetados pela descarbonização. No Brasil, isso significa que as comunidades amazônicas não podem ser reduzidas a populações receptoras de políticas, mas precisam ser protagonistas no desenho das estratégias de desenvolvimento sustentável. Como defendido em estudos recentes acerca do tema, a transição deve ser entendida como “direito fundamental e transversal, impondo-se a todas as políticas públicas e sociais”.⁷⁴⁴ Nesse sentido, a educação profissional deve articular-se a um processo emancipatório, no qual se valorize a pluralidade cultural e se capacite as novas gerações para atuar em cadeias de valor sustentáveis, como manejo florestal comunitário, bioeconomia e rastreabilidade.

Segundo Genro e Abrão,⁷⁴⁵ a justiça de transição deve ser compreendida como instrumento para consolidar uma democracia substantiva, capaz de reparar desigualdades históricas. Essa perspectiva aproxima-se da noção

Povos Indígenas. Genebra: ONU, 2007.

742 INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023:** Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. Belém: Imazon, 2023.

743 ÁLVAREZ CUESTA, Henar. Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo.

IUSLabor, [s. l.], v. 2, p. 74-100, 2020.

744 MACHADO, Monica S. *et al.* **Transição justa como direito fundamental e transversal.** Brasília, DF: OEI, 2025. p. 77.

745 GENRO, Tarso; ABRÃO, Paulo. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil:** estudos sobre justiça de transição e teoria da democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



de direito dos desastres, em que a vulnerabilidade estrutural das populações exige proteção jurídica antecipada.

Fraser⁷⁴⁶ propõe um modelo de justiça que integra redistribuição, reconhecimento e representação. Aplicado ao debate amazônico, isso significa que o mercado de carbono não pode ser apenas uma mercantilização da natureza, mas precisa assegurar repartição justa de benefícios e governança comunitária.

2.4 Críticas e Riscos: Colonialismo Verde

As críticas ao chamado colonialismo verde evidenciam que a financeirização da natureza, por meio de mercados de carbono e mecanismos de compensação, tende a reforçar desigualdades históricas entre países do Norte e do Sul Global.

Autoras como Fraser observam que as crises do capitalismo não ocorrem isoladamente, mas se manifestam em múltiplas dimensões, incluindo a ambiental, e acabam por produzir novos padrões de injustiça.⁷⁴⁷ Nesse panorama, iniciativas como o REDD+ são frequentemente avaliadas de modo ambíguo: enquanto apresentam potencial para conter o desmatamento, também podem legitimar práticas de *greenwashing*, permitindo que grandes emissores continuem com padrões insustentáveis de produção e consumo sob a falsa aparência de neutralidade.^{748,749} Um exemplo concreto pode ser encontrado no relatório do Índice de Progresso Social da Amazônia de 2023, que demonstra como o desmatamento não se traduz em melhoria das condições de vida locais. Entre os 20 municípios que mais desmataram entre 2020 e 2022, a maioria apresenta baixos indicadores sociais. Portel, no Pará, registrou IPS de 44,01; Pacajá, também no Pará, 46,38; e Novo Progresso, 51,02. Esses dados revelam que a devastação da floresta está associada a condições sociais precárias, e não ao desenvolvimento humano.⁷⁵⁰

Além disso, estudos realizados pelo Projeto MapBiomass⁷⁵¹ mostram que a valorização dos créditos de carbono tem ampliado a pressão sobre territórios indígenas e agravado conflitos fundiários. Tais dinâmicas, como destacam estudiosos como Porto-Gonçalves,⁷⁵² evidenciam a persistência de

746 FRASER, Nancy. **Escalas de justiça**. São Paulo: Boitempo, 2011.

747 FRASER, Nancy. Para uma crítica das crises do capitalismo: entrevista com Nancy Fraser. **Perspectivas**, São Paulo, v. 49, p. 161-185, jan./jun. 2017.

748 SVAMPA, Maristella. Neo-extractivismo y desarrollo sustentable: tensiones del siglo XXI. **Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 280, p. 50-64, 2019.

749 ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 23, n. 65, p. 103-119, 2009.

750 INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira**. Belém: Imazon, 2023.

751 MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento no Brasil 2022**. São Paulo: Projeto MapBiomass, 2022.

752 PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de

uma geopolítica assimétrica do conhecimento, na qual decisões externas se sobrepõem aos direitos e saberes locais.

As tecnologias emergentes também se inserem nesse cenário de forma ambivalente. Ferramentas de inteligência artificial aplicadas ao monitoramento ambiental e plataformas como o próprio MapBiomias contribuem para a fiscalização e a transparência. Entretanto, relatórios como o do TRF LAC 2024⁷⁵³ chamam atenção para os riscos de perda de soberania informacional, uma vez que dados estratégicos sobre a Amazônia podem permanecer sob controle de corporações ou instituições estrangeiras.

É importante destacar que, segundo Escobar,⁷⁵⁴ as alternativas ao colonialismo verde passam por reconhecer a pluralidade de epistemologias e por valorizar os saberes tradicionais. Essa perspectiva amplia o debate sobre transição ecológica, pois coloca em evidência o papel dos povos indígenas e das comunidades locais como guardiões da biodiversidade, e não como meros receptores de políticas externas. Ao ignorar essa dimensão, corre-se o risco de esvaziar a própria noção de sustentabilidade, transformando-a em um instrumento de captura por interesses financeiros.

Outro ponto relevante está nas disputas geopolíticas em torno da Amazônia. Representações frequentes da floresta como “patrimônio da humanidade”, embora reforcem sua relevância ambiental, tendem a fragilizar a soberania nacional e invisibilizar direitos territoriais.

Conforme argumentam Bursztyn e Bursztyn,⁷⁵⁵ esse discurso cria espaço para pressões externas sobre políticas ambientais brasileiras, muitas vezes com foco na contenção de emissões, mas sem compromisso com a autonomia produtiva e a justiça social.

Diante desse quadro, compreender os riscos associados ao colonialismo verde é indispensável para evitar que a transição ecológica se converta em um novo mecanismo de exclusão. O desafio consiste em avançar em direção a uma transição justa que assegure soberania nacional, valorize o protagonismo dos povos da floresta e traduza benefícios ambientais em qualidade de vida para as populações locais.

Há de distinguirmos práticas de transição ecológica e práticas de colonialismo verde:

Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

753 TRF LAC. **Informe sobre soberanía de la información y tecnologías emergentes**. Bogotá: TRF LAC, 2024.

754 ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la Tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia**. Medellín: Ediciones UNAUCLA, 2015.

755 BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, María Augusta. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.



Quadro 1 – Práticas de transição ecológica e práticas de colonialismo verde

DIMENSÃO	TRANSIÇÃO ECOLÓGICA JUSTA	COLONIALISMO VERDE
OBJETIVO DECLARADO	Reduzir impactos climáticos com justiça social e territorial	Proteger o meio ambiente com base em lógicas de mercado e geopolítica
PAPEL DOS POVOS TRADICIONAIS	Protagonistas nas decisões e na gestão ambiental	Agentes subordinados ou “guardiões da floresta” sem poder decisório
CONSULTA E PARTICIPAÇÃO	Consulta previa, livre e informada (Convenção OIT n. 169 ⁷⁵⁶)	Ausência de consulta ou consulta simbólica; decisões impostas <i>from top down</i>
REDISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS	Repartição justa de benefícios socioeconômicos, financeiros e ecológicos	Apropriação de benefícios por fundos, empresas ou Estados estrangeiros, perpetuando o baixo IPS local
BASE NORMATIVA	Constituição Federal; ⁷⁵⁷ Convenção OIT n. 169; ⁷⁵⁸ Lei n. 13.123/2015; ⁷⁵⁹ Princípios da Justiça Trivalente	Normas Internacionais interpretadas segundo interesses externos; contratos privados sem regulação clara.
MODELO DE GOVERNANÇA	Comunitário, territorializado, intercultural e descentralizado	Centralizado, técnico-burocrático, com certificações externas e sem <i>accountability</i> comunitário
TRATAMENTO DO TERRITÓRIO	Reconhecimento de territórios ancestrais e dos modos de vida como parte da solução	Restrição de uso, sobreposição com áreas de conservação e controle indireto do território
CONCEPÇÃO DA NATUREZA	Bem comum, espiritual e relacional, parte da identidade e cosmologia dos povos	Recurso mercantilizável (ativos, ambientais, créditos de carbono, biodiversidade patenteável)
CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS	Fortalecimento da soberania territorial; Justiça climática e proteção cultural	Insegurança fundiária; conflitos socioambientais e perpetuação de desigualdades coloniais, refletidas no baixo IPS

Fonte: Elaborado pelos autores.

756 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989.

757 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

758 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989.

759 BRASIL. **Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta [...]; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

2.5 Justiça trivalente e direito dos desastres: marcos críticos para uma transição não excludente

A proposta de uma transição ecológica justa na Amazônia exige abordagens teóricas capazes de lidar com os múltiplos níveis de desigualdade e vulnerabilidade que caracterizam a região. Nesse sentido, a teoria da Justiça Trivalente, formulada por Nancy Fraser,^{760,761,762} e os fundamentos do emergente Direito dos Desastres, conforme debatido por Karina Denari,⁷⁶³ oferecem chaves analíticas potentes para compreender e enfrentar os riscos de aprofundamento das iniquidades sociais e territoriais durante processos de descarbonização e financeirização ambiental.

Segundo Fraser, a justiça não pode ser reduzida à redistribuição econômica, sendo necessário articular três dimensões interdependentes: a redistribuição de recursos e oportunidades; o reconhecimento das identidades e saberes subalternizados e a representação efetiva nos processos de deliberação política.

Aplicado ao contexto amazônico, esse modelo revela que a atuação de projetos de compensação ambiental (como REDD+ e créditos de carbono) sem consulta, sem benefícios diretos às comunidades e com imposição de lógicas externas, configura injustiças trivalentes simultâneas. Ao subalternizar os povos tradicionais como meros “protetores” da floresta, negando-lhes protagonismo decisório, tais modelos falham tanto na representatividade quanto na redistribuição dos frutos da economia verde, e operam a partir de uma lógica de reconhecimento simbólico distorcido, que fetichiza a floresta e marginaliza seus habitantes.

Em complemento, o Direito dos Desastres, enquanto campo normativo emergente, tem ganhado relevância ao reconhecer que desastres não são apenas eventos naturais, mas também processos produzidos por vulnerabilidades estruturais, negligência estatal e decisões políticas excludentes. Como argumenta Denari,⁷⁶⁴ os desastres contemporâneos frequentemente decorrem da fragilização de direitos sociais, da negação do acesso à terra e da ausência de proteção jurídica preventiva. No caso amazônico, isso se manifesta quando políticas ambientais resultam em expulsão silenciosa de comunidades, restrição do uso ancestral dos territórios e criminalização de práticas culturais

760 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001. p. 245-282.

761 FRASER, Nancy. **Escalas de justiça**. São Paulo: Boitempo, 2011.

762 FRASER, Nancy. Para uma crítica das crises do capitalismo: entrevista com Nancy Fraser. **Perspectivas**, São Paulo, v. 49, p. 161-185, jan./jun. 2017.

763 DENARI, Karina. Direito dos Desastres no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 106, 2021.

764 DENARI, Karina. Direito dos Desastres no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 106, 2021.

sustentáveis, todos efeitos colaterais de uma transição ecológica implementada sem diálogo ou salvaguardas sociais.

A confluência entre Fraser^{765,766,767} e Denari⁷⁶⁸ permite entender que uma transição ecológica que desconsidere os direitos territoriais e os saberes comunitários não é apenas injusta, é potencialmente desastrosa. Ao contrário, uma transição justa deve ser orientada pela prevenção jurídica de vulnerabilidades, pela reparação de desigualdades históricas, e pela construção de arranjos de governança ambiental com base comunitária, nos quais a pluralidade de visões de mundo, inclusive cosmovisões indígenas, seja respeitada como parte da solução climática.

Dessa forma, articula-se uma perspectiva crítica que aponta que, para além da eficiência ambiental, o desafio real é construir modelos de transição ecológica que redistribuam poder, renda e voz política, evitando que a Amazônia siga sendo tratada como “ativo global” e seus povos como “obstáculo ao progresso”, numa reatualização do colonialismo sob rótulo verde.

3 CASOS EMPÍRICOS E EXPERIÊNCIAS ALTERNATIVAS NA AMAZÔNIA

A crescente pressão global sobre a Amazônia, impulsionada por interesses climáticos internacionais e pela financeirização da natureza, intensifica os conflitos territoriais e ameaça os modos de vida tradicionais. Contudo, diante desse cenário, emergem experiências territoriais que reagem de forma autônoma, propondo modelos alternativos de gestão socioambiental baseados na justiça climática, na governança comunitária e no reconhecimento dos direitos coletivos.

Este tópico examina três experiências concretas na região amazônica que ilustram estratégias de resistência e inovação a partir dos próprios territórios: a Reserva Extrativista Verde para Sempre (PA), o projeto “Territórios Sustentáveis” e o mapeamento participativo promovido por FASE e COIAB, além de iniciativas indígenas voltadas ao manejo florestal, cartografia social e bioeconomia de base comunitária.

765 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001. p. 245-282.

766 FRASER, Nancy. **Escalas de justiça**. São Paulo: Boitempo, 2011.

767 FRASER, Nancy. Para uma crítica das crises do capitalismo: entrevista com Nancy Fraser. **Perspectivas**, São Paulo, v. 49, p. 161-185, jan./jun. 2017.

768 DENARI, Karina. Direito dos Desastres no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 106, 2021.

3.1 Reserva extrativista verde para sempre (PA)

A Reserva Extrativista Verde para Sempre, localizada em Porto de Moz/PA, é uma das maiores reservas extrativistas (RESEX) do Brasil, abrangendo mais de 1,2 milhão de hectares e beneficiando cerca de 1.200 famílias. Criada em 2004 após forte mobilização comunitária contra grileiros e madeireiras, tornou-se referência em gestão socioambiental participativa.⁷⁶⁹

A governança local baseia-se em conselhos deliberativos, planos de uso e zoneamento comunitário, além da adoção de tecnologias sociais para monitoramento e controle do território, como drones e imagens satelitais. A RESEX articula o extrativismo sustentável com a conservação da biodiversidade, sem dissociar o meio ambiente das práticas socioculturais das populações tradicionais.

Sob o marco da Justiça Trivalente,⁷⁷⁰ observa-se a redistribuição dos benefícios do uso sustentável da floresta, o reconhecimento das identidades coletivas e a ampliação da representação política local. Já segundo os fundamentos do Direito dos Desastres,⁷⁷¹ a RESEX constitui um instrumento jurídico e territorial preventivo, mitigando riscos socioambientais e fortalecendo a resiliência comunitária frente às ameaças externas.

3.2 Projeto “territórios sustentáveis” e o mapeamento COIAB-FASE

O projeto “Territórios Sustentáveis”, promovido pela FASE e pela COIAB, produziu em 2022 um abrangente Mapeamento de Conflitos e Violações de Direitos dos Povos Indígenas da Amazônia Brasileira.⁷⁷² O levantamento identificou 305 casos de violações de direitos, incluindo sobreposição de unidades de conservação, projetos de carbono não consultados, e invasões por atividades ilícitas, como mineração e desmatamento.

A cartografia crítica utilizada combina geotecnologias com o conhecimento tradicional, formando uma base empírica para denúncia internacional e incidência política. A formação de lideranças indígenas em Sistemas de Informação Geográfica (SIG) permitiu a apropriação de ferramentas tecno

769 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA).

Plano de Manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre. Altamira: IBAMA, 2012.

770 FRASER, Nancy. **Redistribution or Recognition?** A Political-Philosophical Exchange. London: Verso, 2008.

771 DENARI, Karina. Direito dos Desastres no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 106, 2021.

772 COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA (COIAB);

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE). **Mapeamento de**

Violações de Direitos Indígenas na Amazônia Brasileira: conflitos, omissões e disputas territoriais. Brasília, DF: COIAB/FASE, 2022.



científicas em defesa dos territórios, numa perspectiva de descolonização epistêmica.⁷⁷³

Do ponto de vista teórico, o projeto materializa os três pilares da Justiça Trivalente: I) redistribuição da capacidade de produzir e acessar dados estratégicos; II) reconhecimento das narrativas indígenas e da territorialidade como base de direitos; III) representação política nos fóruns climáticos e jurídicos. Adicionalmente, insere-se no campo do Direito dos Desastres, ao fornecer dados essenciais para prevenção, responsabilização e reparação de danos decorrentes de pressões exógenas sobre os territórios tradicionais.

3.3 Alternativas indígenas: manejo territorial, cartografia social e bioeconomia comunitária

Diversas experiências autônomas desenvolvidas por povos indígenas e ribeirinhos na Amazônia evidenciam formas plurais e sustentáveis de organização territorial, com base na cosmovisão dos povos e no uso comunitário dos bens comuns. Dentre essas práticas, destacam-se:

- **Manejo florestal comunitário:** estruturas coletivas para a gestão de espécies nativas como copaíba, andiroba, castanha-do-pará, com ciclos produtivos sustentáveis e monitoramento próprio, respeitando os saberes locais;⁷⁷⁴
- **Cartografia social e etnográfica:** elaboração de mapas temáticos com indicação de territórios ancestrais, sítios sagrados, rotas de caça e pesca, áreas de coleta e trilhas, integrando conhecimento técnico e oralidades;
- **Bioeconomia de base comunitária:** experiências de produção e comercialização de bens florestais com cadeias produtivas curtas, protocolos comunitários de acesso e repartição de benefícios, e certificação solidária. Tais práticas desafiam a lógica da mercantilização da floresta e constroem alternativas reais ao colonialismo verde. Operam sob uma racionalidade socioecológica,⁷⁷⁵ reafirmando a autonomia territorial e o direito de existir com dignidade e autodeterminação.

773 SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

774 TOLEDO, Victor M. The Ecological Dimension of Ethnoecology. **Latin American Research Review**, Austin, v. 48, n. 3, p. 28-45, 2013.

775 GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza:** ética biocéntrica y políticas ambientales. Quito: Abya-Yala, 2011.

3.4 Síntese crítica: desafios, aprendizados e potencial transformador

As iniciativas analisadas evidenciam que transições ecológicas justas podem e devem ser construídas a partir das experiências locais, que combinam sustentabilidade, direitos humanos e governança democrática. Contudo, persistem barreiras importantes: falta de reconhecimento institucional e fragilidade jurídica de modelos comunitários; dificuldade de acesso a financiamento climático com justiça redistributiva; invisibilidade nos espaços decisórios nacionais e internacionais; coerção de atores econômicos e estatais em contextos de governança frágil.

Apesar desses desafios, essas experiências apresentam um modelo de desenvolvimento alternativo ancorado na justiça climática e territorial, alinhado à concepção de “epistemologias do sul”,⁷⁷⁶ em que os povos tradicionais não apenas resistem, mas reexistem, criando caminhos próprios de convivência com a floresta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição justa na Amazônia é um processo multidimensional. Não pode restringir-se a compensações financeiras ou à lógica de mercado, mas deve incorporar educação inclusiva, regulação democrática e tecnologias socialmente orientadas, com o que a engenharia socioambiental deve buscar integração entre inovação tecnológica e práticas tradicionais, reforçando a autonomia comunitária.

O diagnóstico do IPS Amazônia 2023 é incontornável: não há como falar em transição justa em uma região cujo progresso social está estagnado há uma década em patamares criticamente baixos, especialmente no que tange à Oportunidades (40,31) e Acesso à Educação Superior (13,19).⁷⁷⁷ Fraser⁷⁷⁸ lembra que o capitalismo contemporâneo aprofunda crises multidimensionais, e que somente uma abordagem integrada poderá romper o ciclo de dependência e desigualdade.

Ao integrar redistribuição, reconhecimento e representação, conforme proposto por Fraser,⁷⁷⁹ cria-se um horizonte no qual povos tradicionais deixam

776 SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

777 INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023**: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. Belém: Imazon, 2023.

778 FRASER, Nancy. Para uma crítica das crises do capitalismo: entrevista com Nancy Fraser. **Perspectivas**, São Paulo, v. 49, p. 161-185, jan./jun. 2017.

779 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: Ed. UnB,



de ser meros objetos da política climática para se tornarem sujeitos ativos da transformação socioambiental. Isso requer políticas públicas que ataquem diretamente as carências apontadas pelo IPS, como a precariedade no acesso à informação e comunicação, a violência e a falta de acesso à educação superior.

Experiências documentadas pela COIAB⁷⁸⁰ e pela FASE AMAZÔNIA⁷⁸¹ demonstram que as comunidades amazônicas têm desenvolvido formas próprias de resistência e governança, que vão desde a defesa da demarcação de terras até a construção de alternativas econômicas baseadas na bioeconomia. O caso de municípios como Faro/PA, que possui um IPS elevado (62,70) e é um dos mais florestados e conservados da Amazônia, serve como exemplo de que a conservação ambiental pode coexistir com um relativo bom desempenho social, desde que ancorada na governança local e no protagonismo comunitário.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 23, n. 65, p. 103-119, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/hSdks4fkGYGb4fDVhmb6yxk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2026.

ÁLVAREZ CUESTA, Henar. Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo. **IUSLabor**, [s. l.], v. 2, p. 74-100, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7537812>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do

2001. p. 245-282.

780 COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA (COIAB). **Territórios Indígenas e a Crise Climática**: contribuições para uma transição justa. Manaus: COIAB, 2023.

781 FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE). **Territórios Sustentáveis**: resistência e alternativas comunitárias na Amazônia. Rio de Janeiro: FASE, 2023.

Artigo 8, a alínea c do artigo 10, o artigo 15 e os §§ 3º e 4º do artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 4 fev. 2026.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA (COIAB); FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE). **Mapeamento de Violações de Direitos Indígenas na Amazônia Brasileira**: conflitos, omissões e disputas territoriais. Brasília, DF: COIAB/FASE, 2022. Disponível em: <https://coiab.org.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA (COIAB). **Territórios Indígenas e a Crise Climática**: contribuições para uma transição justa. Manaus: COIAB, 2023. Disponível em: <https://coiab.org.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

DENARI, Karina. Direito dos Desastres no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 106, 2021.

ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la Tierra: Nuevas** lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA, 2015.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE). **Territórios Sustentáveis**: resistência e alternativas comunitárias na Amazônia. Rio de Janeiro: FASE, 2023. Disponível em: <https://fase.org.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

FRASER, Nancy. **Crises do capitalismo**: da crise estrutural à crise hegemônica. São Paulo: Boitempo, 2017.



FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001. p. 245-282.

FRASER, Nancy. **Escalas de justiça**. São Paulo: Boitempo, 2011.

FRASER, Nancy. Para uma crítica das crises do capitalismo: entrevista com Nancy Fraser. **Perspectivas**, São Paulo, v. 49, p. 161-185, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/10986>. Acesso em: 3 abr. 2025.

FRASER, Nancy. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. London: Verso, 2008.

GENRO, Tarso; ABRÃO, Paulo. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil: estudos sobre justiça de transição e teoria da democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales**. Quito: Abya-Yala, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Plano de Manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre**. Altamira: IBAMA, 2012. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **IPS Amazônia 2023: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira**. Belém: Imazon, 2023. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2023/07/IPSAamazonia2023.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2026.

MACHADO, Monica S. *et al.* **Transição justa como direito fundamental e transversal**. Brasília, DF: OEI, 2025.

MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento no Brasil 2022**. São Paulo: Projeto MapBiomas, 2022. Disponível em: https://storage.googleapis.com/alerta-public/dashboard/rad/2022/RAD_2022.pdf. Acesso em: 2 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Genebra: ONU, 2007. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao das Nacoes Unidas sobre os Direitos dos Povos Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao%20das%20Nacoes%20Unidas%20sobre%20os%20Direitos%20dos%20Povos%20Indigenas.pdf). Acesso em: 9 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Convenção%20sobre%20Povos%20Indígenas%20e%20Tribais%20Convenção%20OIT%20n%20169.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2026.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SVAMPA, Maristella. Neo-extractivismo y desarrollo sustentable: tensiones del siglo XXI. **Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 280, p. 50-64, 2019. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2.TC_Svampa_268.pdf. Acesso em: 3 fev. 2026.

TOLEDO, Victor M. The Ecological Dimension of Ethnoecology. **Latin American Research Review**, Austin, v. 48, n. 3, p. 28-45, 2013.

TRF LAC. **Informe sobre soberanía de la información y tecnologías emergentes**. Bogotá: TRF LAC, 2024. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0107_ES.html. Acesso em: 4 fev. 2026.





ESTE LIVRO FOI COMPOSTO NAS FONTES TIPOGRÁFICAS TISA SANS E ARCHIVO®;
TEM CAPA IMPRESSA EM 4 CORES SOBRE CARTÃO SUPREMO DUO DESIGN 250G
E MIOLO EM 4 CORES SOBRE PAPEL COUCHÊ FOSCO 120G E FOI IMPRESSO
PELA ATHALAIA GRÁFICA E EDITORA EM BRASÍLIA – DF, BRASIL.



O quarto livro da coleção da Cátedra OEI Elena Piscopia, iniciativa dedicada à promoção da transição justa como direito humano transversal, corresponde ao Volume II do Eixo II – Transição Justa: Direito, Regulação e Economia. Este volume amplia o debate sobre transição justa reunindo artigos selecionados no I Concurso de Artigos Científicos da Cátedra que se destacaram pela qualidade teórica e relevância para a agenda contemporânea. A obra complementa o primeiro livro deste eixo ao aprofundar a reflexão sobre o papel do direito e das instituições na organização de respostas às transformações climáticas, tecnológicas e sociais. Os capítulos abordam temas como justiça fiscal, governança ambiental, inteligência artificial, mercado de carbono, trabalho, gênero, discriminação algorítmica e governança global da tecnologia. Ao reunir análises jurídicas críticas e situadas em diferentes escalas, o livro reafirma que as escolhas normativas e regulatórias são decisivas para orientar as transições em curso, garantindo a centralidade dos direitos humanos, da democracia e da sustentabilidade.

OEI **idp**

