



Volume 36

Ano XXII - 2024 (2)

Revista de



**DIREITO**  
**e**  
**POLÍTICA**

Volume 36

Ano XXII - 2024 (2)

Revista de

**DIREITO  
e  
POLÍTICA**

**A Revista de Direito e Política é uma publicação  
do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.**

---

A Revista de Direito e Política é, desde 2003, uma publicação da área do Direito, abordando também os subtemas de Estudos Culturais e Estudos Sociais.

As opiniões expressas nos artigos responsabilizam apenas os seus autores.

### **Expediente**

Editor: **Guilherme José Purvin de Figueiredo.**

**Redação: IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública**

Rua Antônio Carlos, 582 – 8º andar – Conjunto 8A

Bairro Consolação

CEP: 01309-010 – São Paulo – SP

Telefone: (11) 3104-2819

Email: [secretaria.ibap@gmail.com](mailto:secretaria.ibap@gmail.com)

Site: [www.ibap.org/rdp](http://www.ibap.org/rdp)

*Capa/Diagramação*

Rita Motta – Ed. Tribo da Ilha

A Revista de Direito e Política é, desde 2003, uma publicação semestral do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, em formato eletrônico da área do Direito, abordando também os subtemas de Teoria Literária, Estudos Culturais e Estudos Sociais.

Inicialmente era uma publicação quadrimestral e atualmente possui periodicidade semestral. Sua comissão editorial é formada por um corpo de juristas e de professores universitários de notório saber em suas respectivas áreas, brasileiros e estrangeiros.

A Revista de Direito e Política recebe colaborações em fluxo contínuo e veicula também as manifestações editoriais do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, além de textos selecionados publicados originalmente no blog da Revista PUB – Diálogos Interdisciplinares. Para mais informações, acessar a página “Normas para publicação”.

Revista de

# **e DIREITO POLÍTICA**



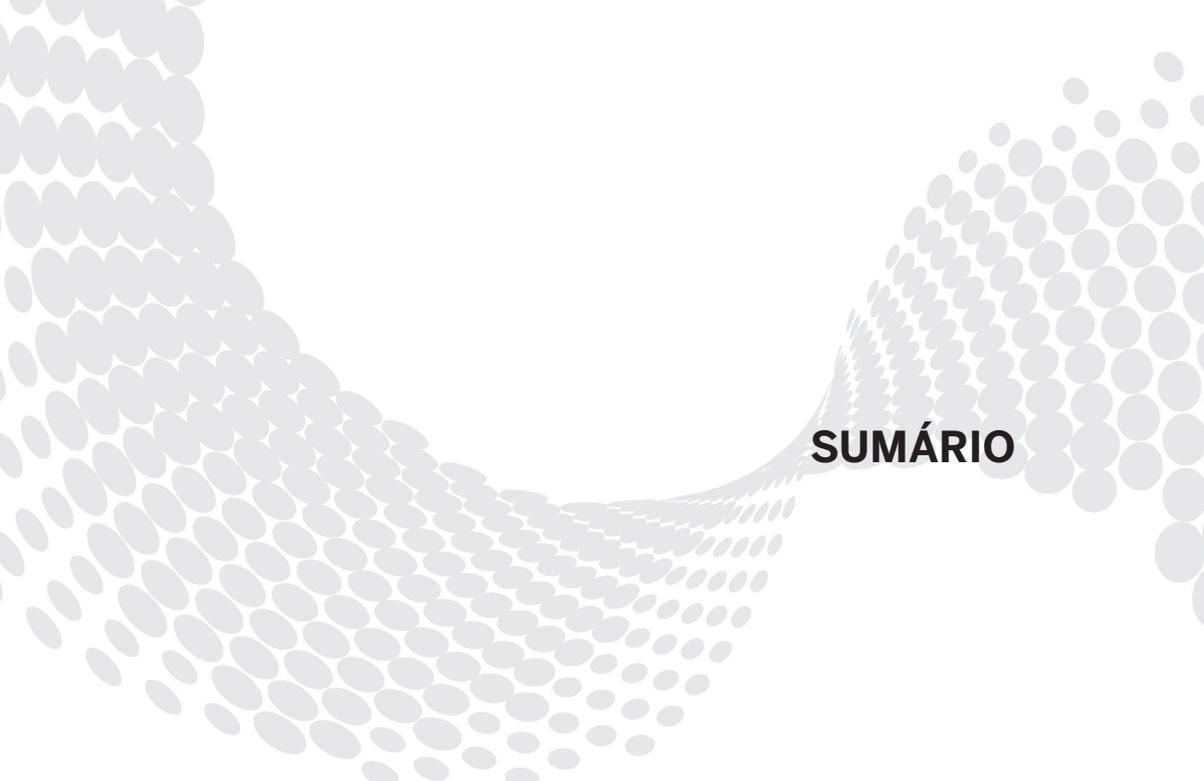
**INSTITUTO BRASILEIRO  
DE ADVOCACIA PÚBLICA**

## Comissão editorial

- **Adriana Iozzi Klein** (Professora de Literatura Italiana – Letras USP);
- **Ana Lúcia Câmara** (Procuradora do Estado/SP Aposentada);
- **Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin** – Ministro do STJ);
- **Belisário dos Santos Junior** (Procurador Autárquico SP);
- **Carlos Frederico Marés de Souza Filho** (Procurador do Estado-PR);
- **Elizabeth Harkot de la Taille** (Professora de Letras USP);
- **Guilherme José Purvin de Figueiredo** (Procurador do Estado/SP e Escritor);
- **Irmgard Elena Lepenies** (Professora da Universidade Nacional del Litoral – Província de Santa Fé – Argentina);
- **Ibraim J. M. Rocha** (Procurador do Estado-PA);
- **José Nuzzi Neto** (Procurador Autárquico – DAEE-SP);
- **Júlio César Suzuki** (Professor de Geografia USP);
- **Lindamir Monteiro da Silva** (Procuradora do Estado/SP e Geógrafa);
- **Lucíola Maria de Aquino Cabral** (Procuradora do Município de Fortaleza);
- **Márcia Maria Barreta Fernandes Semer** (Procuradora do Estado/SP);
- **Patrícia Nunes Lima Bianchi** (Professora de Direito Ambiental);
- **Ricardo Antonio Lucas Camargo** (Professor da UFRGS – Procurador do Estado-RS);
- **Rui Guimarães Vianna** (Procurador da CEF Aposentado e Editor da Revista PUB);
- **Sheila C. Pitombeira** (Procuradora de Justiça/CE e Coordenadora Geral da APRODAB);
- **Umberto Celli Junior** (Professor da Faculdade de Direito da USP-Ribeirão Preto).

### *In memoriam:*

- **Dalmo de Abreu Dallari** (Falecido em 8/4/2022, Professor Emérito da Faculdade de Direito da USP. Associado Honorário do IBAP);
- **Fernando C. Walcacer** (Procurador do Estado/RJ Aposentado. Professor da Faculdade de Direito da PUC-Rio);
- **Inês do Amaral Buschel** (Falecida em 22/2/2020, Promotora de Justiça Aposentada. Associada Honorária do IBAP).



## SUMÁRIO

<b>PROGRAMAÇÃO OFICIAL DO 28º CONGRESSO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA .....</b>	<b>8</b>
<b>CARTA DE JOÃO PESSOA/PB – 2024.....</b>	<b>13</b>
<b>PALESTRAS</b>	
A Responsabilidade de Proteger a Dignidade da Pessoa Humana ... 17 <i>Afonso Grisi Neto</i>	
Eleições em tempos de crise: Desafios à resiliência democrática na América Latina e Caribe .....	23
<i>Alexandre Andreatta</i>	
Regulação de IA e o estágio do debate: uma discussão do Projeto de Lei nº 2.338, de 2023.....	77
<i>Bernardo F. E. Lins</i>	
Democracia e Território .....	99
<i>Eduardo Fernandez Silva</i>	
A Importância do Regime Jurídico Único para a Advocacia Pública....	113
<i>Eduardo Moureira Gonçalves</i>	

O Círculo Vicioso dos Impactos da Atividade Extrativista Mineral nos Direitos dos Povos Indígenas e os Reflexos no Sistema Climático Global .....	140
<i>Gisele Jabur</i>	
Neoconstitucionalismo Andino, Literatura, Memória e Resistência .....	161
<i>Guilherme José Purvin de Figueiredo</i>	
Controle social da ação pública: as auditorias democráticas .....	179
<i>Laura Mendes Amando de Barros</i>	
A Urgência na Regulação das Plataformas e Redes Sociais como Medida Imprescindível na Contenção dos Riscos à Democracia .....	197
<i>Leandro Ferreira Bernardo</i>	
Literatura e Revolução em Leonardo Padura .....	213
<i>Analice Pereira</i>	
A Paz Positiva de Johan Galtung: A Constituição Federal de 1988 e a Agenda 2030 da ONU.....	222
<i>M. Madeleine Hutyra de Paula Lima</i>	
Inteligência Artificial na Administração Pública .....	243
<i>Miguel Felipe Almeida da Câmara</i>	
O Papel do Direito na Sociedade Contemporânea e a Emergência Climática.....	247
<i>Paulo Peretti Torelly</i>	
Inteligência Artificial, Ética e Racismo Algorítmico.....	265
<i>Regina Helena Piccolo Cardia</i>	
A <i>Lex Mercatoria</i> – Caminho para a Paz Mundial? .....	277
<i>Ricardo Antonio Lucas Camargo</i>	
O Estado Democrático de Direito e a Crise da Democracia Representativa.....	285
<i>Sandra Cureau</i>	

[ VOLTA AO SUMÁRIO ]

## **PROGRAMAÇÃO OFICIAL DO 28º CONGRESSO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA**

### **Dia 14/8/2024 – Quarta-feira**

14h – Abertura do Congresso

Carlos Frederico Marés de Souza Filho (Presidente do IBAP),  
Fábio Brito Ferreira (Procurador Geral do Estado/PB) e Sanny  
Japiassu (Presidente da ASPAS)

14h15 – **Homenagem ao Prof. Fernando Walcacer – Parte 1**

Vídeo: Participação de Fernando Walcacer no 24º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública em 24/6/2020 seguido de depoimentos de **Guilherme José Purvin de Figueiredo** (PGE-SP / FFLCH-USP), **Danielle de Andrade Moreira** (PUC-Rio), **Paulo Affonso Leme Machado** (UNIMEP), **Senise Freire Chacha** (PGE-MS), **Ricardo Antonio Lucas Camargo** (PGE-RS / UFRGS), **Pedro Curvello Saavedra Avzaradel** (UFF); **Sheila Cavalcante Pitombeira** (UNIFOR / MP-CE).

14h30 – **Palestra de Abertura: “O papel do Direito na Sociedade Contemporânea e a Emergência Climática”**

**Paulo Peretti Torelly** (Procurador do Estado/RS)

## **Painel I: Literatura, Direito e Interdisciplinaridade**

Presidente de mesa: **Roberto Angotti Jr.** (Diretor do CEJUR da Procuradoria Geral do Município/SP)

15h – Guilherme Purvin (Pesquisador de Pós-Doutorado USP, Escritor) – **Neoconstitucionalismo Andino, Literatura, Memória e Resistência**

15h30 – Lucíola Maria de Aquino Cabral (Procuradora do Município de Fortaleza/CE) – **Direito Urbanístico e a obra de Italo Calvino**

16h – Maria Analice Pereira da Silva (Professora do Curso de Letras do IFPB – João Pessoa/PB) – **Literatura e Revolução em Leonardo Padura**

16h30 – Sheila C. Pitombeira (Procuradora de Justiça/CE) – **Direito das Mudanças Climáticas e o semiárido sob a perspectiva de Vidas Secas, de Graciliano Ramos**

17h – Zélia Bora (Professora de Literatura da UFPB) – **As contradições epistemológicas da Ecocrítica e o caso Latino Americano**

18h – **Palestra: Ecopsicanálise: Para uma ética melancólica de uma ecologia escura** – Henry Krutzen (Psicólogo e Psicanalista)

19h – **Coquetel – 30 anos IBAP**

**Lançamentos de livros das entidades e associados**

## **Dia 15/8/2024 – Quinta-feira**

**9h às 12h – Comunicações**

Presidente de mesa: **Juliana Torres** (Professora de Direito Ambiental, Mediadora e Advogada)

## **Painel II – Paz Mundial e Democracia**

Presidente de mesa – **Adriano Carvalho** (Vice-Presidente da ASPAS)

14h – Afonso Grisi Neto (Procurador Federal Aposentado) – **A proteção da dignidade da pessoa humana: valor essencial na busca da paz mundial**

14h30 – Márcia Semer (Procuradora do Estado/SP) – **Ascensão da extrema direita e democracia**

15h – Ricardo A. L. Camargo (Procurador do Estado/RS e Professor de Direito da UFRGS) – **A *lex mercatoria*: caminho para a paz mundial**

15h30 – Ricardo Oliveira (Escritor/PB) – **Sinal de Alarme: a distopia literária como alerta sobre nosso futuro**

### **Painel III – Inteligência Artificial**

Presidente de mesa: **Ana Beatriz Fernandes Coelho Chagas** (Procuradora do Estado da Paraíba)

16h – Bernardo Felipe Estellita Lins (Engenheiro e Doutor em Economia) – **Regulação de I.A.: motivações e desafios**

16h30 – Miguel Câmara (Procurador do Estado de Pernambuco) – **I.A. e Advocacia Pública**

17h – Regina Piccolo (Advogada/SP e Mestre em Direito) – **I.A., Ética e Racismo**

**17h20 – Homenagem ao Prof. Fernando Walcacer – Parte 2**

Vídeo: Fernando Walcacer em entrevista concedida a Thais do Rio para a TV PUC Rio seguido de depoimentos de **José Rubens Morato Leite** (UFSC), **Virginia Totti Guimarães** (PUC-Rio), **Rui Guimarães Vianna** (IBAP), **Adriana Iozzi Klein** (Letras-USP), **Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo** (PGE-SP / IBAP), **Marie Madeleine Hutyra de Paula Lima** (IBAP), **Celso Augusto Coccaro Filho** (PGM/S.Paulo – IBAP), **Rodrigo Mascarenhas** (PGE-RJ), **Danielle de Andrade Moreira** (PUC-Rio) e **Guilherme José Purvin de Figueiredo** (FFLCH-USP / IBAP)

#### **Painel IV – Liberdade de expressão e censura**

Presidente de mesa: **Paulo Renato Guedes Bezerra** (Procurador do Estado da Paraíba)

17h30 – Celso Augusto Coccaro Filho (Procurador do Município/SP Aposentado, Advogado e Jornalista) – **A censura indireta nas redes sociais, a dignidade humana e os direitos morais do autor**

18h – Marcelo Semer (Desembargador do TJSP) – **Liberdade de expressão, discurso de ódio e autoritarismo**

18h30 – Sandra Cureau (Advogada e subprocuradora-geral da República aposentada) – **Aspectos, restrições e garantias da liberdade constitucional de expressão e comunicação**

#### **Dia 16/8/2024 – Sexta-feira**

##### **9h às 12h – Comunicações**

Presidência: Marina de Moura Falcão (Procuradora do Estado da Paraíba)

#### **Painel V – Litigância Climática e Ambiental**

Presidente de mesa: **Renata Fabiana Santos Silva** (Procuradora do Estado da Bahia)

14h – **Mariana Barbosa Cirne** (Procuradora Federal /AGU) – **Advocacia Pública e Litigância Climática**

14h30 – **Marina Motta Benevides Gadelha** (Advogada/PB)

15h – **Talden Farias** (Professor de Direito Ambiental da UFPB e da UFPE)

#### **Painel VI: As PECs sobre a Advocacia Pública em tramitação**

Presidente de mesa: José Nuzzi Neto (Vice-Presidente do IBAP)

15h30 – **Bruno Almeida** (Procurador do Município de João Pessoa)

16h – **José Luiz Souza de Moraes** (Procurador do Estado de São Paulo, Presidente da APESP)

16h30 – **Sanny Japiassu** (Procuradora do Estado da Paraíba, Presidente da ASPAS)

17h – Conferência de Encerramento: **Direitos dos Povos Originários da América Latina e a Justiça Socioambiental no Antropoceno**

Palestrante: **Carlos Frederico Marés de Souza Filho** (Professor de Direito Socioambiental PUC/PR – Procurador do Estado do Paraná)

**Leitura da Carta de João Pessoa/PB – 2024**

## **CARTA DE JOÃO PESSOA/PB – 2024**

Os congressistas do IBAP, reunidos em João Pessoa nestes dias de 14, 15 e 16 de agosto de 2024, renovam a incansável disposição para a busca da plena efetividade das normas constitucionais em defesa da vida e dos direitos e garantias fundamentais em um contexto de ameaças ao regime democrático e ao meio ambiente saudável e equilibrado.

Os debates realizados durante o 28º Congresso do IBAP evidenciam a importância de promover, cada vez mais, o diálogo interdisciplinar entre o Direito e outras ciências e saberes. Esse diálogo permite a compreensão e o enfrentamento às hostilidades à democracia e o exercício da Advocacia Pública.

O congresso realizado em João Pessoa foi um propício momento de debates sobre temas da humanidade, como litigância ambiental/climática, regulação das redes virtuais e inteligência artificial, defesa da democracia.

Das reflexões trazidas, os congressistas concluem o seguinte:

- 1) Danos ambientais são imprescritíveis. Impõe-se a reparação de danos continuados, inclusive no meio ambiente urbano, já que não há falar em ato consumado. Exorta-se os órgãos de advocacia pública a tomarem as medidas administrativas e judiciais cabíveis para fins de recuperação

do meio ambiente pelos responsáveis pela degradação, diretos ou indiretos.

- 2) Reafirma-se a imprescindibilidade da adoção de metodologia interdisciplinar ou transdisciplinar para o desenvolvimento de estudos e pesquisas no campo do Direito. Nesse sentido, é inteiramente pertinente o aporte de abordagens no âmbito da teoria literária, da geografia humana, da biologia, da psicanálise, da sociologia e de outros campos do conhecimento humano.
- 3) A transparência dos sistemas de inteligência artificial é condição “*sine qua non*” para a legalidade de seu uso. Não se admite a coleta de dados pessoais não autorizados expressamente. O desenvolvimento da IA não pode descurar do estabelecimento de princípios éticos, que guiem seus resultados para o benefício coletivo. É necessário que seja assegurado acesso às bases algorítmicas, para que sejam combatidos eventuais vieses discriminatórios de raça, gênero, classe, posição política, religiosa, etc.
- 4) Os profissionais da defesa ambiental, em seus diferentes seguimentos, como o Direito, a Literatura, o Cinema, o Teatro, a Engenharia, dentre outros, vivenciam desafios e angústias que precisam ser a cada dia mais difundidos e compartilhados entre si, como medida individual e coletiva de melhor bem-estar psicossocial.
- 5) Os desastres ambientais não são ocorrências fortuitas, desgarradas dos comportamentos das populações e do sistema econômico. O capitalismo visa a acumulação, enquanto necessário é buscar a distribuição de riquezas e a redução de desigualdades.
- 6) É fundamental recuperar e enraizar a noção de que as cidades são feitas para as pessoas e não para atender a interesses imediatos de lucro.

- 7) A defesa da democracia, para além da conveniência política, constitui imperativo constitucional. A escalada da intolerância, representada pela ascensão da extrema direita no mundo e no Brasil é, nessa medida, fenómeno que causa extrema preocupação. É importante que as instituições de Estado, cujo compromisso com a guarda dos valores constitucionais constitui obrigação inerente à sua condição, se mantenham fiéis à defesa da ordem democrática.
- 8) O Direito moral autoral, ao prever a intangibilidade das obras permite a sua defesa, pelo autor, de abusos observados nas redes sociais, o chamado “cancelamento”, cabendo ao Estado a proteção das obras que estão em domínio público.
- 9) Urge reconhecer a importância da participação da Advocacia Pública na construção de políticas climáticas efetivas para a mitigação dos danos decorrentes de eventos extremos, viabilizando o diálogo e a parceria entre a sociedade civil, iniciativa privada e Poder Público.
- 10) A identidade histórica brasileira, sintetizada e conformada pelo Poder Constituinte em 1988 contra o autoritarismo e as sempre renovadas ameaças ao princípio da soberania popular, clama por mais ordem democrática e cultura para a plena superação do hiato ainda sentido entre a representação política e a realidade social nacional.
- 11) A despeito da ideologia de que o mercado se auto-regula, apenas no espaço público democrático se faz possível colocar limites aos desejos de infinita obtenção de lucro em detrimento do meio ambiente e da vida, com justiça e bem estar para todo o povo brasileiro, o que faz da transparência e do controle social sobre todas as esferas de poder o fundamento republicano maior e inalienável.

Vida longa ao IBAP!

João Pessoa, 16 de agosto de 2024.

# **PALESTRAS**

## **A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Afonso Grisi Neto<sup>1</sup>

Há certos temas no vasto campo das Ciências Humanas que podem ser considerados atemporais, clássicos e que, não obstante apresentem as mais diversas fundamentações históricas e filosóficas de acordo com as formulações das diferentes áreas de estudo, transcendem ao tempo e conservam a sua atualidade. Um desses temas é certamente a dignidade da pessoa humana que, de início, nos remete a outro tema correlato, o dos direitos da pessoa humana ou direitos humanos. Há que se ressaltar, desde logo, o aspecto cronológico que delimita os dois conceitos. Estudiosos na área dos direitos humanos sustentam que estes não são um dado e sim um construído, tendo surgido após um longo processo histórico que se inicia com as Revoluções Francesa e Americana, firmando-se com a criação da ONU e a conseqüente condenação dos regimes nazista e fascista, atingindo seu ápice com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 e de diversos tratados posteriores sobre

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela USP, Doutor em Ciências Sociais pela PUC, Procurador Federal e Associado Efetivo do IBAP.

a matéria. A preocupação com a dignidade da pessoa humana, por outro lado, é mais antiga, buscando-se seus primórdios no estudo dos filósofos da Antiguidade Clássica e dos teólogos do medievo, evoluindo-se para o período histórico do Iluminismo, daí a importância dos clássicos como Aristóteles (século IV a. C.), Santo Tomás de Aquino (século XIII), Giovanni Pico della Mirandola (século XV) e Immanuel Kant (séculos XVIII e XIX), entre outros.

A maioria dos autores refere-se à dignidade humana como um atributo intrínseco da pessoa, pelo simples fato de sua existência. Ingo Wolfgang Sarlet conceitua a dignidade da pessoa humana como a qualidade própria e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da sociedade (*Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*, p. 73). Kant já afirmara que o ser humano deve ser entendido como um fim em si mesmo e não como mero instrumento a serviço do Estado, da comunidade ou de terceiros. Na verdade, a dignidade da pessoa humana constitui um *prius* lógico da noção de direitos humanos. Isto porque a dignidade da pessoa humana é um fenômeno cuja existência é anterior e externa à ordem jurídica, havendo sido por ela incorporado. Nesse sentido, os direitos humanos vêm para tornar efetivos o reconhecimento e a proteção da dignidade humana. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 1º, III, que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República. Vale notar que, no plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, constituiu um marco histórico de grande relevo no que se refere à tomada de consciência da comunidade internacional a respeito do valor a ser atribuído à dignidade da pessoa humana, a qual passou a adquirir contornos de universalidade, quando o art. 1º da referida Declaração estabelece que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos.”

Diversas são as manifestações do princípio da dignidade da pessoa humana, v. g., o direito à vida, o direito à integridade física

e psicológica, o acesso à saúde, a igualdade de direitos, entretanto, levando-se em conta o escopo deste comentário, pretende-se considerar, dentre essas expressões da dignidade humana, apenas duas delas: o direito à vida e o direito à integridade física e psicológica. Busca-se, assim, situar a dignidade humana em um contexto de conflitos que ocorrem no interior dos Estados, sejam aqueles provocados por agentes dos governos, sejam aqueles levados a efeito por milícias e grupos armados e, a partir daí, avaliar em que medida surge como necessária e oportuna uma intervenção internacional de caráter institucional nesses Estados para o fim de coibir as atrocidades cometidas contra o ser humano. O início da década de 1990 foi marcado por conflitos sangrentos, que expuseram sentimentos e reivindicações autonomistas de minorias étnicas, tribais e religiosas e nos quais se assistiu às mais abjetas e ignominiosas violações à dignidade da pessoa humana. Um desses conflitos, a guerra da ex-Iugoslávia, teve um traço distintivo que foi a repressão violenta por parte dos órgãos do Estado contra a população civil, cabendo também uma referência ao continente africano, com a guerra civil na Somália, em 1991, e com o genocídio em Ruanda, em 1994.

Em setembro de 2005, realiza-se na sede da ONU a Cúpula Mundial na qual mais de cento e setenta Chefes de Estado e de Governo declaram seu compromisso com o ideal da responsabilidade de proteger a população mundial do genocídio, dos crimes de guerra, dos crimes contra a humanidade e da limpeza étnica. De acordo com a redação do Documento Final da referida Cúpula Mundial a responsabilidade de proteger, em linhas gerais, está assentada em três pilares, quais sejam: 1º) cada Estado tem a responsabilidade de proteger sua população do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade; 2º) a comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, utilizando os meios diplomáticos e humanitários, assume a responsabilidade de auxiliar os Estados a exercer a responsabilidade de proteger suas populações dos crimes

mencionados; 3º) caberá às Nações Unidas, por meio do Conselho de Segurança, órgão responsável pela ação militar, adotar medidas coercitivas visando à proteção das populações afetadas, quando os meios pacíficos revelarem-se inadequados para esse fim, ou as autoridades nacionais não lograrem proporcionar a devida proteção a sua população. Desde seu surgimento, no plano internacional, a responsabilidade de proteger foi invocada em três oportunidades. Nas guerras civis da Líbia e da Síria, que resultaram dos movimentos de protestos populares conhecidos como “Primavera Árabe”, em 2011, e no conflito armado de Darfur, Sudão, que se estende de 2003 até hoje. Nesses três episódios, contudo, as medidas efetivas, no âmbito da ONU, visando a uma intervenção militar destinada a fazer cessar as atrocidades perpetradas contra a população civil desses países, lamentavelmente, mostraram-se insuficientes e infrutíferas.

A despeito de o documento que instituiu a responsabilidade de proteger estar em plena vigência, há que se reconhecer, por outro lado, a assimetria e o desequilíbrio de poder existente entre os membros da ONU, cuja expressão maior é a manutenção do anacrônico poder de veto, no Conselho de Segurança, que detêm EUA, Reino Unido, França, Rússia e China, o que dificulta sobremaneira a adoção, por aquela entidade, de qualquer resolução que determine a ação coercitiva contra países ou grupos armados que atentam sistematicamente contra a dignidade e os direitos da pessoa humana. Nos casos anteriormente citados da Líbia, da Síria e de Darfur, as resoluções autorizando a ação militar com base na responsabilidade de proteger, com exceção do primeiro caso, em que se constatou um desvirtuamento da finalidade de proteção humanitária à população daquele país, nos outros dois casos as resoluções foram simplesmente rejeitadas em virtude do poder de veto de Rússia e China. Retomando-se os três episódios antes referidos, em que se invocou a viabilidade da realização de intervenções naqueles países voltadas à proteção de suas populações: no caso da Líbia, verificou-se que,

embora aprovada uma resolução da ONU que decretava a intervenção com fundamento na responsabilidade de proteger, houve um desvirtuamento da finalidade principal, pois a coalizão formada por EUA, Reino Unido e França, pretendia a mudança do regime líbio, ao invés de promover a defesa e a proteção da população atingida pelo conflito. Quanto a uma possível intervenção militar da ONU na Síria, a Rússia e a China, usando de seu poder de veto, rejeitaram proposta de resolução nesse sentido. Hoje, na Síria, com a deposição do regime pelas forças rebeldes, no ano passado, essa questão restou superada. No caso de Darfur, a Rússia vetou resolução que autorizava a intervenção naquele país.

Evidentemente, não há que se conceber a efetiva implementação da responsabilidade de proteger sem se pensar em uma ampla reforma nos quadros da ONU, como imperativo da segurança internacional. Entretanto, no que diz respeito especificamente à responsabilidade de proteger, não são poucas as vozes que se erguem para afastá-la, trazendo o argumento de que as intervenções internacionais, ainda que com propósito humanitário, desrespeitariam a soberania do Estado. Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU (1997-2006), em pronunciamento à Assembleia-Geral da Organização (1999/2000), considerou um rematado contrassenso admitir-se, de um lado, que as intervenções humanitárias fossem tomadas como um assalto à soberania dos Estados e, de outro, que houvesse certa complacência com as brutais e sistemáticas violações de direitos humanos, que afetam a comunidade internacional como um todo, evocando os casos de Ruanda e de Srebrenica, na Bósnia. Aos poucos, vai se sedimentando, na comunidade internacional, a crença de que as populações vítimas dos mais abomináveis conflitos, devem merecer a mais ampla proteção para que sua dignidade seja cada vez mais valorizada e respeitada.

Nesse sentido, o grande mérito da doutrina da responsabilidade de proteger parece ter sido o de criar na comunidade internacional

a consciência de que o conceito de soberania do Estado como um direito e um poder absolutos seja substituído por um conceito de soberania como responsabilidade desse mesmo Estado de promover a defesa e a proteção de sua população. Portanto, ainda que a doutrina da responsabilidade de proteger esteja a demandar medidas necessárias a seu aperfeiçoamento e implementação, não há negar que aquela constitui um esboço de organização, em bases institucionais, das intervenções internacionais que visem a salvaguardar a dignidade da pessoa humana de quaisquer atrocidades. Nesse particular, a ONU, embora com suas inúmeras deficiências e carências, parece ainda ser a instituição mais apropriada para cumprir essa nobre missão de decretar as intervenções, quando necessárias, e promover a defesa e a proteção da dignidade e dos direitos da pessoa humana.

# ELEIÇÕES EM TEMPOS DE CRISE: DESAFIOS À RESILIÊNCIA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Alexandre Andreatta<sup>1</sup>

**Resumo:** Em 2025, a América Latina, em conjunto com o Caribe, compartilhará um calendário eleitoral intenso, com 14 países realizando eleições nacionais e subnacionais: Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Esses pleitos refletem a diversidade institucional da região, marcada por sistemas presidencialistas, parlamentaristas e híbridos, com diferentes mecanismos de renovação legislativa e escolha de chefes de Estado, por sufrágio direto ou indireto. A realização desses processos em um cenário de crises econômicas, polarização política e insegurança pública evidencia uma resiliência democrática procedimental. Contudo, desafios estruturais, como desigualdade social, fragmentação partidária, movimentos personalistas e violência associada ao crime organizado, continuam a fragilizar a governabilidade e a confiança nas instituições. Este trabalho procura analisar criticamente o panorama eleitoral de 2025 na região, destacando as complexidades

---

<sup>1</sup> Diretor Executivo do Observatório da Democracia no Parlamento do Mercosul (ODPM); bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Latino-Americana (Unila); mestre em Ciência Política pela mesma universidade e bacharel em Direito pelo Instituto de Direito Público do DF (IDP).

políticas, econômicas e sociais que definem a região e questionando os limites e possibilidades da resiliência democrática no contexto atual.

**Palavras-chave:** América Latina e Caribe; Processos eleitorais; Sistemas eleitorais; Resiliência democrática; Crises estruturais.

**Resumen:** En 2025, América Latina, junto con el Caribe, compartirá un calendario electoral intenso, con 14 países llevando a cabo elecciones nacionales y subnacionales: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Estos comicios reflejan la diversidad institucional de la región, caracterizada por sistemas presidencialistas, parlamentaristas e híbridos, con distintos mecanismos de renovación legislativa y elección de jefes de Estado, ya sea mediante sufragio directo o indirecto. La realización de estos procesos en un contexto de crisis económicas, polarización política e inseguridad pública pone de manifiesto una resiliencia democrática de carácter procedimental. Sin embargo, desafíos estructurales como la desigualdad social, la fragmentación partidaria, los movimientos personalistas y la violencia asociada al crimen organizado continúan debilitando la gobernabilidad y la confianza en las instituciones. Este texto busca analizar críticamente el panorama electoral de 2025 en la región, destacando las complejidades políticas, económicas y sociales que la definen, y cuestionando los límites y posibilidades de la resiliencia democrática en el contexto actual.

**Palabras-clave:** América Latina y el Caribe; Procesos electorales; Sistemas electorales; Resiliencia democrática; Crisis estructurales.

## INTRODUÇÃO

Após a intensa maratona eleitoral de 2024, que mobilizou mais de 2 bilhões de eleitores em processos nacionais e subnacionais ao redor do mundo – incluindo 8 dos 10 países mais populosos do planeta: Bangladesh, Brasil, Índia, Indonésia, México, Paquistão, Rússia e Estados Unidos –, a América Latina, em 2025, dividirá com o Caribe um calendário eleitoral intenso, com 14 países realizando processos eleitorais.

Por ordem alfabética, os países com eleições previstas são: Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Haiti, Honduras,

Jamaica, México, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Haverá tanto eleições nacionais quanto subnacionais, com características que variam amplamente entre os países, como mostra a Figura 1.

Alguns realizam primárias obrigatórias, outros as deixam facultativas aos partidos, e há aqueles que sequer adotam esse mecanismo. No que se refere aos sistemas de governo, a diversidade também é evidente: alguns países possuem regimes presidencialistas, outros adotam sistemas parlamentaristas, enquanto alguns combinam elementos distintos.

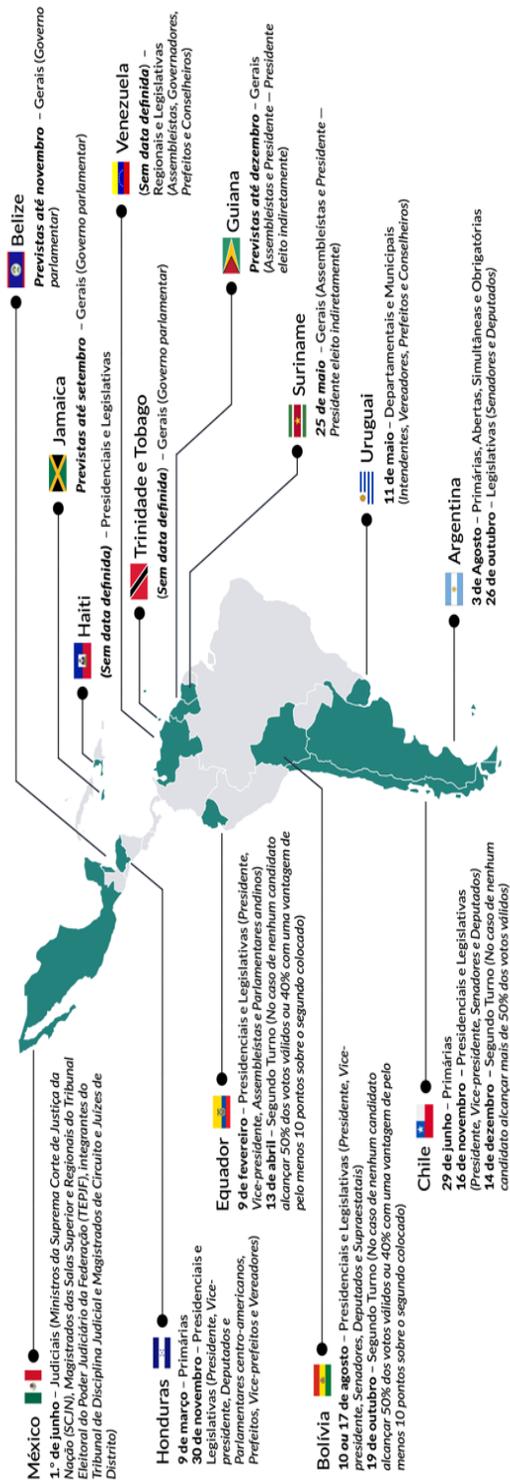
Em termos de renovação legislativa, há países que renovarão todo o congresso nacional, enquanto outros renovarão apenas parte de seus membros. Em certos casos, o congresso renovado terá a responsabilidade de eleger, de forma indireta, o presidente. Além disso, em algumas nações há uma clara divisão entre os chefes de Estado e de governo, enquanto na maioria o presidente acumula ambas as funções.

Essa diversidade reflete as particularidades de cada país, resultado de contextos históricos, culturais e sociais únicos que moldaram seus sistemas políticos. Nenhum modelo é replicável em sua totalidade, evidenciando a complexidade e os desafios inerentes aos processos democráticos na região.

Ocorre que, em um contexto global no qual indicadores anuais de democracia frequentemente apontam para retrocessos, os relatórios de 2024 elaborados por instituições que analisam o tema apresentam perspectivas diversas e contrastantes sobre esse fenômeno. Enquanto algumas regiões do mundo enfrentam um claro declínio democrático, marcado por processos de autocratização, em outras é possível identificar sinais de resiliência, evidenciando que a dinâmica democrática não é homogênea e varia conforme os contextos regionais e locais.

# Calendário Eleitoral 2025

## América Latina e Caribe



**Figura 1** – Mapa eleitoral 2025 da América Latina e Caribe

Fonte: Parlamento do Mercosul.

O Varieties of Democracy (V-Dem),<sup>2</sup> por exemplo, aponta que o nível de democracia percebido pelo cidadão comum retrocedeu aos patamares de 1985, enquanto a média global de democracia por país regrediu aos níveis de 1998. Ademais, desde 2009, a proporção da população mundial vivendo em regimes em processo de autocratização superou a daqueles que residem em países em democratização. Esses retrocessos têm se concentrado em regiões como a Europa Oriental e a Ásia do Sul e Central, destacando dinâmicas regionais que intensificam o declínio democrático. De forma semelhante, o relatório Freedom in the World<sup>3</sup> (Freedom House) aponta que, em 2024, direitos políticos e liberdades civis foram reduzidos em 52 países, enquanto apenas 21 registraram avanços. Eleições marcadas por manipulação e violência, bem como conflitos armados, contribuíram para o enfraquecimento de direitos fundamentais e agravaram crises humanitárias.

Em contraponto, o Latinobarômetro, que analisa a situação de 18 países da América Latina, caracteriza o ano de 2024 como um período de resiliência democrática na região, oferecendo uma perspectiva mais otimista. Segundo o seu último relatório,<sup>4</sup> “o ano de 2024 mostra que até mesmo os aspectos negativos de uma década podem ser revertidos”. Essa análise está diretamente relacionada a um recorde de expectativas positivas da população sobre o futuro, apesar das dificuldades enfrentadas pelos países. Curiosamente, o relatório observa uma contradição: enquanto as pessoas acreditam em uma melhora pessoal no futuro, elas mantêm uma visão mais pessimista

---

<sup>2</sup> V-DEM. *Relatório da Democracia 2024: a democracia a ganhar e a perder nas urnas*. Disponível em: [https://www.v-dem.net/documents/51/v-dem\\_dr\\_2024\\_portuguese\\_lowres\\_v2.pdf](https://www.v-dem.net/documents/51/v-dem_dr_2024_portuguese_lowres_v2.pdf). Acesso em: 14 jan. 2025.

<sup>3</sup> FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2024: the mounting damage of flawed elections and armed conflict*. Disponível em: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW\\_2024\\_DigitalBooklet.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf). Acesso em: 14 jan. 2025.

<sup>4</sup> LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2024: la democracia resiliente*. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 14 jan. 2025.

em relação ao futuro de seus países, o que reflete a complexidade do contexto regional.

O estudo sugere que o processo de deterioração democrática observado desde 2010 pode ter sido interrompido e apresenta indícios de reversão. O apoio à democracia na região aumentou em quatro pontos percentuais, alcançando 52%, um dado expressivo no panorama recente. Apesar disso, o relatório ressalta que a América Latina ainda enfrenta desafios estruturais profundos, acumulados ao longo de quatro décadas desde o início de sua transição democrática, como desigualdade social, corrupção e fragilidade institucional, que continuam a limitar o potencial de avanços mais consistentes.

Embora a América Latina e o Caribe se destaquem como uma exceção positiva no cenário global de declínio democrático, a região ainda enfrenta desafios estruturais significativos. Altos índices de pobreza, desigualdade social e a persistente informalidade econômica – que afeta metade da população economicamente ativa – limitam o potencial de crescimento inclusivo e sustentável. Esses fatores perpetuam a desconfiança nas instituições democráticas e ampliam as tensões sociais, dificultando a consolidação de democracias mais robustas.

Dessa forma, enquanto os indicadores globais evidenciam um retrocesso generalizado, a resiliência da América Latina demonstra que avanços democráticos são possíveis, mas dependem de uma articulação integrada entre políticas sociais, econômicas e institucionais. A redução das desigualdades e a promoção de estabilidade econômica são essenciais para consolidar os ganhos democráticos e atender às demandas de suas populações.

De acordo com o relatório “Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe 2024”,<sup>5</sup> divulgado pela Comissão

---

<sup>5</sup> CEPAL. *Balanço preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2024*. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81104-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2024>. Acesso em: 14 jan. 2025.

Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em dezembro de 2024, a baixa criação de empregos, a elevada informalidade e as desigualdades de gênero nos mercados de trabalho permanecem como problemas estruturais que impedem o avanço socioeconômico. Esses fatores não apenas comprometem a estabilidade econômica, mas também fragilizam as bases democráticas da região, alimentando a insatisfação popular e reduzindo a confiança nas instituições.

Conforme o documento, as economias da região permanecem aprisionadas em uma armadilha de baixo crescimento, caracterizada por taxas reduzidas de expansão econômica e uma dinâmica predominantemente sustentada pelo consumo privado, com menor ênfase no investimento produtivo. Esse modelo econômico compromete a capacidade dos países de alcançar uma trajetória sustentável e de longo prazo, agravando os problemas estruturais já existentes.

A América Latina e o Caribe enfrentam, em 2025, um cenário econômico desafiador, caracterizado pelo que a Cepal define como uma “armadilha de baixa capacidade de crescimento”. As taxas de crescimento projetadas para 2025, de 2,4%, ainda que superiores à média da década de 2015 a 2024 (1,0%), permanecem insuficientes para reduzir as disparidades econômicas em relação aos países desenvolvidos.

Apesar da desaceleração da inflação nos últimos anos – que passou de 8,2% em 2022 para 3,4% em 2024 –, o risco de novas desvalorizações cambiais em 2025 persiste. Caso as moedas da região voltem a se desvalorizar frente ao dólar, como ocorreu em 2024, o aumento nos preços de produtos importados poderá pressionar novamente a inflação, reduzindo ainda mais o poder de compra das populações mais vulneráveis.

Paralelamente, os governos enfrentam desafios fiscais severos. Com recursos públicos limitados e altos níveis de endividamento, atender às crescentes demandas sociais torna-se uma tarefa complexa, especialmente em um contexto de pressão por aumento nos

gastos públicos. No âmbito fiscal, os esforços permanecem concentrados em evitar um crescimento desproporcional da dívida pública, enquanto, na política monetária, as desvalorizações cambiais condicionam tanto a velocidade quanto a magnitude de possíveis reduções nas taxas de juros.

Além disso, o contexto internacional para 2025 é marcado por elevada incerteza financeira e comercial, agravada pela desaceleração das economias dos principais parceiros comerciais da região. Esse ambiente reforça a necessidade de uma mobilização robusta de recursos financeiros e de maior coordenação entre as políticas macroeconômicas.

Aliada à complexidade econômica enfrentada pela América Latina e pelo Caribe – marcada por inflação elevada, instabilidade cambial e altos níveis de endividamento –, a região enfrenta desafios estruturais ainda mais profundos. A violência generalizada, a fragmentação política e a crescente desconfiança nas instituições públicas evidenciam a precariedade do cenário atual.<sup>6</sup> Apesar dessas adversidades, as instituições democráticas têm demonstrado resiliência ao assegurar a realização de eleições regulares.

No entanto, essa resiliência, embora notável, não pode ser analisada de forma isolada ou apenas sob a perspectiva procedimental. A manutenção da democracia em 2025 exigirá mais do que a capacidade de sustentar processos eleitorais. Diante de um cenário tão desafiador, a pergunta que se coloca é: será essa resiliência suficiente para se manter diante de crises tão profundas e multifacetadas?

Este texto apresenta uma análise crítica do panorama eleitoral de 2025, destacando os desafios econômicos, políticos e sociais que permeiam a América Latina e o Caribe. Ao abordar os pleitos previstos, evidencia-se como a continuidade dos processos eleitorais em

---

<sup>6</sup> CENTRO UC ESTUDIOS INTERNACIONALES (Ceiuc). *Riesgo Político América Latina 2025*. Disponível em: <https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/noticias/6867-publicacion-riesgo-politico-america-latina-2025>. Acesso em: 14 jan. 2025.

meio a cenários adversos reflete a resiliência das instituições democráticas, mas também expõe suas fragilidades. Compreender essas dinâmicas é essencial para avaliar as implicações desses processos, tanto para a estabilidade regional quanto para seu impacto no cenário global, especialmente em um contexto de crescentes demandas por reformas estruturais e fortalecimento institucional.

## **A RESILIÊNCIA DEMOCRÁTICA EM TEMPOS DE INSTABILIDADE**

Nos últimos anos, a democracia na América Latina e no Caribe tem enfrentado uma série de crises que colocam à prova sua estabilidade e integridade. Um dos desafios mais evidentes é o aumento na realização de segundos turnos eleitorais para a escolha de presidentes, prática que historicamente era mais uma exceção do que uma regra na região. Em contextos de disputas acirradas, os presidentes eleitos no segundo turno frequentemente assumem o cargo sem contar com maioria no Congresso, que já foi definido no primeiro turno. Na maioria dos países da região, as eleições legislativas ocorrem simultaneamente ao primeiro turno presidencial, o que significa que a composição do parlamento reflete o cenário fragmentado do início da disputa, antes da consolidação de apoios ao presidente eleito.

Essa dinâmica resulta na formação de governos minoritários, em que o chefe do Executivo precisa lidar com um Congresso sem maioria favorável. Nesse contexto, a articulação política e a construção de alianças tornam-se indispensáveis para garantir a governabilidade e viabilizar a aprovação de sua agenda legislativa.

Além disso, a democracia na região enfrenta problemas estruturais. Um dos mais evidentes é a crise dos partidos políticos, marcada pela proliferação de novas siglas que, em sua maioria, carecem de organicidade, não possuem identidade programática sólida e têm

pouca conexão com a sociedade civil. Essas características refletem uma tendência crescente de personalização da política, frequentemente centrada na figura de um único ator.

Entre 2021 e 2024, apenas três presidentes na América Latina e Caribe foram eleitos por partidos com mais de 20 anos de fundação: no Brasil, em 2022, Luis Inácio Lula da Silva foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980; no Paraguai, em 2023, Santiago Peña foi eleito pela Associação Nacional Republicana (ANR), ou Partido Colorado, fundado em 1887; e no Uruguai, em 2024, Yamandú Orsi foi eleito pela Frente Ampla (FA), fundada em 1971.

Nos demais países, os partidos vitoriosos foram, em sua maioria, fundados a partir da década de 2010, evidenciando a fragilidade dos sistemas partidários tradicionais e a ascensão de novas siglas. Como exemplo, podemos citar a República Dominicana, onde, em 2024, o presidente Luis Abinader foi reeleito pelo Partido Revolucionário Moderno (PRM), fundado em 2014. No México, no mesmo ano, Claudia Sheinbaum foi eleita pelo Movimento Regeneração Nacional (Morena), também fundado em 2014. No Panamá, José Raimundo Molino venceu as eleições pelo partido Realizando Metas, criado em 2021. Ainda em 2024, em El Salvador, Nayib Bukele foi reeleito pelo partido Novas Ideias, fundado em 2017.

Em 2023, no Equador, Daniel Noboa foi eleito presidente pelo partido Alianza Democrática Nacional (ADN), fundado em 2021 e legalizado formalmente em 2024. Na Argentina, Javier Milei conquistou a presidência pelo La Libertad Avanza, também fundado em 2021 e legalizado formalmente em 2024. Enquanto na Guatemala, Bernardo Arévalo venceu as eleições presidenciais pelo Movimento Semilla, criado em 2017.

Em 2022, na Colômbia, Gustavo Petro foi eleito pelo Pacto Histórico, uma coalizão formada em 2021. Na Costa Rica, Rodrigo Chaves venceu as eleições presidenciais pelo Partido Progreso Social Democrático (PPSD), criado em 2018. Já em 2021, o Peru

elegeu Pedro Castillo pelo partido Peru Libre, fundado em 2008 e legalizado em 2016. Em 2021, em Honduras, Xiomara Castro venceu pelo Partido Libertad y Refundación (Libre), criado em 2011. No Equador, Guillermo Lasso chegou à presidência pelo partido Creando Oportunidades (Creo), fundado em 2011. No Chile, Gabriel Boric foi eleito pela coalizão Apruebo Dignidad, formada no mesmo ano.

Somam-se a isso: a polarização extrema, que aprofunda divisões sociais e políticas; a concentração de poder, que ameaça os princípios de equilíbrio institucional; os ataques às instituições eleitorais, fundamentais para o funcionamento democrático; e as denúncias infundadas de fraudes, que enfraquecem a confiança no processo eleitoral. Adicionalmente, a ausência de regulamentação das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), incluindo a Inteligência Artificial (IA), cujo uso indiscriminado pode comprometer a transparência eleitoral e a qualidade do debate público e, por isso, agrava os desafios. Por fim, o alarmante aumento da violência associada ao crime organizado completa esse cenário complexo, impondo riscos significativos à integridade democrática na região.

Apesar desse contexto adverso, a realização de eleições regulares continua a demonstrar a resiliência das democracias na região. Em 2025, pelo menos 14 países da América Latina e do Caribe realizarão pleitos presidenciais, legislativos, regionais e locais. Esses processos não apenas testarão a integridade dos sistemas eleitorais, mas também a capacidade das lideranças de oferecer respostas às demandas da população por mudanças e soluções concretas.

## **UM CALENDÁRIO INTENSO**

### **EQUADOR: UMA DEMOCRACIA SOB PRESSÃO**

A primeira eleição de caráter nacional na região, em 2025, será realizada no Equador, com pleitos presidencial e legislativo

programados para o dia 9 de fevereiro. O processo ocorre em um ambiente de instabilidade política que persiste desde as eleições extraordinárias de agosto de 2023, convocadas após a “morte cruzada” decretada pelo ex-presidente Guillermo Lasso. Esse dispositivo constitucional permite a dissolução simultânea do Legislativo e do Executivo e foi utilizado por Lasso em meio a dificuldades de governabilidade e falta de apoio parlamentar, já que sua coalizão, CREO-SUMO, ocupava apenas a sexta posição em força política na Assembleia Nacional. Eleito em 2021 no segundo turno, após ficar em segundo lugar no primeiro, Lasso teve sua posição fragilizada por denúncias de corrupção, culminando no uso do mecanismo para evitar a abertura de um processo de *impeachment*.

Como resultado, Daniel Noboa, considerado um *outsider*, foi eleito em um pleito disputado por outros sete candidatos, em um cenário de fragmentação política. Noboa assumiu a presidência em um mandato tampão, em um contexto marcado por uma das maiores taxas de violência do mundo. Segundo o “*Relatório Mundial 2024*” da Human Rights Watch,<sup>7</sup> a taxa de homicídios no Equador aumentou de 13,7 por 100.000 habitantes em 2021 para 25,9 em 2022, e, em 2023, subiu para aproximadamente 43 homicídios por 100.000 habitantes, colocando o país entre os mais violentos da América Latina e Caribe. Agora, Noboa busca a reeleição em um cenário político ainda mais complexo e fragmentado do que o observado nas eleições extraordinárias de 2023. Além disso, desde sua vitória em 2023, sua relação com a vice-presidente, Victoria Abad, deteriorou-se significativamente. Nomeada embaixadora em Israel no início do mandato, Abad denunciou pressões para renunciar e alegou assédio político, gerando divergências públicas entre ambos, que impactam

---

<sup>7</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório Mundial 2024: capítulo Equador*. Disponível em: <https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/ecuador>. Acesso em: 10 jan. 2025.

o panorama eleitoral. Noboa enfrenta a concorrência de outros 15 candidatos à presidência.

Além da eleição presidencial, os eleitores equatorianos definirão a composição da nova Assembleia Nacional, que passará de 137 para 151 membros,<sup>8</sup> distribuídos entre 15 representantes nacionais, 130 provinciais e 6 eleitos pelo exterior. Também serão eleitos cinco representantes para o Parlamento Andino, órgão de integração regional que inclui Colômbia, Peru, Bolívia e Chile.

O episódio da “morte cruzada” evidenciou as dificuldades de governabilidade no Equador e aprofundou a desconfiança nas instituições democráticas. Essa desconfiança decorre, em parte, da eleição de um presidente para um mandato tampão, incapaz de apresentar soluções rápidas e efetivas para questões complexas, como o aumento da insegurança pública, o fortalecimento do crime organizado e a escalada da violência. Apesar de haver promessas de estabilizar o país, a violência associada ao narcotráfico e o aumento da criminalidade urbana (especialmente em cidades como Guayaquil) continuam a agravar os desafios sociais e políticos. A incapacidade do Estado de responder efetivamente a essas questões reforça a percepção de ineficácia institucional e fragilidade democrática.

O novo governo, que assumirá em maio de 2025, enfrentará um cenário político e econômico marcado por fragmentação partidária, polarização e crises estruturais. Entre as prioridades estão a segurança pública, agravada pela presença de organizações criminosas transnacionais,<sup>9</sup> e a crise energética, refletida em apagões frequentes,

---

<sup>8</sup> A decisão baseou-se nos resultados do Censo de População e Habitação de 2022, que registrou um crescimento populacional no país, elevando a população para aproximadamente 17,7 milhões de habitantes.

<sup>9</sup> EL UNIVERSO. *El 83 % de la violencia de Ecuador se concentra en Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro*. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/el-83-de-la-violencia-se-concentra-en-guayaquil-y-las-provincias-de-manabi-guayas-los-rios-y-el-oro-nota/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

que têm afetado serviços básicos e a produtividade econômica.<sup>10</sup> No campo diplomático, o governo precisará enfrentar as consequências da invasão da embaixada do México,<sup>11</sup> no último ano, ordenada para capturar o ex-presidente Jorge Glas, em uma ação que violou tratados internacionais e agravou as tensões diplomáticas.

De acordo com o calendário eleitoral do Conselho Nacional Eleitoral (CNE), o primeiro turno ocorrerá em 9 de fevereiro de 2025. Caso nenhum candidato alcance 50% dos votos válidos ou 40% com uma vantagem de pelo menos 10 pontos sobre o segundo colocado, um segundo turno será realizado em 13 de abril de 2025.

No Equador, o voto é obrigatório para cidadãos entre 18 e 65 anos e facultativo para jovens de 16 a 18 anos e pessoas com mais de 65 anos. O descumprimento do dever de votar acarreta uma multa equivalente a 10% de um salário básico unificado, enquanto a ausência como mesários – membros de mesas receptoras de votos (MRV) – resulta em multa de 15% desse valor.

## BOLÍVIA: UM CENÁRIO DE INSTABILIDADE LATENTE

Outro país da região que enfrenta graves desafios é a Bolívia, onde uma crise econômica – decorrente da dependência de *commodities*, queda nas exportações e redução de reservas internacionais, agravada por inflação, escassez de dólares e déficits fiscais persistentes – tem causado desabastecimentos, como no caso de combustíveis.<sup>12</sup> Paralelamente, disputas internas no partido oficial, o

---

<sup>10</sup> EL PAÍS. *Ecuador apaga durante 10 horas la industria del país ante la brutal crisis energética*. Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-10-08/ecuador-apaga-durante-10-horas-la-industria-del-pais-ante-la-brutal-crisis-energetica.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>11</sup> O GLOBO. *México rompe relações com Equador após invasão de embaixada*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/04/06/mexico-rompe-relacoes-com-equador-apos-invasao-de-embaixada.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>12</sup> REUTERS. *As Bolivia's big state economic model slowly implodes, fear of 'total crisis'*. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/bolivias-big->

Movimento ao Socialismo (MAS), expõem fragilidades institucionais e políticas.<sup>13</sup> Entre essas fragilidades está a dificuldade em construir consensos na Assembleia Legislativa Plurinacional. A fragmentação interna do MAS, alimentada pelas divergências entre o ex-presidente Evo Morales e o atual presidente Luis Arce, tem agravado ainda mais a instabilidade no país.

Esse cenário foi intensificado pelas eleições judiciais de dezembro de 2024, realizadas de forma parcial após recursos judiciais estabelecerem que algumas candidaturas não cumpriam os requisitos legais de representatividade de gênero e de povos originários.<sup>14</sup> Consequentemente, algumas cadeiras em disputa – cinco das nove no Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) e três das nove no Tribunal Supremo de Justiça (TSJ) – não puderam prosseguir na eleição. O processo, marcado por controvérsias, revelou as limitações do sistema democrático boliviano.

Na Bolívia, as autoridades judiciais são escolhidas por meio de sufrágio universal após uma pré-seleção conduzida pela Assembleia Legislativa Plurinacional, um modelo único na região. O atraso na realização das eleições, originalmente previstas para o final de 2023, evidenciou a falta de consenso na Assembleia Legislativa sobre a lista de candidatos e a convocação do pleito. Esse impasse destacou as divisões internas no MAS, partido dominante na política boliviana desde 2006, e aprofundou a fragmentação política do país. As disputas entre facções leais a Evo Morales e aquelas alinhadas a Luis Arce

---

state-economic-model-slowly-implodes-fear-total-crisis-2024-12-16/. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>13</sup> EL PAÍS. *La fractura entre Luis Arce y Evo Morales ensombrece el futuro de Bolivia*. Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-07-01/la-fractura-entre-luis-arce-y-evo-morales-ensombrece-el-futuro-de-bolivia.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>14</sup> BOLÍVIA. Tribunal Constitucional Plurinacional. *Sentencia Constitucional 0770/2024*. Disponível em: [https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/\(S\(qvnqljlnplawug1bpfiffo05\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=206840](https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/(S(qvnqljlnplawug1bpfiffo05))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=206840). Acesso em: 15 jan. 2025.

atingiram seu ápice em 2024, enfraquecendo a unidade partidária e ampliando a instabilidade política.

A situação de Evo Morales permanece central nesse cenário. Inabilitado pelo Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para disputar as eleições de 2025, sob o argumento de que já havia exercido três mandatos consecutivos,<sup>15</sup> Morales também enfrenta um pedido de prisão.<sup>16</sup> O Ministério Público da Bolívia solicitou seis meses de prisão preventiva, alegando suposto abuso de uma menor durante seu período como chefe de Estado (2006-2019). Essa medida provocou protestos e mobilizações de seus apoiadores, aprofundando a polarização social e política. Adicionalmente, o episódio de 26 de junho de 2024, quando uma tentativa de golpe de Estado liderada pelo então comandante-geral do Exército, Juan José Zúñiga, foi frustrada, evidenciou a fragilidade institucional do país.<sup>17</sup> Zúñiga havia ameaçado publicamente prender Morales caso ele se candidatasse, exacerbando as divisões no MAS e as tensões entre os poderes. A ação foi contida, e Zúñiga acabou preso, mas o incidente deixou a Bolívia em estado de alerta institucional.

A crise no MAS, combinada com a insatisfação popular gerada pela crise econômica, abriu espaço para uma reorganização da oposição. Em dezembro de 2024, lideranças opositoras intensificaram articulações para formar uma frente ampla visando às eleições

---

<sup>15</sup> EL PAÍS. *El Constitucional de Bolivia ratifica que Evo Morales ya no puede ser candidato presidencial*. Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-11-09/el-constitucional-de-bolivia-ratifica-que-evo-morales-ya-no-puede-ser-candidato-presidencial.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>16</sup> AP NEWS. *Bolivian prosecutors seek the arrest of former President Morales in sexual abuse case*. Disponível em: <https://apnews.com/article/bolivia-evo-morales-arrest-order-5f0931c989431172642a1559dffbc01a>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>17</sup> FINANCIAL TIMES. *Bolivian general arrested after apparent coup attempt*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/5ed0088b-7252-4687-b9dd-515360d96e63?>. Acesso em: 15 jan. 2025.

gerais de 2025.<sup>18</sup> Entre os principais nomes estão os ex-presidentes Jorge Quiroga e Carlos Mesa, o empresário Samuel Doria Medina e o governador de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, atualmente em detenção preventiva devido à sua suposta participação nos eventos de 2019 que culminaram na renúncia de Evo Morales. Apesar das tentativas de unificação, o desafio de superar a histórica fragmentação da oposição permanece, dificultando a formação de um bloco competitivo contra o MAS.

A tentativa de unificação da oposição, liderada por Carlos Mesa, inclui diálogos com Quiroga, Doria Medina e Camacho para criar uma coalizão que se consolide como uma alternativa viável diante da crise de governabilidade do MAS.<sup>19</sup> Entretanto, alinhar estratégias e agendas de lideranças com trajetórias políticas diversas continua sendo um desafio significativo, especialmente com o surgimento de outras candidaturas independentes.

O cenário eleitoral torna-se ainda mais complexo com o anúncio de novas candidaturas que ampliam o espectro político da oposição. Vicente Cuéllar, atual reitor da Universidade Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), é fundador do partido Cambio 25 e recentemente formou uma aliança com Juan Del Granado, ex-prefeito de La Paz e líder do Movimento Sem Medo (MSM). Jaime Solíz, representando o Partido Demócrata Cristão (PDC), também confirmou sua participação no pleito.

Entre os nomes de maior visibilidade está Manfred Reyes Villa, atual prefeito de Cochabamba, que concorrerá pelo Partido

---

<sup>18</sup> NOTICIAS FIDES. *Tuto, Mesa, Samuel y Camacho firman acuerdo para unificar la oposición para las elecciones del 2025*. Disponível em: <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/tuto-mesa-samuel-y-camacho-firman-acuerdo-para-unificar-la-oposicion-para-las-elecciones-del-2025?>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>19</sup> OPINIÓN. *Oposición se une para vencer al MAS en 2025; proyectan candidatura única*. Disponível em: <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/oposicion-une-vencer-mas-2025-proyectan-candidatura-unica/20241219000033963121.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

APB Súmate, fundado recentemente, enquanto Branko Marinković, empresário e político de Santa Cruz, se apresenta como candidato em aliança com o partido Acción Democrática Nacionalista (ADN). Outro destaque é o pastor evangélico Chi Hyun Chung, conhecido por sua atuação em setores conservadores e que mantém uma candidatura independente.

Apesar da experiência política das principais figuras da oposição, o padrão fragmentado de estratégias eleitorais na Bolívia persiste. Quiroga, vice-presidente e presidente entre 2001 e 2002, é uma figura recorrente em eleições desde 2005, mas nunca conseguiu mobilizar apoio significativo. Mesa, que presidiu o país em uma fase de transição crítica (2003-2005), emergiu como o principal adversário do MAS nas eleições de 2019 e 2020, mas não conseguiu levar a oposição ao poder. Já Doria Medina, empresário e veterano na política boliviana, participou de várias disputas presidenciais, mas sem sucesso em unificar setores amplos da oposição.

A fragmentação da oposição continua sendo um dos maiores obstáculos para a formação de um bloco competitivo. A multiplicidade de candidaturas reflete a dificuldade crônica da oposição boliviana em consolidar alianças capazes de enfrentar o MAS de maneira eficaz. Mesmo enfraquecido pelas divisões internas, o MAS mantém uma base social robusta, especialmente em áreas rurais e entre movimentos sociais. Diante desse cenário, a capacidade da oposição de apresentar uma alternativa unificada dependerá de sua habilidade em superar diferenças históricas e regionais, enquanto busca mobilizar eleitores desiludidos com a polarização política.

No debate eleitoral, o lítio, um recurso estratégico, também deve desempenhar um papel central. Enquanto o governo busca atrair investimentos estrangeiros, comunidades indígenas exigem maior controle local e uma distribuição mais justa dos benefícios,

ampliando as tensões entre desenvolvimento econômico e demandas sociais.<sup>20</sup>

O país ainda não possui uma data definitiva para as eleições gerais, mas o Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) indicou que o pleito deve ocorrer em 10 ou 17 de agosto de 2025, condicionado à aprovação, até 15 de janeiro, da Lei de Redistribuição de Escanhos Parlamentares. Caso os dados do censo de 2024 não sejam utilizados, Santa Cruz de la Sierra perderá a cadeira que ganhou com esse censo na Assembleia Legislativa Plurinacional, o que tem gerado intensos debates. Nas eleições gerais, os bolivianos elegerão presidente, vice-presidente, 36 senadores (sendo 19 destes eleitos por maioria absoluta e o restante por um sistema de representação proporcional de lista fechada) e 130 deputados na Câmara de Deputados (sendo 66 destes eleitos pelo voto da maioria simples e o restante por um sistema de representação proporcional de lista fechada). Também serão escolhidos 9 representantes supraestatais, todos por maioria absoluta. As novas autoridades devem assumir seus cargos em 8 de novembro de 2025.

Na Bolívia, o voto é obrigatório para cidadãos maiores de 18 anos. No entanto, pessoas acima de 70 anos estão isentas dessa obrigatoriedade. Quem não votar e não justificar sua ausência enfrenta uma multa correspondente a 10% do salário mínimo nacional. O certificado de votação é indispensável para realizar atividades como abrir contas bancárias, obter licenças de condução e assumir cargos públicos.

---

<sup>20</sup> EL DEBER. *2025 llega con reto electoral, tensiones y exigencias para cambiar modelo económico*. Disponível em: [https://eldeber.com.bo/pais/2025-llega-con-reto-electoral-tensiones-y-exigencias-para-cambiar-modelo-economico\\_215782/](https://eldeber.com.bo/pais/2025-llega-con-reto-electoral-tensiones-y-exigencias-para-cambiar-modelo-economico_215782/). Acesso em: 15 jan. 2025.

## CHILE: A GRANDE OFERTA ELEITORAL

As eleições presidenciais e legislativas de novembro de 2025 no Chile ocorrerão sob uma nova Constituição, aprovada após um extenso processo de debates e a rejeição inicial de um primeiro texto em plebiscito. A Câmara de Deputados, composta por 155 parlamentares, será eleita em 28 distritos proporcionais, norma que substituiu o antigo sistema binominal.

Já o Senado, com 50 membros que cumprem mandatos de oito anos, terá renovação apenas em algumas regiões específicas: Arica e Parinacota, Tarapacá, Atacama, Valparaíso, Maule, La Araucanía e Aysén. Esse modelo de renovação parcial a cada quatro anos explica por que nem todas as circunscrições passarão por eleições ao mesmo tempo, uma vez que sua renovação ocorre de forma escalonada a cada quatro anos, o que significa que apenas parte das cadeiras é colocada em disputa em cada eleição.

Desde a vitória de Gabriel Boric em 2021, o governo enfrentou desafios que incluem a derrota no plebiscito constitucional de 2022 e oscilações de popularidade, mas conta com o apoio de coalizões como Apruebo Dignidad – integrada pelo Partido Comunista e pelo Frente Amplio (transformado em partido político em 2024) – e o Socialismo Democrático, surgido em 2022.

Dentro desses blocos, discute-se a realização de primárias para a escolha de candidatos presidenciais, e surgem nomes como Camila Vallejo, atual ministra da Secretaria-Geral do Governo, conhecida por sua trajetória como líder estudantil e figura destacada do Partido Comunista; Daniel Jadue, prefeito de Recoleta e figura influente no Partido Comunista; e Tomás Vodanovic, prefeito de Maipú e membro do Frente Amplio. Também são citados a ex-presidente Michelle Bachelet, respeitada internacionalmente por seu papel como Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos; a ministra do Interior e Segurança Pública, Carolina Tohá, reconhecida pela sua experiência política e filiação ao Partido pela Democracia; e o

ex-ministro da Defesa, Francisco Vidal, figura influente do Partido Socialista.

Apesar das discussões em curso, muitos desses nomes ainda não confirmaram oficialmente suas candidaturas. A composição política e os desdobramentos das primárias refletirão o equilíbrio de forças entre essas coalizões e o rumo que o governo e seus aliados buscarão para os próximos anos.

Em paralelo, Vlado Mirosevic, deputado pelo Partido Liberal e ex-presidente da Câmara dos Deputados, foi proclamado candidato presidencial, consolidando-se como uma das primeiras definições do campo governista.

No lado opositor, a centro-direita e a direita buscam lideranças após a derrota de José Antonio Kast em 2021. Em Chile Vamos, Evelyn Matthei, ex-prefeita de Providencia, tornou-se figura de destaque, especialmente depois do falecimento do ex-presidente Sebastián Piñera em fevereiro de 2024. O Partido Republicano, historicamente vinculado a Kast, teve seu protagonismo abalado após controvérsias na campanha que precedeu o plebiscito constitucional de 2023. Paralelamente, o Partido Social Cristão, criado em 2022, anunciou apoio à pré-candidatura de Rojo Edwards, senador e líder do Partido Republicano, conhecido por suas posições conservadoras e críticas contundentes ao governo Boric e surgem especulações em torno de Johannes Kaiser, deputado do também Partido Republicano, uma figura polêmica por suas declarações controversas, que incluem críticas ao feminismo e a políticas progressistas, e Marcela Cubillos, ex-ministra da Educação durante o governo de Sebastián Piñera, refletindo a fragmentação no espectro conservador. Em outro plano, aparecem candidaturas independentes ou de menores legendas, como Franco Parisi, economista e ex-candidato presidencial do Partido de la Gente, o professor Eduardo Artés, do Partido Comunista Ação Proletária, o ex-deputado e cineasta Marco Enríquez-Ominami e o ex-prefeito de La Florida Rodolfo Carter, que avalia disputar tanto o Executivo quanto vagas parlamentares.

O voto é obrigatório para todos os cidadãos a partir dos 18 anos de idade que estejam inscritos no cadastro eleitoral. Essa obrigatoriedade foi restabelecida em 2022, após anos de participação eleitoral voluntária, com o objetivo de aumentar a participação. O não comparecimento às urnas sem uma justificativa válida, como doença ou ausência comprovada do país, pode resultar em multas que variam entre 0,5 e 3 UTM (*Unidad Tributaria Mensual*), o que equivale a aproximadamente 31 a 187 dólares, dependendo do valor da UTM vigente no período.

O país adota primárias voluntárias para presidentes e parlamentares, porém o voto é obrigatório no primeiro turno, marcado para 16 de novembro de 2025, e em um eventual segundo turno, agendado para 14 de dezembro. Quem vencer substituirá Gabriel Boric em março de 2026, o mandato presidencial é de quatro anos, e a reeleição consecutiva é proibida.

## GUIANA: RECURSOS NATURAIS E A QUESTÃO DO ESSEQUIBO

Por fim, na América do Sul, a Guiana deverá ser o último país da região a realizar eleições gerais até dezembro de 2025, embora a data exata ainda não tenha sido definida. O país, que opera sob um sistema em que o presidente, como chefe de Estado, é eleito por voto popular, atuando como líder de uma lista de partidos nas eleições parlamentares, ou seja, de forma indireta, enfrenta profundas transformações econômicas e tensões políticas. Em 2015, quando ainda figurava entre as nações de menor renda *per capita* na América do Sul, foram descobertas reservas de petróleo em sua costa, desencadeando uma reviravolta em seu cenário econômico.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> BLOOMBERG. *Descoberta de petróleo da Exxon na Guiana pode ser 12 vezes maior que a economia do país*. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/07/22/descoberta-de-petroleo-da-exxon-na-guiana-pode-ser-12-vezes-maior-que-a-economia-do-pais.htm>. Acesso em: 15 jan. 2025.

De acordo com estimativas do Fundo Monetário Internacional (IMF), a produção petrolífera impulsionou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) guianense de forma notável nos últimos anos. Conforme o *World Economic Outlook* (WEO) de abril de 2023,<sup>22</sup> o PIB real da Guiana cresceu cerca de 43,4% em 2020, 20,1% em 2021 e 62,3% em 2022. Embora esses indicadores evidenciem uma aceleração econômica expressiva, amplos segmentos da população continuam excluídos dos benefícios gerados pela exploração de petróleo. Esse quadro agrava as históricas divisões étnicas entre afro-guianenses e indo-guianenses, tornando urgente a adoção de políticas públicas que promovam o desenvolvimento inclusivo.

Nas próximas eleições, os eleitores guianenses deverão escolher tanto os membros da Assembleia Nacional quanto o presidente do país. A Assembleia Nacional é composta por 65 membros, eleitos por meio de representação proporcional em lista fechada. Esse sistema combina um círculo eleitoral nacional (responsável por 40 assentos) e 10 círculos eleitorais subnacionais (que totalizam 25 assentos), utilizando a cota de Hare para a alocação das cadeiras. Já a eleição presidencial segue o sistema de votação dupla simultânea, em que cada lista partidária apresenta um candidato à presidência; o candidato eleito é aquele cuja lista obtiver a pluralidade dos votos.

Nas eleições de 2020, a coalizão “Uma Parceria para a Unidade Nacional” (APNU) e “Aliança para a Mudança” (AFC) foi derrotada pelo Partido Progressista do Povo/Cívico (PPP/C). O processo foi marcado por controvérsias, sobretudo alegações de fraude em favor dos partidos governistas, e levou quatro meses para ser oficialmente validado. Ao final, o PPP/C obteve 33 assentos, enquanto a APNU+AFC reduziu sua bancada de 33 para 31 cadeiras. Os

---

<sup>22</sup> FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *World Economic Outlook: a rocky recovery* – abril de 2023. Washington, D.C.: FMI, 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>. Acesso em: 10 jan. 2025.

assentos restantes foram conquistados por uma aliança formada pelo Partido da Liberdade e Justiça, Uma Guiana Nova e Unida e o Novo Movimento. Com essa vitória, o candidato do PPP/C, Irfaan Ali, assumiu a presidência.

Em termos constitucionais, a Guiana permite que o presidente concorra a um segundo mandato, a Constituição do país limita a dois o número de mandatos presidenciais consecutivos. Como Irfaan Ali cumpre seu primeiro mandato, iniciado em 2020, ele pode, caso seja indicado pelo seu partido, buscar a reeleição em 2025.

Para além dos desafios domésticos, a Guiana enfrenta uma disputa territorial com a Venezuela em torno do Essequibo, região rica em recursos naturais. Nos últimos anos, o governo de Nicolás Maduro intensificou suas reivindicações sobre essa área, exacerbando as tensões bilaterais, sobretudo em razão do avanço da exploração petrolífera. Assim, as eleições de 2025 serão cruciais para definir a postura do governo guianense quanto a esse litígio, especialmente se a extração de hidrocarbonetos na zona disputada progredir em ritmo acelerado.

A Guiana não adota voto obrigatório; o sufrágio é facultativo, sem punições legais para quem se abstém. O direito de voto inicia-se aos 18 anos, sem limite máximo de idade. Logo, não há sanções ou multas aplicadas aos que deixam de comparecer às urnas. A participação eleitoral depende exclusivamente da vontade de cada cidadão.

## HONDURAS: À ESPERA DAS PRIMÁRIAS

Honduras é o único país da América Central a realizar eleições gerais, com o pleito marcado para 30 de novembro de 2025. Essas eleições também ocorrerão em um contexto político complexo, marcado por uma série de investigações e denúncias de corrupção e

narcotráfico, sobretudo ligadas a governos anteriores.<sup>23</sup> A atual presidente, Xiomara Castro, eleita em 2021, assumiu o cargo sucedendo a administração de Juan Orlando Hernández, que, após deixar a presidência, foi extraditado e condenado por tráfico de drogas nos Estados Unidos.<sup>24</sup> Essas investigações e sentenças indicam que o problema da corrupção e do narcotráfico continua a impactar o país, embora as denúncias específicas sobre cada caso variem conforme diferentes órgãos de imprensa e instituições judiciais.<sup>25</sup>

Nas eleições de 2025, os hondurenhos elegerão ocupantes dos principais cargos de representação popular: presidente e vice-presidente; 128 deputados ao Congresso Nacional; 20 deputados ao Parlamento Centro-Americano; além de 298 prefeitos e 2.092 vereadores. Pela segunda vez, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE), criado em 2019, será o órgão responsável pela organização do pleito.

Para o Congresso Nacional, Honduras utiliza um sistema de representação proporcional baseado no método D'Hondt. Esse modelo distribui as cadeiras de acordo com o número de votos recebidos por cada partido em cada departamento, assegurando, na prática, uma representação proporcional ao apoio popular de cada legenda.

Entre os pré-candidatos à presidência, destacam-se Rixi Moncada, atual Secretária de Defesa, pelo governante Partido Liberdade e Refundação (Libre), e Ana García, ex-primeira-dama e esposa de Juan Orlando Hernández, que cumpre pena de 45 anos

---

<sup>23</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Relatórios sobre a percepção de corrupção em Honduras*. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/countries/honduras>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>24</sup> UNITED STATES. Department of Justice (US DOJ). *Pronunciamentos oficiais sobre o caso de Juan Orlando Hernández*. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>25</sup> BBC NEWS. *Ex-presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, comparece a corte em Nueva York y se declara inocente*. 3 maio 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61294616>. Acesso em: 10 jan. 2025.

de prisão por narcotráfico nos Estados Unidos, concorrendo pelo Partido Nacional (a principal força de oposição).

O Partido Libre conta com onze movimentos políticos que apresentaram pré-candidaturas às eleições primárias, sendo que dez deles apoiam Rixi Moncada. Fundado em 2011, dois anos após o golpe de Estado que derrubou o então presidente Manuel Zelaya, o Libre mantém estreita ligação com Zelaya, que hoje é coordenador-geral do partido. Esposo e assessor da presidente Xiomara Castro, Zelaya ainda detém grande influência na sigla.

Já o Partido Nacional participará das primárias e internas com seis movimentos. Entre eles, destaca-se o liderado pelo ex-prefeito da capital, Tegucigalpa, Nasry Asfura, que foi candidato nas eleições de 2021 e tentará, pela segunda vez consecutiva, alcançar a presidência. O também centenário Partido Liberal terá cinco movimentos disputando as primárias. Entre seus pré-candidatos, surge Salvador Nasralla, que já buscou o poder por meio de outras legendas que fundou, como o Partido Anticorrupção (PAC) e o Partido Salvador de Honduras (PSH), mas sem êxito. Seus principais concorrentes no Partido Liberal são Maribel Espinoza e Jorge Cálix, ambos deputados no Parlamento hondurenho.

As eleições primárias estão marcadas para o dia 9 de março. No país, o voto é considerado obrigatório a partir dos 18 anos, sem limite máximo de idade. Entretanto, não há sanções efetivas para quem deixa de votar, o que enfraquece a obrigatoriedade na prática. Desse modo, a abstenção não acarreta multas ou restrições, tornando o comparecimento às urnas virtualmente facultativo.

## ARGENTINA: O GOVERNO MILEI E O REFERENDO DA INSATISFAÇÃO

Na Argentina, as eleições legislativas de outubro de 2025 servirão como um referendo ao governo de Javier Milei, que chegou ao poder em 2023 com uma plataforma ultraliberal. Desde então, suas

políticas têm sido marcadas por cortes em programas sociais, redução de subsídios, demissões no setor público, congelamento de salários e pensões, além da suspensão de projetos públicos.<sup>26</sup>

Embora suas reformas tenham conquistado o apoio de investidores internacionais, sindicatos e movimentos sociais denunciam o aumento da pobreza e da desigualdade, agravados pela inflação descontrolada e pela crise da dívida externa. Apesar dos custos sociais, algumas melhorias macroeconômicas foram registradas. A inflação mensal, que no início de seu mandato era de 25,5%, caiu para 2,7%.<sup>27</sup>

As reformas de Milei, no entanto, enfrentam críticas substanciais. Sua abordagem de austeridade extrema é vista como prejudicial aos direitos sociais e econômicos, aprofundando desigualdades e pobreza. Além disso, sua retórica contra a “casta política” contrasta com a necessidade de negociar com o *establishment* no Congresso para avançar com suas políticas.

As eleições de 2025 também representarão um teste crucial para a oposição, que busca ampliar ou manter sua presença no Congresso. O processo eleitoral deste ano traz inovações importantes. Pela primeira vez, será implementada a Boleta Única de Papel (BUP), que centraliza todas as opções de candidatos em um único documento oficial, conforme regulamentado pelo Decreto 1.049/2024.<sup>28</sup> Esse instrumento apresenta toda a oferta eleitoral de um distrito em uma

---

<sup>26</sup> EL PAÍS. *Milei, una motosierra que desguaza el Estado*. Disponível em: <https://elpais.com/argentina/2024-10-13/milei-una-motosierra-que-desguaza-el-estado.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>27</sup> EL PAÍS. *Argentina cierra 2024 con una inflación anual del 118% tras reducirla un 44,5% en un año*. Disponível em: <https://elpais.com/argentina/2025-01-14/argentina-cierra-2024-con-una-inflacion-anual-del-118-tras-reducirla-un-80.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>28</sup> ARGENTINA. Decreto n.º 1049, de 26 de novembro de 2024. Regulamenta a implementação da Boleta Única de Papel nas eleições nacionais. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, n.º 317355 de 26 nov. 2024. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/317355/20241126>. Acesso em: 15 jan. 2025.

única folha – chamada de *boleta* no país –, permitindo ao eleitor marcar os campos correspondentes ao partido ou coalizão eleitoral de sua preferência em cada categoria de voto.

Atualmente, o sistema eleitoral exige que cada partido ou coalizão se responsabilize pela confecção de suas próprias cédulas, conhecidas como *boletas*, que são disponibilizadas aos eleitores no momento da votação. O processo ocorre em um espaço chamado “quarto escuro”, geralmente uma sala de aula, onde o eleitor pode optar por escolher uma *boleta* contendo uma lista completa de candidatos de um partido ou coalizão para todas as categorias. Alternativamente, pode optar por formar seu voto, selecionando candidatos de diferentes partidos ou coalizões para categorias distintas, prática conhecida como “voto cruzado”. Embora ofereça maior flexibilidade, esse sistema também pode gerar confusão em cenários de intensa fragmentação política. A introdução da *boleta única* busca simplificar o procedimento, promovendo maior transparência e acessibilidade.

O prazo final para que os partidos solicitem o reconhecimento de alianças ou confederações junto à Direção Nacional Eleitoral (Dine) é 15 de maio. Essa etapa será crucial para a formação de acordos políticos em cada província, considerando a força predominante de cada partido ou coalizão. Esses arranjos deverão, em grande parte, influenciar a composição das listas nacionais, como as de deputados e senadores.

Em termos de composição legislativa, a Argentina renovará metade da Câmara dos Deputados (127 cadeiras) e um terço do Senado (24 cadeiras). No Senado, cada província elege três representantes: dois pelo partido mais votado e um pelo segundo colocado. As províncias que elegerão seus representantes nesta ocasião são: Chaco, conhecida por sua produção de algodão; Entre Ríos, destaque em cítricos e indústria florestal; Neuquén, importante pelas reservas de petróleo e gás de Vaca Muerta; Río Negro, famosa por Bariloche e sua produção de frutas; Salta, notável pelas vinícolas e paisagens

andinas; Santiago del Estero, marcada pela agricultura; Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul, a província mais austral do país, estratégica em turismo e pesca; e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (Caba), centro político, econômico e cultural da Argentina.

A Câmara dos Deputados utiliza o sistema proporcional D'Hondt, que distribui cadeiras de acordo com a população de cada província. Por exemplo, a Província de Buenos Aires conta com 70 deputados nacionais, enquanto Tierra del Fuego possui apenas 5.

As eleições gerais estão previstas para 26 de outubro de 2025 e coincidirão com eleições distritais em 13 províncias: Ciudad e Província de Buenos Aires, Mendoza, San Luis, Corrientes, Misiones, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, Catamarca e La Rioja. Nos casos de Corrientes e Santiago del Estero, os eleitores também escolherão governadores. Em Santiago del Estero, todas as cadeiras legislativas serão renovadas, enquanto, nas demais províncias, apenas metade dos assentos estará em disputa, ressaltando a descentralização do processo eleitoral argentino.

No país, o voto é obrigatório para todos os cidadãos com idades entre 18 e 70 anos, sendo facultativo para aqueles com 16 e 17 anos ou maiores de 70 anos. O não comparecimento às urnas sem justificativa válida, como doença ou ausência comprovada do território nacional, está sujeito a multas estabelecidas entre 50 e 500 pesos argentinos, dependendo do contexto e da reincidência.

## MÉXICO: O DESAFIO INSTITUCIONAL DAS ELEIÇÕES JUDICIAIS

No México, as eleições judiciais programadas para 2 de junho representam um marco histórico, pois abrangerão a renovação do sistema judicial em nível nacional, incluindo todos os tribunais estaduais e federais.

Será a primeira vez na história do México que cargos de Ministros da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN), magistraturas das Salas Superior e Regionais do Tribunal Eleitoral do Poder

Judicial da Federação (TEPJF), membros do Tribunal de Disciplina Judicial, magistrados de Circuito e juízes de Distrito serão escolhidos por meio de eleições diretas. As eleições contemplam mais de 1.600 cargos, distribuídos entre todos os cargos de Ministros da Suprema Corte de Justiça da Nação, reduzidos de 11 para 9; magistraturas vacantes da Sala Superior do TEPJF; todas as Magistraturas das Salas Regionais do TEPJF; integrantes do Tribunal de Disciplina Judicial; metade dos cargos de magistradas e magistrados de Circuito; e metade dos juízes de Distrito. A outra metade dos magistrados e juízes será eleita somente em 2027.

As eleições serão organizadas pelo Instituto Nacional Eleitoral (INE) e pelos Organismos Públicos Locais Eleitorais (Ople), que divulgarão os perfis dos candidatos, uma vez que, em teoria, não haverá campanhas políticas.

O INE precisou ajustar o orçamento previsto para as Eleições Judiciais, já que o valor solicitado no orçamento de despesas de 2025 foi parcialmente negado. A Comissão Temporária de Orçamento aprovou um montante de 6.329,36 milhões de pesos, aproximadamente metade dos 13.205,14 milhões originalmente solicitados. A justificativa do governo federal foi de que o valor solicitado era desproporcional, considerando que para as eleições presidenciais foram destinados 10 mil milhões de pesos. Por conta do corte orçamentário, serão instaladas 73.800 urnas, menos da metade do planejado inicialmente,<sup>29</sup> e isso obrigará os eleitores a percorrer distâncias maiores para votar. Além disso, todas as cédulas serão depositadas em uma única urna, diferente do habitual, em que cada cargo tem sua própria urna.

---

<sup>29</sup> EL PAÍS. *El INE prepara una austera elección judicial tras el recorte presupuestario*. Disponível em: <https://elpais.com/mexico/2024-12-19/el-ine-prepara-una-austera-eleccion-judicial-tras-el-recorte-presupuestario.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

Ao todo, serão distribuídas seis cédulas de votação, em dois tamanhos diferentes, com cores distintas (azul, rosa, verde, amarela, laranja e roxa) para facilitar a identificação das candidaturas. Os nomes dos candidatos estarão organizados alfabeticamente e separados por gênero: mulheres à esquerda e homens à direita. As cédulas também indicarão se os candidatos foram propostos pelo Poder Executivo, Legislativo ou Judicial.

Os candidatos serão identificados por números, e o eleitor precisará apenas marcar no espaço correspondente o número da pessoa escolhida. Para magistrados de circuito e juízes de distrito, as cédulas serão do tamanho carta ou meia carta, dependendo do número de candidaturas. Caso haja mais de 64 candidatos para uma das categorias, o tamanho será ajustado para carta. Se houver menos ou até 64 candidatos de um sexo, o tamanho será meia carta. Quando as candidaturas de um dos gêneros ultrapassarem 32 nomes, a cédula será ampliada para o tamanho carta.

O voto é obrigatório no país, mas a aplicação dessa obrigatoriedade é flexível, uma vez que não há sanções ou multas previstas para aqueles que não comparecem às urnas. A idade mínima para votar é de 18 anos, e o direito ao voto não tem limite superior de idade, ou seja, ele é mantido independentemente da idade do cidadão.

## URUGUAI: UMA ILHA DE ESTABILIDADE

Mais ao sul, quem voltará às urnas em 2025, pouco tempo após eleger presidente, vice-presidente e renovar seu Congresso Nacional (Senado e Câmara de Representantes), é o Uruguai. As eleições departamentais e municipais de 2025 estão marcadas para o domingo, 11 de maio, e ocorrerão simultaneamente nos 19 departamentos do país e nos 127 municípios.

Em cada departamento será eleito um intendente (a principal autoridade do Executivo departamental) e 31 edís (legisladores departamentais, equivalentes a vereadores). Nos municípios, os eleitores

escolherão 1 prefeito e 4 conselheiros. Assim, em todo o país, serão eleitos 19 intendentos, 589 edís, 127 alcaldes e 508 conselheiros. Os mandatos serão de cinco anos.

Poderão votar todas as pessoas inscritas no Registro Cívico Nacional que estejam habilitadas e tenham completado 18 anos até a data da eleição. O prazo para solicitar a credencial cívica expirou em 15 de abril de 2024. O voto é obrigatório, e a ausência sem justificativa pode acarretar multa.

As eleições presidenciais de 2024 transcorreram de forma extremamente tranquila, reafirmando a estabilidade democrática do Uruguai. Diferente de outros países da região, o Uruguai se destaca por partidos políticos com raízes históricas e estruturas organizadas, que asseguram continuidade e equilíbrio ao sistema político.

#### HAITI: URNAS SOB CERCO EM UMA NAÇÃO SEM PAZ

Talvez a eleição mais importante e, ao mesmo tempo, a que desperte menos interesse na região seja a que deverá ocorrer no Haiti. A situação na nação caribenha, marcada por conflitos entre gangues e grupos criminosos, agravou-se no último ano, mesmo após a instauração de um governo de transição que substituiu o impopular primeiro-ministro Ariel Henry.<sup>30</sup> Os esforços para reconstruir a segurança precisam ser intensificados, enquanto se desenvolve uma missão de segurança liderada por aproximadamente 400 policiais do Quênia, além de efetivos da Jamaica e de Belize, enviados ao país. Apesar do embargo internacional, armas e munições continuam entrando no país por meio de contrabando, permitindo que gangues

---

<sup>30</sup> EL PAÍS. *El colapso total aleja el escenario electoral en Haití*. Disponível em: <https://elpais.com/america/2025-01-13/el-colapso-total-aleja-el-escenario-electoral-en-haiti>. Acesso em: 15 jan. 2025.

realizem ataques em larga escala e ampliem seu controle sobre novos territórios.<sup>31</sup>

Enquanto isso, pelo menos 700 mil pessoas ficaram desabrigadas nos últimos anos devido à persistência da violência em Porto Príncipe e em outras regiões.<sup>32</sup> Mais da metade dessas pessoas são crianças. Gangues poderosas, muitas delas armadas com armas traficadas dos Estados Unidos, tomaram grande parte da capital e expandiram sua atuação para áreas vizinhas, provocando deslocamentos em massa, escassez de alimentos e medicamentos, risco de fome e a disseminação da violência sexual.<sup>33</sup>

O ponto de ruptura da crise humanitária foi o assassinato do presidente Jovenel Moïse, em 7 de julho de 2021.<sup>34</sup> Após o magnicídio, o governo liderado por Ariel Henry solicitou, em 2022, uma missão de segurança internacional para apoiar a polícia. Segundo dados das Nações Unidas, entre abril e o final de junho de 2024, pelo menos 1.379 pessoas morreram ou ficaram feridas no Haiti, enquanto outras 428 foram sequestradas.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> AP NEWS. *Haiti gangs thrive despite sanctions and arms embargo as UN seeks security mission*. Disponível em: <https://apnews.com/article/haiti-gangs-sanctions-arms-embargo-un-a68d75f117e803372189a44e9f8eec37>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>32</sup> O GLOBO. *Total de deslocados pela violência de gangues no Haiti chega a 700 mil*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/10/02/total-de-deslocados-pela-violencia-de-gangues-no-haiti-chega-a-700-mil.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>33</sup> CORREIO BRAZILIENSE. *A fome e a violência nos territórios dominados por gangues no Haiti*. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2024/12/7020468-a-fome-e-a-violencia-nos-territorios-dominados-por-gangues-no-haiti.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>34</sup> G1. *Presidente do Haiti é morto em ataque, anuncia primeiro-ministro*. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/07/07/presidente-do-haiti-e-morto-em-ataque-anuncia-primeiro-ministro.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>35</sup> AP NEWS. *UN envoy says human rights violations in Haiti are 'shocking in scale' as killings and rapes continue*. Disponível em: <https://apnews.com/article/haiti-un-human-rights-william-oneill-gangs-75f75329189228e52be03a69d0406b32>. Acesso em: 15 jan. 2025.

O governo de transição do Haiti deu um passo concreto para a retomada do processo eleitoral ao criar um conselho eleitoral provisório, algo que não era visto há anos devido à agitação política e à violência que frustraram tentativas anteriores de realizar eleições.<sup>36</sup> Em circunstâncias normais, as eleições presidenciais no Haiti ocorreriam a cada cinco anos, mas a crise política foi agravada pelo vácuo de poder após o assassinato de Moïse. Prometeu o primeiro-ministro de transição, Garry Conille:<sup>37</sup>

Não tenho dúvidas de que, juntos, seremos capazes de restabelecer a segurança. Ajudaremos os deslocados a retornar para suas casas, reativaremos nossa economia, faremos as mudanças necessárias na Constituição e, finalmente, realizaremos eleições no próximo ano, para que tenhamos um novo governo em 7 de fevereiro de 2026.

Ele acrescentou que as eleições de novembro de 2025 e a posse de um governo eleito em 2026 serão passos cruciais para a construção de uma nação mais forte e resiliente.<sup>38</sup>

O conselho criado já conta com representantes ocupando sete cadeiras, que representam grupos religiosos, jornalistas, agricultores e sindicatos. Outras duas cadeiras, destinadas a organizações de direitos humanos e direitos das mulheres, ainda aguardam a indicação

---

<sup>36</sup> HAITIAN TIMES. *Haiti announces a new Provisional Electoral Council*. Disponível em: <https://haitiantimes.com/2024/09/20/haiti-announces-a-new-provisional-electoral-council/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>37</sup> EL COMERCIO. *Haití: el primer ministro Garry Conille promete organizar elecciones en noviembre de 2025*. Disponível em: <https://elcomercio.pe/mundo/centroamerica/haiti-el-primer-ministro-garry-conille-promete-organizar-elecciones-en-noviembre-de-2025-consejo-electoral-provisional-schnaida-adelypatrick-saint-hilaire-peterson-pierre-louis-marie-florence-mathieu-ultimas-noticia/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>38</sup> EFE. *Elecciones en Haití serán en 2025, según Consejo Presidencial*. Disponível em: <https://efe.com/mundo/2024-12-14/elecciones-haiti-2025-consejo-presidencial/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

de delegados. A principal tarefa do conselho será estabelecer o marco legal necessário para realizar as eleições e, em seguida, organizá-las.<sup>39</sup>

Nos primeiros dias de janeiro de 2025, o governo haitiano anunciou que suas principais prioridades para o ano incluem o restabelecimento da segurança nacional, a organização de um referendo constitucional e a realização de eleições gerais, em conformidade com o Acordo Político para uma Transição Pacífica e Ordenada, firmado em abril do ano anterior.<sup>40</sup> Contudo, a realização de eleições em 2025 continua sendo um desafio extremamente difícil, dado o contexto de violência e instabilidade no país.

## OUTROS PAÍSES E SEUS PROCESSOS ELEITORAIS

Além dos países já citados neste trabalho, outros também realizarão eleições na região em 2025. O **Suriname**, por exemplo, realizará eleições gerais em 25 de maio. Nesse processo, serão escolhidos os membros da Assembleia Nacional, que, por sua vez, elegerão o presidente e o vice-presidente do país. Operando sob um sistema parlamentarista, o Suriname terá como temas centrais do debate eleitoral a gestão de seus recursos naturais, especialmente as recém-descobertas reservas de petróleo, e a estabilidade econômica, em meio a desafios como a inflação e o endividamento.<sup>41</sup>

Na **Jamaica**, estão previstas eleições gerais, que deverão ocorrer até setembro, nas quais serão escolhidos os membros da Câmara dos Representantes. O país adota um modelo parlamentarista, em que o partido com maioria parlamentar indica o primeiro-ministro.

---

<sup>39</sup> REUTERS. *Haiti creates council to hold first elections since 2016*. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/haiti-creates-council-hold-first-elections-since-2016-2024-09-18/>?. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>40</sup> EL NACIONAL. *¿Cuáles son las prioridades del gobierno haitiano para este 2025?*. Disponível em: <https://elnacional.com.do/cuales-son-las-prioridades-del-gobierno-haitiano-para-este-2025/>?. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>41</sup> REUTERS. *Suriname to hold off on new IMF program until next year's election*. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/suriname-hold-off-new-imf-program-until-next-years-election-2024-10-29/>?. Acesso em: 15 jan. 2025.

Os debates eleitorais devem se concentrar em temas como segurança pública, com foco na redução da violência, e desenvolvimento econômico, especialmente diante de desigualdades persistentes.<sup>42</sup>

O **Belize** também realizará eleições gerais, previstas para ocorrer até novembro, com a renovação dos membros de sua Câmara dos Representantes. Seguindo o modelo parlamentarista, o líder do partido vencedor assumirá o cargo de primeiro-ministro. Entre os principais temas de campanha estão a economia, o combate à criminalidade e as relações internacionais, com destaque para as tensões históricas com a Guatemala.<sup>43</sup>

**Trinidad e Tobago** está entre os países que escolherão novos membros para sua Câmara dos Representantes, embora a data das eleições ainda não tenha sido definida. Sob um sistema parlamentarista, o líder do partido com o maior número de cadeiras no parlamento se tornará o primeiro-ministro. A economia, fortemente dependente do setor de energia, e questões de segurança interna, como o aumento da criminalidade, devem dominar os debates eleitorais.<sup>44</sup>

Por fim, a **Venezuela** – atualmente suspensa de todos os direitos e obrigações decorrentes de seu *status* de Estado Parte do Mercosul, conforme o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia – anunciou a realização de eleições legislativas e regionais.<sup>45</sup> Embora as datas ainda não tenham sido definidas, o pleito

---

<sup>42</sup> JAMAICA OBSERVER. *Two great imperatives, Jamaica 2025*. Disponível em: <https://www.jamaicaobserver.com/2025/01/08/two-great-imperatives-jamaica-2025/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>43</sup> SHUN CULTURE. *When is the next election in Belize*. Disponível em: <https://shunculture.com/article/when-is-the-next-election-in-belize>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>44</sup> FINANCIAL TIMES. *Políticos centro-americanos debatem novas estratégias de segurança e governança*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/70442416-d1ff-4acc-afa3-46be57f33c3d>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>45</sup> CARTA CAPITAL. *Venezuela prevê 9 eleições neste ano em meio a acusações contra Maduro*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/venezuela-preve-9-eleicoes-neste-ano-em-meio-a-acusacoes-contra-maduro/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ocorrerá em um cenário marcado por uma grave crise econômica e social, agravada por questões relacionadas à legitimidade do último processo eleitoral e à baixa participação política, característica dos últimos pleitos. Um novo elemento que despertará ainda mais atenção é a afirmação de Maduro de que, pela primeira vez, será eleito o governador do estado do Essequibo, território atualmente da Guiana e que é considerado pela Venezuela como parte de seu território, ampliando as tensões com o país vizinho. A realização dessas eleições continuará a ser objeto de atenção da comunidade internacional, considerando suas potenciais repercussões para a estabilidade política e institucional da região.

## **FATORES ESTRUTURAIS X RESILIÊNCIA DEMOCRÁTICA: ECONOMIA, SEGURANÇA E GOVERNANÇA**

Diante do cenário eleitoral que se aproxima na América Latina e no Caribe, observa-se que, na maioria dos países que irão às urnas, os ambientes internos estão marcados por crises econômicas prolongadas, crescente insegurança e fragilidade institucional. Embora a realização periódica de eleições seja comum nas democracias, ela não deve ser confundida com resiliência democrática. A verdadeira resiliência democrática vai além da simples regularidade eleitoral e depende de fatores estruturais, como estabilidade econômica, segurança pública e estabilidade governamental. Esses elementos são fundamentais para garantir a participação cidadã e a legitimidade das instituições. A resiliência democrática está diretamente relacionada à capacidade das instituições de manterem sua funcionalidade em tempos de crise, o que depende da confiança da população nas estruturas de poder. Portanto, o cenário para 2025 apresenta desafios significativos às democracias da região, levantando a questão: até que ponto elas se manterão resilientes diante dessas adversidades?

A América Latina e o Caribe passam por uma recuperação econômica heterogênea desde a pandemia de Covid-19, marcada por uma retomada tímida do crescimento e pelo agravamento de condições sociais, com elevação dos índices de pobreza e manutenção de altos níveis de desigualdade.<sup>46</sup> O aumento dos custos de insumos, a volatilidade cambial e as incertezas políticas reforçam desequilíbrios fiscais em países como a Argentina e o Haiti – entretanto, é importante afirmar que as causas e consequências são completamente diferentes entre os dois países.

Na Argentina, a prolongada crise econômica se agrava com a inflação elevada – ainda que o governo tenha reduzido a taxa mensal, que no início do mandato era de 25,5%, para 2,7% –, a desvalorização cambial e as dificuldades para honrar dívidas, levando o governo a negociar novas condições de pagamento com organismos multilaterais.<sup>47</sup>

O Haiti vivencia uma conjuntura particularmente catastrófica, resultado de instabilidade institucional crônica, fragilidade governamental e altos índices de insegurança alimentar, o que dificulta iniciativas sustentáveis de recuperação econômica.<sup>48</sup>

A Bolívia e a Guiana, por sua vez, evidenciam debates sobre a exploração de recursos naturais, pois, embora a descoberta de vastas reservas de lítio e petróleo prometa impulsionar investimentos e renda, há preocupações acerca da sustentabilidade ambiental e da

---

<sup>46</sup> CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022*. Santiago: CEPAL, 2022. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48078-estudio-economico-america-latina-caribe-2022>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>47</sup> BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.: World Bank, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38522>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>48</sup> BBC NEWS. *Haiti's crisis: soaring gang violence and political turmoil*. 2 dez. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-63442847>. Acesso em: 10 jan. 2025.

distribuição equitativa de benefícios.<sup>49</sup> Em meio a essas dinâmicas, vale notar que o Equador também busca equilibrar reformas fiscais e demandas sociais em um cenário pós-pandemia, porém enfrenta tensões internas e eventos de violência que levaram o governo a decretar estado de exceção em várias regiões para combater a criminalidade crescente.<sup>50</sup>

A despeito de suas especificidades, a região, no geral, enfrenta o desafio de conciliar estabilidade macroeconômica, inclusão social e governança efetiva, o que depende tanto de melhorias em marcos institucionais e regulatórios quanto do fortalecimento da cooperação internacional e do diálogo com diferentes atores sociais.<sup>51</sup>

## A ESCALADA DA INSEGURANÇA E OS PROCESSOS ELEITORAIS

A escalada do crime organizado e da violência urbana na América Latina e no Caribe tem se convertido em uma ameaça existencial para a governança democrática, especialmente em países como Equador, Haiti, Honduras e México, onde o controle territorial exercido por grupos armados compromete a soberania estatal e dificulta a realização de eleições livres e justas.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> REUTERS. *Bolivia pushes on with lithium extraction plans amid environmental concerns*. 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/environment/bolivia-pushes-lithium-extraction-plans-amid-environmental-concerns-2022-03-25/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>50</sup> REUTERS (2022a). *Ecuador's Lasso declares state of emergency over rising crime in Guayaquil*. 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/ecuadors-lasso-declares-state-emergency-over-rising-crime-guayaquil-2022-10-31/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>51</sup> IMF. *World Economic Outlook Update: Gloomy and More Uncertain*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>52</sup> BBC NEWS. *Ecuador declares state of emergency after prison massacres*. 2 nov. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america>. Acesso em: 10 jan. 2025.

No Equador, a atuação de cartéis vinculados ao narcotráfico e a intensificação de confrontos entre facções levaram o governo a decretar sucessivos estados de exceção, revelando a fragilidade das instituições de segurança.<sup>53</sup>

No Haiti, marcado por instabilidade política crônica, a expansão de gangues armadas não apenas inviabiliza o exercício pleno da cidadania, mas também impede a prestação de serviços básicos, criando zonas quase inacessíveis a candidatos e autoridades eleitorais.<sup>54</sup>

Em Honduras, a existência de maras e grupos de narcotráfico limita a presença estatal em áreas periféricas, alimentando a descrença popular em relação às promessas governamentais de redução da criminalidade e afetando diretamente a mobilização para as eleições.<sup>55</sup>

Já no México, as disputas entre cartéis e as pressões locais sobre autoridades públicas têm fomentado temores quanto à legitimidade das eleições de 2025, com discussões sobre a possibilidade de “zonas de exclusão” eleitorais em municípios de alto risco.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> REUTERS. *Ecuador's Lasso declares state of emergency over rising crime in Guayaquil*. 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/ecuadors-lasso-declares-state-emergency-over-rising-crime-guayaquil-2022-10-31/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>54</sup> BBC NEWS. *Haiti crisis: UN warns of “humanitarian catastrophe” as gang violence spreads*. 15 out. 2022a. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-63271312>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>55</sup> OEA. *Report on Electoral Observation Mission to Honduras 2021*. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>56</sup> REUTERS. *Mexican authorities mull “exclusion zones” amid rising cartel violence before 2025 elections*. 4 jan. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com>. Acesso em: 10 jan. 2025.

Observa-se que a incapacidade dos governos de implementar políticas de segurança eficazes alimenta a insatisfação popular, aprofunda a polarização política e fragiliza a democracia.<sup>57</sup>

Essa correlação entre violência e crise de legitimidade política é sublinhada por Daniel Zovatto<sup>58</sup> ao afirmar que “a insegurança pública na América Latina é o maior obstáculo à consolidação democrática no século XXI”. Em um contexto em que diversos países da região se preparam para eleições em 2025, a segurança torna-se um ponto central do debate, pois a ameaça de violência condiciona o planejamento eleitoral e influencia a decisão de eleitores que receiam comparecer às urnas em zonas conflagradas.

Nesse sentido, além de estratégias de combate ao crime organizado, são necessárias políticas abrangentes de fortalecimento institucional, superação das desigualdades e promoção de oportunidades socioeconômicas que reduzam as condições propícias à expansão dos grupos criminosos. O êxito dessas medidas depende não apenas de vontade política interna, mas também de cooperação internacional e do fortalecimento de mecanismos multilaterais capazes de promover trocas de experiências e recursos, consolidando um ambiente mais seguro e favorável à realização de eleições livres.

## GOVERNANÇA DE COALIZÕES

A dificuldade cada vez maior em formar maiorias parlamentares na América Latina e no Caribe alterou o panorama de governança, exigindo negociações constantes e alianças táticas entre forças políticas.

---

<sup>57</sup> IMF. *World Economic Outlook Update*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>58</sup> ZOVATTO, D. *La inseguridad en América Latina y su impacto en la democracia*. São José: Idea Internacional, 2023. Disponível em: <http://www.idea.int>. Acesso em: 10 jan. 2025.

Em países como a Bolívia e o Equador, governos passados chegaram a deter amplos contingentes parlamentares, o que lhes permitia aprovar reformas estruturais e sustentar projetos de longo prazo sem grandes obstáculos legislativos. Hoje, contudo, a situação mudou. O próprio Equador tem enfrentado a questão de que presidentes eleitos no segundo turno assumem o cargo sem contar com uma maioria no Congresso, cuja composição já foi definida no primeiro turno. Já na Argentina, onde as eleições legislativas são independentes, verifica-se um ambiente de maior fragmentação. Esse fenômeno é comum aos dois países, sendo explicado pela ascensão de partidos personalistas e pela dificuldade de se construir consensos.

Essa tendência de dispersão político-partidária, observável inclusive em sistemas eleitorais historicamente caracterizados por um bipartidarismo consolidado, como Paraguai e Uruguai, sinaliza uma nova dinâmica em que o consenso se torna um ativo valioso, fazendo com que a governabilidade dependa de interlocuções cada vez mais complexas.

Em um cenário ideal, ao exigir mais diálogo e transparência, esse contexto favoreceria práticas institucionais mais abertas e democráticas, ampliando a participação de atores antes marginalizados e criando contrapesos que poderiam limitar o surgimento de projetos autoritários ou personalistas (IMF, 2022). No entanto, quando as coalizões necessárias não se formam, alguns líderes recorrem a inovações institucionais que comprometem a estabilidade do próprio sistema democrático.

## **UM NOVO COROLÁRIO AMERICANO?**

No apagar das luzes de 2024, a eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos introduziu uma narrativa disruptiva que promete redefinir as relações interamericanas e influenciar

profundamente o contexto político da América Latina e do Caribe. Trump, em seu estilo característico, já anunciou medidas que vão desde a imposição de tarifas de 25% sobre produtos mexicanos,<sup>59</sup> caso o país não intensifique o controle sobre a imigração ilegal e o tráfico de drogas, até a possibilidade de retomar o controle do Canal do Panamá, sugerindo o uso de força militar para proteger os interesses estratégicos norte-americanos.<sup>60</sup> Essas declarações, além de projetarem uma postura agressiva, delineiam um novo corolário americano, em que a retórica protecionista e de intervenção direta assume centralidade como ferramenta de pressão geopolítica.

Essa abordagem disruptiva não se limita às relações bilaterais entre os Estados Unidos e os países diretamente visados, mas ressoa por toda a região, exacerbando divisões internas e estimulando movimentos mais alinhados à direita, que é o espectro pelo qual o presidente eleito transita.

Em nações como Chile, Equador, Argentina e Honduras, a retórica de Trump pode servir como catalisador para discursos nacionalistas e securitários, influenciando campanhas eleitorais e moldando o debate público em torno de temas como soberania, segurança e imigração. Paralelamente, líderes locais poderão usar essa narrativa para reforçar agendas polarizadoras, consolidando uma base política em sociedades já marcadas por intensa fragmentação.

A mudança no governo norte-americano influenciará diretamente a política da América Latina e do Caribe. A repactuação de

---

<sup>59</sup> O GLOBO. *Trump planeja impor tarifas de 10% sobre produtos da China e de 25% sobre o México e o Canadá*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/11/25/trump-planeja-impor-tarifas-de-10percent-sobre-produtos-da-china-e-de-25percent-sobre-o-mexico-e-o-canada.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

<sup>60</sup> G1. *Trump ameaça retomar controle do Canal do Panamá e acusa país de cobrar taxas excessivas*. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/12/22/trump-ameaca-retomar-controle-do-canal-do-panama-e-acusa-pais-de-cobrar-taxas-excessivas.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

alianças estratégicas, juntamente com novas diretrizes econômicas, restrições comerciais e políticas migratórias, alterará de forma significativa a dinâmica regional. Esses fatores afetarão a estabilidade das democracias locais e os processos eleitorais, além de redefinir prioridades governamentais, impulsionar reformas institucionais e promover um realinhamento de forças entre os principais atores políticos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### **Até quando nossas democracias seguirão resilientes?**

Os processos eleitorais de 2025 na América Latina e no Caribe ocorrerão em um contexto familiar para a região: o de múltiplas crises estruturais. Economia, política e segurança pública, temas profundamente interconectados, compõem o pano de fundo de um período em que a resiliência democrática seguirá à prova.

A economia da região continua marcada por dificuldades estruturais. Apesar da projeção de crescimento econômico de 2,4% para 2025, taxa superior à média da década anterior (1,0%), esse avanço ainda é insuficiente para reduzir as desigualdades em relação aos países desenvolvidos. O aumento dos custos de insumos, a volatilidade cambial e as incertezas políticas contribuem para aprofundar desequilíbrios fiscais, limitando a capacidade de investimento público. Além disso, margens fiscais restritas forçam governos a adotar políticas econômicas conservadoras e pouco inovadoras, dificultando a implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

No campo político, a fragmentação segue como uma característica predominante. O surgimento de novos partidos e movimentos reflete a insatisfação popular com os sistemas políticos tradicionais, mas também aumenta os desafios à governabilidade. A dificuldade

de formar consensos em ambientes politicamente divididos compromete a implementação de políticas públicas. Paralelamente, a polarização crescente fortalece discursos nacionalistas e autoritários, que frequentemente ameaçam a separação dos poderes, a liberdade de imprensa e a confiança nas instituições eleitorais. Esse contexto favorece a ascensão de líderes populistas que, embora conquistando apoio popular, muitas vezes enfraquecem os fundamentos democráticos.

A segurança pública, por sua vez, destaca-se como um problema transnacional. A região concentra 8 dos 10 países com as maiores taxas de homicídios no mundo, sendo o crime organizado responsável por cerca de metade dessas mortes. Esse fenômeno não apenas ameaça diretamente a vida de milhões de pessoas, mas também agrava a crise institucional, expondo a fragilidade das forças policiais, do sistema de justiça e das políticas de prevenção à criminalidade. Além das ações nacionais, é fundamental fortalecer a cooperação internacional para controlar fronteiras, combater o tráfico de drogas e armas e promover iniciativas conjuntas de segurança.

A complexidade desses desafios é amplificada pelas tensões geopolíticas e pela instabilidade econômica global. Potências internacionais exercem influências crescentes na região, enquanto pressões externas, somadas a crises internas, aumentam os riscos de retrocessos democráticos. Nessas condições, a capacidade das democracias latino-americanas e caribenhas de resistirem e se fortalecerem dependerá de sua habilidade em consolidar instituições políticas sólidas, reduzir desigualdades e promover políticas públicas inovadoras e inclusivas.

Dessa forma, a questão aqui abordada, “até quando nossas democracias seguirão resilientes?”, exige uma reflexão profunda sobre o futuro político da região. Resiliência democrática não é garantida pela mera realização de eleições. Ela depende de um sistema político que seja capaz de inspirar confiança, enfrentar desigualdades estruturais, promover segurança pública e responder às demandas

populares de maneira eficaz. Em uma região marcada por desafios tão complexos, é imperativo que a democracia seja continuamente fortalecida, sendo compreendida não apenas como um resultado a ser alcançado, mas como um meio indispensável para a construção de soluções inclusivas e sustentáveis.

O futuro da democracia na região estará em jogo em 2025, como estará em 2026 e nos anos que se seguirem. A resiliência democrática exige uma construção contínua de sistemas mais estáveis, justos e inclusivos, capazes de responder aos desafios presentes e de se adaptar às demandas que o futuro inevitavelmente trará.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AP NEWS. Bolivian prosecutors seek the arrest of former President Morales in sexual abuse case. Disponível em: <https://apnews.com/article/bolivia-evo-morales-arrest-order-5f0931c989431172642a-1559dffbc01a>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. Haiti gangs thrive despite sanctions and arms embargo as UN seeks security mission. Disponível em: <https://apnews.com/article/haiti-gangs-sanctions-arms-embargo-un-a68d75f117e803372189a44e9f8eec37>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. UN envoy says human rights violations in Haiti are ‘shocking in scale’ as killings and rapes continue. Disponível em: <https://apnews.com/article/haiti-un-human-rights-william-oneill-gangs-75f75329189228e52be03a69d0406b32>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ARGENTINA. Decreto n° 1.049, de 26 de novembro de 2024. Regulamenta a implementação da Boleta Única de Papel nas eleições nacionais. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, n.º 317355, 26 nov. 2024. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/317355/20241126>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.: World Bank, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38522>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BBC NEWS. Ecuador declares state of emergency after prison massacres. 2 nov. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. Expresidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, comparece a corte em Nova York y se declara inocente. 3 maio 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61294616>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. Haiti crisis: UN warns of “humanitarian catastrophe” as gang violence spreads. 15 out. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-63271312>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. Haiti’s crisis: soaring gang violence and political turmoil. 2 dez. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-63442847>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BLOOMBERG. Descoberta de petróleo da Exxon na Guiana pode ser 12 vezes maior que a economia do país. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/07/22/descoberta-de-petroleo-da-exxon-na-guiana-pode-ser-12-vezes-maior-que-a-economia-do-pais.htm>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CARTA CAPITAL. Venezuela prevê 9 eleições neste ano em meio a acusações contra Maduro. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/venezuela-preve-9-eleicoes-neste-ano-em-meio-a-acusacoes-contramaduro/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2024. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/>

publicaciones/81104-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2024. Acesso em: 14 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022*. Santiago: CEPAL, 2022. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48078-estudio-economico-america-latina-caribe-2022>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CENTRO UC ESTUDIOS INTERNACIONALES (CEIUC). *Riesgo Político América Latina 2025*. Disponível em: <https://centroestudio-sinternacionales.uc.cl/noticias/6867-publicacion-riesgo-politico-america-latina-2025>. Acesso em: 14 jan. 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. A fome e a violência nos territórios dominados por gangues no Haiti. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2024/12/7020468-a-fome-e-a-violencia-nos-territorios-dominados-por-gangues-no-haiti.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

EL COMERCIO. *Haití: el primer ministro Garry Conille promete organizar elecciones en noviembre de 2025*. Disponível em: <https://elcomercio.pe/mundo/centroamerica/haiti-el-primer-ministro-garry-conille-promete-organizar-elecciones-en-noviembre-de-2025>. Acesso em: 15 jan. 2025.

EL DEBER. *2025 chega com reto eleitoral, tensões e exigências para mudar o modelo econômico*. Disponível em: [https://eldeber.com.bo/pais/2025-llega-con-reto-electoral-tensiones-y-exigencias-para-cambiar-modelo-economico\\_215782](https://eldeber.com.bo/pais/2025-llega-con-reto-electoral-tensiones-y-exigencias-para-cambiar-modelo-economico_215782). Acesso em: 15 jan. 2025.

EL NACIONAL. *¿Cuáles son las prioridades del gobierno haitiano para este 2025?*. Disponível em: <https://elnacional.com.do/cuales-son-las-prioridades-del-gobierno-haitiano-para-este-2025>. Acesso em: 15 jan. 2025.

EL PAÍS. *Argentina cierra 2024 con una inflación anual del 118% tras reducirla un 44,5% en un año.* Disponível em: <https://elpais.com/argentina/2025-01-14/argentina-cierra-2024-con-una-inflacion-anual-del-118-tras-reducirla-un-80.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Ecuador apaga durante 10 horas la industria del país ante la brutal crisis energética.* Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-10-08/ecuador-apaga-durante-10-horas-la-industria-del-pais-ante-la-brutal-crisis-energetica.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *El Constitucional de Bolivia ratifica que Evo Morales ya no puede ser candidato presidencial.* Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-11-09/el-constitucional-de-bolivia-ratifica-que-evo-morales-ya-no-puede-ser-candidato-presidencial.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *El colapso total aleja el escenario electoral en Haití.* Disponível em: <https://elpais.com/america/2025-01-13/el-colapso-total-aleja-el-escenario-electoral-en-haiti>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *El INE prepara una austera elección judicial tras el recorte presupuestario.* Disponível em: <https://elpais.com/mexico/2024-12-19/el-ine-prepara-una-austera-eleccion-judicial-tras-el-recorte-presupuestario.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *La fractura entre Luis Arce y Evo Morales ensombrece el futuro de Bolivia.* Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-07-01/la-fractura-entre-luis-arce-y-evo-morales-ensombrece-el-futuro-de-bolivia.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Milei, una motosierra que desguaza el Estado.* Disponível em: <https://elpais.com/argentina/2024-10-13/milei-una-motosierra-que-desguaza-el-estado.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

EL UNIVERSO. *El 83 % de la violencia de Ecuador se concentra em Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro*. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/el-83-de-la-violencia-se-concentra-en-guayaquil-y-las-provincias-de-manabi-guayas-los-rios-y-el-oro-nota/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

FINANCIAL TIMES. *Bolivian general arrested after apparent coup attempt*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/5ed0088b-7252-4687-b9dd-515360d96e63>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Políticos centro-americanos debatem novas estratégias de segurança e governança*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/70442416-d1ff-4acc-afa3-46be57f33c3d>. Acesso em: 15 jan. 2025.

FMI. *World Economic Outlook Update*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *World Economic Outlook Update: Gloomy and More Uncertain*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>. Acesso em: 10 jan. 2025.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2024: The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*. Disponível em: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW\\_2024\\_Digital-Booklet.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_Digital-Booklet.pdf). Acesso em: 14 jan. 2025.

G1. *Presidente do Haiti é morto em ataque, anuncia primeiro-ministro*. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/07/07/presidente-do-haiti-e-morto-em-ataque-anuncia-primeiro-ministro.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. Trump ameaça retomar controle do Canal do Panamá e acusa país de cobrar taxas excessivas. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/12/22/trump-ameaca-retomar-controle-do-canal-do-panama-e-acusa-pais-de-cobrar-taxas-excessivas.ghhtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

HAITIAN TIMES. *Haiti announces a new Provisional Electoral Council*. Disponível em: <https://haitiantimes.com/2024/09/20/haiti-announces-a-new-provisional-electoral-council/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório Mundial 2024: capítulo Equador*. Disponível em: <https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/ecuador>. Acesso em: 10 jan. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Update*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *World Economic Outlook: a rocky recovery – abril de 2023*. Washington, D.C.: FMI, 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>. Acesso em: 10 jan. 2025.

JAMAICA OBSERVER. *Two great imperatives, Jamaica 2025*. Disponível em: <https://www.jamaicaobserver.com/2025/01/08/two-great-imperatives-jamaica-2025/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2024: la democracia resiliente*. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 14 jan. 2025.

NOTICIAS FIDES. *Tuto, Mesa, Samuel y Camacho firman acuerdo para unificar la oposición para las elecciones del 2025*. Disponível em:

<https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/tuto-mesa-samuel-y-camacho-firman-acuerdo-para-unificar-la-oposicion-para-las-elecciones-del-2025>. Acesso em: 15 jan. 2025.

OEA. *Report on electoral observation mission to Honduras 2021*. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 10 jan. 2025.

O GLOBO. México rompe relações com Equador após invasão de embaixada. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/04/06/mexico-rompe-relacoes-com-equador-apos-invasao-de-embaixada.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. Total de deslocados pela violência de gangues no Haiti chega a 700 mil. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/10/02/total-de-deslocados-pela-violencia-de-gangues-no-haiti-chega-a-700-mil.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

OPINIÓN. *Oposición se une para vencer o MAS em 2025; proyectam candidatura única*. Disponível em: <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/oposicion-une-vencer-mas-2025-proyectan-candidatura-unica/20241219000033963121.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

REUTERS. *As Bolivia's big state economic model slowly implodes, fear of 'total crisis'*. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/bolivias-big-state-economic-model-slowly-implodes-fear-total-crisis-2024-12-16/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Bolivia pushes on with lithium extraction plans amid environmental concerns*. 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/environment/bolivia-pushes-lithium-extraction-plans-amid-environmental-concerns-2022-03-25/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Ecuador's Lasso declares state of emergency over rising crime in Guayaquil*. 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/ecuadors-lasso-declares-state-emergency-over-rising-crime-guayaquil-2022-10-31/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Haiti creates council to hold first elections since 2016*. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/haiti-creates-council-hold-first-elections-since-2016-2024-09-18/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Mexican authorities mull “exclusion zones” amid rising cartel violence before 2025 elections*. 4 jan. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com>. Acesso em: 10 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. *Suriname to hold off on new IMF program until next year's election*. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/suriname-hold-off-new-imf-program-until-next-years-election-2024-10-29/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SHUN CULTURE. *When is the next election in Belize*. Disponível em: <https://shunculture.com/article/when-is-the-next-election-in-belize>. Acesso em: 15 jan. 2025.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Relatórios sobre a percepção de corrupção em Honduras*. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/countries/honduras>. Acesso em: 10 jan. 2025.

UNITED STATES. *Department of Justice (US DOJ). Pronunciamentos oficiais sobre o caso de Juan Orlando Hernández*. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr>. Acesso em: 10 jan. 2025.

V-DEM. *Relatório da Democracia 2024: a democracia a ganhar e a perder nas urnas*. Disponível em: <https://www.v-dem.net/>

documents/51/v-dem\_dr\_2024\_portuguese\_lowres\_v2.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

ZOVATTO, D. *La inseguridad en América Latina y su impacto en la democracia*. São José: Idea Internacional, 2023. Disponível em: <http://www.idea.int>. Acesso em: 10 jan. 2025.

Comunicação aprovada pela Comissão Organizadora do Congresso, não apresentada por impedimento ocasional do autor.

# REGULAÇÃO DE IA E O ESTÁGIO DO DEBATE: UMA DISCUSSÃO DO PROJETO DE LEI Nº 2.338, DE 2023

Bernardo F. E. Lins<sup>1</sup>

**Resumo:** A aprovação, no Senado Federal, do substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.338, de 2023, com sua remessa à Câmara dos Deputados em 10 de dezembro de 2024, constitui um marco importante no debate da legislação de inteligência artificial (IA) no Brasil. Neste ensaio examinam-se as principais disposições do texto e apontam-se algumas limitações da abordagem adotada.

**Palavras-chave:** análise de riscos, inteligência artificial, regulação econômica

**Abstract:** The Brazilian Senate approved, in December 10, 2024, a bill on artificial intelligence (AI), Project no. 2.338, as of 2023. The Chamber of Deputies will scrutinize the text in the next months. In this essay, we examine the approach adopted by the legislators and point out some of its limits.

**Keywords:** artificial intelligence, economic regulation, risk analysis

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em economia pela UNB. Consultor legislativo da Câmara dos Deputados aposentado.

## INTRODUÇÃO

O lançamento ao público do aplicativo ChatGPT, em novembro de 2022, evidenciou os avanços da inteligência artificial (IA) nos últimos anos. Trata-se de um processador de linguagem natural para pesquisa em bases de dados que opera como um *chatbot*, ou seja, um programa destinado a emular um diálogo com um usuário, porém com recursos avançados de interpretação das sentenças recebidas e de construção das respostas. Desse modo, tem-se a impressão de dialogar com um programa de fato “inteligente”.

A facilidade de uso e a elegância da construção dos diálogos chamaram a atenção de grandes parcelas dos consumidores. Houve, subitamente, uma percepção de quanto os programas de inteligência artificial haviam avançado. Um extenso debate a respeito das potencialidades e dos riscos da tecnologia foi sendo construído na imprensa e nas redes sociais, por vezes com tons alarmistas. Um dos efeitos dessa onda de interesse e preocupação foi o avanço de propostas legislativas para, de algum modo, regulamentar o uso da IA.

Trata-se, em linhas gerais, de uma preocupação legítima. Para além da impressão geral (e inverídica) de que a IA veio para substituir as pessoas, há dois aspectos que, de imediato, parecem justificar um controle público sobre a produção e o uso de programas que façam uso dessa tecnologia. O primeiro é o da complexidade inerente à computação em geral e à IA em especial. O usuário comum usa recursos e aplicativos cuja construção, a rigor, desconhece ou conhece de modo muito superficial, não sendo capaz de avaliar o que é realmente feito, que possíveis recursos ocultos podem existir, que tipo de vigilância ou indução de comportamento esses programas podem realizar.

O segundo aspecto é o da utilização da tecnologia básica de IA de programas como o ChatGPT em outros programas ou aplicações, muitas vezes de modo embutido, ou seja, sem a percepção de que tal

recurso vem sendo usado. Do mesmo modo que o programa analisa textos escritos e cria ou “redige” sentenças ou novos conteúdos, recurso denominado de IA generativa, pode-se operar com outras informações mais complexas, como cálculos matemáticos, gravações de áudio, imagens, vídeos ou linguagem falada, possibilidades hoje já incorporadas nas versões mais recentes desse e de outros produtos. O uso em aplicações ilegais ou no limite da ética admitida na sociedade tornam-se viáveis, a exemplo das *deep fakes*, simulações verossímeis de imagens, falas e movimentos, hoje amplamente utilizadas.

Como resultado dessa mobilização da opinião pública, diversas propostas de regulamentação da IA foram apresentadas no Congresso, replicando uma tendência que ocorreu em outros países. Entre 2019 e 2022, em decorrência do uso intenso de *fake news* nas eleições, o uso da IA já era motivo de preocupação entre parlamentares. Cinco projetos de lei foram apresentados na Câmara dos Deputados e quatro no Senado Federal regulamentando aspectos da produção e uso da IA. Já na legislatura 2023-2024, após o lançamento do ChatGPT, 54 projetos de lei da Câmara dos Deputados trataram diretamente da regulamentação da IA, enquanto no Senado Federal foram oferecidas doze proposições sobre o tema.

Entre estas propostas, ganhou impulso o Projeto de Lei nº 2.338, de 2023, apresentado no Senado Federal e subscrito por seu presidente à época, Senador Rodrigo Pacheco (BRASIL, 2023). O texto foi preparado por uma comissão de notáveis, composta por dezoito especialistas com notória qualificação no tema. O encaminhamento dos debates foi conduzido em uma comissão temporária e no Plenário da Casa. Um substitutivo seria aprovado em 10 de dezembro de 2024, sendo encaminhado à Câmara dos Deputados, que irá atuar como casa revisora (BRASIL, 2024).

O texto aprovado alinha-se às tendências predominantes nas propostas já aprovadas ou em discussão em outros países. A *International Association of Privacy Professionals* (IAPP) mantém

em seu portal um processo de acompanhamento desse debate conduzido em escala global. O repositório, denominado *Global AI Law and Policy Tracker*, encontra-se disponível ao acesso dos interessados, com um acompanhamento de iniciativas de cerca de três dezenas de países (IAAP, 2024). A legislação da União Europeia é referência, em especial seu Regulamento (UE) 2024/1689, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que trata da IA (UNIÃO EUROPEIA, 2024).

O Projeto de Lei nº 2.338, de 2023, na forma como foi aprovado pelo Senado ao final de 2024, trata em grandes rasgos de cinco temas principais. O primeiro destes refere-se aos direitos do usuário de um programa ou sistema de IA. Além dos direitos de privacidade e proteção de dados pessoais, de acesso a informação sobre funcionalidades e modo de operação do programa e de correção de vieses abusivos percebidos no programa, o usuário tem proteção específica nos casos de aplicações de alto risco. Diante de uma decisão do sistema, tem a garantia de obter explicações sobre a decisão, de contestá-la e de receber uma revisão humana dessa decisão se a revisão feita pelo programa for inadequada, em vista do estado da arte da tecnologia (art. 6º a 11).

A proposta é minuciosa quanto à definição de risco de um sistema de IA. A partir de uma definição geral de que este resulta de “potenciais efeitos adversos negativos decorrentes de um sistema de IA de propósito geral e generativa, com impacto significativo sobre direitos fundamentais individuais e sociais” (art. 3º, inciso XXX), define como risco alto aquele associado a “impactos adversos sobre pessoas ou grupos afetados” e relaciona um rol de aplicações a serem enquadradas nessa categoria. Define ainda risco excessivo, que implica na vedação de se desenvolver a aplicação, dando igualmente uma relação de usos vedados (art. 12 a 16).

Um segundo tema importante é o da governança de sistemas de IA. Trata-se dos procedimentos que os agentes (o desenvolvedor,

o distribuidor ou o aplicador do programa) deverão seguir para assegurar e documentar uma supervisão sobre todo o ciclo de desenvolvimento, posta no mercado e uso comercial do programa (art. 17 a 34). São, portanto, obrigações de gestão, transparência e controle da qualidade dessas atividades. É dado destaque, também, ao impacto algorítmico, ou seja, aos efeitos decorrentes da definição de critérios de escolha realizada pelo sistema ou programa no caso de aplicações de alto risco (art. 25 a 28).

Um terceiro tema relaciona-se à adoção de boas práticas pelos agentes (art. 40 e 41), admitindo-se a criação de entidade privada de caráter associativo para promover a autorregulação do mercado nas dimensões da ética, do atendimento a normas técnicas e das boas práticas de governança. É criado um sistema nacional de governança, coordenado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Caberá a esta última a normatização, a fiscalização e a sanção administrativa aos agentes, em relação aos aspectos previstos no texto (art. 45 a 54).

Outro tema relevante é o fomento à criação de programas e sistemas de IA (art. 55 a 67). Trata-se de um conjunto de medidas autorizativas para flexibilizar temporariamente a regulação prevista em casos de negócios inovadores (*sandbox* regulatório), mitigar os potenciais impactos negativos aos trabalhadores em decorrência dos avanços da tecnologia e fomentar a inovação e o desenvolvimento produtivo e tecnológico em IA.

Um último conjunto de medidas refere-se enfim, à atuação do Poder Público para promover a confiança na tecnologia de IA, o atendimento a critérios de acessibilidade e facilidade de uso dos sistemas, a promoção de valores e cultura nacionais, a educação e capacitação profissional em face da tecnologia (art. 68 a 71).

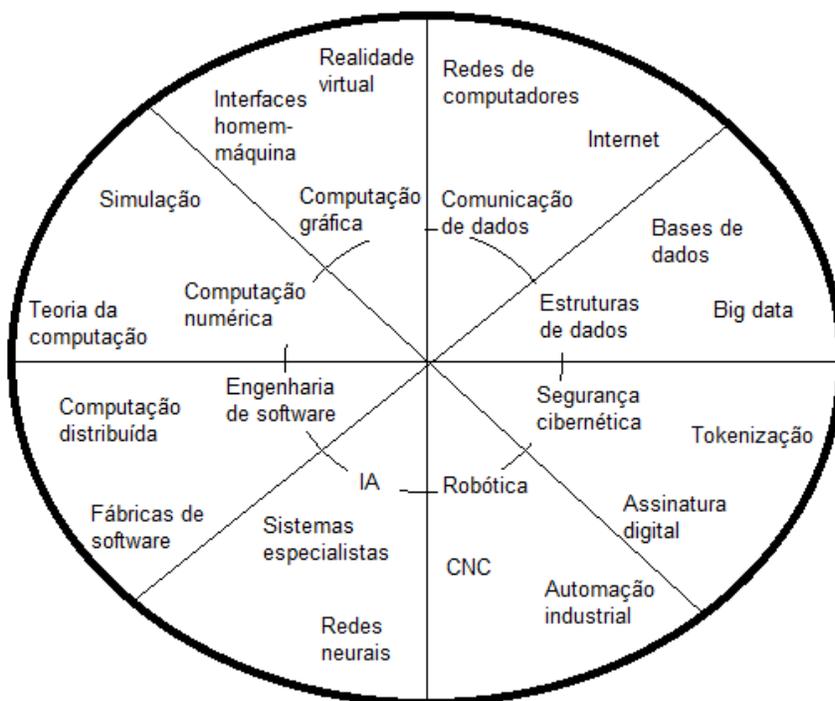
Não é trivial avaliar as implicações de um texto de tal complexidade. O objetivo desta comunicação é destacar os méritos e apontar as limitações da abordagem escolhida, qual seja a de regulamentar a

atividade de desenvolvimento e uso da IA pelo caminho da supervisão do seu processo de desenvolvimento, colocação no mercado e produção de resultados. Para tal, um primeiro passo é compreender o que significa, de fato, a inteligência artificial, em vista do estado da arte dessa tecnologia.

## **DO QUE ESTAMOS FALANDO QUANDO NOS REFERIMOS A IA**

Em toda área do conhecimento há coisas triviais e há outras que demandam especialização. Todo médico tem que saber fazer um parto ou uma apendicectomia, aplicar uma injeção ou tratar uma virose comum. No entanto, é improvável que um ortopedista consiga fazer uma cirurgia cardíaca. Um nefrologista que tentar operar um tumor intracraniano provavelmente inutilizará o paciente. De modo similar, um advogado especializado em direito de família terá dificuldades talvez insuperáveis para tratar de um problema tributário complicado e um engenheiro de minas provavelmente correrá sérios riscos profissionais se tentar se aventurar no cálculo de uma ponte, ou vice-versa.

Na ciência da computação não é diferente. Cada tipo de aplicação requer do desenvolvedor o domínio de um conjunto geral de técnicas relativamente complexas e comuns, mas também a expertise em conhecimentos especializados. Ao final da Segunda Guerra Mundial, há oitenta anos atrás, quando os computadores comerciais começaram a ser desenhados, fabricados e postos no mercado, as especializações foram rapidamente surgindo e sendo delimitadas. Não é difícil esboçar mapas dessas especializações e uma tentativa (não exaustiva) é ilustrada na figura 1.



**Figura 1** – Algumas especializações no desenvolvimento de aplicações  
 Fonte: LINS (2024: 185).

A inteligência artificial é, portanto, uma dessas muitas especializações. Trata de determinados tipos de aplicações e usa um conjunto bastante específico de técnicas. Seu campo de atuação foi delimitado inicialmente em 1956, em um seminário fechado no Dartmouth College, nos EUA. Ao ser inicialmente reconhecida, a inteligência artificial alcançava o uso das técnicas de computação para simular o comportamento intelectual humano. O desafio daquele momento era dado pelo teste de Turing: um computador “inteligente” deveria ser capaz de dialogar remotamente com uma pessoa com tal grau de naturalidade que seria impossível dizer se o interlocutor era humano ou máquina, demonstrando recursos de lógica e capacidade de processamento de linguagem natural. Nos anos seguintes, viraram moda os concursos e desafios para testar programas desenvolvidos

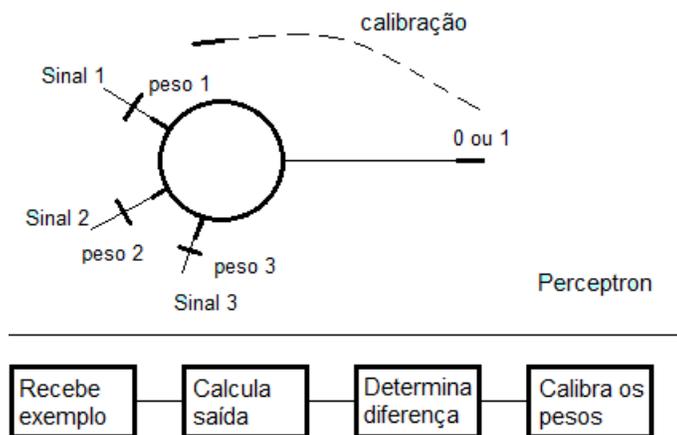
com esse intuito. Eram os antepassados dos atuais *chatbots* para atendimento automático aos clientes pelo celular ou pelo *whatsapp*.

Outras aplicações ganharam logo importância na IA, tais como a solução de jogos e de problemas de raciocínio, os sistemas especialistas para solução de problemas práticos e o reconhecimento de padrões para identificação e classificação de textos, objetos e imagens. Ao longo dos anos 1970 evoluiu a abordagem chamada de IA simbólica, programas que manipulavam e aplicavam regras para encontrar logicamente uma solução de um problema (MITCHELL, 2020: 45-49).

Paralelamente, foi desenvolvido, ainda nos anos 1950, o conceito de perceptron, programa que simula o comportamento de neurônios de modo simplificado. Um neurônio (o ser humano possui cerca de 80 bilhões deles em seu corpo, metade no sistema nervoso central) é uma célula que recebe sinais em uma extremidade e, em função destes, transfere outros sinais, a outras células, na outra extremidade. De modo similar, em função de dados de entrada, o perceptron oferece um resultado entre zero e um (figura 2, acima). Os valores de entrada são multiplicados por pesos que podem ser ajustados, calibrando seu efeito sobre o resultado (figura 2, abaixo). Ao contrário da célula física, o perceptron é, porém, um simples código de programa.

Assim, por exemplo, um perceptron pode ser programado para receber os dados de pixels (os “pontos”) de uma imagem e identificar os casos em que um número sete é apresentado. Para isso, em uma fase de calibração, centenas de imagens distintas são submetidas ao programa, cada uma com uma indicação de que representa ou não o número sete. Na medida em que um acerto ou erro do programa ocorre, os pesos que multiplicam a informação de cada pixel vão sendo ajustados. Encerrada a calibração, o perceptron identificará o número em uma nova imagem apresentada, com uma taxa de acerto que, para a simplicidade do programa, é surpreendentemente alta.

Se, por outro lado, fizermos a calibração com o objetivo de identificar o número nove nas imagens, o perceptron irá reconhecer esse número nas imagens. O programa, em suma, não “pensa”. Ele apenas reconhece um padrão para o qual foi calibrado.

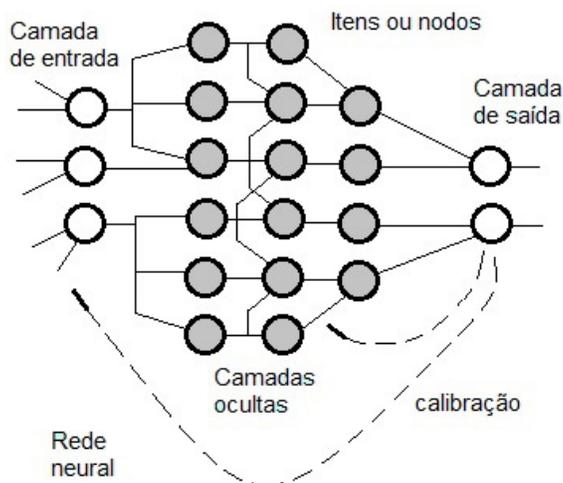


**Figura 2** – A noção de nodo de uma rede neural e sua calibração

Fonte: elaboração própria.

Estes perceptrons são usados como unidades ou nodos de redes neurais, programas mais extensos que simulam o comportamento do córtex. Esses nodos são organizados em camadas distintas: uma camada de entrada, uma ou mais camadas intermediárias ou ocultas e uma camada de saída ou resultado (figura 3). Cada nodo pode ser calibrado ou ajustado, de modo a contribuir apropriadamente à correta indicação de um resultado apropriado às entradas recebidas. O desenho da rede, ou seja, o modo como as unidades são interligadas nas camadas ocultas, e sua calibração, consistindo no ajuste, a partir de dados de teste, dos pesos aplicados às entradas em cada nodo, devem garantir a convergência, no sentido de oferecer resultados desejados com uma margem de erro adequada. Em um exemplo simples, uma rede neural que recebe uma imagem deve ser capaz de reconhecer se esta representa um rosto de uma pessoa ou não. Em

outro exemplo, um outro programa, ao receber um texto, deve ser capaz de escolher uma tradução apropriada a outro idioma.



**Figura 3** – Combinação de nodos em uma rede neural

Fonte: elaboração própria.

Essa técnica das redes neurais, que ficou relegada a um segundo plano até os anos 2000, alcançou um avanço impressionante a partir de então e é, hoje, a abordagem dominante na IA. Então, na prática, quando falamos de IA, falamos hoje, quase sempre, de redes neurais.

Uma rede neural, porém, é apenas um elemento central de um programa de IA. A maior parte dos programas são muito mais complexos, incorporando outros módulos igualmente indispensáveis: interfaces de entrada e saída dos dados, tratamento de grandes volumes de dados armazenados, conexão a dispositivos físicos ou à internet, procedimentos de segurança, tratamento de gráficos e imagens, e por aí vai.

A IA tornou-se relevante não apenas pelo avanço das redes neurais, mas pelo imenso ambiente virtual em que estamos hoje mergulhados. Não vivemos sem nosso smartphone e nossos espaços

sociais, de mercado e de produção estão intensamente interligados. O desenvolvimento de aplicações, com ou sem o uso de IA, que nos envolvem pessoalmente, alcançando dimensões de lazer, de educação, de envolvimento emocional ou político, tornou-se, portanto, um grande mercado. As redes fazem parte da nossa vida. Nossa atenção é capturada e revendida a anunciantes, a políticos ou a grupos de interesse, constituindo um comércio sem precedentes, concentrado nas mãos de grupos empresariais de grande porte. A tecnologia é usada para inúmeras finalidades, inclusive para a seleção de pessoas para as mais variadas ofertas de educação, emprego, lazer, participação política, recebimento de benefícios, ou para a manipulação do seu comportamento até o ponto de induzir seu consumo, prejudicar seus direitos ou afetar sua qualidade de vida. Muitas dessas transações implicam também em riscos importantes à sociedade, às instituições ou ao contexto da vida coletiva.

## **COMO A IA É PROGRAMADA: ALGUNS PONTOS-CHAVE**

Nos programas convencionais, escrevemos em código as regras que deverão ser seguidas, aquilo que chamamos de algoritmo. Na rede neural, o mecanismo é um pouco diferente, como vimos em um exemplo anterior. Após programarmos o desenho da rede e suas conexões aos demais módulos do programa, teremos que calibrar os pesos para o tratamento de dados de entrada de todos os seus nodos.

Para isso, usam-se massas de testes para “treinamento”, ou seja, conjuntos de dados de entrada etiquetados com os resultados desejados correspondentes. Por exemplo, para calibrar um sistema de monitoramento de segurança por imagens, usam-se milhares de fotografias de pessoas e de outros objetos, para “treinar” o sistema na identificação de rostos. Na medida em que os pesos dos nodos são ajustados, melhora a convergência de uma rede bem desenhada aos

resultados pretendidos. Quando alcançamos o grau desejado de convergência, podemos passar a usar a rede para o fim que projetamos (COHEN, 2022: 43-45).

Desse modo, na maior parte dos casos, o programa não é realmente “inteligente”. É apenas um programa desenhado e calibrado para alcançar um determinado resultado, que pode ser extremamente sofisticado, mas é, em grande medida, um acerto estatístico decorrente da massa de testes utilizada.

A qualidade dessa massa de teste é, portanto, um aspecto central da qualidade da rede neural. Um conjunto de dados que contenha algum viés irá calibrar a rede para reproduzi-lo. Contrariamente ao que se imaginaria, essa situação regularmente ocorre. De fato, uma convergência adequada requer massas de testes muito grandes, pois as redes neurais atuais incorporam, frequentemente, milhares de nodos e milhões de pesos a calibrar. A coleta desses dados é constantemente atualizada e sua associação a critérios de acerto é feita por pessoas pouco especializadas ou por aplicativos de IA, em função do enorme volume, tendo uma qualidade irregular. Esses dados são, em muitos casos, mantidos por empresas e comercializados para uso. Assim, produtos diferentes podem estar sendo calibrados com os mesmos dados, reproduzindo as mesmas falhas e vieses. Ademais, quando o programa começa a ser usado, informações da realidade que não foram tratadas nos dados de treinamento induzem a decisões inesperadas, que os programadores, com seu gosto por metáforas, chamam de “alucinações” (CRAWFORD, 2021: 116-117, 131-133).

Algumas dessas divergências constatadas no uso do programa estão relacionadas à massa de testes de treinamento de modo bastante evidente. Um “exame educado” daquilo que se tem na entrada e a comparação com a saída obtida pode ser suficiente para compreender o problema que se tem em mãos e corrigir o desacerto por um novo procedimento de calibração ou por um ajuste em outros módulos do programa.

Porém, essa constatação imediata em muitos casos não ocorre e, nesses casos, torna-se desafiador compreender objetivamente qual a origem do erro. Quando um programa convencional falha, a correção é identificada realizando execuções controladas do mesmo, rastreando a sequência das suas instruções e o tratamento dos seus dados. Esse tipo de inspeção é pouco viável nas redes neurais. Não há como deduzir, a partir dos valores dos numerosos pesos ajustados, em que local da rede há um problema e como este foi originado. Auditar um programa desse tipo, portanto, é uma tarefa que pode enfrentar limitações importantes. Os pesos decorrentes do aprendizado não são interpretáveis: a rede é opaca a auditorias.

Tal característica tem levado o regulador, em vários países, a optar pela alternativa de acompanhar o processo de programação, colocação no mercado e uso do programa, de modo a assegurar a qualidade do produto em decorrência da supervisão desse processo. Em lugar de olhar o produto, olha-se o processo de produção. Essa abordagem de qualidade assegurada tem extensa tradição em diversas atividades industriais, dispondo de um amplo rol de ferramentas de controle e de gestão de processos. Seu tratamento jurídico, porém, não é isento de desafios.

## **AS IMPLICAÇÕES DA SUPERVISÃO DO PROCESSO**

O Projeto de Lei nº 2.338, de 2023, propõe uma supervisão em duas etapas. Na primeira é estabelecido o grau de risco associado a cada programa ou sistema. Esse risco está associado a duas perguntas. Em primeiro lugar, se a aplicação tem impacto significativo sobre direitos fundamentais individuais e sociais. Em segundo lugar, que possíveis efeitos adversos podem decorrer do seu uso.

Esse risco é então classificado em três categorias: excessivo, alto ou tolerável. Aplicações de risco excessivo são simplesmente vedadas.

O texto inclui nesse rol aquelas que podem induzir comportamento danoso nas pessoas, explorar suas vulnerabilidades, avaliar traços psicológicos ou histórico para determinar a possibilidade de cometer crimes, ou facilitar a produção de material que caracterize ou envolva abuso de crianças e adolescentes, controle de armas autônomas ou identificação biométrica à distância para fins não relacionados à segurança pública (art. 13).

Aplicações de alto risco, por sua vez, podem ser utilizadas e estarão sujeitas aos critérios regulatórios de supervisão do ciclo de vida do programa. São previstos diversos casos, tais como dispositivos de segurança para infraestrutura crítica, seleção de candidatos a vagas em instituições de ensino, no trabalho ou na concessão de benefícios, monitoramento de desempenho, administração da justiça, controle de veículos autônomos e por aí vai (art. 14 a 16).

O segundo passo será o acompanhamento regulatório dessas aplicações de alto risco. Por um lado, para o uso de tais aplicações devem ser dadas garantias ao usuário já mencionadas anteriormente: obter explicações sobre uma decisão do programa, contestá-la e receber uma revisão humana da mesma. Por outro lado, as aplicações ficam sujeitas a medidas de governança, voltadas a assegurar a acurácia das decisões dos programas e a inexistência de vieses discriminatórios. Essas medidas envolvem a gestão do ciclo de criação, distribuição e aplicação do programa compatíveis com princípios de responsabilidade social e sustentabilidade (ESG), a inserção de procedimentos para avaliar a interpretação do funcionamento do programa, a realização de testes de aceitação e a documentação de todos esses procedimentos e dos resultados associados (art. 18 e 19).

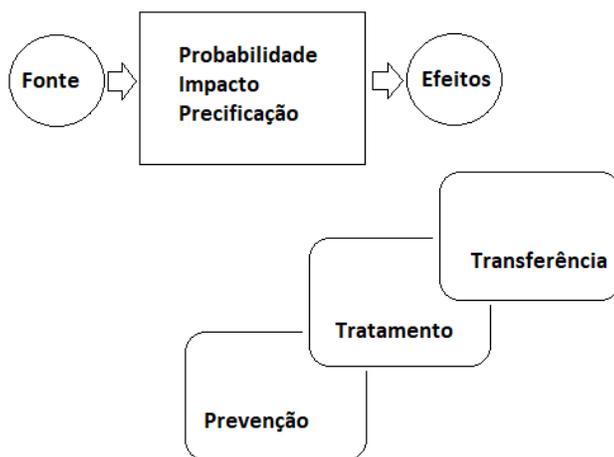
No caso de conteúdo sintético, aquele que é gerado ou modificado pelo próprio programa, a proposta obriga à inclusão de identificador para confirmação de autenticidade (art. 19 e 20).

A adoção do tratamento de risco decorrente da aplicação alinha-se à linguagem hoje predominante na gestão de processos.

Todos aprendemos que empresas, na sua aceção mais egoísta, têm o objetivo de lucrar. Mas sabemos que não é apenas isso. Empresas, e outras instituições como contratos e instrumentos financeiros, também existem para administrar riscos.

Planos e projetos podem tropeçar em limitações técnicas insuperáveis, os bens de capital estão sujeitos a desgaste, falhas ou quebras, os ativos financeiros podem ser corroídos pela inflação, por erros de operações ou por oscilações econômicas, as pessoas podem sofrer acidentes de trabalho ou enfrentar doenças ocupacionais, enfim, há uma infinidade de desafios à frente de qualquer empreendimento. Por isso a linguagem empresarial é, em grande medida, a linguagem dos riscos.

Tratar o risco com enfoque preventivo envolve um esforço em identificar possíveis fontes de risco, analisando e avaliando cada uma destas. Deve-se determinar qual a probabilidade de ocorrência de um episódio, quais os impactos e quais os custos decorrentes. Tais custos aumentarão na medida em que probabilidade e impacto cresçam (figura 4).



**Figura 4** – Riscos e seu contexto

Fonte: elaboração própria

Nem todo risco tem a mesma natureza. Há riscos associados a *compliance*, resultando da desobediência a normas, regulamentos e boas práticas, há riscos decorrentes de falhas ou incidentes, há aqueles associados a eventos inesperados, há ainda os que surgem de oportunidades ou inovações. Se nos primeiros casos a regra é prevenir, eliminar ou, quando isto é impossível, mitigar o risco, no último caso pode-se ter apetite pelo risco, para alcançar potenciais benefícios de uma mudança (HOLLCROFT e LYON, 2016: 28-29; HOPKIN e THOMPSON, 2022: 17-19)

O texto da proposta refere-se à mitigação de riscos como uma prática desejável no tratamento de riscos altos de aplicações de IA. No entanto, esta pode não ser a atitude dos agentes. Diversas inovações em IA trouxeram oportunidades de negócios atraentes e desprezar dimensões éticas da aplicação para capturar ganhos pecuniários ou de posição de mercado pode ser tentador. Ademais (figura 4, embaixo), os agentes terão a alternativa de transferir esse risco explicitamente (por exemplo, contratando seguros contra certos incidentes) ou implicitamente (simplesmente repassando-o ao usuário ou à sociedade).

O texto é pouco enfático nesses casos. O tratamento da responsabilidade civil é remetido ao Código Civil e à Lei de Defesa do Consumidor (art. 35 e 36), prevendo uma adequação ao nível de autonomia do sistema de IA, ao seu grau de risco e à natureza dos agentes envolvidos, inserindo assim complicadores em sua interpretação. A autoregulação (art. 40 e 41) insere mais um elemento de apelo à boa fé que complica adicionalmente a aplicação de sanções administrativas.

## UMA REGULAÇÃO ECONÔMICA SUAVE

O Projeto de Lei nº 2.338, de 2023, estabelece as bases de uma regulação econômica ao prever esse acompanhamento do ciclo de vida dos produtos de IA de alto risco pela via da supervisão dos

agentes do setor (produtores, distribuidores e aplicadores), impondo condições para a elaboração e posta no mercado desses produtos. O modelo regulatório proposto baseia-se, como vimos, na determinação do risco oferecido pelo produto e, em função deste, na admissão da sua oferta via supervisão do processo produtivo e na imposição de critérios de segurança aos agentes.

Por outro lado, pode haver motivos para uma regulação econômica que tenha, efetivamente, um olhar para o mercado. Esta é adotada quando a estrutura de custos da atividade implica em barreiras à entrada, havendo uma tendência a uma concentração de mercado. Eventualmente uma empresa incumbente, que já opere e tenha escala relevante, pode lançar mão de táticas anticompetitivas para eliminar competidores ou preservar sua posição. E seu conhecimento de mercado pode, enfim, permitir um controle de preços e volumes ofertados que se distancie daqueles que seriam praticados em um ambiente competitivo.

Tais situações de fato ocorrem no mercado de informática. Hoje o desenvolvimento de aplicações com a adoção de IA está concentrado nos players com poder de mercado (especialmente Alphabet, Amazon, Apple, Meta e Microsoft). Estes tendem a adquirir ou controlar novos participantes e empresas disruptivas, alcançando a propriedade sobre a tecnologia e preservando, assim, suas posições. Ademais, seu controle sobre os ambientes de treinamento e calibração de aplicações de IA resulta em oportunidades assimétricas de desenvolvimento de tecnologia e soluções que dificulta a entrada de concorrentes.

No entanto, sendo a tecnologia da informação um setor em que inovações surgem com regularidade e se disseminam com rapidez, a oferta de novos programas que desafiam os grandes nomes é constante, vindos em muitos casos de empresas menores e desenvolvidos com orçamentos mais enxutos. Uma comunidade de

investidores independentes assegura a esses empreendimentos de risco de pequeno porte o acesso a financiamento compatível com suas características.

Diante desse quadro, o texto é particularmente prudente. A previsão de sandbox regulatório e de medidas de preferência a micro e pequenas empresas (art. 55 a 57) são tímidas para proteger o desenvolvimento local e a possibilidade de real competição.

Outro motivo para uma regulação mais efetiva decorreria dos efeitos já evidenciados da tecnologia da informação sobre a organização das empresas e o mercado de trabalho (SCHWAB, 2016). A adoção de tecnologia reduz o acesso a postos de trabalho de alta remuneração ou impõe condições draconianas para tal acesso, vinculando-o a formação profissional específica, muitas vezes em áreas de especialização emergentes. Os trabalhadores tradicionais são deslocados a atividades de menor qualidade e remuneração. A própria tecnologia abre soluções para o emprego alternativo via uberização.

Nesse tema, o projeto de lei é igualmente suave, limitando-se a prever iniciativas administrativas do governo federal voltadas à mitigação de impactos negativos aos trabalhadores, ao reforço de eventuais impactos positivos de melhoria da saúde e segurança do local de trabalho, à valorização dos instrumentos de negociações e convenções coletivas e ao treinamento e capacitação continuados (art. 58). O mesmo pode ser dito em relação às dimensões de sustentabilidade e inovação (art. 59 a 61).

## LIMITAÇÕES DO TRATAMENTO ADOTADO

Os desafios para uma regulação de IA envolvem os vários aspectos já discutidos. Os programas, além da sua codificação convencional, passam por etapas de calibração que expandem sua aplicabilidade, mas inserem incertezas de difícil tratamento e inspeção. Trechos dos programas são opacos a auditorias.

Na dimensão socioeconômica, a expansão das possibilidades de aplicação da IA envolve atividades com riscos à pessoa e à sociedade. O controle dessa tecnologia por poucos agentes qualificados abre a possibilidade de domínio econômico e de acesso seletivo às aplicações.

Tais desafios são agravados pelo avanço da tecnologia e pela possibilidade de programar aplicações de maior porte. O ChatGPT demonstrou ao público a viabilidade de se oferecer programas de IA de propósito geral, que podem ser expandidos para aplicações além do escopo para o qual foram concebidos. Também sinalizou o avanço na IA generativa, aplicada à criação e modificação de conteúdo.

No entanto, é preciso destacar que a sensação de capacidade decisória do programa cria falsas expectativas que podem se refletir na doutrina regulatória. Programas de IA não são realmente inteligentes. Apenas oferecem respostas compatíveis com o contexto da sua programação e da sua calibração.

O uso de IA já é intenso. A tecnologia existe há sete décadas e vem sendo refinada continuamente. O número de aplicações disponíveis no mercado é expressivo, alcançando milhares de temas distintos. Combinada às demais técnicas de computação, vem resultando em sistemas que modificaram profundamente a organização da produção, inaugurando uma quarta revolução industrial e uma transformação do mercado de trabalho e da troca de informações na sociedade.

O Projeto de Lei nº 2.338, de 2023, cuja técnica jurídica é de qualidade inegável, procura contornar esses desafios propondo um tripé de supervisão do ciclo de vida da aplicação, que consiste na documentação do produto e da sua utilização, na supervisão humana “quando possível” e na obrigação de governança sobre o processo. Adota a abordagem da avaliação de riscos para identificar as situações em que a aplicação deva ser vedada (risco excessivo) ou supervisionada (alto risco). Adota, assim, uma linguagem dos riscos que se

tornou importante na doutrina e nas práticas de gestão empresarial (ESG, ISO 31000, lean manufacturing, etc.).

Há diversas vantagens na flexibilidade proposta por essa abordagem. É possível adotar critérios de seleção (risco excessivo, alto ou tolerável), em função de atributos da aplicação. É possível administrar as várias atitudes possíveis (tolerar o risco, tratar, transferir, eliminar). Alinha-se o risco com obrigações de governança, prevenção e mitigação. Por outro lado, trata-se de uma proposta benevolente, que torna complexa a imposição de sanções aos agentes, em especial aqueles que se situam upstream.

A lei, se aprovada, irá compor com outros diplomas, em especial o Marco Civil da Internet e a Lei de Proteção de Dados Pessoais, um quadro fundamental de proteção aos grandes players do mercado de tecnologia da informação. Com o tempo, a redação benevolente mostrará a face obscura que já constatamos em outras situações: o agente econômico que lucra transfere o risco e a pena ao usuário de baixa capacidade de defesa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ATKINSON, Robert D.; EZELL, Stephen J. *Innovation Economics*. New Haven: Yale University Press, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet). Brasília: DOU, 24/4/2014.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: DOU – edição extra, 15/8/2018.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Avulso disponível em

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347593&ts=1735605216242>, consultado em 13/7/2023.

BRASIL. Senado Federal. Redação final do substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana. Aprovado pelo Plenário em 10/12/2024. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9881643&ts=1735605226813>. Consultado em 1/2/2025.

COHEN, Daniel. *Homo Numericus: la “civilization” qui vient*. Paris: Albin Michel, 2022.

CRAWFORD, Kate. *Atlas of AI*. New Haven: Yale University Press, 2021.

FISHER, Max. *The Caos Machine*. Londres: Quercus, 2022.

GUTSCHE, Jeremy. *Create the Future*. Nova York: Fast Company, 2020.

HAMEL, Christelle. *Discriminations*. In: FASSIN, Didier (org.). *La Société qui Vient*. Paris: Éditions du Seuil, 2022. p. 588-606.

HOLLCROFT, Bruce e Bruce K. LYON. Risk assessment standards and definitions. In: POPOV, Georgi, Bruce K. LYON e Bruce HOLLCROFT. *Risk Assessment: A Practical Guide to Assessing Operational Risks*. Nova York: Wiley, 2016, p. 23-48.

HOPKIN, Paul e Clive THOMPSON. *Fundamentals of Risk Management*. 6ª ed. Nova York: Kogan Page, 2022.

IAPP – International Association of Privacy Professionals. *Global AI Law and Policy Tracker: IAPP Research and Insights*. Portsmouth: IAPP, 2024. Disponível em <https://iapp.org/media/pdf/>

resource\_center/global\_ai\_law\_policy\_tracker.pdf. Consultado em 20/5/2024.

LINS, Bernardo E. A evolução da internet: uma perspectiva histórica. Cadernos Aslegis, v. 17, n. 48, p. 11-45, 2013.

LINS, Bernardo E. Inovação tecnológica, inteligência artificial e desigualdade econômica. Agenda Brasileira, v. 5, n. 9, p. 161-199, 2024.

MITCHELL, Melanie. Artificial Intelligence: a Guide for Thinking Humans. Londres: Pelican, 2020.

SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Genebra: Fórum Econômico Mundial, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024. Regulamento da Inteligência Artificial. Cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828. Disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>. Consultado em 1/2/2025.

ZUBOFF, Shoshana. A Era do Capitalismo de Vigilância. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

## DEMOCRACIA E TERRITÓRIO

Eduardo Fernandez Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** se o planeta fosse um único distrito eleitoral, ainda seria “democracia”? Os múltiplos temas a decidir em assembleia tornariam irrelevante o eleitor individual. A “democracia representativa” perde em representatividade e democracia quando o governo local é tão grande, em território, que minimiza a capacidade dos cidadãos de influir. Nessa escala ampliada, os eleitos desconectam-se dos cidadãos e passam a agir em desacordo com os interesses destes, que perdem a capacidade de conhecer seus representantes e suas ações. Aqui, exploram-se as implicações, em termos de democracia, da ampliação do território em cada distrito eleitoral. Comparando países, verifica-se que a maior amplitude territorial do mais “local” dos governos eleitos é danosa para a qualidade de vida da coletividade. Conclui-se pela necessidade de multiplicar o número de “assembleias locais” no Brasil, como passo importante para melhorar a qualidade de vida da maioria.

**Abstract:** if the planet were a single electoral district, would it still be a “democracy”? The multiple issues to be decided in an assembly would make the individual voter irrelevant. “Representative democracy” loses in representativeness and democracy when local government is so large, in territory, that it minimizes the ability of citizens to influence. On this expanded scale, elected officials disconnect from citizens, and start to act in disagreement with their interests, who lose the ability to know

---

<sup>1</sup> Mestre em Economia. Ex-diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Ex-professor da UFMG/FGV/BSB. E-mail: edufer09@gmail.com.

their representatives and their actions. Here, the implications, in terms of democracy, of the expansion of the territory in each electoral district are explored. Comparing countries, one finds that the greater territorial amplitude of the most “local” of elected governments is harmful to the quality of life of the collectivity. It is concluded that there is a need to multiply the number of “local assemblies” in Brazil, as an important step to improve the quality of life of the majority.

## INTRODUÇÃO

O município é a menor unidade administrativa com governo eleito no Brasil. Isso precisa ser revisto para aprofundar a democracia, condição necessária para acelerar a melhoria da qualidade de vida da população. Uma das razões do insucesso da divisão do Brasil em capitâncias hereditárias foi o enorme tamanho de cada uma delas, muito maiores do que a capacidade gerencial de seus responsáveis. Atualmente, a grande maioria dos 5.570 municípios brasileiros sofre do mesmo mal: o tamanho excessivo, superior à capacidade dos gestores locais de bem exercer suas atribuições. E, mais grave, superior também à capacidade dos moradores de exercer uma fiscalização sobre a atuação dos governantes.

A maneira esbanjadora, pouco fiscalizada e pouco eficaz (em termos de melhoria da qualidade de vida dos moradores) com que são geridas as receitas municipais no Brasil (assim como, talvez em menor grau, as estaduais e federais) leva muitos a defenderem a redução do número de municípios. Essa é, na realidade, uma proposta antidemocrática que tornaria nosso país ainda menos democrático e mais desigual; se adotada, agravaria os males de que sofre a população brasileira, inclusive o mal uso do dinheiro do contribuinte. Neste texto, exploramos algumas implicações da maior ou menor extensão territorial da menor unidade administrativa eleita, comparando o Brasil com alguns países.

## ALGUMAS IMPLICAÇÕES SOBRE O TAMANHO NA GOVERNANÇA

Se o planeta fosse um único distrito eleitoral, com eleições periódicas e certo número de “representantes” dos eleitores, poderia ser chamado “democracia”? Seriam tantas a multiplicidade e a amplitude das questões a serem decididas, que a relevância de cada uma delas escaparia à maioria. A abstenção tenderia a ser gigantesca, pois poucos temas interessariam à grande parte dos eleitores. Somente aqueles muito interessados em determinada proposição votariam, o que inseriria no processo eleitoral um viés pouco democrático.

E como seria? Democracia direta ou representativa? A democracia direta praticamente deixou de existir, embora persista, sob alguns aspectos, em algumas comunas francesas, suíças e noutros países. A grande quantidade de plebiscitos em algumas nações as aproxima desse modelo, ao contrário de outros, como o Brasil, onde praticamente não há plebiscitos. Aqui, um eleitor que hoje tenha 75 anos de idade terá votado, em toda a sua vida, em apenas três ou quatro plebiscitos. Em vários dos países a seguir citados, há plebiscitos, ou referendos, várias vezes por ano, acerca de temas locais, regionais e mesmo nacionais. Não deixa de ser um lampejo de democracia direta...

Quando o distrito eleitoral é tão grande como na hipótese acima, a influência do cidadão fica minimizada. Torna-se mais fácil a captura do processo decisório por entes – entendidos como empresas, grupos, sindicatos patronais e laborais, organizações criminosas etc. – mais organizados e ricos que os eleitores, que são os que sofrem as consequências das decisões tomadas.

Em uma área tão ampla, os eleitos desconectam-se dos cidadãos e passam a agir em benefício próprio, em desacordo com os interesses dos eleitores. Estes, por sua vez, perdem a capacidade de conhecer seus (supostos) representantes e suas ações. Uma democracia

tão pouco ou nada representativa, e pouco responsiva às prioridades dos eleitores, seria ainda uma democracia?

## A DEFINIÇÃO E A REDEFINIÇÃO DOS DISTRITOS

No Brasil, há anos, discute-se a conveniência ou não de se adotar o voto distrital, simples ou misto. Quase nunca se debate a definição de distrito e, igualmente importante, a sua periódica redefinição, uma vez que, ao longo do tempo, locais ganham ou perdem eleitores. Seriam os distritos iguais às atuais “zonas eleitorais”, das quais havia 2.636 no pleito de 2022, ou às seções eleitorais, que naquela data somavam quase 500.000? Ou, ainda, aos locais de votação, que eram então quase 95.000, incluindo aqueles localizados noutros países? Ou seriam os distritos iguais a municípios? Nesse caso, passaríamos a ter tantos deputados quantos municípios, ou seja, quase 5.600? Se não, seria então necessário juntar municípios para formar um distrito. Quantos?

Um dos problemas é exatamente juntar municípios para formar um distrito eleitoral. Como são hoje, os municípios já são grandes demais, tão extensos que mesmo o prefeito e os vereadores conhecem apenas parcialmente a realidade local, e a conhecem de maneira enviesada, desde seus pontos de vista, pré-conceitos e interesses grupais. Agregando essas unidades, a representatividade da população fica ainda menor, nossa democracia ainda mais precária e nossos ditos representantes ainda mais alheios às prioridades dos eleitores.

A questão se agrava quando da alteração dos distritos. Se hoje um distrito seria composto pelos municípios A, B e C, amanhã seria A, X e Y, de forma a ampliar as chances eleitorais do cacique fulano, influente na redefinição? Essas são questões essenciais, ausentes do debate sobre uma necessária reforma política que democratize nossa democracia. Também desconheço debate sobre como repensar a divisão administrativa do Brasil.

Quando o distrito eleitoral é muito grande, a capacidade dos moradores de orientar, supervisionar e fiscalizar o trabalho dos dirigentes eleitos fica diminuída, o que torna menos eficazes os trabalhos de atender às prioridades da população e de prevenção e combate à corrupção. Desnecessário lembrar que nos 10.568 distritos em que se dividem nossos municípios não há dirigentes eleitos; são indicados pelo prefeito, sem sequer apreciação pela câmara de vereadores. A escassez de democracia e representatividade da estrutura administrativa brasileira fica evidente.

A questão das relações entre território e democracia passa, ainda, pela frequência com que os eleitores são chamados a decidir assuntos tidos como relevantes. No Brasil, plebiscitos são raríssimos. Na maioria dos países acima citados, os eleitores votam em plebiscitos várias vezes por ano, tanto em questões locais quanto regionais e nacionais.

A quantidade de “plebiscitos”, com seus vários nomes conforme o país – *proposition* nos EUA, referendo noutros –, é relevante para as relações entre território e democracia porque questões locais importantes para a qualidade de vida da população podem ser decididas plebiscitariamente: qual obra será feita, qual área preservar, as regras de uso do solo etc. Claro, supondo que tais referendos sigam regras realmente democráticas e seus resultados sejam respeitados. Em partes da Inglaterra, por exemplo, uma proposta de substituição da iluminação de quadra esportiva do clube local deve ser submetida à aprovação dos vizinhos.

O assunto se destaca pelo fato de que as questões locais são aquelas que mais mobilizam, e acerca das quais os moradores e as moradoras mais se percebem, ou não, ouvidos. Além disso, a apreciação, pelos habitantes, dos prós e contras de determinada proposição **local** se torna importante elemento educativo, ensinando a debater e, pois, preparando os eleitores para analisar e avaliar, em conjunto, proposições **nacionais**.

São muitas as relações entre território e democracia. Adotamos a hipótese de que, quanto mais democrático o processo decisório de gestão – definição de prioridades, definição de fontes e usos de recursos, verificação de resultados etc. –, melhor o atendimento das necessidades e prioridades dos moradores; por conseguinte, melhor e mais rápido o processo de melhoria da qualidade de vida dos locais.

Assim, a menor ou maior extensão territorial do mais básico nível de governo eleito aparece como variável-chave. Por definição, quanto menor a área, maior a proximidade entre governantes e governados, facilitando o contato direto entre eles e aumentando a responsabilização dos dirigentes/gestores. Em áreas menores, a administração tende a ser mais ágil e adaptada às necessidades e possibilidades da comunidade, levando a uma prestação de serviços mais eficiente.

Isso é verdade, ainda que áreas muito pequenas possam enfrentar desafios (recursos humanos e financeiros) para oferecer uma ampla gama de serviços públicos. Por exemplo, um hospital especializado certamente não é viável em uma comunidade de, digamos, 5.000 habitantes. Isso, porém, não significa que a atenção à saúde de seus moradores seja, necessariamente, pior.

## **ÁREA (KM<sup>2</sup>) DO GOVERNO LOCAL NO BRASIL E NOUTROS PAÍSES**

Comparando o Brasil com diversos países, a inadequação da situação brasileira salta aos olhos. De forma simplificada e para melhor visualização, supõe-se que, em cada país, as unidades geridas pelo menor nível de governo eleito são todas do mesmo tamanho e quadradas. No Brasil, cada município teria 39km de lado, ao passo que na França a comuna teria 4,3km, na Inglaterra 4,8km, em Portugal 5,5km, na Suíça 4,4km e nos EUA 10,5km. Semelhantes ao

Brasil, mas com distinções importantes, são Argentina, com 35km de lado, Uruguai 38km e Chile 40km.

Nosso foco é o governo local, o menor nível administrativo. No entanto, devemos ao menos ter uma notícia sobre o nível intermediário de governo nesses vários países. Os nossos 27 estados se comparam com 26 cantões na Suíça, 50 estados nos EUA, 18 regiões na França, 13 no Reino Unido, 23 na Argentina, 16 no Chile, 19 no Uruguai, 85 na Rússia (incluindo repúblicas, territórios, regiões, cidades federais, uma região autônoma e distritos autônomos) e 34 na China.

A menção às diversas unidades de governo regional na Rússia nos permite destacar o fato de que, nos vários países, há diferenças substanciais entre os poderes, as funções e a autonomia desses níveis governamentais. De maneira semelhante, também os poderes e atribuições dos governos locais, os mais próximos dos cidadãos e cidadãs, variam entre países. Da mesma forma, permite lembrar que, dada a diversidade regional, não há necessidade de todas as unidades de governos subnacionais obedecerem às mesmas regras, como ocorre no Brasil.

## AS MÉDIAS E OS EXTREMOS

Neste texto, os mencionados tamanhos das menores áreas governadas por dirigentes eleitos são médias e, como tal, tanto escondem quanto revelam.

No Brasil, o município de Altamira, no Pará, é maior do que a Inglaterra. Esta, por sua vez, é pouco maior que dois outros grandes municípios brasileiros amazonenses: Barcelos e São Gabriel da Cachoeira. Para manter a figura de municípios quadrados, estes três teriam lados entre 400km e 330km. Será possível ser **local** o governo de tal imensidão?

No outro extremo, os três menores são Santa Cruz de Minas (MG), Águas de São Pedro (SP) e Aparecida (SP), cujos lados teriam, mantida a mesma hipótese, 1,7km, 1,9km e 2,4km.

Essa simples comparação entre as maiores e menores áreas governadas por um executivo e uma assembleia, ambos eleitos, no Brasil, evidencia diversos problemas: primeiro, a impossibilidade de “bem gerenciar” o território naquelas unidades maiores – sem dúvida, uma das razões para a ocorrência de grilagens, ocupação descontrolada, falta de gestão, incêndios e assassinatos, cujos responsáveis com frequência não são sequer identificados, muito menos punidos –; segundo, a rigidez do sistema legal, que define basicamente as mesmas regras para “gerir” tanto os maiores quanto os menores. E mais, essa igualdade de regras entre entes tão distintos, que implica desigualdade de tratamento, vale também para municípios com muitos ou poucos habitantes; São Paulo, o mais populoso, possui 12,3 milhões de habitantes, enquanto o menos habitado, Serra da Saudade (MG), tem apenas 771.<sup>2</sup>

Embora tratemos de tamanhos médios, há que ver alguns aspectos da distribuição das áreas dos municípios brasileiros. Dos 5.570 existentes no Brasil, 3.426 (62%) têm área superior a 400km<sup>2</sup>, ou 40.000 hectares, o que dá uma ideia do tamanho da “fazenda” gerida por poucos – no mais das vezes, em benefício próprio! –, sendo que muitos desses governantes não a conhecem em detalhes nem possuem os instrumentos necessários para tal.

Com área maior que 100km<sup>2</sup>, equivalente a ter 10km de lado, há 4.735 municípios (85%). Novamente, suas áreas são maiores do que a capacidade da maioria das pessoas de gerenciar todo o território; mais importante, dilui-se enormemente a possibilidade de seus moradores fiscalizarem o que fazem seus dirigentes.

---

<sup>2</sup> Vale lembrar que, em diversos países – a exemplo de EUA, China, Reino Unido, França, Suíça, Rússia e outros –, há diferentes marcos legais para unidades locais de tamanhos distintos. Por que no Brasil não?

O percentual de 85%, mencionado anteriormente, se refere ao número de municípios; relativamente ao território nacional, a proporção ocupada por esses gigantes seria ainda superior, algo da ordem de 95% ou mais. No outro extremo, há apenas cinco municípios com área inferior a 25km<sup>2</sup> (5km de lado), semelhante à das comunas francesas e seus equivalentes ingleses, portugueses e suíços. Somadas, as áreas desses cinco totalizam 25,3km<sup>2</sup>.

## COMPARAÇÃO COM PAÍSES DE GRANDE EXTENSÃO TERRITORIAL

Sem dúvida, o tamanho das unidades brasileiras decorre, em parte pelo menos, do fato de sermos uma das maiores regiões do planeta demarcadas como países. Em outros países, grandes ou pequenos (Argentina, Chile e Uruguai), as menores divisões administrativas também abrangem grandes áreas. No caso da Argentina e do Uruguai, não foi possível coletar informações adicionais que permitissem detalhar a gestão desses grandes “municípios”.

Já no caso do Chile, existem *Juntas de Vecinos*, eleitos pelos moradores, e *Consejos de Vecinos*, compostos por representantes das *juntas*. Somadas, essas organizações chegam a 10.540 e são parte integrante das administrações municipais, de forma que não se comparam às associações de bairro ou de moradores existentes no Brasil. Lá, são parte integrante das administrações locais, podendo gerir recursos e implantar projetos, com eleições e mandatos regulares previstos em lei nacional. Aqui, as associações de moradores são demandantes de serviços públicos, que lhes são ofertados, ou não, com frequência, como parte de um pacto clientelista.

A fim de enriquecer a discussão, este trabalho abordará a realidade de três grandes países: Rússia, Canadá e China.

## RÚSSIA

Na Rússia, o menor nível de governo inclui unidades diversas. Há o Okrug Urbano (uma cidade ou um município administrado como uma unidade), o Selsoviet (um conselho rural que governa uma ou várias aldeias ou vilas) e o Poselok (um assentamento ou vila que pode ter algum grau de autogoverno). Embora o número de Okrug Urbanos seja relativamente pequeno (entre 500 e 600), são dezenas de milhares as unidades dos outros tipos.

Em janeiro de 2020, havia 20.846 “divisões municipais”, somando-se os vários tipos dessas menores unidades administrativas. Dado o tamanho do território da federação russa, seriam unidades com 28km de lado, ainda menores que as brasileiras. Há unidades onde os governantes – chamemo-los prefeitos e vereadores – são eleitos ou nomeados para mandatos cuja duração pode variar a depender da legislação local.

Para exemplificar, a cidade de Moscou, cuja área é de 1.490km<sup>2</sup> (um pouco menor do que os 1.523km<sup>2</sup> do município de São Paulo), é dividida em 146 unidades administrativas, contra 96 da cidade brasileira. Na Rússia, em algumas dessas os governantes são eleitos; noutras, nomeados; em São Paulo, **todos** são nomeados. Lá, cada uma teria 3,3km de lado, extensão de terra bem mais fácil de administrar que as equivalentes brasileiras.<sup>3</sup>

## CANADÁ

No Canadá, os contornos e as atribuições dos governos locais são definidos por legislação específica a cada província ou território. Nomes, regras, funções e poderes variam, assim como os mandatos dos governantes eleitos. Há também governantes nomeados. O total das “municipalidades” é 3.573, o que lhes daria, em média, tamanho

---

<sup>3</sup> Uma curiosidade: por ironia, uma das unidades administrativas em que se divide Moscou é denominada *Troitsky administrative Okrug*.

bem maior do que os municípios no Brasil. Tal conclusão, porém, seria precipitada e equivocada.

Primeiro, há naquele país áreas que não fazem parte de nenhuma municipalidade – são chamadas de “áreas não incorporadas” e são constituídas por grandes extensões de terra com população escassa. Apesar de cobertas de gelo em grande parte do ano (por quantos anos mais não se sabe!), não deixam de lembrar a Amazônia no que tange à falta de governabilidade. Sem governos locais, essas áreas não incorporadas são geridas pela província ou pelo território. Na província de British Columbia, por exemplo, as “municipalidades”, onde vivem 87% da população, cobrem apenas 1,5% do território provincial. No total de 10.000.000km<sup>2</sup> do Canadá, tais áreas não incorporadas se estendem por vários milhões, razão pela qual a conclusão acima seria equivocada.

Algumas províncias são divididas em vários níveis, com governos regionais entre o nível provincial e o local. Noutras, há só um nível, mas as funções de cada unidade podem variar. Importante também é o fato de que diversos “conselhos” eleitos, cujos nomes variam e que se somam ou se sobrepõem aos números indicados de “municípios”, são responsáveis por temas específicos, como por exemplo educação, trânsito, saúde, água e esgoto, serviços sociais etc.

Há, ainda, as “nações originárias”, que gozam e usam o direito de autogovernar, definindo questões específicas a seus territórios, como uso da terra, educação, saúde e vários outros. Não são considerados governos locais, mas de fato atuam como tal, a partir de negociações conduzidas com o governo federal e provincial.

No Canadá há, também, a possibilidade de candidatos independentes, isto é, sem filiação partidária, e existem também partidos políticos locais. Em Quebec, alterações de zoneamento e leis orgânicas devem ser submetidas a referendo. A possibilidade da existência de candidaturas independentes, assim como de partidos políticos de âmbito local/regional, são fatores que dão aos canadenses muito

maiores e mais democráticas possibilidades de influir no destino de seus locais de moradia, comparado ao que se passa no Brasil.

## CHINA

Desde o século XVII, as fronteiras das províncias chinesas, exceto as no nordeste do país, tiveram poucas alterações.” A Constituição prevê três níveis de governo, mas na prática existem cinco: província (que podem ser província, região autônoma ou região administrativa especial), prefeitura, condado, município (*township*) e aldeia. O país tem 33 governos de nível provincial, 334 em nível de *prefecture* (município), 2.862 condados, 41.034 *townships* e 704.382 *basic level autonomies*.

Considerando esse menor nível e a área em km<sup>2</sup> da China, e sempre supondo serem todos iguais e quadrados, cada unidade teria 3,7km de lado – tamanho suficiente para que os dirigentes não só tenham profundo conhecimento da realidade e prioridades dos locais, mas também para que os habitantes locais conheçam, detalhadamente, seus dirigentes e os familiares destes, onde moram, o que fazem, se mostram sinais exteriores de riqueza injustificados etc.

Os governantes dos vários níveis são eleitos pelos membros do Congresso do Povo do mesmo nível e servem um mandato de cinco anos, exceto para os governantes do menor nível, cujos mandatos são de três anos. Neste menor nível, os membros do Congresso do Povo são eleitos diretamente pela população, e os candidatos devem ser previamente aprovados pelos controladores locais do Partido Comunista da China (PCC).

Para comparar: na China, há apenas o PCC. No Brasil, os candidatos devem ser filiados a partidos – apesar da parca diferenciação entre quase todos eles –, cujos controladores, nos diversos níveis, do municipal ao nacional, aprovam ou não a inclusão dos potenciais candidatos. No Brasil, há ainda a característica profundamente anti-democrática de os controladores dos partidos, discricionariamente,

darem ou não, a cada candidato, recursos financeiros extraídos da população para que façam suas campanhas.

Comparando as bases eleitas de governos locais, é tentador concluir que a China possa ser mais democrática que o Brasil. A democracia tem suas sutilezas... que geram consequências!

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Antes de concluir, uma breve menção a outro déficit democrático em nosso país: a questão da representação política.

Além da questão territorial e de tamanho dos municípios, outro indicador do déficit democrático no Brasil é a quantidade de cargos eletivos. Contando desde o presidente da República até os vereadores, são 70.804 eleitos, sem contar os suplentes de parlamentares. Em uma conta simples, que desconsidera as variações de população entre estados e municípios, é como se cada eleito representasse 2.867 brasileiros. Já os EUA possuem aproximadamente 500.000 cargos eletivos, incluindo os distritos educacionais, o que significa, na mesma conta bem simples, que cada um deles “representa” 683 cidadãos. Na França, a quantidade de cargos eletivos nos vários níveis de governo chega a 535.000, ou seja, cada um “representa” 126 franceses. Na China, cuja população é sete vezes maior que a brasileira, por mais que haja controle do partido sobre quem pode ou não ser candidato – o que também ocorre aqui, com mais partidos –, há cerca de dez vezes mais eleitos do que no Brasil.

Importante destacar que a maneira como são remunerados os parlamentares – naqueles outros países, muitos atuam voluntariamente, isto é, sem remuneração – é bem distinta do que se pratica no Brasil.

Dadas as considerações acima, uma das conclusões é a necessidade de multiplicarmos o número de unidades básicas de governança

no Brasil. Seria o caso de multiplicar o número de municípios? Parece-me que não, pois isso tenderia a replicar o modelo atual, com remuneração excessiva aos dirigentes, dependência também excessiva de recursos transferidos das esferas de hierarquia mais elevada etc.

Talvez, criar-se um quarto nível de governo local eleito? Talvez! Talvez, apesar da falta de tradição nesse sentido, criar algo semelhante às comunas, ou mais de um tipo, de forma a atrair a participação popular nos debates e nas decisões das questões locais. Creio que o debate esteja apenas iniciado. Sua continuação é necessária e terá a oposição da maioria dos atuais dirigentes (de vereadores a presidente da República), pois seus mandatos se baseiam nas relações de dependência e clientelismo vigentes há muito no Brasil, e reforçadas pela questão territorial.

Sem dúvida, o esboço de proposta aqui rascunhado carece de detalhamentos e muito debate para se transformar em proposta concreta. Carece também de cuidados, pois haveria uma forte tendência a se repetir, nos níveis menores, os excessos remuneratórios que já existem nos atuais três níveis de governantes eleitos. Esse risco torna-se mais evidente ao se observar a recente proliferação, nos vários parlamentos, seguindo o exemplo federal, das chamadas “emendas *cash back*”, eufemisticamente denominadas “emendas pix” ou “de relator”.

Por outro lado, se nos vários países citados há, proporcionalmente à quantidade de habitantes e ao território, um número muito maior de unidades governativas e de representantes eleitos – o que certamente empodera os habitantes e aproxima os eleitos dos eleitores e vice-versa –, fica evidente que existem meios de se democratizar as decisões sem ampliar o desperdício do dinheiro dos impostos pagos pelos cidadãos. Muito pelo contrário, tornando a gestão local mais eficiente e eficaz.

# A IMPORTÂNCIA DO REGIME JURÍDICO ÚNICO PARA A ADVOCACIA PÚBLICA

Eduardo Moureira Gonçalves<sup>1-2</sup>

## INTRODUÇÃO

A velocidade das transformações sociais, políticas e tecnológicas tem encurtado significativamente os ciclos históricos, criando uma ruptura sensível entre a memória institucional do Estado e a compreensão das novas gerações sobre os fundamentos que ainda estruturam — ou deveriam estruturar — a Administração Pública. A análise das chamadas gerações, comumente identificadas como Baby Boomers, Geração X, Millennials (ou Geração Y) e Geração Z, revela não apenas diferenças culturais, mas também alterações profundas

---

<sup>1</sup> Procurador Jurídico da Fundação CASA. Mestre em Direito pela PUC/SP. Especialista em Processo Civil pela USP e em Políticas Públicas e Socioeducação pela UNB. E-mail: emoureira@hotmail.com

<sup>2</sup> O artigo foi pensado, apresentado e escrito antes da decisão do STF na ADI nº 2135 que, por maioria dos votos, considerou regular o processo legislativo sobre a EC nº 19/1998 afastando assim a obrigatoriedade do regime jurídico único.

no modo como cada grupo concebe o papel do Estado, o sentido da função pública e o valor das garantias institucionais. Como destaca a UOL (2024), tais gerações não se diferenciam apenas pela idade, mas pela forma como cada uma vivencia a velocidade da informação, as estruturas de autoridade e as expectativas de futuro.

Os servidores públicos mais jovens, especialmente aqueles das gerações Y e Z, formaram-se profissionalmente em um contexto de reformas neoliberais, desestruturação das carreiras e normalização da precariedade institucional. Muitos desconhecem, por ausência de formação histórica sólida, os pilares que sustentaram o serviço público durante a transição democrática brasileira. Tal desconhecimento compromete a apropriação crítica do presente e reduz a capacidade de resistência institucional diante de projetos de flexibilização funcional que comprometem a legalidade, a continuidade e a impessoalidade na gestão do Estado. Como salienta Osório (2016, p. 275)

a Advocacia Pública não pode ser reduzida a instrumento de legitimação automática da vontade do governante; seu compromisso é com a legalidade e com a racionalidade do Estado

É precisamente nesse ponto que se torna necessário o resgate histórico das conquistas constitucionais de 1988, especialmente no que diz respeito ao regime jurídico único dos servidores públicos e à função estratégica da Advocacia Pública. O artigo 39 da Constituição Federal (CF), reforçado pelo artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituiu um modelo de estabilidade e uniformidade funcional como mecanismo de proteção institucional do Estado, não como prerrogativa de classe. Ocorre que a Emenda Constitucional n.º 19/1998, sob o argumento da modernização gerencial, desfigurou esse modelo, permitindo a coexistência de regimes distintos e, na prática, autorizando a fragmentação das garantias (Di Pietro, 2020). A posterior liminar concedida na ADI 2135, embora tenha suspenso os efeitos da reforma, não restaurou

integralmente a lógica original, criando um ambiente de insegurança normativa que perdura até hoje.

Nesse cenário de ruptura intergeracional e normativo-institucional, este artigo propõe-se a revisitar a importância do regime jurídico único para a Advocacia Pública, compreendida como função essencial à justiça, voltada ao controle preventivo da legalidade e à representação jurídica do Estado em juízo. Parte-se do pressuposto de que a estabilidade funcional dos advogados públicos constitui elemento estruturante da sua atuação técnica, impessoal e contínua — especialmente diante das demandas complexas que envolvem o assessoramento de políticas públicas e a defesa do interesse público em face de interesses políticos transitórios. A ausência de um regime coeso, unificado e funcionalmente garantido enfraquece a capacidade do Estado de operar sob os princípios constitucionais de legalidade, moralidade e eficiência.

Do ponto de vista metodológico, adota-se abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, orientada por uma análise histórico-institucional do regime jurídico dos servidores públicos e da função da Advocacia Pública. Serão utilizadas fontes normativas (Constituição Federal, EC n.º 19/1998, ADI 2135, PEC 82/2007), doutrinárias (Di Pietro, 2020; Osório, 2016; Martins Júnior, 2021) e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de reconstruir os fundamentos constitucionais do modelo jurídico-funcional brasileiro. A exposição será organizada em blocos temáticos, articulando fundamentos normativos, análise crítica e reflexão institucional, com atenção especial à necessidade de reposicionar as novas gerações diante do significado e da relevância da Advocacia Pública como função de Estado e instrumento de defesa da democracia constitucional.

## ESTABILIDADE E BUROCRACIA PROFISSIONAL: UMA PERSPECTIVA WEBERIANA

A compreensão da estabilidade funcional no serviço público, especialmente no caso da Advocacia Pública, exige que se retome a concepção clássica de burocracia desenvolvida por Max Weber. Longe da visão pejorativa frequentemente atribuída ao termo, a burocracia, no modelo weberiano, representa a racionalização da autoridade e da administração estatal por meio de critérios objetivos, técnicos e impessoais. É nesse sentido que a estabilidade aparece como instrumento central da racionalidade legal: ela garante previsibilidade, neutralidade decisória e continuidade das funções públicas, blindando a estrutura estatal contra usos personalistas ou oportunistas da máquina administrativa.

Weber não via a burocracia apenas como aparato técnico, mas como um modelo de dominação legítima sustentado pela crença na legalidade das normas e na competência dos agentes públicos. Para ele, a formalidade e a estabilidade não eram entraves à eficiência, mas garantias contra o arbítrio e o favoritismo (Weber, 1994). Martins Júnior (2021), ao resgatar esse fundamento, argumenta que a profissionalização do serviço público está diretamente ligada à sua proteção contra interferências externas, principalmente de natureza política, o que reforça a indispensabilidade de vínculos estáveis para o desempenho técnico das funções estatais.

No Estado Democrático de Direito, a figura do servidor público estável adquire ainda maior relevância. Ao contrário do agente político, cuja permanência na estrutura estatal está condicionada ao sufrágio e aos humores da conjuntura, o servidor investido por concurso e protegido por regras funcionais claras representa o compromisso do Estado com a legalidade, a impessoalidade e a permanência institucional. Como adverte Martins Júnior (2021, p. 134)

a estabilidade no serviço público não é uma garantia voltada ao indivíduo, mas à própria Administração, que necessita de quadros funcionais profissionais e protegidos contra pressões de natureza política ou pessoal

Essa estabilidade, no entanto, só é possível dentro de um regime jurídico bem definido, que estabeleça parâmetros objetivos para ingresso, permanência, responsabilização e desligamento do servidor. O regime jurídico único, nesse contexto, surge como mecanismo de padronização e proteção, assegurando que a Administração Pública opere sob regras claras e previsíveis, afastando improvisações e casuísmos.

De acordo com Di Pietro (2020), a fragmentação dos regimes de pessoal compromete a uniformidade institucional e acentua desigualdades entre servidores que desempenham funções semelhantes, além de comprometer a eficácia das políticas públicas.

No caso da Advocacia Pública, a relação entre estabilidade e profissionalismo técnico é ainda mais evidente. Trata-se de uma carreira que exige independência para assessorar juridicamente os gestores públicos, muitas vezes em situações em que a resposta técnica contraria interesses políticos imediatos. O advogado público, ao se pronunciar pela ilegalidade de determinado ato administrativo ou ao orientar pela não adoção de determinada medida, frequentemente atua como contrapeso institucional, exercendo um papel de freio legal diante das pulsões decisórias do poder. Nesse papel, não pode estar sujeito a retaliações ou pressões que comprometam sua independência.

Autores como Osório (2016) e Guerzoni Filho (2001) também ressaltam que a proteção funcional é condição essencial para o exercício ético da função jurídica do Estado. A ausência de estabilidade gera ambientes de insegurança e incerteza, nos quais o advogado público se vê submetido a dilemas éticos entre o dever legal e a vontade política. Ao defender a atuação técnica dos procuradores públicos,

esses autores reforçam a ideia de que o profissional do Direito, ao atuar em nome do Estado, não pode ser tratado como servidor descartável ou subordinado à conveniência política.

A ausência de estabilidade funcional — ou sua fragilização por meio de regimes híbridos, vínculos precários ou dependência política — mina as condições para que essa função seja exercida com isenção e segurança. Um corpo jurídico instável tende à omissão, à conivência ou à subordinação automática às vontades políticas, comprometendo não apenas a qualidade da gestão pública, mas a legalidade dos atos estatais como um todo. É nesse ponto que a ideia de burocracia profissional, no sentido weberiano, encontra seu ponto de interseção com a defesa do regime jurídico único: ambos exigem estruturas institucionais que garantam a atuação técnica, contínua e protegida dos servidores públicos.

Nesse modelo, a estabilidade não é fim em si mesma, mas meio de garantir uma administração republicana e comprometida com o interesse público. Como observa Di Pietro (2020)

a função jurídica do Estado não pode estar submetida às conjunturas políticas ou à fragilidade de vínculos contratuais; exige institucionalidade sólida e servidores tecnicamente preparados e protegidos em sua atuação

Assim, a defesa do regime jurídico único, especialmente no âmbito da Advocacia Pública, deve ser compreendida como elemento estrutural da boa administração, e não como um simples instrumento de regulação de vínculos funcionais. A estabilidade é o alicerce de um Estado racional, técnico e duradouro — e sua ausência, ou substituição por modelos gerenciais instáveis, tende a fragilizar não apenas a carreira do advogado público, mas o próprio tecido institucional do Estado brasileiro.

## A ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO DE EQUILÍBRIO E CONTROLE

Entre as múltiplas engrenagens que compõem o complexo aparelho estatal, a Advocacia Pública ocupa lugar sensível e estratégico. Longe de se limitar à representação judicial do ente federado, sua atuação se estende ao assessoramento jurídico e ao controle preventivo da legalidade administrativa, exercendo função que, embora silenciosa aos olhos da sociedade, é indispensável à manutenção do próprio Estado de Direito. A Advocacia Pública é, por definição constitucional, função essencial à Justiça — o que pressupõe atuação técnica, imparcial e institucionalmente protegida contrapressões externas.

Essa centralidade decorre, em grande medida, da natureza das atribuições confiadas aos advogados públicos. Ao oferecer pareceres, orientações e análises jurídicas que moldam as decisões administrativas, esses profissionais atuam como instância de contenção da vontade política, sem que isso represente bloqueio à governabilidade. Trata-se de garantir que o exercício do poder se dê dentro dos limites da legalidade, prevenindo a prática de atos arbitrários, inconstitucionais ou desprovidos de fundamento jurídico adequado. É nesse ponto que a Advocacia Pública atua como verdadeiro mecanismo interno de equilíbrio e controle.

Ao contrário de funções como o controle externo exercido pelos tribunais de contas ou o controle judicial propriamente dito, o controle promovido pela Advocacia Pública ocorre *ex ante*, isto é, antes da consumação do ato administrativo. Essa peculiaridade confere à instituição um caráter preventivo e pedagógico, voltado à correção de rumos e à racionalização da atuação estatal.

Nas palavras de Osório (2016, p. 274)

a Advocacia Pública é chamada a exercer um controle da juridicidade das políticas públicas, sendo, muitas vezes, o último bastião da legalidade dentro da Administração

Tal função, no entanto, exige independência técnica e estabilidade institucional — condições que não podem ser atendidas por um modelo fragmentado e funcionalmente precário.

Autoras como Di Pietro (2020) também apontam que a atuação do advogado público não deve ser confundida com submissão institucional ao chefe do Executivo. Pelo contrário, sua função é eminentemente técnica e voltada à garantia da juridicidade dos atos administrativos, sendo indispensável que ela ocorra dentro de uma estrutura que assegure autonomia funcional. Essa autonomia, entretanto, só se sustenta na prática se houver proteção legal contra exonerações arbitrárias, deslocamentos injustificados ou qualquer forma de retaliação.

O enfraquecimento da Advocacia Pública, por meio da adoção de vínculos funcionais instáveis ou da instrumentalização política de seus órgãos, compromete não apenas a qualidade das decisões administrativas, mas a própria legitimidade da gestão pública. Em contextos de crise, como em momentos de transição de governo ou em situações de emergência institucional, a presença de uma advocacia pública forte, estável e tecnicamente qualificada constitui um fator de segurança jurídica e estabilidade democrática. Não por acaso, as funções essenciais à justiça foram alocadas pela Constituição de 1988 em posição de destaque, como pilares institucionais de sustentação do Estado.

Além disso, a doutrina contemporânea reconhece que a Advocacia Pública exerce, ainda que de modo implícito, uma função de conformação jurídica das políticas públicas. Segundo Martins Júnior (2021), o parecer jurídico não deve ser lido apenas como ato acessório da decisão administrativa, mas como manifestação técnica que condiciona e orienta juridicamente o conteúdo da ação estatal. Por isso, a atuação jurídica precisa estar protegida da lógica de curto prazo que frequentemente domina a gestão pública.

No entanto, a ausência de um regime jurídico uniforme — que assegure garantias mínimas de estabilidade, prerrogativas técnicas e independência funcional — impede que a Advocacia Pública exerça plenamente esse papel. O cenário brasileiro atual é marcado por uma profunda desigualdade entre as estruturas das advocacias públicas federal, estaduais e municipais, com disparidades acentuadas em termos de organização, remuneração, prerrogativas e condições de trabalho. Como destaca Di Pietro (2020)

a fragmentação institucional das advocacias públicas compromete sua capacidade de atuação coordenada e sua efetividade como função de controle da legalidade

Em última análise, o advogado público atua como ponte entre a vontade administrativa e a ordem jurídica. Sua função não é criar políticas públicas, mas assegurar que as políticas formuladas respeitem os parâmetros constitucionais e legais. É um papel técnico, mas também profundamente político — no melhor sentido do termo: político enquanto compromisso com a preservação das instituições, da legalidade e da racionalidade administrativa. Para que esse papel seja cumprido com eficiência, o mínimo que se exige é um regime jurídico sólido, que garanta ao advogado público estabilidade, autonomia técnica e proteção institucional.

## **CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME JURÍDICO ÚNICO: UMA PROMESSA ADIADA**

A Constituição Federal de 1988 representou um marco de reconstrução institucional no Brasil, inaugurando um novo modelo de Estado alicerçado na dignidade da pessoa humana, na separação de poderes e na submissão da Administração Pública aos princípios constitucionais. Neste novo desenho jurídico-institucional, o

servidor público deixou de ser mero executor de ordens para assumir o papel de agente técnico e permanente do Estado, a quem se confia a continuidade dos serviços públicos, independentemente das alterações de poder. A estabilidade funcional, nesse contexto, foi alçada à condição de instrumento constitucional de preservação da legalidade, da impessoalidade e da eficiência na Administração Pública.

Foi nesse espírito que se instituiu, no caput do artigo 39 da CF, a exigência de um regime jurídico único para os servidores civis da administração direta, autárquica e fundacional, em cada ente federativo. A norma não apenas reconheceu a centralidade do servidor público na engrenagem estatal, como procurou uniformizar os vínculos funcionais, assegurando-lhes direitos e deveres regulados de forma sistemática, racional e coesa. O artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por sua vez, estabeleceu o prazo de dezoito meses para que os entes federativos promovessem a devida regulamentação. A intenção do constituinte era inequívoca: romper com o clientelismo e a instabilidade que historicamente marcaram as relações entre Estado e servidor (Guerzoni Filho, 2001).

Contudo, a promessa de uniformização não se realizou. Ao contrário do comando constitucional, diversos entes federativos mantiveram vínculos celetistas, especialmente nos níveis municipal e estadual, muitas vezes por conveniência política ou por ausência de estrutura institucional adequada. A heterogeneidade funcional persistiu, criando disparidades no trato dos servidores e promovendo insegurança jurídica. A Advocacia Pública, nesse cenário, também sofreu os efeitos dessa omissão normativa, mantendo-se à margem de uma política nacional de valorização e estruturação institucional.

Dez anos após a promulgação da Constituição, a edição da Emenda Constitucional n.º 19/1998 marcou uma inflexão significativa no regime funcional. Sob o pretexto de implementar a chamada “administração gerencial”, flexibilizou-se o regime jurídico único e abriu-se a possibilidade de coexistência de múltiplos regimes

dentro de um mesmo ente federativo. A modificação do artigo 39 da Constituição permitiu que os servidores públicos pudessem ser regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a depender do interesse do gestor. Embora a medida tenha sido apresentada como inovação modernizadora, resultou, na prática, na fragilização das garantias funcionais, permitindo contratações menos rígidas e mais suscetíveis a pressões políticas.

A crítica doutrinária à EC n.º 19/1998 foi ampla. Di Pietro (2020) aponta que a alteração constitucional promoveu um desmonte institucional travestido de reforma, ao permitir que servidores com funções similares fossem regidos por regimes distintos, o que compromete não apenas a isonomia, mas a própria lógica do serviço público. Para a autora, a perda de coesão funcional compromete a atuação técnica do Estado e abre caminho para o uso político da máquina pública, com prejuízos diretos à estabilidade das políticas públicas.

A Advocacia Pública, por sua vinculação direta ao chefe do Poder Executivo, mostrou-se particularmente vulnerável a esse novo modelo. A ausência de garantias mínimas, combinada à multiplicidade de regimes, abriu margem para interferências que comprometem a independência técnica da função.

Como bem observa Bandeira de Mello (2016)

a flexibilização do regime jurídico dos servidores foi uma operação de desmonte institucional disfarçada de reforma administrativa, voltada à eliminação das amarras que impediam a administração de agir com discricionariedade política sobre seus quadros funcionais

O Supremo Tribunal Federal, diante da instabilidade provocada pela nova redação do artigo 39, foi instado a se manifestar por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2135. Em decisão liminar, ainda pendente de julgamento de mérito, suspendeu os efeitos da EC 19/1998 no que tange ao referido artigo, restabelecendo,

ao menos formalmente, a obrigatoriedade do regime jurídico único. Essa suspensão, embora tenha evitado o aprofundamento da fragmentação normativa, não foi suficiente para reverter os danos já instalados — tampouco impediu a permanência de vínculos precários em diversas esferas da administração pública.

A omissão na regulamentação plena do regime jurídico único, somada à fragilidade institucional da Advocacia Pública em muitos entes federativos, comprometeu o projeto constitucional de profissionalização e autonomia técnica dos servidores públicos. A promessa de 1988, construída com base nos ideais de impessoalidade, estabilidade e racionalidade administrativa, permanece, em grande medida, como um projeto inconcluso. E, no caso específico da Advocacia Pública, esse atraso representa não apenas uma falha normativa, mas um obstáculo à construção de uma função pública efetivamente comprometida com a legalidade, a moralidade e a defesa do interesse público.

## **REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998 E A ADI 2135: DA DESFIGURAÇÃO À SUSPENSÃO**

A Emenda Constitucional n.º 19, promulgada em 1998, representou a mais profunda tentativa de reestruturação da Administração Pública desde a promulgação da Constituição de 1988. Inspirada nos princípios da chamada “nova gestão pública”, e sob forte influência das reformas administrativas promovidas em outros países durante os anos 1990, a EC 19 propôs um redesenho da estrutura estatal baseado em critérios de eficiência, economicidade e flexibilidade gerencial.

No entanto, sob o discurso da modernização, promoveu alterações que comprometeram o núcleo protetivo do serviço público, esvaziando garantias constitucionais essenciais, entre elas, o regime jurídico único.

A alteração do caput do artigo 39 da Constituição autorizou a coexistência de regimes estatutário e celetista no âmbito da mesma pessoa jurídica de direito público, rompendo com o projeto original do constituinte, que visava uniformidade institucional. Na prática, a modificação permitiu aos gestores a contratação de servidores com menor proteção legal, gerando um ambiente de instabilidade jurídica e funcional.

Como reconhece Di Pietro (2020), essa flexibilização foi disfarçada de modernização, mas teve como efeito a corrosão da ideia de serviço público como carreira de Estado. A autora adverte que o novo modelo abriu brechas para o favorecimento político e para a fragmentação administrativa, comprometendo a atuação técnica dos órgãos públicos.

No campo da Advocacia Pública, os efeitos da EC 19/1998 foram imediatos. Diversos entes federativos passaram a admitir advogados públicos sob regime celetista ou a terceirizar funções típicas da carreira jurídica estatal, enfraquecendo a institucionalidade da função e comprometendo sua autonomia técnica. A insegurança jurídica instaurada não apenas dificultou o planejamento de recursos humanos nas Procuradorias, como também fragilizou o papel do advogado público como agente de controle preventivo da legalidade. Como pontua Di Pietro (2020)

a ruptura com o regime jurídico único agravou as desigualdades institucionais entre as esferas federativas, criando carreiras de primeira e segunda classe dentro da própria estrutura da Advocacia Pública

A crítica doutrinária à reforma administrativa também aparece nas obras de Martins Júnior (2021), que considera a EC 19 uma inflexão perigosa no projeto republicano de profissionalização do serviço público. Segundo ele, a possibilidade de múltiplos regimes dentro de um mesmo ente favorece a adoção de critérios subjetivos

e políticos para contratação e demissão, fragilizando o princípio da impessoalidade e gerando insegurança tanto para os servidores quanto para a Administração.

Diante da amplitude e da profundidade das alterações promovidas pela reforma administrativa, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil ajuizou, ainda em 1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2135, questionando a tramitação da EC 19 por suposta ofensa ao devido processo legislativo. O argumento central da ADI consistia na ausência de votação em dois turnos no Senado Federal, o que violaria os requisitos formais do processo de emenda constitucional estabelecidos no artigo 60 da Constituição. Embora a discussão de mérito ainda esteja pendente de julgamento definitivo, o Supremo Tribunal Federal, por meio do então relator ministro Nelson Jobim, concedeu medida cautelar suspendendo a eficácia da nova redação do artigo 39.

A decisão liminar proferida na ADI 2135 teve efeitos significativos. Ao suspender a aplicação da EC 19 no ponto que flexibilizava o regime jurídico único, restabeleceu, em tese, a redação original da Constituição de 1988. No entanto, como a decisão se deu em caráter provisório e sem julgamento definitivo, o cenário de incerteza permaneceu. Muitos entes federativos seguiram praticando atos administrativos com base na redação suspensa, gerando um quadro de dubiedade normativa que comprometeu a coerência do sistema e criou interpretações divergentes nos tribunais e tribunais de contas.

Como observa Martins Júnior (2021, p. 141)

a indefinição quanto à obrigatoriedade do regime jurídico único fragiliza o núcleo institucional da Administração Pública e subverte a lógica da isonomia entre os servidores públicos que ocupam funções equivalentes

No caso da Advocacia Pública, essa indefinição impediu o avanço de propostas estruturantes, como a uniformização das

prerrogativas funcionais e a criação de uma carreira nacional integrada. Com isso, consolidou-se um cenário de fragmentação, no qual a mesma função pública pode estar submetida a regimes jurídicos e condições institucionais profundamente distintos, a depender do ente federativo de lotação.

A EC 19/1998, ao flexibilizar o vínculo funcional entre o Estado e seus servidores, reverteu parte substancial das conquistas obtidas em 1988 e fragilizou os pilares que sustentam o serviço público profissional, impessoal e técnico. A liminar na ADI 2135, embora tenha atenuado os efeitos imediatos da emenda, não foi suficiente para recompor a estabilidade institucional. No vácuo normativo deixado pela suspensão da nova redação do artigo 39, a Advocacia Pública permaneceu à margem de uma política nacional estruturada, sujeita à precarização, à politização e à descontinuidade funcional.

## **A FRAGMENTAÇÃO JURÍDICO-FUNCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA NO SÉCULO XXI**

O início do século XXI foi marcado, no campo da Administração Pública brasileira, pela intensificação das assimetrias estruturais entre os entes federativos. A ausência de uma política nacional coordenada para as funções essenciais à Justiça contribuiu para a consolidação de um cenário institucional profundamente desigual, no qual a Advocacia Pública se viu submetida a condições jurídicas e funcionais díspares, quando não precárias. A heterogeneidade entre os regimes de vinculação, as formas de ingresso e as garantias institucionais contribuiu para a fragmentação do papel da Advocacia Pública como função de Estado, comprometendo sua identidade institucional e sua efetividade.

Em muitos municípios e estados, a inexistência de uma carreira estruturada, a contratação de advogados comissionados ou

terceirizados, bem como o uso de vínculos celetistas ou híbridos, resultaram em um mosaico de formatos que divergem do modelo constitucional de impessoalidade, continuidade e profissionalismo técnico. Essa prática, como observa Martins Júnior (2021), compromete diretamente o princípio da isonomia, pois servidores que exercem funções semelhantes passam a ter tratamentos funcionais distintos, com impactos concretos na sua atuação jurídica e estabilidade profissional.

A atuação de advogados públicos em condições funcionais instáveis, ainda que comprometida com o interesse público, ocorre frequentemente sob insegurança institucional, o que limita sua autonomia decisória e favorece a submissão aos interesses da chefia política. Como adverte Osório (2016), a fragilidade do vínculo funcional tende a reduzir o espaço para o exercício técnico da advocacia pública, convertendo o advogado público em mero homologador de decisões administrativas — e não em agente crítico do controle da legalidade.

Além da precarização funcional, a fragmentação institucional também se evidencia na ausência de parâmetros normativos mínimos para a organização das Procuradorias. Enquanto a Advocacia-Geral da União e algumas procuradorias estaduais contam com estruturas orgânicas consolidadas, concursos públicos regulares e garantias funcionais, outras sequer dispõem de lei orgânica própria. Esse contraste, conforme destaca Di Pietro (2020), compromete a uniformidade das interpretações jurídicas, dificulta a articulação das políticas públicas e enfraquece a capacidade estatal de defesa jurídica institucionalizada.

Essa assimetria gera também uma perda de legitimidade institucional. Um Estado que apresenta incoerência interna na defesa de seus próprios atos — por meio de estruturas jurídicas desiguais, descoordenadas ou vulneráveis — transmite à sociedade uma imagem de fragilidade e improviso, comprometendo sua credibilidade.

A percepção de desorganização prejudica, inclusive, a confiança do Judiciário nas posições técnicas apresentadas pelos entes públicos, o que acarreta maior litigiosidade e menor eficácia administrativa.

A doutrina especializada tem enfatizado que a função jurídica do Estado exige estabilidade, previsibilidade e compromisso institucional. Quando o advogado público atua sem garantias, sua função se aproxima mais de um assessor político do que de um agente institucional do Estado.

Guerzoni Filho (2001) alerta que a existência de múltiplos regimes jurídicos para funções semelhantes corrói o próprio conceito de carreira pública e dificulta a profissionalização da máquina administrativa.

É nesse contexto que o regime jurídico único surge não apenas como um instrumento de uniformização normativa, mas como mecanismo de valorização institucional da Advocacia Pública. Sua implementação permitiria a fixação de critérios nacionais mínimos para ingresso, progressão, prerrogativas e deveres, promovendo isonomia entre profissionais que exercem funções semelhantes em diferentes entes federativos. Trata-se, portanto, de uma demanda estrutural para a racionalização e profissionalização do Estado, e não de uma simples reivindicação corporativa.

A fragmentação jurídico-funcional da Advocacia Pública, portanto, não pode ser compreendida como expressão legítima da autonomia federativa, mas como reflexo da omissão legislativa e da ausência de uma política pública nacional de valorização da função. Em nome da economia e da eficiência, tolerou-se a precarização da estrutura jurídica estatal, enfraquecendo justamente a instituição responsável por assegurar a legalidade dos atos administrativos e a defesa dos interesses públicos em juízo.

## A RELEVÂNCIA INSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE PARA OS ADVOGADOS PÚBLICOS

A estabilidade funcional dos advogados públicos não deve ser compreendida como privilégio corporativo, mas como prerrogativa institucional indispensável à atuação técnica, impessoal e independente daqueles que exercem funções jurídicas estratégicas no interior da Administração Pública. Ao contrário do senso comum, que frequentemente associa estabilidade à ineficiência, o que se observa na prática é que sua ausência fragiliza a qualidade da gestão pública, reduz a segurança jurídica e compromete a própria legalidade dos atos administrativos.

A Advocacia Pública lida cotidianamente com demandas de alta complexidade jurídica, envolvendo contratos públicos, responsabilização estatal, políticas públicas estruturantes, ações judiciais bilionárias e interpretações normativas de impacto sistêmico. Para cumprir esse papel com responsabilidade e compromisso com o interesse público, é necessário que o advogado público esteja protegido contra pressões políticas, retaliações administrativas e exonerações arbitrárias. Em outras palavras, é necessário que ele atue com respaldo institucional — e a estabilidade é o principal alicerce dessa proteção.

A ausência dessa garantia compromete a função orientadora da Advocacia Pública. Em vez de servir como filtro jurídico prévio à tomada de decisões administrativas, o advogado público pode se ver compelido a conformar seus pareceres às expectativas da autoridade nomeante, sob pena de perda do cargo ou deslocamento funcional. O resultado é a corrosão do controle interno da legalidade, com efeitos diretos sobre a transparência, a economicidade e a moralidade da gestão pública.

Como adverte Martins Júnior (2021, p. 135)

a estabilidade do servidor público não é instituto voltado à segurança do indivíduo, mas à estabilidade institucional da função pública que ele exerce

No caso da Advocacia Pública, essa estabilidade é ainda mais sensível, pois se relaciona diretamente com a atuação jurídica do Estado em juízo e com a legalidade dos atos administrativos que estruturam a administração como um todo. Di Pietro (2020), ao tratar do tema, ressalta que a atuação dos advogados públicos exige independência funcional respaldada por garantias legais e institucionais, sob pena de transformação da carreira em mero instrumento burocrático de legitimação do poder.

É relevante lembrar que a estabilidade, conforme prevista no artigo 41 da Constituição Federal, não é absoluta. O servidor estável pode ser demitido por meio de processo administrativo disciplinar ou sentença judicial transitada em julgado. A diferença está na exigência de motivação, contraditório e ampla defesa, elementos que tornam a exoneração um ato fundamentado e não meramente discricionário.

Assim, longe de impedir a responsabilização por desvios ou ineficiências, a estabilidade impõe à Administração o dever de agir com transparência e fundamentação jurídica. Nesse sentido, Guerzoni Filho (2001) defende que a estabilidade, ao condicionar o desligamento do servidor a um devido processo legal, reforça a profissionalização do serviço público e o protege da instrumentalização política.

No contexto da Advocacia Pública, essa proteção é essencial para garantir que a função seja exercida com liberdade técnica e consciência jurídica, e não com submissão ao interesse político. Como aponta Osório (2016, p. 276)

a advocacia pública eficiente não é aquela que diz ‘sim’ ao gestor, mas aquela que orienta com base na Constituição, mesmo que isso signifique contrariar vontades políticas momentâneas

A função jurídica estatal não pode se submeter à lógica das conveniências de ocasião, sob pena de abdicar de sua missão institucional de controle e orientação técnica.

A estabilidade também contribui para a formação de uma cultura institucional sólida. A rotatividade excessiva, comum em ambientes instáveis ou de vínculos precários, impede o acúmulo de conhecimento técnico, dificulta a profissionalização e compromete a memória organizacional das Procuradorias.

Já a presença de quadros permanentes, selecionados por concurso público e protegidos por um regime jurídico estável, favorece o desenvolvimento de práticas técnicas qualificadas, orientadas por princípios de continuidade administrativa, legalidade e controle de riscos. Nesse sentido, Martins Júnior (2021) salienta que a institucionalização da carreira, associada à estabilidade, é o que viabiliza o amadurecimento técnico das instituições jurídicas do Estado.

Por tudo isso, a defesa do regime jurídico único, que assegure a estabilidade dos advogados públicos nos diferentes níveis federativos, é, antes de tudo, uma defesa da qualidade do serviço público e da legalidade das ações estatais. A ausência dessa estabilidade enfraquece a função jurídica do Estado, sujeita o advogado público à lógica da conveniência política e, em última instância, compromete a própria democracia.

## **IMPACTOS DA INSEGURANÇA JURÍDICA NA EFICIÊNCIA E NA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA**

A ausência de um regime jurídico uniforme e estável para os membros da Advocacia Pública projeta efeitos que vão além da precarização individual do vínculo funcional. Trata-se de um problema estrutural que afeta diretamente a eficiência da Administração Pública e compromete, de maneira grave, a legalidade dos atos

administrativos, especialmente no que diz respeito à formulação e execução de políticas públicas. Quando não há clareza normativa sobre os parâmetros que regem a função pública, todo o aparato estatal opera sob o risco da improvisação e da inconsistência técnica.

A fragmentação normativa e a incerteza quanto à aplicação do regime jurídico único — aprofundadas pela indefinição gerada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 e pela suspensão de seus efeitos na ADI 2135 — criaram um ambiente institucional de instabilidade. Em muitos entes federativos, a ausência de parâmetros mínimos para a estruturação das Procuradorias gerou realidades assimétricas, marcadas pela contratação precária de advogados, pela carência de planos de carreira, pela sobrecarga de funções e pela subordinação direta a interesses políticos. Di Pietro (2020) observa que essas práticas comprometem a autonomia técnica e contribuem para o esvaziamento da função jurídica do Estado.

Esse cenário fragmentado afeta diretamente o princípio da eficiência, que, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, deve orientar a Administração Pública em todas as suas esferas. Eficiência não se resume a resultados numéricos, metas de desempenho ou agilidade procedimental: ela pressupõe regularidade institucional, previsibilidade normativa, continuidade funcional e integridade técnica. Sem servidores públicos protegidos por um regime jurídico estável, não há como assegurar um ambiente administrativo propício ao planejamento de médio e longo prazo.

Além disso, a insegurança jurídica decorrente da multiplicidade de regimes afeta a uniformidade da atuação jurídica do Estado. A diversidade de vínculos e prerrogativas entre advogados públicos que exercem funções idênticas em diferentes esferas da Federação gera interpretações divergentes, decisões administrativas inconsistentes e condutas processuais assimétricas.

O resultado é a perda de credibilidade institucional do Estado em juízo e o aumento da litigiosidade, com impactos diretos sobre

os cofres públicos. Como enfatiza Martins Júnior (2021), a fragmentação institucional compromete a previsibilidade do direito público, o que reduz a confiança dos cidadãos e das empresas nos atos administrativos.

Do ponto de vista da legalidade, o impacto da insegurança jurídica é ainda mais preocupante. A Advocacia Pública, ao atuar como instância preventiva de controle dos atos administrativos, exerce papel fundamental na preservação da juridicidade estatal. Quando enfraquecida, seja por vínculos precários, seja por instabilidade normativa, essa função de contenção se esvazia, permitindo que atos administrativos sejam produzidos sem o devido respaldo técnico-jurídico. Em última análise, compromete-se a legalidade da Administração, abrindo espaço para a prática de atos inconstitucionais, ilegais ou mesmo lesivos ao patrimônio público.

Como observa Di Pietro (2020)

a falta de uniformidade institucional entre as diferentes advocacias públicas compromete a segurança jurídica das decisões estatais e dificulta a consolidação de uma jurisprudência administrativa estável

Quando o próprio Estado não possui coerência em sua atuação jurídica, transmite à sociedade — e ao Poder Judiciário — uma imagem de desorganização e fragilidade institucional, o que afeta negativamente sua capacidade de formulação de políticas públicas e de defesa de seus próprios atos.

A relação entre segurança jurídica e eficiência administrativa é, portanto, indissociável. Um corpo jurídico fragmentado, instável e vulnerável à política não tem condições de exercer a contento as funções de assessoramento, consultoria e representação judicial do Estado.

É preciso reconhecer que a valorização da Advocacia Pública — por meio da adoção de um regime jurídico único, estável e racional

— não atende apenas aos interesses dos seus membros, mas responde a uma exigência constitucional de estruturação da Administração Pública como função de Estado, e não como extensão circunstancial do poder político.

Como aponta Osório (2016), a efetividade da Administração Pública depende da institucionalização de carreiras jurídicas sólidas, dotadas de autonomia e estabilidade, capazes de promover decisões técnicas fundadas em parâmetros legais e constitucionais. A ausência dessas garantias, por sua vez, conduz à banalização da ilegalidade administrativa e à erosão da confiança no próprio Estado.

A eficiência administrativa, em sua dimensão mais profunda, exige instituições jurídicas sólidas, técnicas e protegidas contra o uso arbitrário da autoridade. E é exatamente nesse ponto que a estabilidade do advogado público, ancorada em um regime jurídico uniforme, cumpre papel estratégico na construção de uma gestão pública legal, transparente e comprometida com o interesse público.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O regime jurídico único, tal como concebido pela Constituição de 1988, foi expressão de um projeto institucional de longo alcance: consolidar um serviço público profissional, impessoal e dotado de garantias suficientes para atuar com continuidade e integridade, independentemente dos ciclos políticos.

No entanto, esse projeto, especialmente no que se refere à Advocacia Pública, permanece inconcluso. As reformas do final dos anos 1990, inspiradas por um ideário gerencial que privilegiou a flexibilidade em detrimento da estabilidade, somadas à omissão de diversos entes federativos em estruturar adequadamente suas carreiras jurídicas, resultaram na fragmentação do modelo e no enfraquecimento da função institucional do advogado público.

Ao longo deste trabalho, demonstrou-se que a ausência de um regime jurídico estável e uniforme compromete não apenas os direitos individuais dos advogados públicos, mas, sobretudo, a função que exercem em defesa do Estado e da legalidade administrativa.

A estabilidade funcional, longe de ser um entrave à eficiência, é o que permite ao advogado público atuar com isenção e responsabilidade, oferecendo pareceres técnicos mesmo quando estes se chocam com interesses políticos imediatos. Sem essa proteção, a atuação jurídica do Estado perde consistência, previsibilidade e autoridade. Di Pietro (2020) afirma que a estabilidade não é obstáculo à boa gestão, mas condição para a institucionalização das decisões administrativas em bases legais e duradouras.

A Advocacia Pública, como função essencial à justiça, cumpre um papel que vai além da representação judicial do ente público: ela é instância de racionalidade, de controle interno e de orientação legal para a formulação e execução das políticas públicas. Para que essa missão seja cumprida de forma plena, é indispensável a existência de um corpo jurídico tecnicamente preparado, institucionalmente protegido e funcionalmente estável. A defesa do regime jurídico único, nesse contexto, revela-se como condição estrutural da boa administração pública.

A suspensão da redação conferida ao artigo 39 pela EC n.º 19/1998, por meio da liminar na ADI 2135, embora tenha interrompido a erosão normativa promovida pela reforma administrativa, não foi capaz de reverter os efeitos da fragmentação já consolidada. A indefinição jurídica que se seguiu, aliada à ausência de política pública voltada à valorização da Advocacia Pública em âmbito nacional, manteve a função em um estado de vulnerabilidade institucional. Urge, portanto, resgatar o projeto constitucional de 1988, atualizá-lo às exigências do presente e promover sua efetiva implementação.

Como defende Martins Júnior (2021), o fortalecimento da Advocacia Pública exige mais que a reafirmação formal do regime

jurídico único: demanda a criação de estruturas funcionais sólidas, com planos de carreira, garantias técnicas e independência institucional. A reconstrução desse modelo passa necessariamente por um esforço legislativo coordenado, que promova isonomia entre os entes federativos e estabeleça bases comuns de atuação jurídica estatal. Sem isso, a função jurídica continuará fragmentada e vulnerável, comprometendo sua capacidade de controle e orientação.

Nesse sentido, a reconstrução do regime jurídico único deve ser vista como oportunidade de fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Ao estabelecer parâmetros normativos claros, garantir estabilidade e assegurar condições de trabalho dignas e isonômicas, o Estado contribui não apenas para a valorização de seus servidores, mas para a elevação da qualidade da gestão pública e para a consolidação de instituições comprometidas com o interesse coletivo.

Osório (2016) sustenta que a institucionalidade da Advocacia Pública é peça-chave na defesa da República, pois sua missão está diretamente vinculada à legalidade e à contenção de excessos de poder.

O futuro da Advocacia Pública depende, em larga medida, da capacidade institucional do Estado brasileiro de reconhecer a centralidade dessa função e de assegurar-lhe os instrumentos necessários para que atue com técnica, ética e autonomia. Retomar o regime jurídico único não é apenas corrigir uma distorção jurídica: é afirmar, em termos concretos, que a legalidade, a estabilidade e a racionalidade ainda são — e continuarão sendo — pilares da administração pública comprometida com a Constituição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO. **Regime jurídico único e os “celetistas”**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, n. 76, 2016. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/613>. Acesso em: 25 ago 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 25 ago 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2135/DF**. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 25 ago. 1999 (decisão liminar). Diário da Justiça, Brasília, DF, 27 ago. 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=217357>. Acesso em: 25 ago 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Advocacia Pública**. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, n. 2, p. 55–68, 2020. Disponível em: <https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/download/79/116/309>. Acesso em: 25 ago 2024.

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP. **Regime jurídico único**. São Paulo: PUC-SP, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/23/edicao-1/regime-juridico-unico>. Acesso em: 25 ago 2024.

EXAME. **Geração Z, millennials e boomers: em que ano começou cada geração**. Exame, 21 mar. 2024. Disponível em: <https://exame.com/pop/geracao-z-millennials-e-boomers-em-que-ano-comecou-cada-geracao/>. Acesso em: 25 ago 2024.

GUERZONI FILHO, GILBERTO. **Servidores públicos – Regime único**. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <https://www2>.

senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175818/000451499.pdf.  
Acesso em: 25 ago 2024.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Regime jurídico dos agentes públicos.** Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 22, n. 58, p. 129–153, abr./jun. 2021. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj\\_n58\\_10\\_regime%20jur%C3%ADdico%20dos%20agentes%20p%C3%ABlicos\\_2p.pdf](https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n58_10_regime%20jur%C3%ADdico%20dos%20agentes%20p%C3%ABlicos_2p.pdf). Acesso em: 25 ago 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito.** Revista do Ministério Público de Goiás, v. 6, n. 2, p. 271–278, 2016. Disponível em: [https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs\\_6/Artigo3\\_final\\_Layout1.pdf](https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_6/Artigo3_final_Layout1.pdf). Acesso em: 25 ago 2024.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 82, de 2007.** Acrescenta dispositivos à Constituição Federal para dispor sobre a Advocacia Pública como função essencial à Justiça. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83520>. Acesso em: 25 ago 2024.

UOL. **Gerações: por que elas existem e como cada uma pensa.** UOL Notícias, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/06/11/geracoes-por-que-existem-e-como-sao.htm>. Acesso em: 25 ago 2024.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Brasília: UNB, 1994. v. 1.

# O CÍRCULO VICIOSO DOS IMPACTOS DA ATIVIDADE EXTRATIVISTA MINERAL NOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E OS REFLEXOS NO SISTEMA CLIMÁTICO GLOBAL

Gisele Jabur<sup>1</sup>

**Resumo:** A justiça climática constitui um dos principais desafios para a humanidade, principalmente no que concerne aos povos indígenas e tradicionais. Enquanto objetivos se tem como o modelo de desenvolvimento vigente culminou na crise ecológica global e como isso viola os direitos dos povos indígenas. Utilizou-se o método dedutivo e, quanto ao procedimento, a pesquisa bibliográfica e documental. Em decorrência das especificidades do território latino-americano e africano se faz necessário uma reflexão que inclua a sociobiodiversidade.

**Palavras-chave:** Direito Socioambiental; Direitos dos Povos Indígenas; Justiça Climática; Extrativismo Mineral.

---

<sup>1</sup> Advogada, OAB/PR nº: 83.988. Doutoranda em Direito Socioambiental (PPGD/PUCPR). Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE/UFPR). Diplomada em Litígio Estratégico Internacional em Direito dos Povos Indígenas (IIDS/PUCPeru). Pós Graduada em Direito Penal e Criminologia (PPGD/PUCRS). Bacharel em Direito (PUCPR). Advogada: OAB/PR: 83.988. Endereço eletrônico: giselejabur@gmail.com .

**Abstract:** Climate justice represents one of the main challenges for humanity, particularly concerning indigenous and traditional peoples. The objectives include understanding how the current development model has led to the global ecological crisis and how this infringes on the rights of indigenous peoples. The deductive method was employed, and as for the procedure, bibliographic and documentary research was conducted. Due to the specificities of the Latin American and African territories, it is necessary to include sociobiodiversity in the reflection.

**Keywords:** Socio-environmental Law; Indigenous Peoples' Rights; Climate Justice; Mineral Extraction.

## INTRODUÇÃO

A história de colonização da América Latina e África, marcada por latifúndios de monocultura e ciclos de extrativismo mineral, é o resultado das relações de colonialidade impostas que se apropriam dos recursos naturais e dominam os recursos sociais das mais diversas culturas. Este artigo busca analisar a relação do extrativismo mineral em grande escala por empresas de mineração com os povos indígenas e suas implicações socioambientais no que diz respeito ao aquecimento do sistema climático global.

As sociedades hegemônicas são permeadas por práticas e valores que refletem um mito de desenvolvimento entendido como sinônimo de crescimento econômico que está baseado na transformação da natureza, da terra e do trabalho em mercadoria, refletindo a dicotomia entre sociedade e natureza que caracteriza o capitalismo como modelo de desenvolvimento predatório. Considerando que as sociedades não hegemônicas, principalmente no que diz respeito aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, mantêm uma relação de vida intrínseca com a natureza, é reiterada a importância de preservar a sociobiodiversidade ao respeitar os direitos dos povos, ao conter os índices de poluição, contaminação e destruição da biosfera, dentre tantos outros.

Após longas ditaduras militares, grande parte dos países latino-americanos reconhecem em suas constituições os povos enquanto sujeitos de direitos e suas organizações próprias, assim como os direitos difusos e coletivos da natureza. Durante este período de reafirmação democrática latino-americana se tem a ruptura teórica do paradigma assimilacionista e integracionista à nível nacional e internacional. A destruição das sociedades plurais e de suas culturas constituem os ciclos de colonização e as relações de colonialidade que desde o fato colonial vêm sendo redesenhadas e reformuladas sob novas roupagens e novos discursos.

Mesmo com os avanços da normativa expressa de proteção aos direitos coletivos dos povos e da natureza é constatada a crescente flexibilização destes direitos. No contexto latino-americano e africano, porém delimitado ao contexto brasileiro aqui neste presente artigo, se tem a presença de empreendimentos de extrativismo mineral que ameaçam e violam direitos socioambientais, em especial no que concerne aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais.

Enquanto objetivo geral se tem como o modelo de desenvolvimento vigente, sustentado pelo uso de combustíveis fósseis, pela extração intensiva de recursos minerais e pela alteração da utilização do solo com o desflorestamento, culminaram na crise ecológica global e como isso viola os direitos principalmente de povos indígenas. Para isso, os objetivos específicos buscam demonstrar a relação das atividades destinadas ao extrativismo de grande escala por empresas de mineração com os direitos dos povos indígenas, e seus respectivos impactos para com a sociobiodiversidade e no aquecimento do sistema climático global.

Inicialmente é realizado um levantamento bibliográfico através da revisão de literatura sobre o tema, bem como acerca da legislação nacional e internacional e suas respectivas jurisprudências. Enquanto procedimento metodológico se tem o método indutivo, a fim de analisar as partes do fenômeno para então se ter uma visão do

todo. É adotada a pesquisa qualitativa por meio de aportes do Direito Socioambiental com destaque aos direitos dos povos indígenas e para a análise dos dados obtidos é trazido contribuições do pensamento Decolonial.

Uma análise atual da questão do extrativismo em grande escala por empresas de mineração na América Latina e África deve incluir necessariamente uma reflexão sobre o aquecimento do sistema climático global e a proteção da sociobiodiversidade.

## **EXTRATIVISMO MINERAL COLONIAL-MODERNO**

Com o fato colonial da invasão europeia no território que corresponde ao continente das Américas, se deu o processo de colonização dos povos e da natureza (SOUZA FILHO, 2003), e foram intensos os ciclos de extrativismo de grande escala ao longo do tempo. No território que atualmente corresponde ao Brasil os ciclos de extrativismo em grande escala se deram com o Pau Brasil (*Paubrasilia echinata*), ouro, cana de açúcar e café.

Desde a expansão extrativista se tem a destruição dos povos, comunidades, culturas e identidades locais e da natureza. O extrativismo se revela como um fator constitutivo do capitalismo atrelado às relações de colonialidade e, ao longo do tempo, as violações expropriatórias, por despossessão, têm aumentado com uso de extrema violência.

Por meio de guerras, etnocídios e escravagismo é inaugurado junto à Modernidade o projeto de desenvolvimento econômico desenfreado baseado no colonialismo e suas relações de poder, “colonialidade do poder, do saber, do ser e da natureza” (QUIJANO, 2005).

No atual processo de criação de riqueza, a natureza é vista sob uma ótica utilitarista, sendo utilizada como fonte de extração ilimitada de recursos naturais e é o extrativismo a principal razão de ser do sistema capitalista, “a natureza colonial do capitalismo” (ARÁOZ,

2016, p. 06). O discurso neoliberal é imposto junto ao desenvolvimento econômico através do modo de produção capitalista baseado no extrativismo, na apropriação de recursos naturais e sociais com uso de extrema violência física e simbólica para converter a natureza em matéria prima para o sustentar o padrão de produção e consumo do modelo de desenvolvimento vigente.

O modelo de desenvolvimento vigente é sustentado com o uso de combustíveis fósseis, extração intensiva de recursos minerais e a prática crescente de alteração da utilização do solo como o desflorestamento. Tais práticas culminaram com a crise ecológica global (MORIN; KERN, 2003), sendo o aquecimento do sistema climático global uma questão complexa e com graves implicações socioambientais, econômicas, culturais, distributivas e políticas, constituindo um dos principais desafios para a humanidade, em especial no que concerne aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

O extrativismo mineral utiliza métodos de exploração até o esgotamento de recursos naturais não renováveis e apresenta impactos diretos e indiretos à sociobiodiversidade tais como, áreas desflorestadas e degradadas, perda da flora, comprometimento da fauna e de todo ecossistema da região, alteração da geologia local, poluição e contaminação dos rios, solo e ar.

Além disso, para que seja possível o funcionamento dos empreendimentos de mineração se faz necessário obras de infraestrutura e energia para propiciar na lavra e escoamento dos minerais para inserção no mercado, o que gera ainda mais impactos ao entorno dos empreendimentos de mineração (VANESKI FILHO, 2016).

Há ameaças à natureza, que em verdade, expõe todo o fundamento econômico do mercado global e dos Estados que os atinge por meio dos efeitos colaterais das ameaças à natureza (BECK, 2010). Com altíssimo aporte financeiro e tecnológico, as empresas de mineração constituem uma nova roupagem das relações de colonialidade, sob a ótica do progresso e desenvolvimento.

A atividade de mineração tem sua definição legal por meio do Decreto Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, e corresponde à atividade econômica e industrial que consiste na pesquisa, exploração, lavra e beneficiamento de minérios presentes no subsolo. Distingue-se da regulamentação da atividade de garimpo, prevista na Lei nº 11.685, de 02 de junho de 2008.

A abundante diversidade mineral no Brasil há muito atrai o interesse de empresas de mineração nacionais e estrangeiras, principalmente na região amazônica (ISA, 2013), que têm violado de maneira sistêmica os direitos dos povos e contribuído para a degradação da biodiversidade e intensificação do aquecimento do sistema climático global.

Minérios como ouro, diamante, cassiterita, cobre, ferro, níquel, bauxita, dentre tantos outros, são objetos do extrativismo mineral intenso e incessante no Brasil que visa somente o lucro para exportação do mineral então já transformado em produto (VANESKI FILHO, 2016).

Muito embora a Constituição Federal de 1988 garanta que a pesquisa e a lavra das riquezas minerais nas Terras Indígenas só podem ser realizadas com autorização do Congresso Nacional e respeito o direito à consulta e ao consentimento prévio dos povos e comunidades afetadas, e assegure a participação nos resultados da lavra (§3º do artigo 231), não é o que ocorre na realidade.

As empresas de mineração que atuam no Brasil, e de modo geral na América Latina e África, são pautadas em valores e práticas voltadas ao desenvolvimento econômico desenfreado à não observância aos direitos dos povos e da natureza.

São inúmeras comprovações jurídicas e científicas destas violações sistêmicas, como o caso do rompimento das barragens das empresas de mineração Samarco e Vale, nos anos de 2015 e 2019, respectivamente, nos municípios de Mariana e Brumadinho, no estado de Minas Gerais, e tantos outros, como no estado de Rondônia

as beiradeiras e beiradeiros atingidos por barragens no Rio Madeira (GONÇALVES, 2017).

O povo indígena Krenak que habita ancestralmente às margens do Rio Doce foi altamente impactado com o rompimento da barragem da empresa de mineração Samarco. Ao levarem à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, exigem a responsabilidade da empresa pela violação do direito à integridade física, psíquica e moral do povo Krenak em razão dos danos econômicos e espirituais.

No estado do Pará, a empresa de mineração canadense Belo Sun possui o projeto de instalação da maior mina com método de lavra a céu aberto, mais precisamente na na Amazônia brasileira, região da Volta Grande do Xingu, território de ocupação tradicional de diversos povos. A licença prévia concedida à empresa de mineração foi suspensa, em razão da inobservância do direito à consulta e ao consentimento prévio aos povos e comunidades indígenas e ribeirinhas da região (OLIVEIRA, 2022).

A Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), protocolou em 2022 um pedido de representação<sup>2</sup> ao Ministério Público Federal (MPF) pedindo o cancelamento dos requerimentos minerários que se encontram ativos junto à Agência Nacional de Mineração e que estão em curso no leito do rio Negro em áreas limítrofes à Terras Indígenas.

A FOIRN representa 23 povos indígenas, sendo 750 comunidades, com população estimada de 50 mil pessoas, organizadas em 91 associações indígenas ao longo de 03 municípios no estado do Amazonas: São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos. Com a maior diversidade linguística da *Abya Yala*, são 18 línguas faladas pertencentes a 04 famílias linguísticas: Tukano, Aruak, Nadahup e Yanomami (FOIRN/ISA, 2006).

---

<sup>2</sup> Ofício nº: 115/2022. Procuradores da República do 5º Ofício Cível – PR/AM e 13º Ofício Cível – PR/AM.

A diversidade dos povos indígenas é indescritível e com sorte temos um pequeno vislumbre desta diversidade com o relato da cosmovisão do povo Yanomami que não deveria ser ignorado, pois expõe (KOPENAWA; ALBERT, 2015), dentre tantos outros, a própria cosmovisão Yanomami sobre a origem dos minérios e também quais os impactos do exercício da atividade de mineração tão intensa e desenfreada à nível mundial.

Faz-se necessário compreender a relação complexa dos povos com a terra (SOUZA FILHO, 2003) para que seja possível a plena defesa do modo de vida dos povos indígenas que se entende como a defesa da natureza em si. Parte-se do pressuposto de que a relação destes povos com a natureza é harmônica, no sentido da teoria de Gaia (LOVELOCK; MARGULIS, 1979), enquanto interconexão sistêmica da vida (CAPRA, 2014), já que vivem em uma relação milenar de conhecimento e manejo da biodiversidade por meio de práticas e saberes ancestrais para garantir a própria subsistência<sup>3</sup>.

## **OS IMPACTOS DO EXTRATIVISMO MINERAL NOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS**

Empresas de mineração em geral afetam de maneira irreversível e irreparável os territórios e as vidas de povos indígenas e tradicionais sem lhes consultar ou obter seu consentimento, como para realizar as atividades de extrativismo em grande escala.

---

<sup>3</sup> Neste sentido é imprescindível a leitura de: “A Queda do Céu: palavras de um xamã Yanomami” (KOPENAWA; ALBERT, 2015). Em paralelo, à título ilustrativo se ressalta dentre tantos calendários cosmológicos dos povos indígenas, o calendário astronômico ecológico da bacia do rio Tiquié, do noroeste do estado brasileiro do Amazonas, elaborado pelos agentes indígenas de manejo ambiental (AIMAs), por meio de saberes e práticas ancestrais dos povos indígenas da região para fortalecer a governança ambiental em seus territórios. Disponível em: <<https://foirn.org.br/monitoriamento-ambiental-e-climatico-da-bacia-do-rio-negro/>>. Acesso em: 15.dez.2022.

Em razão desta lógica perversa de morte e extinção da natureza para o acúmulo de capital e bens materiais é que se pode considerar as consequências imediatas do extrativismo de grande escala enquanto colonialismo sobre determinadas sociedades, como a falta de autodeterminação dos povos para que possam determinar por si próprios os rumos para o desenvolvimento de acordo com suas próprias culturas e modos de vida, além de violações de inúmeros direitos assegurados em normativas nacionais e internacionais que o Brasil é signatário, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), a Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas e Tribais (ONU, 2007) e a Declaração Americana sobre Povos Indígenas (OEA, 2016).

Em países onde a maioria da população é composta ainda por povos originários, como Bolívia, México, Guatemala, Peru e Equador, foram importantes as reformas constitucionais com reflexos do constitucionalismo pluralista ao positivar os direitos destes povos em suas respectivas Constituições (SOUZA FILHO, 1998).

Além disso já está consolidado o entendimento jurisprudencial sobre o direito de decidir sobre tudo aquilo que de maneira direta ou indiretamente possa afetar os territórios dos povos indígenas e tradicionais por meio do direito à consulta prévia, livre, informada, de boa fé e culturalmente adequada, como na Corte Interamericana de Direitos Humanos no emblemático caso do povo Saramaka em face do Estado do Suriname (CIDH, sentença de 28 de novembro de 2007. Série C nº 172, §133. Exceções preliminares, Mérito, reparações e custas), o qual, dentre outros, estabelece a obrigação do Estado em consultar aos povos indígenas segundo seus Protocolos de Consulta próprios.

Reforça este entendimento também o caso do povo indígena Kichwa de Sarayaku em face do Estado do Equador (CIDH, sentença de 27 de junho de 2012. Série C, nº 245, §205), acerca do direito dos povos de serem consultados e se manifestarem participando

das decisões estatais que tenham o potencial de afetar seus direitos coletivos e territoriais. E da mesma maneira no dever de obrigação que os governos têm de consultar previamente aos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais sempre que alguma medida administrativa ou legislativa que vá ser tomada possa vir a afetar seus territórios.

O direito à consulta prévia consiste no direito dos povos de serem consultados e se manifestarem participando das decisões estatais que tenham o potencial de afetar seus direitos coletivos e territoriais. Da mesma maneira, consiste no dever de obrigação que o governo tem de consultar previamente aos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais sempre que alguma medida administrativa ou legislativa que vá ser tomada possa vir a afetar seus territórios.

O direito à consulta de maneira prévia, livre e informada pelo Estado sempre que alguma medida administrativa ou legislativa possa afetar suas vidas e territórios decorre do direito à autodeterminação, em que o Estado reconhece o direito dos povos à diversidade étnico cultural e, portanto, o direito a decidirem seus próprios projetos e prioridades de desenvolvimento por meio de seus mecanismos próprios de tomada de decisão e organização política (OIT, C169, artigos 06 e 07).

A consulta deve acontecer livre de quaisquer pressões, antes da tomada de decisão que afetem os direitos coletivos, por meio de diálogo com transparência, boa fé e culturalmente adequado (seja com tradutores de confiança indicados pelos próprios povos, em local e data também estipulados pelos povos) e com duração suficientemente necessária até que todas as informações possam ser compreendidas e debatidas entre os povos indígenas quilombolas e populações tradicionais e estas decisões possam ser tomadas de acordo com suas organizações sociais e políticas legítimas (SILVA, 2017).

Embora haja órgãos de fiscalização do exercício das atividades de mineração como o Ministério de Minas e Energia, Agência

Nacional de Mineração (ANM), Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), são insuficientes para a garantia do exercício dos direitos dos povos indígenas.

## **A PROTEÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE E O AQUECIMENTO DO SISTEMA CLIMÁTICO GLOBAL**

Em decorrência da forma de produção consumo do modelo de desenvolvimento capitalista vem à tona a crise socioambiental mundial, que é debatida principalmente a partir da segunda metade do século XX, tendo como marco histórico a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, na capital sueca, Estocolmo, em 1972.

Na Conferência de Estocolmo são discutidos os impactos do crescimento e, por meio dos resultados apresentados em 1987 com o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Relatório Brundtland sobre o Nosso Futuro Comum), se passa a questionar os padrões de desenvolvimento. O Relatório Brundtland, formula as bases do conceito de desenvolvimento sustentável consistente na satisfação dos interesses das presentes gerações sem comprometer as necessidades das gerações ainda por vir.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) foi criado no ano de 1988 e seu primeiro relatório foi publicado em 1990. Em ciclos periódicos de quatro anos são publicados novos relatórios, nos quais se avalia o risco das mudanças climáticas devido à atividade humana. As pesquisas realizadas contidas no último relatório do sexto ciclo referente ao ano de 2022 (IPCC, 2022), confirmam a interação das atividades industriais humanas com o

aquecimento do sistema climático global, considerado um processo de aumento da temperatura da atmosfera e dos oceanos, causado pela emissão de gases de intensificação do efeito estufa, queima de combustíveis fósseis e também devido à alteração de uso da terra pela expansão e espacialização da produção.

A crise ecológica global é refletida no aquecimento do sistema climático global e suas diversas consequências como os eventos climáticos extremos, chuva de inundação / sem infiltração, deslizamentos de terra, dias de frio e calor extremos, derretimento de geleiras, calotas polares e do permafrost, aumento do nível dos oceanos, branqueamento dos corais, extinção de biomas e espécies de animais, períodos de seca / queima de colheita, desertificação, doenças por vetores e alterações no habitat, refugiados climáticos, dentre tantas outras que se enquadram enquanto, “riscos socioambientais transfronteiriços e transtemporais” (FERREIRA, 2016, p. 118).

Estes riscos são considerados inatos ao próprio modelo de desenvolvimento, posto que a intensificação das atividades de extrativismo de grande escala e desflorestamento para agropecuária resultam no aumento da liberação de gases de efeito estufa na atmosfera enquanto principais causas do aquecimento do sistema climático global (BANCO MUNDIAL, 2010). Um dos principais fatores de intensificação do aquecimento do sistema climático global são as emissões de gases de efeito estufa das empresas com atividades de altíssima poluição e contaminação da biosfera (MÁRQUEZ, 2020).

Conforme a teoria da sociedade de risco (BECK, 2010), se por um lado são apresentados processos de transformação e redefinição da esfera pública, os quais estimulam a criação de espaços mais democráticos, por outro lado, em determinados âmbitos da esfera pública, a sociedade de risco é caracterizada por reproduzir o *status quo*, ao representar um papel simbólico, portanto, ineficaz, do direito, o uso simbólico da política e o exercício simbólico da ciência, que aliada à tecnologia, produzem o paradigma tecno científico que

rompe com a neutralidade da ciência à serviço de interesses estritamente econômicos do mercado (FERREIRA, 2016).

Encomendado pelo Tesouro Real britânico no ano de 2006 e publicado em 2007, o *Stern Review: Economics of Climate Change* (STERN, 2007), é o primeiro relatório elaborado pelo ex economista chefe do Banco Mundial, Nicholas Herbert Stern, para avaliar os impactos das mudanças climáticas na economia mundial, e apontou para a urgência de ações para mitigação dos efeitos da mudança climática.

No entanto é possível perceber que o discurso do desenvolvimento sustentável pode ser interpretado por viés tão só mercadológico pela busca por compatibilizar os interesses dos Estados, sem a participação das prioridades de desenvolvimento dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

A partir do discurso sobre a globalização, “a ordem capitalista aparece no novo milênio como a única forma de sociedade viável” (CORONIL, 2005, p.01), e é constatado que a ideia de “aldeia global”, de um mundo homogêneo em que a civilização é o ápice da evolução, não condiz com a realidade empírica do Sul global.

Ao romper com a visão eurocêntrica a própria noção de colonialidade está assentada na denúncia ao modo de produção e consumo e à lógica da colonialidade e da Modernidade, porém não se trata de abandonar os aportes dos países do norte global obtidos até os dias de hoje, senão de respeitar os princípios de autonomia e livre determinação dos povos originários e povos e comunidades tradicionais para que possam escolher livremente seus próprios caminhos de desenvolvimento, independente do viés econômico das pelas sociedades hegemônicas.

Foram criados instrumentos jurídicos de proteção da natureza e de reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e tradicionais que determinam o fim do assimilacionismo das populações para com a sociedade nacional, por meio do fortalecimento de suas

identidades próprias e mecanismos de consulta, consentimento e participação nas medidas executivas, legislativas e administrativas que possam vir a afetar suas vidas e seus territórios.

Durante o processo constituinte no Brasil tem-se uma crescente articulação política dos povos indígenas a fim de garantirem seus direitos expressos na Constituição brasileira. E com a promulgação da Constituição Federal brasileira em 1988 são reconhecidos os direitos difusos e coletivos da natureza e dos povos indígenas, e os direitos territoriais deles decorrentes e as manifestações das culturas indígenas como parte relevante do patrimônio cultural brasileiro, valorizando a diversidade étnica presente no país e garantindo o pleno exercício dos direitos culturais (BRASIL, 1988, artigos 215, 225, 231, 232).

Sob esta nova ótica constitucional de reconhecimento, respeito e valorização à diversidade cultural deve ser interpretada toda a legislação infraconstitucional anterior e posterior à promulgação da Constituição Federal, assim como definida por este novo viés as políticas estatais indigenistas compreendidas como formas de relação entre o Estado e os povos, inclusive no âmbito do Poder Judiciário.

Além dos direitos e garantias nacionais conferidas aos povos indígenas, quilombolas, tradicionais e à natureza, há estândares interamericanos de proteção dos direitos humanos, como o direito à vida, à saúde e integridade física, mental e espiritual, à soberania alimentar, à água, dentre outros.

Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promulga a Convenção 169, sobre Povos Indígenas e Tribais, em substituição parcial à Convenção 107, do ano de 1957, que ainda mantinha uma política assimilacionista e integracionista, ao buscar integrar às comunidades e povos indígenas às sociedades nacionais. No Brasil, a Convenção 169 foi ratificada por meio do Decreto Lei 142/2002, promulgada nos termos do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 e publicada no Diário Oficial da União de 20 de abril de 2004, enquanto

instrumento de direitos humanos que possui caráter normativo supralegal (STF. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, de 3 de dezembro de 2008).

A Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas e Tribais, foi aprovada em 2007 e também assegura o direito à autodeterminação e livre desenvolvimento político e socioeconômico, bem como reconhece o direito consuetudinário enquanto Direito Indígena Próprio, baseado nos artigos 03, 04, 05, 19, 30.

A Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, reafirma que os povos têm o direito à autodeterminação e, portanto, devem determinar livremente o próprio destino, bem como o desenvolvimento econômico, social e cultural. Foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), no ano de 2016, na capital da República Dominicana, Santo Domingo e reconhece que os Estados têm o dever de respeitar as especificidades culturais e linguísticas dos povos indígenas (OEA, 2016, artigo II e III).

A Constituição mexicana (1917) inova ao reconhecer os direitos sociais, enquanto na Constituição do Equador (2008) e da Bolívia (2009) é reconhecido os direitos da natureza, enquanto sujeito de direitos positivado no ordenamento jurídico dos Estados Nacionais.

Os direitos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais e direitos da natureza têm a ideia de combater o aumento do aquecimento do sistema climático global ao proteger a sociobiodiversidade para promover um tipo de desenvolvimento baseado no manejo da biodiversidade pelas técnicas e conhecimentos ancestrais dos povos indígenas e tradicionais.

É a estreita vinculação entre identidade, cultura e lugar para as populações tidas como tradicionais, com ênfase nas populações de florestas tropicais que têm seus direitos fundamentais atrelados à identidade, ao território, à autonomia política e sua própria visão de desenvolvimento (ESCOBAR, 2005). A Amazônia apresenta

ocupação tradicional ancestral com diversidade étnica e linguística de diferentes povos indígenas que até os dias atuais utilizam dos recursos naturais para subsistência e manutenção do modo de vida que está intrinsecamente relacionado às próprias culturas.

O processo milenar de ocupação e uso do território a partir da interação dos povos com a natureza por meio de formas sofisticadas de práticas de manejo da biodiversidade desenvolvida ao longo do tempo possibilitou a constituição do bioma amazônico como local de expressiva diversidade com características únicas das especificidades da vastidão territorial amazônica.

Gaia, é para os povos latino-americanos concebida como *Pachamama*, enquanto personalidade da natureza, “como manifestação do saber cultural ancestral de convivência com a natureza que se incorpora ao direito constitucional como aporte do constitucionalismo latino americano” (ZAFFARONI, 2012, p. 112). Elaborar projetos e políticas públicas voltadas para os países do sul global e suas especificidades locais é também combater as relações de colonialidade apresentadas na atualidade sob a forma de trabalhos em condições análogas à escravidão, destruição dos recursos naturais, etnocídio dos povos e suas identidades, de seus territórios ancestrais e cosmovisões próprias.

Elaborar projetos e políticas públicas com a inclusão dos representantes legítimos dos povos e comunidades tradicionais é fazer valer a autonomia dos povos exercendo sua livre determinação. O giro ecoterritorial (2011), como saída para a perspectiva eurocêntrica se dá também na defesa dos recursos naturais que sustentam as formas de vida em um território determinado e visibilizam a relação entre mudanças climáticas e o modelo de desenvolvimento extrativo de empresas de mineração.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao vivermos em um mundo de recursos naturais não renováveis e limitados, mas com um modo de produção e consumos ilimitados, há um limite à expansão do sistema capitalista em que a capacidade da natureza de se reciclar e se renovar não é proporcional frente, por exemplo, ao extrativismo intensivo de grande escala dos recursos naturais.

O projeto da modernidade da globalização econômica só é possível graças à exploração da natureza e da expulsão dos coletivos da natureza de seus territórios. À medida em que se alastra a destruição natural e social, há uma destruição cultural e espiritual que são inerentes aos povos indígenas.

Com a invasão europeia houve a expansão das fronteiras agrícolas, bem como o processo de colonização dos povos e da natureza, contudo, as terras não estavam desocupadas, ao contrário, após o fato colonial e a imposição das fronteiras com a criação dos Estados Nacionais os povos com suas mais diversas cosmovisões e línguas próprias foram sendo expulsos de seus territórios e muitos dizimados.

É constatada uma crise socioambiental com o colapso do sistema climático global e violação de inúmeros direitos humanos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais decorrente inclusive de empresas de mineração, enquanto responsáveis por altos índices de poluição e contaminação. Atualmente a possibilidade de reversão da falha metabólica, ou de internalização das externalidades negativas, só é possível por meio de um novo modo de produção e consumo, em que o efeito vinculante seja plenamente observado nas empresas de mineração.

As relações de colonialidade na modernidade se tornam seus elementos constitutivos e embora quase não haja mais colônias no mundo submissas à metrópoles, o fato colonial ainda não terminou,

senão apenas reformulou seu discurso e sua forma. Em decorrência das especificidades do território latino-americano e africano se faz necessário a ruptura com as relações de colonialidade para repensar os padrões de progresso e desenvolvimento, aqui refletidos nas empresas de mineração.

Na busca por um modelo compatível com a garantia dos direitos dos povos indígenas, os esforços voltados a encontrar alternativas se apresentam como meio de resistência aos caminhos hegemônicos do desenvolvimento. Com o intuito de estimular o diálogo interétnico para novas políticas nacionais nos âmbitos socioambiental, cultural, político e econômico, é imprescindível que os próprios povos e comunidades sejam os protagonistas no exercício da autodeterminação para suas formas de desenvolvimento.

O papel do Estado de Direito seria o de garantir a plena eficácia do reconhecimento e aplicação dos direitos sociais e coletivos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, a fim de efetivar medidas que possam conter a intensificação do aquecimento do sistema climático global frente à responsabilização das empresas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARÁOZ, Horácio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca: A Natureza americana e a ordem colonial. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (orgs.). **Descolonizar o Imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, pp. 444-468.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Editora 34, 2010, pp. 21-103.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17.dez.2022.

BRASIL. **Decreto 5051 de 19 de Abril de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 17.nov.2022.

CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. São Paulo: Cultrix, 2014, pp. 421-446.

CORONIL, Fernando. Natureza do Pós-Colonialismo: Do eurocentrismo ao globocentrismo. In: LANDER, Edgard. **A colonialidade do Saber**: Eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires, CLACSO, 2005.

FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO (FOIRN). **Mapa-Livro Povos Indígenas do Rio Negro**: Uma introdução à diversidade socioambiental do noroeste da Amazônia brasileira. Instituto Socioambiental, 2006.

FERREIRA, Helene Sivini. A dimensão ambiental da teoria da sociedade de risco. In: FERREIRA, Helene Sivini; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra (orgs.). **Direito Socioambiental e Sustentabilidade**: Estados, Sociedades e Meio Ambiente. Curitiba: Letra da Lei, 2016, pp. 108- 158.

GLASS, Verena (org.). **Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia Brasileira**. São Paulo: ISA, 2013.

JOCA, Priscylla [et al.]. **Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento**: um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. São Paulo: Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena / Rede de Cooperação Amazônica – RCA, 2021.

MÁRQUEZ, Daniel Iglesias. **Empresas, derechos humanos y el régimen internacional del cambio climático: la configuración de las obligaciones climáticas para las empresas**. In: Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Vol. 20. Ciudad de México: 2020, p. 85-134.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 21-98.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. **Violações ao Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio de Indígenas e Ribeirinhos**: O caso de um empreendimento minerário na Volta Grande do Xingu. OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de [et al.]. Curitiba: Letra da Lei, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre o Direito dos Povos Indígenas**. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em: 17.dez.2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção 169**. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_236247/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: 17.dez.2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Sexto Relatório de Avaliação do IPCC sobre Mudança Climática 2022**: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>>. Acesso em: 15.dez.2022.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do saber**: eurocentrismo

e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). Colección SurSur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro 2005, pp. 227-278.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta Prévia e Livre Determinação dos Povos Indígenas e Tribais na América Latina:** Re-existir para co-existir. Tese (doutorado), orientador: Carlos Frederico Marés de Souza Filho – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A Função Social da Terra.** Curitiba: Editor Sergio Antonio Fabris, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito.** Curitiba: Juruá, 2005.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Como a Natureza foi expulsa da Modernidade.** Revista Crítica do Direito, São Paulo, v. 66, n. 5, pp. 88-104, ago/dez 2015.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Terra Mercadoria, Terra Vazia:** povos, natureza e patrimônio cultural. Revista InSURgência. Brasília, v. 1, n. 1, p. 57-71, jan/jun 2015.

VANESKI FILHO, Ener. Contextualização do problema de exploração mineral. In: **Mineração e povos indígenas:** Brasil, Colômbia, Bolívia, Peru e Equador. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; WANDSCHEER Clarissa Bueno (coords.), ROSSITO, Flávia (org.). Curitiba: Letra da Lei, 2016, pp. 14-17.

## **NEOCONSTITUCIONALISMO ANDINO, LITERATURA, MEMÓRIA E RESISTÊNCIA**

Guilherme José Purvin de Figueiredo<sup>1</sup>

### **LITERATURA, SOCIEDADE E ECOCRÍTICA NA OBRA DE MANUEL SCORZA**

Dentro da linha de pesquisa de *Literatura e Sociedade*<sup>2</sup>, proposta por Antonio Cândido, é cabível agregar a Ecocrítica Literária, que consiste numa abordagem interdisciplinar que examina as representações da natureza e do meio ambiente na literatura e outras formas de arte. Ela busca entender como textos literários refletem, influenciam e moldam nossas atitudes em relação ao mundo natural. A Ecocrítica é interessada em questões de sustentabilidade, ecologia,

---

<sup>1</sup> Pós-Doutorando – Depto. Geografia USP. Doutor e Mestre em Direito (USP). Bacharel em Direito e Letras (USP). Professor de Direito Ambiental e do Curso sobre Literatura e Ecologia USP. Procurador do Estado/SP Aposentado. Coordenador Internacional do IBAP e da APRODAB.

<sup>2</sup> CÂNDIDO, Antonio. *Literatura e Sociedade*, 8ª ed. São Paulo : T. A. Queiroz, 2000; Publifolha, 2000.

e a relação entre humanos e o meio ambiente, e ela frequentemente explora como a literatura pode contribuir para a conscientização e a ação ambiental.

Manuel Scorza (1928-1983), poeta e romancista peruano, na década de 1970, escreveu um ciclo de romances conhecido como *A Guerra Silenciosa* ou *As Baladas*, focalizando a luta de moradores dos Andes centrais, em especial os povos originários, contra a injustiça socioambiental – tema que já vinha sendo abordado por outros grandes nomes da Literatura Peruana, como é o caso de Ciro Alegría (1908-1967), autor de *El mundo es ancho y ajeno* e de *Los perros hambrientos*; e de José María Arguedas (1911-1969), autor de *Los ríos profundos* e de *Yawar Fiesta*.

A obra de Scorza versa sobre o esbulho possessório promovido pelo poder econômico, em especial pela empresa mineradora *Cerro de Pasco Corporation* – CPC, bem como por latifundiários peruanos. Manuel Scorza foi um dos primeiros escritores a dar voz à população socioambientalmente vitimada pela exploração minerária.

Esta exploração, no caso, vinha sendo realizada desde 1902 pela *Cerro do Pasco Mining Corporation*, multimilionária empresa de capital norte-americano. A epígrafe da “Balada I” da saga, *Redobles por Rancas* (na tradução brasileira, *Bom dia para os defuntos*), cujo subtítulo é *Lo que sucedió diez años antes que el Coronel Marruecos fundara el segundo cementerio de Chinche*, é epigrafada com uma nota do jornal “Expreso”, de Lima, do dia 4 de novembro de 1966, que dá uma pálida noção do poderio econômico da empresa no Peru:

*Nueva York, 3 (UPI). Las ganancias de la “Cerro de Pasco Corporation” en los nueve primeros meses de este año aumentaron notablemente. No obstante los altos costos de producción y una huelga de ocho semanas en una compañía subsidiaria de EE.UU., según anunció el Presidente de esa organización, Robert P. Koenig, las utilidades netas en esos nueve meses alcanzaron a 31.173.912 dólares, o sea, 5,32 dólares por acción.*

Las ventas en los nueve meses de 1966 totalizaron 296.538.020,00 dólares, contra 242.603.019,00 del año anterior.

A recepção de obras literárias de forte conteúdo socioambiental – por exemplo, os romances *Não verás país nenhum*, de Ignacio Loyola Brandão e *Galvez Imperador do Acre*, de Márcio Souza – e também de filmes como *O retrato de uma coragem* (*Silkwood*, de Mike Nichols, 1980), *A qualquer preço* (*A civil action*, de Steven Zaillian, 1998), *Erin Brockovich* (de Steven Soderbergh, 2000), dentre outros, dialoga com antigos estudos acerca dos aspectos constitucionais e legais da realidade fundiária do Peru, Bolívia e Equador<sup>3</sup> e sobre a dimensão ambiental da função social da propriedade<sup>4</sup>. Ao fim e ao cabo, no estudo das relações entre a Literatura, o Direito e a Ecologia, chegamos ao campo da Ecocrítica (*Ecocriticism*) — termo que, na língua inglesa, tanto pode denotar a crítica propriamente dita como a teoria literária sob a perspectiva ecológica.

A recente homenagem aos 40 anos da morte de Manuel Scorza<sup>5</sup>, em Lima, serviu de mote para a releitura do ciclo d’A *Guerra Silenciosa*, de referido autor, dentro de uma perspectiva que unisse interdisciplinarmente uma análise jurídica, socioambiental e literária dos episódios narrados por referido autor peruano – o que exige aportes também da área da Geografia.

---

<sup>3</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de & REZENDE, Roberto A.V. de. “As demais Constituições Latino-Americanas”, capítulo da obra *A Constitucionalização do Direito do Trabalho no Mercosul* / Hermelino de Oliveira Santos, coordenador. São Paulo : LTr, 1998.

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*, 3ª ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>5</sup> No dia 27 de novembro de 1983, a Literatura Latino-Americana sofria uma trágica perda: o romancista mexicano Jorge Ibarguengoitia, o ensaísta uruguaio Ángel Rama, a crítica de arte argentina Marta Traba e o escritor peruano Manoel Scorza eram alguns dos passageiros da aeronave da Avianca que seguia de Paris rumo a Bogotá, com escala em Madrid e que acabou por vitimar 183 pessoas. Manuel Scorza tinha então 55 anos de idade e acabara de escrever o romance “*La Danza Inmóvel*”.

## MINERAÇÃO NO PERU E NO BRASIL

Em que pesem as diferenças existentes entre o processo civilizatório no Peru e no Brasil, é possível encontrar muitos paralelos na história da ocupação fundiária e da mineração entre os dois países. Os grandes desastres socioambientais e ecológicos que vêm ocorrendo cada vez com maior frequência no Brasil — tenhamos em vista as tragédias de Bento Rodrigues e de Brumadinho, em Minas Gerais, o Projeto Jari no Amapá, o desastre em curso da Brasken na lagoa do Mundaú, em Maceió, Alagoas — sucederam processos violentos de desocupação de populações originárias ou tradicionais. Se, no Brasil, em 2000, uma refinaria da Petrobrás provocou um gigantesco derramamento de petróleo na baía da Guanabara, causando a morte da fauna aquática e a destruição dos meios de subsistência dos pescadores artesanais, em 2022 a Repsol fez o mesmo no Peru, obrigando este país a declarar estado de emergência ambiental devido à ruptura do oleoduto *Norperuano*.

Assim, é compreensível que a produção literária brasileira também conte com exemplos de obras voltadas à (in)justiça socioambiental, inclusive no que diz respeito à estrutura fundiária e à produção minerária, de que são exemplos os romances *Outono de carne estranha*, de Airton Souza, *A mão de ouro*, de Gláucia e Willian Vale, *Cascalho*, de Herberto Sales, *Memórias de Brumadinho: vidas que não se apagam*, de Julia Castello Goulart, *Odisseia brasileira*, de Stephen E. Murphy. Isto sem nos esquecermos de *São Bernardo*, de Graciliano Ramos e da produção poética de João Cabral de Mello Neto (*Morte e vida severina*) e de Carlos Drummond de Andrade (uma profusão de poemas inspirados na temática socioambiental e minerária).

## CORPUS LITERÁRIO

Da produção literária de Manuel Scorza, destaca-se a saga andina *Balada* ou *A guerra silenciosa*, série de cinco romances escritos entre 1970 e 1979 e que relatam uma revolta camponesa de 1960, ocorrida nos Andes centrais do Peru, envolvendo interesses econômicos de uma companhia mineira norte-americana, que tentava expulsar os lavradores de suas terras. Para denunciar essa situação, Scorza começou a fazer reportagens que os jornais de Lima se recusaram a publicar e que lhe serviram de base para o ciclo de cinco romances.

Inaugurada em 1970 com o romance *Redoble por Rancas* (na tradução brasileira, *Bom dia para os defuntos*), intitulado *Balada I – Lo que sucedio diez años antes que el Coronel Marruecos fundara el segundo cementerio de Chinche*. Na *Balada 2 – Historia de Garbombo, el Invisible*, lançada em 1972, Manuel Scorza passa a denominar o ciclo de *La Guerra Calada*<sup>6</sup>. O terceiro romance é *El Jinete Insomne*, lançado em 1977. Já não é feita referência a um ciclo e tampouco é denominado de *balada*. *Cantar de Agapito Robles* também é datado de 1977. O último romance do ciclo é *La Tumba del Relámpago*; foi escrito nos meses de novembro-dezembro de 1977 em Paris e março-abril de 1978 em Lima, tendo sido lançado em 1979.

Os cinco romances (ou *baladas*) tratam das lutas camponesas de povoados peruanos dos Andes centrais que habitavam essas regiões desde épocas imemoriais, contra o poderio econômico de latifundiários e empresas multinacionais que forçam seu desalojamento com base na violência e no descaso para com os títulos de propriedade que assegurariam o direito de sua permanência.

---

<sup>6</sup> Cabe aqui uma digressão sobre diferença entre “silencioso” e “calado” – ser silencioso difere de ser silenciado; já “ser calado” oferece uma dubiedade: sou calado porque sou silencioso ou por que estou sendo silenciado?

Depois disto, Manuel Scorza só escreveria mais um romance, *La danza inmóvil* (1983), contudo versando sobre temática totalmente diversa, vindo a falecer num acidente aeronáutico naquele mesmo ano.

O lançamento de *Redobles por Rancas* foi um grande sucesso editorial. A obra foi traduzida para pelo menos 24 idiomas <sup>7</sup>. Este número, observa Gonzalo Soltero, o coloca ao lado de autores prestigiados como Gabriel García Márquez e Laura Esquivel. Todavía, diz ele, *la bibliografía real sobre su poesía y novelas se reduce a unas pocas tesis por el mundo y artículos publicados en revistas especializadas*.<sup>8</sup> De fato, hoje o nome de Scorza é quase ignorado no próprio Peru e, se em 2023 houve algum debate acadêmico, isso se deveu à efeméride (40 anos de sua morte).<sup>9</sup>

## **SOBRE A TEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL DA PENTALOGIA**

A *Balada* ou *Guerra Silenciosa* relata uma das maiores e duradouras tragédias socioambientais da história da América Latina. A Defensoria del Pueblo do Perú conceitua *conflicto social* como sendo

...un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y/o las empresas perciben que sus posiciones, intereses, objetivos, valores, creencias o necesidades son

---

<sup>7</sup> Esse número é fornecido por Friedrich Schmidt, no “Index Traslacionum”. No prólogo de suas Poesias reunidas por Editorial Siglo XXI são mencionadas 36 traduções. No entanto, várias páginas de Internet arriscam o número de quarenta ou mais traduções (SOLTERO, Gonzalo. *Manuel Scorza, responsabilidad y olvido*. In: Signos Literarios – Enero-Junio, 2005, p. 125).

<sup>8</sup> SOLTERO, Gonzalo. Op. Loc. Cit.

<sup>9</sup> Refiro-me à iniciativa do Centro Cultural Inca Garcilaso, do Ministerio de Relaciones Exteriores que, em 29 de novembro de 2023, promoveu em Lima um “conversatorio” com a participação de Elqui Burgos, Fernando Cavallo, Jean-Marie Lassus e Abelardo Sánchez-León.

contradictorios, creándose una situación que podría derivar en violencia.

La complejidad de los conflictos está determinada por el número de actores que intervienen en ellos, la diversidad cultural, económica, social y política, las formas de violencia que se pueden presentar, o la debilidad institucional para atenderlos, entre otros elementos.<sup>10</sup>

Para compreender a obra em toda sua extensão, é importante ter algumas noções sobre a história dos povos originários do Peru, sobre o processo de organização fundiária do país (legislação sobre propriedade imobiliária rural) e sobre sua economia predominantemente voltada ao extrativismo mineral (legislação ambiental).

No entanto, falamos aqui de uma obra de literatura e, nesse sentido, as aproximações com o Direito, a Ecologia/Geografia Agrária e os estudos sobre a Memória destinam-se basicamente a promover uma abordagem mais ampla, interdisciplinar e ecocrítica da obra.

Por isso, é proveitoso enveredar pelo estudo de outras obras da Literatura Peruana, em particular dos romances de Ciro Alegría, Jose Maria Arguedas e César Vallejo, assim como, numa perspectiva de literatura comparada, de romances brasileiros que tratam de temática idêntica (mineração, conflitos fundiários, injustiça social no meio rural).

Como ensina SUZUKI, “[P]ensar a integração da América Latina requer, antes de tudo, reconhecer a sua diversidade histórica, cultural, política, econômica e ambiental. Mas também sua unidade em termos de formação no jogo de hierarquias globais, sempre na condição de subalternização, o que se expressa em características que aproximam os países que formam a região”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo. Consulta online em 05.06.2024: [https://www.defensoria.gob.pe/areas\\_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/](https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/)

<sup>11</sup> Revista USP • São Paulo • n. 136 • p. 53-70 • janeiro/fevereiro/março 2023.

Nesse sentido, em que pesem as diferenças histórica, cultural, política, econômica e ambiental entre Peru e Brasil, é interessante confrontar o ciclo de Manuel Scorza com obras literárias brasileiras versando sobre exploração minerária, formação de latifúndios e temas conexos, com a finalidade de identificar a mencionada unidade.

E, à medida em que vamos conhecendo mais de perto a história da mineração na América Latina, mais evidentes se tornam as semelhanças entre o que aconteceu (e ainda acontece no Peru) e eventos trágicos ocorridos no Brasil, de que são exemplos os desastres de Trombetas (1988, Mineração Rio do Norte, Pará), Germano (2001, Samarco), Mariana (2015, Samarco – Vale/BHP), Barcarena (2018, Hydro Alunorte) e Brumadinho (2019, Vale – MG), isto para não falar das explorações minerárias de ouro declaradamente ilegais e realizadas por facções criminosas em território indígena na região amazônica.

Essa triste realidade impõe a realização de um estudo interdisciplinar, que contemple não apenas os aspectos estritamente literários da obra de Scorza, mas também as perspectivas jurídicas e psicológicas, em especial no que diz respeito à preservação / reconstrução de uma memória individual e coletiva dos segmentos excluídos do processo decisório no capitalismo, para formação de um pensamento crítico que nos conduza a transformações radicais no modo de produção nos países submetidos ao neocolonialismo extrativista.

## **PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA HISTÓRICA**

Mauro Mamani Macedo, em estudo sobre o romance *Redoble por Rancas*, sustenta que este é um texto fronteiro entre a crônica e o romance, já que parte de fatos realmente ocorridos:

*Esto quiere decir que al (re)presentar los hechos relatados en RPR, Scorza se sirve de una serie de estrategias que son propias*

*de la novela. El autor desarrolla un contenido que se elabora no según la forma que le correspondería (la del discurso histórico o periodístico), sino que opta por otra forma (la del discurso literario).*

Referido autor explica que Scorza, por conta de seu interesse enorme pelos fatos ocorridos e de sua extrema sensibilidade, vê ali uma façanha muito grande, que não pode perder-se no anonimato e ser esquecida. É assim que surge a proposta de escrever um ciclo de cinco romances. Partícipe da própria luta dos camponeses, Scorza não quer que tudo aquilo que viu caia no esquecimento. Percorre pessoalmente as comunidades e vai até os confins de Cerro de Pasco para constatar a situação. O romancista convive com a comunidade, visita as choças rústicas, torna-se amigo dos camponeses, grava seus depoimentos sobre as lutas e reúne muitos documentos, realizando um verdadeiro trabalho de sociólogo ou antropólogo, inserido em meio às comunidades. Retornando a Lima, Scorza se reúne com Genaro Ledesma e continua indagando:

Ya cuando, como diputado electo, vine a Lima, hecha ya esta amistad con Scorza en Cerro de Pasco, nos reunimos nuevamente y reconstruimos sucesos a partir de recuerdos. Como estaban cercanos, era fácil reproducirlos y los iba anotando, iba haciendo el esquema cronológico de las cosas” (Forgues, 1991:166).

Ou seja, Scorza em primeiro lugar fez a documentação, a consulta a fontes vivas, a testemunhos como Ledesma ou à sua própria memória, que entra em diálogo com outras lembranças de outros que viveram esses fatos. O trabalho literário veio depois: como relatar esses fatos para que não percam sua dimensão.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> MAMANI MACEDO, Mauro. *Redoble por Rancas: la escritura contra el olvido*. In: Martin – Revista de Artes y Letras de la Universidad San Martin de Porras. Ano VII, n. 17, diciembre, 2007. Pág. 35.

A epígrafe do primeiro volume da pentalogia é uma citação de passagem do primeiro romance do escritor tcheco Milan Kundera, “A brincadeira”: “*Tout sera oublié et rien sera réparé*”. A maior preocupação de Manuel Scorza sempre foi o fundado risco de que tudo o que ocorreu viesse a ser esquecido, apagado dos registros da História. Nesse sentido, em nota introdutória a “Redoble por Rancas”, o autor afirma:

“*Más que un novelista, el autor es un testigo*”.

Partindo desta premissa, é relevante a reflexão acerca dos mecanismos de memória e esquecimento em dois planos:

- I) memória e esquecimento sociais — dizem respeito à própria História de uma nação, da formação de um povo, da percepção de suas lutas sociais;
- II) memória e esquecimento individuais — atinentes à forma como cada indivíduo busca, por meio da reconstrução e do encobrimento, proteger-se de situações traumáticas e evitar a repetição da dor.

Dentro da perspectiva, vale investigar de que forma Scorza trabalhou com elementos (que supomos serem) reais, como depoimentos, notícias de jornal, documentos oficiais e fotografias tiradas *in loco* em sua tentativa de perpetuar a memória dos fatos ocorridos nos Andes Centrais entre as décadas de 1950 e 1960.

O uso da Literatura como instrumento na luta pela preservação da memória social não é novo. Não tivesse Victor Hugo escrito *Notre Dame de Paris*, será que hoje alguém saberia que aquele monumento símbolo da história de Paris existiu? Foi graças àquele romance que as autoridades francesas acabaram desistindo de demolir a igreja. Traço aqui um paralelo com a criação de Scorza: foi graças a *Bom dia para os defuntos* que as autoridades peruanas anistiaram Hector Chacón, personagem do romance que se achava há anos aprisionado

no meio da selva amazônica, e também promoveram uma reforma agrária na região descrita no romance.

Na condição de testemunha e de parte, Scorza não escreveu de modo puramente desinteressado, mas com o objetivo de denunciar politicamente a violência do Estado e do capitalismo internacional para com os povos originários dos Andes Centrais. Scorza era um militante político e sua literatura não esconde o engajamento.

Diante disso, até que ponto é possível falar em “memória social”? Ou, sob outra perspectiva, é possível cogitar da construção de uma narrativa histórica totalmente isenta?

Suplantada esta questão, cabe indagar acerca da memória individual, tanto do autor (testemunha) como dos personagens da trama (agentes históricos). O trauma sofrido pelas vítimas de grandes desastres ambientais e de perseguições socioambientais pode ser superado? O que dizer, no Brasil, de pessoas que sofreram agruras semelhantes àquelas enfrentadas pelos sobreviventes do massacre de Canudos, na obra *Os Sertões*, de Euclides da Cunha? Ou pela família de Fabiano, do romance *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos? E quanto às pessoas humildes descritas em *Bom dia para os defuntos*, *Garabombo o invisível*, *O cavaleiro insone*, *Cantar para Agapito Robles* e *A tumba do relâmpago*?

Em que passagens da obra acha-se mais claramente delineada a luta **contra o esquecimento** – que, em outras circunstâncias, pode ser equiparada à anistia, à prescrição, à decadência de um direito? E até que ponto é suportável lembrar-se de tudo, a exemplo de Funes, o conhecido personagem de Jorge Luís Borges? De que forma o ser humano reage à dor? Quais são os efeitos do apagamento de lembranças na vida individual e na vida de um povo? E de que forma posso me servir dos estudos de Psicanálise dentro do campo da Teoria Literária?

## ASPECTOS JURÍDICOS E SOCIOAMBIENTAIS

A luta dos camponeses peruanos pela manutenção na posse da terra diante da iminência de esbulho possessório pela *Cerro do Pasco Corporation* era também a luta pela preservação de modelos artesanais e sustentáveis de exploração da terra.

Assim, é possível identificar ao longo da obra uma série de referências à degradação ambiental então em curso, que vêm atreladas ao processo de esbulho possessório e violência no campo.

A *Cerro de Pasco Corporation* foi uma empresa multinacional de mineração sediada nos Estados Unidos, que operava principalmente na região de Cerro de Pasco, no Peru, por décadas. Sua presença na área foi associada a diversos problemas ambientais e sociais, desde a poluição do ar e da água, o desmatamento e degradação do solo até o deslocamento de comunidades locais. A mineração realizada pela CPC resultou em sérios problemas de poluição do ar e da água na região. As atividades de mineração liberaram grandes quantidades de poluentes, incluindo metais pesados como chumbo, mercúrio e cádmio, que contaminaram rios, lagos e aquíferos locais.

A população que vivia nas proximidades dessas operações foi exposta a essas substâncias tóxicas, causando impactos à saúde. A mineração em grande escala resultou, se não em desmatamento de áreas de floresta para dar lugar às operações de mineração (já que diverso é o bioma dos altiplanos andinos), certamente em degradação do solo e envenenamento das águas. Isso implica na perda de habitat para a vida local, bem como na erosão do solo e na destruição de ecossistemas frágeis.

A expansão das operações de mineração muitas vezes resulta no deslocamento forçado de comunidades locais. Isso ocorreu em Cerro de Pasco, onde comunidades inteiras foram deslocadas de suas terras tradicionais para dar lugar às operações de mineração. Esse

deslocamento não só teve impactos socioeconômicos negativos, mas também causou tensões psicossociais significativas na região.

Após décadas de extração mineral intensiva, a CPC abandonou uma paisagem marcada pela degradação ambiental sem providenciar uma adequada restauração do ambiente, seguindo o exemplo da grande maioria de empresas de mineração no mundo.

Esses são apenas alguns dos exemplos que demonstram como a Cerro de Pasco Corporation contribuiu para a degradação ambiental no Peru. Essas questões ambientais e sociais resultantes das operações de mineração impõem a realização de estudos de direito ambiental, geografia e direitos humanos.

As drásticas consequências do **cerco**<sup>13</sup> são descritas em tom apocalíptico já no 2º capítulo da primeira balada: “*Sobre la universal huída de los animales de la pampa de Junín*”, que mostra a reação dos animais ao processo de desalojamento e invasão do espaço tradicionalmente ocupado pelos povos originários e pelos animais.

Por esse motivo, é importante ressaltar os aspectos ecológicos constantes na obra de Scorza, inclusive dentro de uma perspectiva comparada com a literatura brasileira sobre esse tipo de exploração econômica altamente predatória.

Dentro da perspectiva ecológica, a obra apresenta evidentes relações entre o processo de exploração econômica de um território e os ciclos ecológicos e climáticos.

---

<sup>13</sup> Na tradução brasileira do romance “Redoble por Rancas” foi utilizada a palavra “cerca”. Em Espanhol, **cerco** pode significar tanto o “Hecho de cercar para conseguir la rendición” como também “Cosa que ciñe, rodea o bordea”. Ocorre que, em Espanhol, também existe a palavra **cerca**, no sentido de “Construcción a modo de tapia que se pune alrededor de un lugar para cerrarlo, protegerlo, o delimitarlo” (*Diccionario del Estudiante – Real Academia Española, 2005*). Assim sendo, no original em Espanhol o termo transmite com muito maior clareza o processo de repressão dos povos originários com vistas à sua rendição final.

Cabe destacar que a pentalogia não aborda exclusivamente a exploração minerária, mas o apossamento territorial e a formação de imensos latifúndios nas mãos do capital internacional.

Uma das mais fortes imagens desse processo de dominação e consequente degradação ambiental é a construção de uma imensa barragem que modificará irremediavelmente o fluxo das águas dos rios, causando a morte dos peixes.

Outros danos ambientais aparecem de forma mais difusa na obra, por exemplo, no comportamento dos animais. Estas questões dizem respeito diretamente à dimensão ambiental da função social da propriedade, levando em consideração o processo de apossamento e ocupação do território pelo capital, a exploração do trabalho em condições análogas à escravidão e a degradação do meio ambiente.

Sempre dentro da perspectiva ecológica, é possível vislumbrar o arcabouço histórico da ocupação da América Latina pelo europeu e, num plano mais específico, apresentar um paralelo entre o processo de exploração minerária no Peru e no Brasil.

## CONCLUSÃO

Em que pese a afirmação no sentido de que seria antes uma testemunha do que um romancista, Scorza se definia como um *poeta* e, em sua obra novelística, não descuidava em um só momento do trabalho com a palavra, servindo-se em muitas passagens de complexas figuras de linguagem e de sintaxe. P. ex: “...*el atardecer exhaló un traje negro*”, para referir-se à autoridade estatal mais elevada da região, o juiz de primeira instância Francisco Montenegro, que estará presente ao longo de todo o ciclo da pentalogia “La Guerra Silenciosa”. Ao construir um anacoluto, transforma o sujeito (o juiz) em objeto direto e o complemento circunstancial de tempo (o entardecer) em

sujeito e, ainda, serve-se de uma metonímia, identificando o paletó escuro com a pessoa do juiz.

A análise da obra a partir da Teoria Literária permite identificar as principais influências sofridas por Manuel Scorza. Em determinadas passagens, ele evoca elementos folclóricos, aproximando a sua obra da estilística neoindigenista de José Maria Arguedas. Em outras passagens lembra o estilo de Ciro Alegría. Se, eventualmente, o autor estudado adere aos ditames dos formalistas russos, por outro não há como esconder seu objetivo de usar a literatura como meio de denúncia e transformação. Cabe aqui examinar se efetivamente há na obra de Scorza um compartilhamento com os formalistas russos de atenção à forma e à inovação literária e se esse cuidado se coaduna com passagens próximas ao realismo mágico e a uma literatura engajada politicamente em prol da justiça socioambiental.

A pentalogia aproxima-se do realismo mágico ao combinar elementos da realidade social com aspectos fantásticos. A natureza não é apenas um cenário, mas uma força ativa que interage com os personagens. A Ecocrítica examina como a descrição da natureza reflete a conexão profunda entre os camponeses e sua terra, e como a degradação ambiental impacta suas vidas.

Como os personagens interagem com seu ambiente natural? A Ecocrítica enfatiza a interdependência entre humanos e o mundo natural. Nos cinco romances, os camponeses têm uma relação simbiótica com a terra, e sua luta pela justiça é também uma luta pela preservação do ambiente natural.

Em Scorza, elementos naturais frequentemente possuem significados simbólicos. A análise ecocrítica pode revelar como esses símbolos reforçam temas de resistência, sobrevivência e identidade, desafiando a visão antropocêntrica que coloca os humanos no centro do universo. Usar esta teoria permitirá uma compreensão mais profunda de como Manuel Scorza aborda questões ambientais e a relação entre os seres humanos e a natureza. Ao adotar essa abordagem,

é de se esperar a valorização da literatura latino-americana como um meio poderoso para explorar e criticar as interações complexas entre cultura, política e meio ambiente.

Com isto, espera-se contribuir para uma compreensão mais profunda (ou aproximada) dos conflitos socioambientais no Peru e do potencial da literatura de ficção como uma ferramenta para a preservação da memória e a conscientização pública, a partir da promoção de um diálogo entre diferentes disciplinas acadêmicas (Literatura, Geografia, Direito, Ecologia, Política), indispensável para a análise de questões complexas e interconectadas, com vista a uma radical mudança de paradigma político e social na América Latina, de modo a promover justiça socioambiental e respeito à natureza.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKET, Fiona & GIFFORD, Terry. *Culture, Creativity and Environment: New Environmentalist Criticism*. Amsterdam / New York : Rodopi, 2007

FREUD, Sigmund. *Obras completas*. São Paulo : Companhia das Letras (anos diversos).

EAGLETON, Terry. *Teoria da Literatura: Uma Introdução*. 6ª ed. São Paulo : Martins Fontes, 2006.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de & REZENDE, Roberto A.V. de. “As demais Constituições Latino-Americanas”, capítulo da obra *A Constitucionalização do Direito do Trabalho no Mercosul* / Hermelino de Oliveira Santos, coordenador. São Paulo : LTr, 1998.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. 4º ed. São Paulo : Revista dos Tribunais 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Curso de Direito Ambiental. 6ª ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2013.

GARRARD, Greg. Ecocriticism, 2<sup>nd</sup> Edition. London / New York : Routledge, 2012

HUAMANCHUMO DE LA CUBA, Ofelia. Redobles por Manuel Scorza – selección de artículos. Berlin. ASIN : B09BDNM1V7. Editora: epubli; 2º edição (18 janeiro 2021)

NOVAIS, Luís. Campesinos y mineros. Una reflexión sobre las causas de conflictividad social minera en el Perú. 1ª edición impresa: Septiembre 2019. 1ª edición Kindle: Abril 2020. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú : Lima, 2020.

PARDO, Cecilia & COOPER, Jago. Peru: a Journey in time. London (UK) : British Museum, 2022.

RICOEUR, Paul. A memória, a história, o esquecimento. Campinas, SP : Editora da Unicamp, 2007

SCORZA, Manuel. A tumba do relâmpago, 2ª ed. Tradução de Mario Pontes. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2021.

SCORZA, Manuel. Bom día para os defuntos, 3ª edição. Título do original: *Redoble por Rancas*. Tradução de Hamílcar de Garcia. Ed. Revista por Fernando Nuno Rodrigues. São Paulo : Círculo do Livro S.A., 1976

SCORZA, Manuel. Garabombo ‘O Invisível’, 2ª ed. Título original: Garabombo, el Invisible. Tradução de Glória Rodríguez. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1977.

SCORZA, Manuel. O cavaleiro insone. Título original: El Jinete Insomne. Tradução de Gloria Rodríguez. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1979.

SCORZA, Manuel. Obras Completas. 1ª Edición. Ediciones El Lector : Arequipa, Peru. 2020

SOLTERO, Gonzalo. *Manuel Scorza, responsabilidad y olvido*. In: Signos Literarios – Enero-Junio, 2005, p. 125

SUZUKI, Júlio César. Em busca da integração latino-americana: reflexão sobre rural, urbano, litoral, sertão, modo de vida e populações tradicionais. REVISTA USP, v. 136, p. 53-70, 2023.

# **CONTROLE SOCIAL DA AÇÃO PÚBLICA: AS AUDITORIAS DEMOCRÁTICAS**

Laura Mendes Amando de Barros<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

O presente ensaio registra painel apresentado no 28º Congresso do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, realizado em João Pessoa entre os dias 14 e 16 de agosto de 2024, com a temática “Democracia – riscos e perspectivas”.

Tem por foco o controle social da função pública, e o papel cada vez mais central a ser assumido pela sociedade civil tanto nos processos de controle quanto como nos de construção de políticas públicas.

A ferramenta paradigmática invocada para ilustrar o destaque outorgado à instância são as auditorias democráticas, ainda inéditas

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito do Estado pela USP. Especialista em Direito Público pela Escola da Paulista da Magistratura e em Autoridades Locais e o Estado pela ENA-Paris. Ex-Controladora Geral do Município de São Paulo. Conselheira do INAC e da Fiquem Sabendo. Professora do Insper.

no Brasil, mas já implementadas em diversos países, como Reino Unido, Argentina, Costa Rica, além da própria União Europeia.

Para tanto, partimos de um breve capítulo de aproximação, voltado a situar o ouvinte – e o leitor – quanto ao contexto e premissas adotadas, passando então à noção de controle social e, por fim, a abordagem das auditorias democráticas propriamente ditas.

As conclusões evidenciam a indispensabilidade dessa esfera de controle (e coprodução), inclusive diante da crise de confiança e legitimidade e disputa envolvendo as esferas institucionais tradicionais.

## **APROXIMAÇÃO CONTEXTUAL**

Os dados e evidências mais recentes demonstram uma queda marcante nos índices de democracia e seus valores integrantes, não só no Brasil, mas em toda a América Latina – e no mundo.

Valores fundamentais como transparência, liberdade de expressão e imprensa, acesso a serviços essenciais e medidas de promoção da integridade e combate à corrupção vem sofrendo considerável queda, em movimento que finda por repercutir diretamente na qualidade da ação pública e de vida dos cidadãos.

Nesse sentido, estudo levado a efeito pela organização Latinobarômetro<sup>2</sup> em 2023, denominado ‘Recessão Democrática na América Latina’, que levou em consideração vinte países da região (excluída a Nicarágua, exatamente por ausência de condições de mínimas de segurança para o desenvolvimento dos trabalhos dos pesquisadores/entrevistadores).

Segundo a pesquisa, pode-se efetivamente constatar um declínio da democracia em toda a região, da mesma forma que uma marcante deslegitimação das instituições, traduzidos em dados como:

---

<sup>2</sup> Organização da sociedade civil apartidária e sem fins lucrativos com sede em Santiago, no Chile, e incumbida da realização do estudo Latinobarômetro.

- 1) No ano de 2023, apenas quarenta e oito por cento da população da região apoiava o sistema democrático – diminuição de quinze pontos percentuais desde 2010, quando eram sessenta e três por cento os apoiadores;
- 2) Aumento da indiferença quanto ao regime adotado, manifestações de preferência e pró autoritarismo, queda nos índices de desempenho dos governos e marcante deterioração da imagem dos partidos políticos;
- 3) Numerosas ocorrências de desvios e corrupção, com vinte e um presidentes condenados em decorrência da prática de atos tais;
- 4) Término prematuro de mandatos de vinte presidentes da região – situação que coloca em dúvida a legitimidade do exercício dos mandatos eleitorais e funcionamento dos sistemas de freios e contrapesos;
- 5) Ocorrência reiterada de situações em que presidentes forçavam sua permanência no poder, com o rompimento das regras de reeleição previamente estabelecidas;
- 6) Expressivo número de cidadãos dispostos a aceitar o sacrifício dos valores democráticos em troca de promessas de solução de problemas endêmicos da sociedade, tais como violência e má prestação de serviços públicos;
- 7) Ofensas reiteradas, por cerca de um terço dos chefes do Executivo, às regras democráticas, com o desenvolvimento de relações personalistas e a relegação dos partidos políticos a um segundo plano – e consequente comprometimento da legitimidade institucional.

Nesse sentido, no Brasil, digno de registro o nefasto e ‘criativo’ expediente das emendas parlamentares, que, não obstante incorporadas ao texto constitucional desde 2015, vem ganhando marcados destaque e impacto, com vultosos valores dados à livre distribuição

de parlamentares não comprometidos com a coerência e o princípio do planejamento orçamentários, e não raro instrumentalizados por estratégias eleitoreiras e desconformes com os princípios da impessoalidade, isonomia, transparência e moralidade.

A situação, bastante ilustrativa, desencadeou, para além de toda a distorção nas despesas públicas, uma desgastante – e cara, do ponto de vista político-institucional – disputa entre Legislativo, Executivo e Judiciário, em que os maiores prejudicados são a população brasileira e a nossa democracia.

As discussões atinentes à criminalização – ou penalização do porte de drogas – igualmente gerou desgaste entre as esferas de poder: em junho de 2024, o Supremo posicionou-se pela descriminalização do porte de maconha, observados os limites de quarenta gramas ou seis pés da planta, o qual passa então a ser classificado como infração administrativa (não criminal); no que tange às demais substâncias ilícitas, a decisão foi pela despenalização (afastamento da imposição de pena) para o usuário, no regime de presunção relativa – portanto passível de ser afastada, nas hipóteses em que o contexto releve a prática reiterada caracterizadora do tráfico.

Tais conclusões foram tratadas como tema de repercussão geral 506 (Leading case: RE 635.659), e portanto devem funcionar como norte a ser seguido em todo o país.

Seguem a linha do preconizado no artigo 28<sup>3</sup> da Lei 11.343/06 (que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

---

<sup>3</sup> Art. 28. *Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. § 1º As mesmas medidas submetem-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica. § 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem*

– SISNAD) que, não obstante tenha imposto aos usuários penas diversas da privação de liberdade, não definiu quem pode ser inserido em tal categoria.

Durante o processamento do referido *leading case*, porém, o Senado aprovou a PEC 45/23, apresentada pelo então presidente do Congresso, Rodrigo Pacheco, com o mote, justamente, de criminalizar o porte e posse de drogas.

Desgaste também ocorre nas discussões atinentes ao aborto: no âmbito da ADPF 442, a Ministra Rosa Weber havia votado pela sua possibilidade, até 12ª semana gestacional; na ADPF 1141, resolução do CFM que dificultava o aborto de gravidez decorrente de estupro foi suspensa, em maio de 2024, a partir de manifestação dos Ministros Alexandre e Rosa Weber; em junho de 2024, a Câmara aprovou o esdrúxulo PL 1904/24, que equipara o aborto após 22ª semana a homicídio qualificado – e portanto coloca em situação mais gravosa mulheres vítimas de estupro que recorrem ao procedimento que o próprio estuprador.

Em continuidade à disputa, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou, em novembro de 2024, PEC de autoria de Eduardo Cunha voltada à vedação absoluta ao aborto (e claramente ofensiva aos princípios constitucionais do não retrocesso e da dignidade humana).

---

*como à conduta e aos antecedentes do agente. § 3º As penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses. § 4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 10 (dez) meses. § 5º A prestação de serviços à comunidade será cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas. § 6º Para garantia do cumprimento das medidas educativas a que se refere o caput, nos incisos I, II e III, a que injustificadamente se recuse o agente, poderá o juiz submetê-lo, sucessivamente a: I – admoestação verbal; II – multa.*

As discussões atinentes ao marco temporal das terras indígenas também desencadearam disputas acirradas.

Conforme dispõem os artigos 20, XI e 231 da CF, as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos originários integram o patrimônio da União, garantida a eles a posse permanente, com usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos nelas existentes. São ainda inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

O STF havia se posicionado sobre o tema em 2013, no caso Raposa Serra do Sol (Pet 3.388 ED, rel. min. Roberto Barroso), em que, considerada a presunção *juris tantum* de legitimidade e veracidade da demarcação administrativa homologada pelo Presidente da República (RE 183.188, da rel. Min. Celso de Mello), com natureza declaratória e força auto executória, reconheceu-se o marco temporal.

Tal decisão foi revista em setembro de 2023, no âmbito do REXTR 1.017.365/SC, em que o marco temporal foi tido por inconstitucional, com Repercussão Geral (Tema 1031), e restou assentada a liderança institucional da União, sempre que os Estados e Municípios atuarem no interior das terras indígenas demarcadas.

Não obstante essa clara – e vinculante, ainda que não definitiva – manifestação do Supremo, o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 2023, a Lei 14.701, alinhada à tese do marco temporal, e parcialmente vetada pelo Presidente da República – vetos esses derubados pelo Legislativo.

Essas idas e vindas, com sucessivas prolações de decisões judiciais e propostas legislativas em sentido contrário – assim como o ‘timing’ de sua apresentação – revelam inegável disputa entre os poderes Legislativo e Judiciário, com a subversão do sistema de freios e contrapesos constitucionalmente traçado, e em razão do qual legitimamente se espera uma ação coordenada, coerente e minimamente alinhada entre as instituições.

Para além disso, a confiança nas instituições, no Brasil – notadamente no Judiciário – vem sendo marcado por sucessivas quedas:

segundo o Índice de Confiança no Judiciário Brasil, publicado pela Fundação Getúlio Vargas em 2021, os brasileiros confiam mais nas grandes empresas, na igreja católica, na imprensa escrita, no Ministério Público e na polícia que no Judiciário.

O Congresso Nacional e os partidos políticos aparecem nas últimas posições, como instâncias menos confiáveis de todas, atrás das emissoras de televisão, dos sindicatos e das redes sociais.

É um cenário, sem dúvida, desalentador.

E, diante de tamanha dificuldade de articulação, de ação coordenada, coerente e eficiente das instâncias institucionais, a sociedade desponta como alternativa viável de intermediação e controle social por meio da qual se possa fazer valer, com fundamento nos princípios democrático e da soberania popular, a garantia de existência de leis – e do próprio Estado – de modo a atender às necessidades e demandas da população.

Vale lembrar que o sistema constitucionalmente posto de controle não traz qualquer espécie de hierarquia entre as suas instâncias integrantes – controles interno, externo e social –, devendo todas elas atuar de forma harmônica, respeitosa, em rede, colaborativa e com análogo destaque.

Tal consciência robustece o controle social, viabilizando, enfim, seu amadurecimento, indispensável para o satisfatório e eficiente desempenho da função pública.

## **CONTROLE SOCIAL**

A compreensão do controle social está relacionada à noção de legitimidade da ação pública – tida como a sua sustentabilidade social, e sua coerência com as promessas apresentadas durante a campanha eleitoral, e conformidade do plano de governo e medidas adotadas, de forma a colocá-las em prática, após a eleição.

Ultrapassa, portanto, o direito (ou dever) de escolher periodicamente representantes, e avaliar o seu ‘merecimento’ de permanecer no cargo após um mandato, em novo período eleitoral.

A avaliação da compatibilidade da ação pública com o ordenamento jurídico, seus desideratos fundamentais, e com a vontade popular que conduziu os representantes até os respectivos cargos deve, portanto, ser perene, constante, estendendo-se e renovando-se durante todo o mandato.

O conceito de legalidade já não se restringe à mera observância das regras postas, abarcando também o respeito aos princípios e postulados, dentre os quais se destaca a legitimidade, a responsividade e a *accountability*.

A inobservância desses desideratos conduz, assim, ao inexorável comprometimento da juridicidade do atuar público, suplantando, em outras palavras, sua própria legalidade.

Consiste – o controle social – em conceito multidisciplinar e de baixa densidade jurídica, motivo pelo qual a sua assimilação e apropriação por vezes se mostram um tanto precárias, a demandarem amadurecimento e internalização.

Não obstante, estava já previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, cujo artigo 15 estabelece que “*a sociedade tem o direito de pedir contas de todo agente público pela sua administração*”.

A Constituição Federal de 1988 traz diversas referências às esferas de participação e controle social: o princípio da soberania popular (art. 1º); o direito de petição, certidão e informação (art. 5º XXXIII e XXXIV); a ação popular (art. 5º, LXXIII); a garantia de participação de empregadores e trabalhadores nos colegiados governamentais que lhes digam respeito (art. 10); o plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei (art. 14 e 61, 2º); a participação de usuários de serviços públicos junto à Administração direta e indireta (art. 37, 3º); as audiências públicas e manifestações de cidadãos

durante o processo legislativo (art. 58, II e IV); a possibilidade de provocação ao Tribunal de Contas (art. 74 2º); a participação popular no Conselho da República (art. 89); a publicidade dos julgamentos (art. 93, IX); o acesso aos tribunais por meio do quinto constitucional (art. 94); a participação da comunidade nas ações e serviços de saúde (art. 198); a participação popular, por meio de conselhos, na formulação e controle das ações de assistência social (art. 204), educação (art. 206) e infância e adolescência (art. 227).

Há, ainda, os instrumentos de formulação e controle orçamentário (PPA, LDO e LOA).

A participação, aliás, está em processo de mutação em direção à noção de coprodução, mais consentânea com as demandas e necessidades do mundo contemporâneo.

O controle social ocorre tanto em ambientes institucionais (conselhos participativos, consultas, audiência públicas...) como em esferas públicas não estatais – inclusive na internet.

Envolve os mais diversos atores, não havendo um quadro de pessoas formal e previamente definido – em tese, todos aqueles que de alguma forma estejam inseridos ou transitem por determinado contexto social podem atuar como sujeitos ativos.

No outro polo, como destinatários do controle, figuram potencialmente todos aqueles que de alguma forma, e a qualquer título, exerçam função pública, e/ou administrem/despendam recursos públicos.

Estão a ele submetidos, portanto, e para além dos atores institucionais tradicionais, as organizações da sociedade civil eventualmente parceiras, universidades destinatárias de recursos públicos e quaisquer outros eventualmente engajados no processo de coprodução (marcado, a seu turno, pela perda do monopólio estatal quanto à formulação, execução e acompanhamento das políticas e serviços públicos).

Orienta-se, ainda, a agentes técnicos e políticos, efetivos, comissionados, eleitos ou contratados, e alcança tanto a avaliação de legalidade *estricto sensu* quanto a de juridicidade – aí inseridos, como referido, os aspectos da legitimidade, responsividade e democraticidade da ação pública.

Em linhas gerais, e considerados os seus elementos constitutivos, definimos o controle social como

*a gama de mecanismos pelos quais os diversos atores da sociedade — organizações da sociedade civil, movimentos, cidadãos, imprensa etc. — participam de forma dinâmica, interativa, multidimensional, sistêmica e em rede do ciclo da ação pública, em um modelo de cogovernança e coprodução de informações, dados, políticas, serviços e bens públicos, com o intuito de verificar e garantir a fiel observância dos valores legitimidade, responsividade e democraticidade e o alcance de resultados eficazes e eficientes pelos agentes públicos lato sensu, inclusive parceiros, contratados, particulares em colaboração, concessionários etc., com a potencial imposição de sanções diretas ou indiretas, de cunho jurídico ou simbólico.* (AMANDO DE BARROS, Laura Mendes, 2019, p. 96)

Uma de suas formas de exercício mais promissoras – e cuja implementação é autorizada por diversas experiências pretéritas, em países tão distintos como Bósnia Herzegovina, Mongólia e Reino Unido, com resultados bastantes efetivos – são as auditorias democráticas, tratadas a seguir.

## AUDITORIAS DEMOCRÁTICAS

As auditorias democráticas são instrumentais voltados à mensuração dos níveis de democracia vigentes em determinado contexto geográfico, em um período específico.

A avaliação da qualidade democrática é definida, nas palavras de Kemp e Jiménez, como:

*a extensão em que as instituições, processos e práticas [locais] se baseiam e refletem princípios e valores democráticos fundamentais; ou seja, a extensão em que há efetivamente controle popular sobre as decisões governamentais e igualdade entre os cidadãos no exercício desse controle. (2013, p. 21)*

A metodologia foi desenvolvida pela International IDEA, organização não governamental sediada na Suécia que goza da condição de observadora permanente na Organização das Nações Unidas, e tem alto grau de replicabilidade nos mais diversos contextos, em decorrência de características como 1) clareza de princípios; 2) abrangência; 3) flexibilidade da avaliação; 4) possibilidade de apropriação do processo pelo país e atores envolvidos; 5) adaptabilidade às mais diversas formas de democracia.

Preconiza a análise de valores indicativos: 1) participação; 2) autorização (legitimidade do governo); 3) representação; 4) *accountability*; 5) transparência; 6) responsividade e 7) solidariedade.

Foi aplicada em mais de cinquenta países, desde o ano de 1952, operacionalizando-se por meio de processos contínuos tradutores de verdadeiros ‘*check ups*’ do estado da democracia e do Estado.

Fundamenta-se nos valores fundamentais da soberania popular e igualdade política, podendo ter início a partir de iniciativa estatal – como deu-se na Argentina – ou da própria sociedade, como no case da Costa Rica e do Reino Unido.

Deve envolver o maior número de atores possível, observados parâmetros máximos de diversidade, inclusive com engajamento de instituições de controle interno e externo.

Pode focalizar o estado da democracia como um todo (hipótese em que será implementada em vários módulos), ou especificamente a qualidade da prestação dos serviços públicos.

Com relação ao âmbito de incidência, podem adotar os parâmetros federal, local ou supranacional – conforme deu-se com a União Europeia, cuja auditoria democrática deu-se, em âmbito acadêmico, no ano de 2004.

Desenvolve-se a partir de quatro pilares fundamentais: 1. Cidadania, lei e direito; 2. Responsividade, representatividade e *accountability* governamentais; 3. Sociedade civil e participação popular; e 4. Democracia para além do Estado.

Volta-se à avaliação constante e ininterrupta da ação administrativa e dinâmica estatal, à promoção do debate público, com conscientização sobre os valores democráticos, ao aprimoramento da qualidade democrática e à superação das discrepâncias de visão entre Estado, sociedade, academia, mídia...

Deve partir preferencialmente de dados pré-existentes, levando a efeito um diagnóstico da situação, para após impulsionar mudanças a longo prazo, com a fixação de agendas de reforma.

Um dos grandes trunfos do modelo é a sua função didática, contribuindo para a aproximação da população com os valores democráticos, com o incremento de custos de condutas desviantes/ineficientes e o aprimoramento do controle social, em um ciclo virtuoso do amadurecimento democrático.

Podem ser definidas como

*Processos participativos prolongados no tempo e promotores de um debate político interno de que participa o maior número de atores possível, das mais diversas procedências e perfis, os quais, a partir de questões objetivas e parâmetros previamente estabelecidos, e por meio mecanismos de coprodução e gestão, realizam um diagnóstico do contexto democrático — quer lato sensu, quer com relação ao grau de atendimento dos valores fundamentais pela prestação de serviços públicos —, com a apresentação de alternativas para o incremento da qualidade, legitimidade, responsividade e permeabilidade social e, portanto, de resultados concretos e efetivos, muito embora no mais*

*das vezes não imediatos e diretos sobre o campo das políticas públicas e ação administrativa.* (AMANDO DE BARROS, 2017, p. 119)

## EXPERIÊNCIAS PARADIGMÁTICAS

A primeira auditoria democrática britânica deu-se em 1992, com a participação de acadêmicos, advogados e cidadãos coordenados pelo Human Rights Center da Universidade de Essex e pelo Centre for Democratization Studies da Universidade de Leeds.

Seus principais desdobramentos, visíveis a partir de 1994, foram a efetivação de reformas constitucionais; a disciplina e incorporação dos ‘Quangos’ (quasi-autonomous non governmental organizations) ao sistema britânico, entidades híbridas que se situam juridicamente entre as públicas e as privadas.

Em 1999, operou-se uma releitura do modelo, e a metodologia foi novamente aplicada, em novos ciclos, em 2002, 2012 e 2018.

Na Costa Rica, marcada pelas pequenas extensão territorial e população, livre de conflitos polarizados, a auditoria ocorreu entre os anos de 1998 e 2002, e teve âmbito nacional.

O país goza de uma democracia consolidada: segundo estudo da Freedom House publicado em fevereiro de 2025, vem mantendo desde a edição de 2017 a condição de ‘país livre’, com pontuação de 91, dentre os 100 possíveis<sup>4</sup>.

Já contava previamente com polos estudiosos no assunto, e a iniciativa foi do Conselho Nacional de Reitores – CONARE e da Defensoria de los Habitantes de la Republica, com apoio da União Europeia, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e do Instituto Kellog de Estudios Internacionales da

---

<sup>4</sup> Dados completos disponíveis em <https://freedomhouse.org/country/costa-rica/freedom-world/2025>

Universidade de Notre Dame; grande parte dos custos foi garantida por entidades privadas.

Contou com um conselho consultivo, composto por quarenta e uma personalidades dos mais diversos segmentos.

A auditoria argentina, ocorrida em 2003, focou o âmbito local, abrangeu duzentos municípios – cuja sujeição ao processo foi voluntária, não compulsória.

O processo foi desencadeado por iniciativa estatal, e envolveu foros cívicos locais e, uma vez mais, o PNUD.

A experiência supraestatal de auditoria mirou a União Europeia, nos moldes defendidos pelo Professor Christofer Lord, da Universidade de Leeds, no Reino Unido (a mesma que encabeçou, juntamente com a Universidade de Essex, a experiência britânica paradigmática — a qual, a seu turno, serviu de base para o desenvolvimento do modelo International IDEA).

A iniciativa partiu da sociedade civil – meio acadêmico, mais especificamente –, e seguiu a lição de LORD, que em sua “A Democratic Audit of the European Union” defende que o processo, em cenários tais, deve focar normas, e não necessariamente instituições, passando à consideração dos dados empíricos somente em um segundo momento (LORD, 2004, p. 8) – até porque o delineamento, características e nível de maturidade democrática nas instituições europeias são bastante heterogêneos.

A referência metodológica adotada foi, uma vez mais, o modelo IDEA, com a fundamentação nas diretrizes basilares da isonomia política e controle social.

O prazo inicialmente estimado para a conclusão dos trabalhos era de cinco anos – o termo inicial foi 2004.

Não foram – até o momento – levado a efeito novos ciclos.

Houve, por fim, uma Auditoria Global, realizada pelo próprio IDEA, e que analisou cento e setenta e quatro países, a partir de cento e sessenta e cinco indicadores.

Levou em consideração indicadores de autocracia e democracia, organizados em escores de 1 a 21, a partir dos seguintes aspectos: 1. padrões de autoridade; 2. regime político; 3. legitimidade do regime: 3.1. modo de escolha dos governantes 3.2. responsividade; 3.3. participação; 4. relação entre os poderes; e 5. fragilidade do Estado.

Digna de registro, ainda, a The Global State of Democracy Initiative, conduzida igualmente pelo IDEA desde 2016, a partir da qual é levada a efeito uma avaliação mensalmente revisitada de um ‘rastreador de democracia’ – o Democracy Tracker.

Por meio da ferramenta<sup>5</sup>, promove-se o monitoramento, a partir de eventos efetivamente ocorridos, sobre questões afetas à democracia e aos direitos humanos: inclui a descrição do evento, indicação de aspectos específicos da democracia eventualmente impactados, a magnitude de tais impactos – tudo com links para as fontes de dados primárias e indexação por palavras-chave.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cada vez mais evidentes disputas travadas entre atores tradicionais – notadamente, Judiciário, Executivo e Legislativo – vem colocando em cheque a confiança nas instituições e na ação pública em geral – fenômeno objetivamente detectável não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, e no mundo.

Tal cenário finda por corroer a dinâmica de funcionamento orquestradamente concebida para o sistema de freio de contrapesos, e para a própria consecução do interesse público (ou, melhor dizendo, dos interesses públicos, cuja definição necessariamente perpassa, nos dias que correm, pela manifestação da sociedade civil, dos destinatários da ação pública).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.idea.int/g sod/>.

Instâncias tradicionais de controle vem-se por vezes em situação de impotência, pouco ou nada podendo fazer de efetivo face às posturas incisivamente adotadas pelas searas políticas e legislativas – que não tem, estas últimas, salvaguardas jurídicas contra distorções e impulsos calcados em valores não republicanos e desconformes com os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Enquanto o Executivo pode sempre ver seus atos revistos ou limitados em razão de eventual desvio de finalidade ou conflito de interesses, e o Judiciário está submetido às lógicas do impedimento e suspeição processuais (cujo conteúdo, registre-se, é definido por seus próprios órgãos de cúpula<sup>6</sup>), o Legislador pátrio vê-se livre de qualquer limitação quanto ao conteúdo de seus atos, de eventual abuso do poder de legislar...

Diante de posturas não raro reveladoras de vieses denotativos de sobreposição de interesses próprios – ou corporativistas –, sobre os gerais, a sociedade civil desponta como uma alternativa a elevar o padrão, e de certa forma, ‘moderar’ os embates e disputas entre poderes.

É justamente esse o escopo do controle social, que vem a acrescentar à métrica de controle tradicional a atuação efetiva, proativa, determinante e influenciadora da cidadania – que, em última análise, é a razão mesma da ser da democracia, e do próprio Estado.

Nesse cenário, a metodologia das auditorias democráticas desponta como alternativa efetiva e confiável (tendo em vista há haver sido aplicada em mais de cinquenta contextos diferentes, os mais diversos possíveis) às disputas, desequilíbrio e instrumentalização das instâncias tradicionais.

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, digno de nota o julgamento da ADI 5953 pelo Supremo Tribunal Federal, em que restou assentado que reconheceu ausente o impedimento de magistrados nos processos em que for parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente.

Mais que uma forma de participação cidadã na concepção, execução, monitoramento e controle da ação pública, contribuem para o incremento da qualidade da democracia propriamente dita, transmutando o lócus social em verdadeira instância de controle, condicionante da legitimidade e responsividade da ação pública – e, assim, da sua própria juridicidade.

Trata-se de alternativa, defendemos, que, não obstante não contar com previsão expressa específica no ordenamento pátrio, pode ser tranquilamente aqui implementada – quer em nível nacional ou sub –, como desdobramento natural dos princípios da soberania popular, democrático, da moralidade, transparência e participação.

É o que se deduz de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, conforme com referidos desideratos, e apoiada na ideia de que os mecanismos de participação popular em geral — e de controle social em especial — traduzem um *continuum* da democracia, sendo dela absolutamente indissociável.

De fato, a ideia de um controle *bottom up* permeia toda a lógica constitucional de relação Estado-sociedade, determinando o surgimento de uma esfera pública como um conjunto de espaços inter-relacionados de comunicação e deliberação (QUIÑONES; HERRERA, 2011, p. 8) – a qual, defendemos, podem ser levadas a efeito a partir da realização de auditorias democráticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMANDO DE BARROS, Luara Mendes. Compliance e controle social do setor públicos: auditorias democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the world 2025. The uphill battle to safeguard rights. Disponível em <https://freedomhouse.org/country/costa-rica/freedom-world/2025>. Acesso em 24 mar. 2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório Índice de Confiança no Judiciário Brasil 2021. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/82935cd1-3393-4262-80a6-e8e39570caf7/content>. Acesso em 26 mar. 2025.

KEMP, Brechtje; JIMÉNEZ, Mérida. State of Local Democracy Assessment Framework. Stockholm: International IDEA, 2013.

LATINOBARÔMETRO. Informe Latinobarómetro 2024: La democracia resiliente. Disponível em [file:///C:/Users/User/Downloads/F00017303-Latinobarometro\\_Informe\\_2024%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/F00017303-Latinobarometro_Informe_2024%20(1).pdf). Acesso em 25 mar.2025.

LORD, Christopher. A Democratic Audit of the Institutions of the European Integration. Economic and Social Research Council Research Report, 2004. Disponível em: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/16650/1/49.Christopher%20Lord.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

QUIÑONES, Andrés Hernández; HERRERA, Jorge Flórez. Análisis y estudio de experiencias de accountability social en America Latina. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011. Disponível em <https://cider.uniandes.edu.co/es/publicaciones/node%3Atitle%5D-29> . Acesso em 28 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5953. Relator Ministro Edson Fachin. Julgado em 22 ago. 2023.

[ VOLTA AO SUMÁRIO ]

# **A URGÊNCIA NA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS E REDES SOCIAIS COMO MEDIDA IMPRESINDÍVEL NA CONTENÇÃO DOS RISCOS À DEMOCRACIA**

Leandro Ferreira Bernardo<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

A virtualização das relações sociais deixou de ser assunto de ficção científica há algumas décadas e se faz cada vez mais presente na sociedade contemporânea. São inegáveis os avanços que tal realidade traz, como a possibilitação de acesso a informações e comunicações em velocidade a partir de locais inimagináveis.

Dentro do processo de virtualização das relações, alguns momentos foram relevantes marcos e não podem deixar de ser

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (2017), Procurador federal com atuação na Procuradoria Regional Federal da 4 Região (PGF/AGU), Professor de Direito. Membro do IBAP.

identificados. O primeiro, no fim do século passado, com a proliferação de computadores pessoais e acesso à internet, cada vez mais velozes.

Posteriormente, a consolidação das grandes plataformas, chamadas “big techs” nos anos seguintes concentrou o mercado e o domínio de pouquíssimas empresas no mundo virtual, em especial aquelas localizadas no chamado Vale do Silício nos Estados Unidos.

Outro momento, mais recente e igualmente marcante, dá-se com o surgimento e popularização dos smartphones e de todo um ecossistema de plataformas de redes sociais, por volta dos anos 2010.

Contudo, a partir da revolução da informação trazida pela internet nas últimas décadas, graves problemas e riscos passaram a fazer parte da preocupação dos governos e sociedades, sobretudo a partir da explosão de desinformação nas plataformas e redes sociais, do direcionamento de informações de forma intencional pelas plataformas e redes sociais por meio de algoritmos, do favorecimento de estímulo a discursos de ódio e extremistas<sup>2</sup>.

A partir de tal contexto, constata-se graves preocupações em diversas searas da sociedade. A democracia e a opinião pública têm se mostrado muitas vezes carentes de instrumentos eficientes que consigam barrar o uso de informações falsas, discursos de ódio e outros que muitas vezes contaminam o debate público, criam “bolhas” polarizadas na sociedade.

Grupos mais vulneráveis, como crianças, adolescentes, e pessoas sem uma formação adequada para uso das ferramentas na *internet* são “bombardeados” com excesso de informações e propagandas, estimulados a se manterem longos períodos em acesso. Já é possível

---

<sup>2</sup> Vide: União europeia investiga Meta por violação de lei sobre desinformação. In: UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2024/04/30/ue-investiga-meta-por-violacao-de-lei-sobre-desinformacao.htm>. Acesso: 01 de dez. de 2024.

identificar os graves danos para a saúde das pessoas, em decorrência de tal realidade<sup>3</sup>.

De acordo com pesquisas recentes, constata-se um grande prejuízo à saúde das crianças e adolescentes a partir de 2010, período coincidente com o da popularização dos *smartphones* e redes sociais. Segundo o painel “The anxious Generation”, há um significativa aumento de casos de episódios de depressão após 2010 entre adolescentes de 12 a 17 anos nos Estados Unidos.

Ainda de acordo com referidas pesquisas, se no ano de 2010 12% das adolescentes do sexo feminino apresentavam um episódio depressivo, em 2020 esse percentual aumentava para 30,1%. Tais pesquisas apontam ainda para um aumento expressivo de taxas de ansiedade, depressão, suicídios e outras doenças mentais nos Estados Unidos e em outros locais do mundo, no mesmo período<sup>4</sup>.

Crimes no mundo cibernético têm se proliferado, de modo que a segurança online tem se mostrado cada vez mais questionável e, em muitos casos, há pouca transparência das plataformas e redes sociais na prestação de esclarecimentos sobre suas políticas e ações adotadas e muitas vezes uma omissão e ausência de interesse em combater atos ilícitos.

Não se pode perder de vista que cada vez mais as relações comerciais se dão na forma virtual<sup>5</sup>. O chamado e-commerce avançou muito nos últimos anos e seu crescimento não foi acompanhado por uma regulação proporcional. Tendo em vista o grande domínio das

---

<sup>3</sup> HAIDT, Jonathan. A geração ansiosa: como a infância hiperconectada está causando uma epidemia de transtornos mentais. Tradução Lígia Azevedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.anxiousgeneration.com/research/the-evidence>. Acesso em 05 de ago. de 2024.

<sup>5</sup> De acordo com dados da Associação Brasileira de Comércio Eletrônico (ABComm), de 2019 a 2023 as compras eletrônicas tiveram um incremento de 100% em termos de faturamento. Disponível em: <https://dados.abcomm.org/crescimento-do-ecommerce-brasileiro>. Acesso em 26 de ago. de 2024.

*big techs* e a ausência de regulação e fiscalização pelo poder público, tende a aumentar a hegemonia daqueles grupos em desfavor de pequenas empresas. Outros aspectos, como a proliferação de propagandas, direcionadas sem a devida transparência, pelo uso de algoritmos, são outro exemplo de práticas que expõem o indivíduo à ação grandes empresas.

O desenvolvimento da chamada inteligência artificial faz parte da atual fronteira do mundo virtual e tende a tornar a vida do ser humano mais dependente de ferramentas do mundo virtual e a tornar a vida pessoal e dados de sua intimidade mais acessíveis ao interesse e uso mercadológico pelas grandes empresas detentoras daquela tecnologia.

A evolução das relações tem ocorrido de forma acelerada e o poder público não tem logrado êxito em acompanhar o processo a contento. No Brasil, tem-se constatado grande dificuldade na regulação das relações no mundo digital. O projeto de Lei 2630/2020, chamado Projeto de Lei das Redes Sociais no Brasil, após longo período de debates, não foi submetido a votação final no Congresso Nacional.

Questões como possíveis limites à liberdade de expressão e interesses de poderosos grupos econômicos e de influência dificultaram o avanço do projeto e, nesse sentido, contribuem para a indefinição dos limites, direitos e obrigações de todos nas relações online, e, nessa perspectiva, o poder judiciário tem sido chamado a, em grande medida, a criar normas jurídicas ou reinterpretar a legislação em vigor a partir de uma realidade diversa daquela existente no momento da sua aprovação.

Nesse contexto, a regulação levada a cabo recentemente pela Europa representa um relevante modelo a ser observado e eventualmente replicado pelo país no futuro, e, diante dessa realidade, serão analisados aspectos essenciais daquela legislação como contraponto à realidade ora existente no Brasil.

Esclareça-se, por fim, que não se inclui como objeto do presente trabalho a análise de outros temas relevantes, como como regulação dos mercados online<sup>6</sup>, inteligência artificial. Da mesma forma, alguns temas pertinentes à regulação dos serviços digitais, e que demandam debate mais pormenorizado, em outro momento, como aquele que diz respeito a qual órgão seria responsável pela fiscalização e punição às empresas prestadoras de serviços digitais.

## **BRASIL E SEU HISTÓRICO DE REGULAÇÃO DA INTERNET**

O Brasil aprovou nas últimas décadas importantes legislações que visam regular as relações no mundo virtual. Destacam-se o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), que traça princípios, garantias, direitos e deveres básicos para o uso da Internet no Brasil, e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei 13.709/2018), que, dentre outros objetivos, regula o tratamento de dados pessoais, no intuito de proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade das pessoas.

Mais recentemente, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 115 de 2022, que inovou ao incluir o inciso LXXIX no art. 5º, com a previsão da proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais.

Por outro lado, as normas em vigor, bem como os mecanismos de controle de sua aplicação, têm se mostrado insuficientes para dar conta da realidade contemporânea, a partir da existência de desafios como aqueles apresentados anteriormente.

---

<sup>6</sup> PARLAMENTO EUROPEU. **A Lei dos Mercados Digitais e da Lei dos Serviços Digitais da UE em detalhe. Disponível em:** <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20211209STO19124/a-lei-dos-mercados-digitais-e-da-lei-dos-servicos-digitais-da-ue-explicadas>. Acesso: 05 de out. de 2024.

Questões envolvendo uma eficiente retirada de conteúdos criminosos, falsos, de ódio ainda constituem problema sem efetiva solução no país. Nesse sentido, a exigência de se instar o poder judiciário para se buscar as devidas resoluções dos problemas nem sempre se mostra como uma adequada alternativa, tendo em vista a natural morosidade da máquina judiciária, incompatível com a agilidade do mundo digital.

Diante da realidade brasileira posta é que se parte, no tópico seguinte, à análise de aspectos que merecem especial atenção por parte do legislativo, tendo como paradigma a legislação europeia sobre o tema.

## **A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS E DAS REDES SOCIAIS NA EUROPA E RELEVANTES PARÂMETROS CRIADOS**

Aprovada em outubro de 2022 pelo parlamento europeu, a Regulação dos Serviços Digitais – RSD – entrou em vigor desde 17 de fevereiro de 2024 e representa um relevante instrumento na proteção de indivíduos, sociedade e estados incluídos naquele bloco, diante do avanço das relações sociais no mundo online e a necessidade de regular a ação das empresas prestadoras de serviço, sobretudo as chamadas *big techs*<sup>7</sup>.

Destacam-se três aspectos da referida norma que chamam especial atenção e que serão objeto de análise no presente texto: (i) Distinção das plataformas e redes e aplicação de regras mais rígidas a partir da quantidade de usuários atingidos e criação de maiores

---

<sup>7</sup> SILVA, Paula Guedes Fernandes *et al.* **Visões gerais sobre a regulação de serviços digitais na União Europeia.** In: Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-21/direito-digital-visoes-regulacao-servicos-digitais-uniao-europeia/>. Acesso: 15 de out. de 2024.

restrições às *big techs*; (ii) Proteção dos usuários e transparência das plataformas digitais; e (iii) Criação de regras mais claras sobre as obrigações das empresas

## DISTINÇÃO E TRATAMENTO DIFERENCIADO ENTRE PLATAFORMAS A PARTIR DO ALCANCE DE USUÁRIOS

A RSD distingue os prestadores de serviço digital, basicamente, em quatro categorias: (i) plataformas em linha (online) e motores de pesquisa de muito grande dimensão; (ii) plataformas em linha (online); (iii) serviços de alojamento virtual; e (iv) serviços intermediários<sup>8</sup>.

A RSD inovou ao prever um tratamento diferenciado, mais rígido, às Plataformas online de dimensão muito grande (VLOP – Very large online platforms) e Motores de Pesquisa online de dimensão muito grande (VLOSE – very large online search engines).

Para tanto, utiliza-se do critério relativo ao quantitativo de usuários da plataforma ou rede. De acordo com art. 33 da RSD, considera-se com enquadradas naquelas categorias as plataformas que possuem um número mensal de destinatários ativos na União Europeia em quantidade igual ou superior a 45 milhões de pessoas.

A Comissão Europeia publicou a primeira relação de plataformas que se enquadra nos critérios acima referidos, com 20 plataformas<sup>9</sup>. Dentre as plataformas, apenas duas têm como sede países dentro da Europa (Booking.com e Zalando). Quinze são de empresas sediadas nos Estados Unidos (Amazon Store, AppStore, Facebook, Google Play, Google Maps, Google Shopping, Instagram, LinkedIn,

---

<sup>8</sup> Vide Regulamento dos Serviços Digitais da UE. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_pt). Acesso: 31 de jan. de 2025.

<sup>9</sup> Disponível em: Designation decisions for the first set of Very Large Online Platforms (VLOPs) and Very Large Online Search Engines (VLOSEs) | Shaping Europe's digital future (europa.eu). Acesso em 26 de ago. de 2024.

Pinterest, Snapchat, Twitter, Wikipedia, YouTube, Bing e Google Search) e dois são de empresas sediadas na China (Alibaba Group Holding Ltd. e ByteDance Ltd.)<sup>10</sup>.

A identificação, o enfoque e a busca de maior controle sobre as grandes plataformas, responsáveis pela maior quantidade de acessos e tempo gastos pelos usuários no mundo virtual se mostra como medida acertada.

Tal medida representa verdadeira busca de garantia de uma soberania digital, na medida em que se constata que grandes empresas estrangeiras são responsáveis pelo fornecimento de informações e dados que formam e informam os cidadãos dentro de sua área. Ações recentes de donos das principais *big techs*, como a do grupo Meta, dona do Facebook e Instagram, ao anunciar o fim do sistema de checagem independente e se recusarem a adotar políticas que garantam um ambiente virtual mais seguro e com respostas a desinformação, discursos de intolerância e de ódio e outros crimes, demonstram como a regulação dos serviços digitais é urgente<sup>11</sup>.

No Brasil, o projeto de Lei nº 2.630/2020, apelidado de projeto de Lei das Fake News, usa distinção parecida com a prevista no RSD. A atual versão do projeto prevê em seu art. 1º, § 1º, que, caso aprovado, não se aplicará “aos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada que ofertem serviços ao público brasileiro com menos de 2.000.000 (dois milhões) de usuários registrados”.

---

<sup>10</sup> SANTOS, Carolina Xavier; GRINGS, Maria Gabriela & OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de. **União Europeia estabelece regras mais rígidas para operações da Shein**. In: Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-03/uniao-europeia-estabelece-regras-mais-rigididas-para-operacoes-da-shein>. Acesso: 01 de nov. de 2024.

<sup>11</sup> Vide: Meta encerra checagem de fatos nos EUA e adota modelo similar ao X em suas redes. In: CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/meta-encerra-checagem-de-fatos-nos-eua-e-adota-modelo-similar-ao-x-em-suas-redes/>. Acesso em 29 de jan. de 2025.

Parece salutar distinguir os prestadores de serviços digitais a partir do alcance de usuários. Evidentemente, aquelas plataformas que atingem milhões de usuários auferem lucros maiores e possuem maiores condições de adequar seu serviço. Além disso, por alcançarem públicos mais amplos, os riscos de não terem direcionadas sobre si maiores atenções do poder público pode ter como consequência graves impactos à sociedade.

#### APLICAÇÃO DE UMA TERRITORIALIDADE COERENTE COM O USO DAS REDES

A profusão do uso da internet permite às plataformas de serviços digitais alcançar destinatários localizados em todo o planeta, sem que, necessariamente, necessite de uma estrutura física no local de destino. Essa realidade dificulta a submissão daquelas empresas à legislação em vigor em cada localidade e a responsabilização quando identificadas atitudes contrárias ao ordenamento local.

A RSD se utiliza de uma lógica de territorialidade a partir da localização do destinatário do serviço, ainda que a sede da empresa seja em local externo. Dessa forma, ainda que a empresa prestadora de serviço tenha sua sede em outra localidade, como no Vale do Silício, nos Estados Unidos, tal situação não afasta a aplicação da RSD, se o destinatário do serviço esteja dentro da zona da União Europeia (art. 2º).

Em relação à legislação brasileira, cumpre apontar que a Constituição da República definia em seu art. 171 como empresa brasileira aquela constituída no país sob suas leis e que tivesse sua sede e administração no território brasileiro (inc. I) e empresa brasileira de capital nacional aquela controlada por pessoas físicas domiciliadas no país (inc. II). Previa, ainda, a possibilidade de concessão de incentivos e proteção à empresa de capital nacional quando a atividade desenvolvida fosse considerada estratégica (§ 1º).

O referido art. 171 e seus parágrafos foi integralmente revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995. Atualmente, o Código Civil limita-se a definir como sociedade nacional aquela organizada de conformidade com a lei brasileira e que tenha no país a sede de sua administração (art. 1.026). Nesse sentido, não subsiste, atualmente, a noção de empresa brasileira de capital nacional.

Por outro lado, o código civil impõe à sociedade estrangeira, ou seja, aquela que não se enquadre como nacional, uma série de condições para atuar no país, como autorização do poder executivo (art. 1.034). As chamadas *big techs* estrangeiras devem se submeter, atualmente, ao regime previsto às empresas estrangeiras acima referido.

O marco civil da internet, Lei 12965/14 prevê a obrigação aos provedores de conexão e de aplicações de internet, a obrigação de respeito à legislação brasileira (art. 11).

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais prevê um alcance relativizado da territorialidade da legislação brasileira, a depender de fatores como local de realização da operação de tratamento de dados pessoais (art. 3º, I), o domicílio dos indivíduos que se submeteram a tratamento de dados (art. 3º, II), ou o local da coleta das informações (art. 3º, III)

O projeto de Lei 2630/2020 busca aplicar logica semelhante à do RSD para fixação da territorialidade, ao privilegiar a localização do destinatário como critério maior (art. 1º, § 2º)<sup>12</sup>. Tal medida se mostra, na atualidade, mais adequada à proteção do indivíduo, eis que impede às empresas estrangeiras se furtarem ao cumprimento da legislação local, sob o fundamento de que se encontram sediadas em local diverso.

---

<sup>12</sup> Art. 1º. § 2º O disposto no caput aplica-se, inclusive, aos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada sediados no exterior, desde que ofertem serviço ao público brasileiro ou que pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil.

A aprovação de legislação como aquela prevista no projeto de lei acima referido é fundamental para que se logre atingir, de forma mais efetiva, as empresas prestadoras de serviços digitais estrangeiras, nem sempre preocupadas em observar as normas locais, sobretudo quando tal observância represente um risco aos seus lucros.

#### CRIAÇÃO DE REGRAS MAIS CLARAS SOBRE AS OBRIGAÇÕES DAS EMPRESAS

A regulação pormenorizada na prestação dos serviços digitais, em especial com a estipulação dos deveres das empresas prestadoras, das obrigações e poderes do poder público e dos direitos dos destinatários de tais serviços são fundamentais para a criação de um ambiente mais seguro. Sobretudo em relação às obrigações das empresas, a legislação deve delimitar as práticas possíveis e proibir aquelas que não se mostram aceitáveis dentro da prestação de serviços digitais.

O RSD cria uma extensa série de responsabilidades e obrigações às diversas espécies de prestadores de serviços, pautadas, dentre outros, pelos valores (i) da viabilidade de responsabilização dos prestadores de serviços intermediários, (ii) das obrigações de devida diligência, adaptadas a determinadas categorias específicas de prestadores de serviços intermediários (art. 1º).

Nesse sentido, há um reconhecimento explícito de que as referidas empresas não podem ser consideradas isentas de responsabilidade pelo conteúdo que suas plataformas e redes hospedam, quando tais conteúdos são socialmente reprováveis. O dever de diligência impõe às referidas empresas uma atuação proativa na garantia da segurança das redes.

O PL 2630/2020, em sentido parecido, estampa diversos dispositivos que buscam trazer, de forma clara, as responsabilidades e obrigações dos prestadores de serviços digitais. Certamente, as grandes

*big techs*, maiores atingidas por possível regulamentação, que já estão sujeitas à observância da DSA, não terão dificuldades insuperáveis para cumprir as exigências e obrigações a serem impostas por uma nova legislação no Brasil.

## CONCLUSÕES

A análise da regulação dos serviços digitais no sistema europeu, acima exposta, permite apontar algumas constatações, conforme já apontado acima. A primeira delas é a de que, assim como se dá em outras temáticas, é preciso realizar um diálogo com o direito comparado, na busca das melhores soluções para os novos desafios contemporâneos, e, na temática em questão, o sistema europeu vem criando relevantes medidas protetivas à sociedade local.

O diálogo com o direito comparado na contemporaneidade, em relação a temas que afetam toda a humanidade e do planeta, longe de representar um neocolonialismo cultural e jurídico – como já ocorreu no passado, em especial a partir do século XIX –, pode significar um ponto de partida fundamental para a pacificação social.

Atualmente, ante a ausência de regulação adequada no Brasil, diante dos novos desafios apontados, o poder judiciário tem sido chamado para a criação de balizas à sociedade. Observa-se, p. ex., que o Supremo Tribunal Federal reconheceu Repercussão nos Temas 533<sup>13</sup> e 987<sup>14</sup> (Repercussão Geral), onde estão em causa, essencialmente, os

---

<sup>13</sup> Tema 533: Dever de empresa hospedeira de sítio na internet fiscalizar o conteúdo publicado e de retirá-lo do ar quando considerado ofensivo, sem intervenção do Judiciário. *Leading case*: RE 1057258

<sup>14</sup> Tema 987: Discussão sobre a constitucionalidade do art. 19 da Lei n. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) que determina a necessidade de prévia e específica ordem judicial de exclusão de conteúdo para a responsabilização civil de provedor de internet, websites e gestores de aplicativos de redes sociais por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros. *Leading Case*: RE 1037396

limites da aplicação do artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que define os parâmetros da responsabilidade civil dos provedores de aplicações por conteúdos gerados por seus usuários

O Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que, dentre outras matérias, regula os limites da propaganda eleitoral na internet e cria obrigações às empresas prestadoras de serviços digitais, nominados como provedores de aplicação.

No âmbito do poder executivo, observa-se a edição da Portaria MJSP 351/2023, que dispõe sobre medidas administrativas a serem adotadas no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para fins prevenção à disseminação de conteúdos flagrantemente ilícitos, prejudiciais ou danosos por plataformas de redes sociais. Reconhece a portaria a atividade de intermediação de conteúdo desenvolvida pelas plataformas de redes sociais como de fornecimento de serviços, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) e, a partir dessa lógica consumerista, cria mecanismos de regulação e responsabilização administrativa às referidas empresas.

Em que pesem os esforços e as medidas existentes, entende-se que a regulamentação dos serviços digitais, pela via legislativa, a partir do reconhecimento da vulnerabilidade dos indivíduos e da sociedade frente ao poderio das grandes empresas do setor tecnológico e do potencial de geração de danos existente, trata-se de medida inadiável e o caminho mais seguro para a garantia de direitos e possibilidade de exigência de conduta no ambiente virtual. Nesse contexto, a aprovação do PL 2630/2020 pode contribuir para tal garantia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDCOMM – Associação Brasileira de Comercio Eletrônico. **Principais indicadores do ecommerce brasileiro: 2019/2024**. Disponível em: <https://dados.abcomm.org/crescimento-do-ecommerce-brasileiro>. Acesso em 26 de ago. de 2024.

**Bruxelas abre processo formal contra X ao abrigo da Lei dos Serviços Digitais**. In: *Euronews*. Disponível em <https://pt.euronews.com/my-europe/2023/12/18/bruxelas-abre-processo-formal-contrax-ao-abrigo-da-lei-dos-servicos-digitais>. Acesso: 20 de ago. de 2024.

CHIARINI, Tulio & ROCHA, Diandra. **União europeia contra as big techs: regulações digitais para equidade e segurança**. In: Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cts/en/topics/417-uniao-europeia-contrabig-techs>. Acesso em: 30 de jun. de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission opens formal proceedings against X under the Digital Services Act**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6709). Acesso: 20 de jul. de 2024.

\_\_\_\_\_. **Designation decisions for the first set of Very Large Online Platforms (VLOPs) and Very Large Online Search Engines (VLOSEs)**. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/designation-decisions-first-set-very-large-online-platforms-vlops-and-very-large-online-search>. Acesso: 26 de ago. de 2024

\_\_\_\_\_. **Digital services**. Disponível em [https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/digital-services\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/digital-services_en). Acesso: 14 de jan. de 2025.

\_\_\_\_\_. **Regulamento dos serviços digitais da UE.** Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_pt). Acesso: 31 de jan. de 2025.

GRINGS, Maria Gabriela. **O *Digital Services Act* e as novas regras para a moderação de conteúdo.** *In:* Revista Consultor Jurídico. Disponível em: Acesso: 05 de jul. de 2024.

MISKOLCI, Richard. Desinformação no Brasil: da polarização às tragédias. *In:* Le Monde diplomatique Brasil. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/desinformacao-no-brasil-da-polarizacao-as-tragedias/> Acesso: 20 de jun. de 2024.

PARLAMENTO EUROPEU. **A Lei dos Mercados Digitais e da Lei dos Serviços Digitais da UE em detalhe.** Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20211209STO19124/a-lei-dos-mercados-digitais-e-da-lei-dos-servicos-digitais-da-ue-explacadas>. Acesso: 05 de out. de 2024.

RAUSCH, Zach & HAIDT, Jonathan. **The anxious generation research: the evidence.** Disponível em: <https://www.anxiousgeneration.com/research/the-evidence>. Acesso: 05 de ago. de 2024.

SANTOS, Carolina Xavier; GRINGS, Maria Gabriela & OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de. **União Europeia estabelece regras mais rígidas para operações da Shein.** *In:* Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-03/uniao-europeia-estabelece-regras-mais-rigidadas-para-operacoes-da-shein>. Acesso: 01 de nov. de 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang & SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. **Direitos fundamentais e regulação de plataformas digitais.** *In:* Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com>.

br/2023-jun-03/observatorio-constitucional-direitos-fundamentais-regulacao-plataformas-digitais. Acesso: 28 de ago. de 2024.

SILVA, Paula Guedes Fernandes *et al.* **Visões gerais sobre a regulação de serviços digitais na União Europeia.** *In:* Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-21/direito-digital-visoes-regulacao-servicos-digitais-uniao-europeia/>. Acesso: 15 de out. de 2024.

SOPHIA, Deborah. **Meta encerra checagem de fatos nos EUA e adota modelo similar ao X em suas redes.** *In:* CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/meta-encerra-cheragem-de-fatos-nos-eua-e-adota-modelo-similar-ao-x-em-suas-redes/>. Acesso: 29 de jan. de 2025.

**União europeia investiga Meta por violação de lei sobre desinformação.** *In:* UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2024/04/30/ue-investiga-meta-por-violacao-de-lei-sobre-desinformacao.htm>. Acesso: 01 de dez. de 2024.

## LITERATURA E REVOLUÇÃO EM LEONARDO PADURA

Analice Pereira<sup>1</sup>

Leonardo Padura, escritor cubano contemporâneo, provavelmente, um dos mais conhecidos no Brasil, é autor de romances, ensaios, contos e roteiros. Em seus 69 anos vividos em um país tão emblemático, dada a revolução política por que passou, aborda, em seus livros, recorrentemente, assuntos relacionados à literatura e à revolução, recorte que realizo aqui.

Nos romances de Padura, a sociedade cubana salta aos olhos do leitor e da leitora, desde as palavras introdutórias. A configuração dos seus personagens parte dos condicionamentos sociais que estão na base da sua estrutura social e que envolvem aspectos culturais, econômicos, comportamentais. Cuba é, portanto, nesses romances, o espaço real a que o autor recorre para criar o espaço ficcional, podendo ser compreendido como objetivo central de um projeto literário mais amplo e de toda uma vida.

---

<sup>1</sup> Possui Graduação, Mestrado e Doutorado em Letras, pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Realizou pesquisa sobre o escritor cubano Leonardo Padura, em Estágio Pós-Doutoral, na FALE – Faculdade de Letras – da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Sempre que lhe é perguntado sobre a possibilidade de sair ou não da Ilha, considerando que este é um tema forte e bastante presente no cotidiano dos cubanos e cubanas, Padura declara que não se muda de Cuba porque é desse lugar que tira a substância para a sua literatura e o seu jornalismo. Tal declaração, que vez ou outra aparece em suas entrevistas ou textos de sua autoria, publicados em jornais e revistas, explica, em muita medida, que narrar ficcionalmente o lugar onde nasceu e segue vivendo é uma obsessão perseguida pelo escritor em toda sua trajetória. Falar desse lugar equivale a falar de um sentimento de pertencimento. É falar de si, que é, também, falar de uma geração de cubanos e cubanas, por meio de personagens que representam “tipos sociais” de determinados estratos sociais.

Para entender melhor as motivações de Padura para a criação ficcional dessas “personas”, vale muito a pena ler o livro *Cómo nace un personaje: la historia de un detective en La Habana* (2013), no qual o autor tece, em minúcias, considerações sobre o surgimento do personagem Mario Conde e de como ele foi ocupando a sua vida, convertendo-se “[...] si no en un alter ego, sí en mi voz, en mis ojos y en el objeto de mis obsesiones y desvelos a lo largo de más de veinte años de convivencia humana y literária” (p. 11) . Considerando que o referido livro foi publicado em 2013, e somando com o tempo enunciado nessa citação, observamos que Conde acompanha Padura há mais de trinta anos.

Aludir a essas reflexões se justifica pelo destaque a Mario Conde, que protagoniza pelo menos uma dezena de seus romances: a tetralogia intitulada *Estaciones Havana*<sup>2</sup> escrita entre os anos de 1991 e 1998 sob os seguintes títulos *Passado perfeito*, *Ventos de quaresma*,

---

<sup>2</sup> Os romances que compõem essa tetralogia foram adaptados para a série “Quatro estações em Havana”, em 2016, numa produção da Netflix, cujos roteiros contam com a participação do autor Leonardo Padura e de sua esposa Lucía López Col. A série, protagonizada por Jorge Perugorria no papel de Mario Conde, teve a direção do espanhol Félix Viscarret, produção da Tornasol Filmes, e sua disponibilização no streaming Netflix.

*Paisagem de outono e Máscaras; Adiós Hemingway & La cola de la serpiente* (2001), *A neblina do passado* (2012), *Hereges* (2015), *A transparência do tempo* (2018) e *Pessoas decentes* (2023), ao qual irei me deter nas reflexões ora apresentadas.

Nesses romances, para representar a sociedade cubana e seu chão-histórico, sobreleva-se a figura do personagem, apropriando-se de espaços narrativos representativos de ruas, bairros, bares, restaurantes, museus, praças, escolas, presídios, especialmente da cidade de Havana. Mario Conde é, por assim dizer, o personagem recorrente que leva consigo, por todos os romances que protagoniza, seus amigos, namorada, pai, colegas de trabalho, seus afetos e desafetos, tudo isso como uma forma de consubstanciar a verossimilhança em seu papel de cidadão cubano. Essa galeria de personagens recorrentes auxilia na configuração de Conde como policial-detetive que, ao longo da vida ficcional, aposenta-se e se torna vendedor de livros usados e aspirante a escritor, e que, mesmo aposentado, segue sendo convocado para auxiliar em investigações policiais, como acontece, por exemplo, em *Pessoas decentes* (2023).

Tomando por base as afirmações do próprio escritor, somadas a uma linha interpretativa que se esboça aqui, é possível inferir que, se se considera a noção de “escrita de si”, sendo “si” representativo de uma geração de cubanos e cubanas, Mario Conde seria o porta-voz (*minha voz, meus olhos, objeto de minhas obsessões*); uma representação de questões que são, também, sociais e geracionais. Vejamos nas palavras do escritor:

[...] gracias a esa cercanía, podía convertir a esa figura en un puente que uniera mis ideas, gustos, fobias, respecto a los más diversos elementos del arco social y espiritual, com la sociedad, el tiempo y las circunstancias en que el personaje se movía. De alguna manera mi protagonista podía ser mi intérprete de la realidad en la novela; que era, por supuesto, la realidad cubana de mi momento, mi realidad. (PADURA, 2013, p. 9)

Partindo desse entendimento, é possível observar em Mario Conde uma força motriz de um projeto literário, cujos romances dialogam entre si pela recorrência de personagens e contextos, mas que são independentes, podendo ser lidos separadamente e sem qualquer prejuízo de conteúdo. Nesse processo formativo, Conde parte de uma condição em que, já adulto e policial, constrói uma carreira exitosa, ao mesmo tempo em que se torna um ser existencialista, observador do seu meio com lentes tão ampliadas que alcançam tanto em horizontes quanto em profundidades. Por essas lentes (que é mecanismo ficcional; é foco narrativo), o leitor e a leitora acessam, pela ficção, questões mais cruciais de uma sociedade, a partir de eventos factuais e, portanto, de realidades significativas de seu chão-histórico.

Sendo assim, a configuração de Mario Conde, em tudo o que lhe diz respeito (sua profissão, seus amigos, seus afetos e desafetos, sua maneira de pensar a vida e o mundo), pode ser uma chave interessante de interpretação dos livros em que o personagem aparece. E, alicerçando esse ideário, encontra-se um sentimento de pertencimento do escritor que pode ser interpretado, também, como um compromisso de intelectual e cidadão, no sentido de promover no leitor e na leitora reflexões sobre as condições a que o seu país foi exposto, por um processo revolucionário que trouxe ganhos, obviamente, mas que também se complicou no meio do caminho. Nesse sentido, é que entra a discussão sobre Direitos Humanos, tendo em vista, sobremaneira, o olhar crítico que Padura lança sobre essas questões.

No que se refere ao tema da Revolução, o seu romance mais famoso no Brasil, *O homem que amava os cachorros* (2013a), traz a temática de uma forma mais direta porque conta três histórias centrais que se entrelaçam – duas no passado (que envolvem a Revolução Russa e a Guerra Civil Espanhola) e outra num tempo histórico mais próximo e que envolve a Revolução Cubana. As duas primeiras tratam de Trotski e seu assassino Ramón Mercader, episódio considerado

“um dos mais brutais e emblemáticos crimes políticos do século XX”, nas palavras de Gilberto Moringoni, que prefacia a edição brasileira (PADURA, 2013.a. p, 11). A terceira, com a qual as duas primeiras dialogam, ocorre em Cuba do Período Especial nos anos de 1990, cujas coordenadas sociais e históricas são representadas como consequência do período revolucionário, quando a nova política cultural passou a ser fundamentada na *parametrización* (MISKULIM, 2009) da cultura cubana, fenômeno que normatizava a conduta dos intelectuais. Noutras palavras: um período marcado pela censura.

Já em *Pessoas decentes* (2023), há um ponto interessante que tem a ver com uma das pautas da Revolução Cubana e que se refere ao projeto de criação do “homem novo”, o que viria a constituir uma nova maneira de ser e de pensar a vida em sociedade, a partir de uma ideia de socialismo. O sistema educativo do país seria, nesse sentido, instrumento essencial para a realização desse projeto, sobre o qual Che Guevara refletia. Essa possibilidade de criação do “homem novo” se encontrava, assim, no horizonte de expectativas daquilo que se almejava como sociedade nova, vislumbrada por aqueles e aquelas que criam e lutavam por um outro futuro. Vejamos um trecho da carta que Che remetia a Carlos Quijano (2011), editor de “Marcha”, semanário publicado em Montevidéu, Uruguai, em 12 de março de 1965, na qual anunciava

[...] la necesidad de la creación del hombre nuevo, que no sea el que represente las ideas del siglo XIX, pero tampoco las de nuestro siglo decadente y morbosos. El hombre del siglo XXI es el que debemos crear, aunque todavía es una aspiración subjetiva y no sistematizada. Precisamente éste es uno de los puntos fundamentales de nuestro estudio y de nuestro trabajo y en la medida en que logremos éxitos concretos sobre una base teórica o, viceversa, extraigamos conclusiones teóricas de carácter amplio sobre la base de nuestra investigación concreta, habremos hecho un aporte valioso al marxismo-leninismo, a la causa de la humanidad. (GUEVARA, 2011, p. 17)

Em *Pessoas decentes* (2023), alude-se a essas ideias, pela perspectiva do personagem Mario Conde, especialmente em duas passagens (uma na p. 288 e outra na p. 296), que, em alguma medida, vão ao encontro do que já apresentava Che em suas reflexões. Ao mencionar a ideia do “homem novo”, Conde discute sobre o princípio da “decência”, tema que atravessa todo o romance, desde o título, como algo diretamente relacionado ao projeto de criação do “homem novo”, cujo *modus vivendi* estivesse pautado, sobremaneira, em valores éticos e no alcance de uma vida digna, em seus mais diversos aspectos e direitos. Daí o tom desencantado de Conde, e que não é apenas pessoal e individual, mas, pelo menos, de toda uma geração.

A decência que Conde reivindica e discute no mais recente livro de Padura, juntamente com seus amigos, namorada, colegas, é a mesma dos romances anteriores por eles habitados. É uma decência que põe em relevo a dignidade humana e o valor da amizade e, nesse exercício, esses personagens encontram aquilo que poderia se configurar como um dos elementos constituidores do “homem novo”; do cubano e da cubana do século XXI. Nesse sentido, é possível afirmar que *Pessoas decentes* (2023) traz, em seu âmago, a discussão sobre o abalo de alguns princípios éticos que “deformam” e “revelam” o caráter de certas “personas”. No entanto, como via contrária e no embate a esse abalo, o romance também lança luz naquilo que reivindica: manter intactos os valores da ética e da amizade cultivadas por Conde e aqueles e aquelas que o acompanham, na dezena de romances que protagonizam. Amizade como exercício que traz, em seu íntimo, o amor, a solidariedade e a compaixão, como valores de uma coletividade em seu sentido mais genuíno, constituindo, dessa forma, traços marcantes, não só desse romance em questão, mas de toda a literatura de sua autoria, no que se refere, especialmente, àquilo que ele chama de *cubanía* (PADURA, 2020), um conceito que equivaleria, em alguma medida, ao que chamamos de *brasilidade*, em nosso país.

Esse caminho reflexivo destaca o personagem Conde como um tipo social de dentro do centro das coordenadas históricas que constituem a base da configuração dos demais personagens, que representam, não apenas uma, mas algumas gerações de cubanos e cubanas. Por essa razão, mas também por ser cubano e por eleger Cuba como espaço narrativo primordial de sua obra, Leonardo Padura é um escritor que atrai holofotes e que não se exime de expressar suas opiniões, seja sobre literatura, seja sobre Cuba, embora sempre se ressinta por ser mais questionado sobre Cuba e seus assuntos políticos, do que mesmo sobre sua literatura.

Essa cobrança de uma postura mais política e engajada, digamos assim, ocupou palco de discussão midiática em 2014, quando, em sua estada em Buenos Aires, para lançamento do livro *O homem que amava os cachorros* (2013), o politólogo Atilio Borón levanta o seguinte questionamento: “Como é possível que os fracassos ou distorções da revolução, que segundo Padura provocam ‘a nostalgia, o desencanto, as esperanças perdidas’ de uma sociedade possam ser apontadas sem que uma palavra seja dita sobre o imperialismo norte-americano e o seu criminoso bloqueio a Cuba?” (BORÓN, 2014).

Acusado de “unilateralidade” pelo fato de não tocar no assunto do Embargo Econômico dos EUA a Cuba, quando tratou o país como um projeto político frustrado, uma “utopia pervertida” (nas palavras de Padura), o escritor foi colocado no centro de um debate em que alguns intelectuais latino-americanos, principalmente, reclamavam da propaganda negativa do país a que sua obra estava servindo. Refletindo um pouco sobre esse argumento, compreendo que a história de Cuba (em seu aspecto factual) não constitui apenas pano de fundo, ou mera cenografia nos romances de Padura. Compreendo que a realidade factual está representada ficcionalmente como categorias narrativas (tempo, espaço, narrador e personagem). Noutros termos, observo o factual e o ficcional como vasos comunicantes, uma vez que o fato de o Embargo dos EUA, que este ano completa

63 anos, não estar enunciado diretamente nos romances, não significa dizer que esteja ausente, pois os condicionamentos sociais que configuram seus personagens têm a ver, direta ou indiretamente, com esse e outros assuntos que também não estão enunciados no romance, e, nem por isso, estão silenciados. (PEREIRA, 2022)

Por essa chave interpretativa, podemos ler os personagens, tanto aqueles representativos de uma realidade factual (Trótski, Mercader, José Martí) quanto os que constituem uma realidade ficcional (Conde, por exemplo), como parte de um projeto que é literário e não de estudo sociológico, e que, ainda assim, não deixam de ser significativos para acessar os aspectos factuais da sociedade cubana, no que ela tem de mais profundo e legítimo como estado de consciência de sua identidade.

Finalizo, portanto, as minhas reflexões, citando Padura, no que ele próprio compreende e expressa sobre essa relação entre o factual e o ficcional:

É válido escrever um romance para resolver tais assuntos? Não sei, mas escrevi um e escrevi mais dez buscando respostas para conflitos tão complexos como a perversão da utopia igualitária do século XX, o direito do homem de exercer seu livre arbítrio, ou a busca das fontes originais de minha identidade cubana. (PADURA, 2020. p. 95)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORÓN, Atilio. Intelectuales, imperialismo y revolución: sobre una polémica desatada por la entrevista de Leonardo Padura concedida al diario **La Nación de Buenos Aires**. Atilio Boron, 21 maio 2014. Disponível em: <http://www.atilioboron.com.ar/2014/05/intelectuales-imperialismo-y-revolucion.html>. Acesso em 6 de jul. 2017.

FUENTES, Leonardo Padura. **Adiós Hemingway & La cola de la serpiente**. Habana: Ediciones Unión, 2001.

GUEVARA, Che. **El socialismo y el hombre en Cuba**. Disponível em <<https://www.marxists.org/espanol/guevara/65-socyh.htm#:~:text=En%20nuestro%20pa%C3%ADs%2C%20el%20error,nuestro%20siglo%20decadente%20y%20morboso.>> Acesso em 30 de jan. de 2025.

MISKULIN, Sílvia Cezar. **Os intelectuais cubanos e a política cultural da Revolução** (1961-1975). São Paulo: Alameda, 2009.

PADURA, Leonardo. **A neblina do passado**. Trad. Júlio Pimentel Filho. São Paulo: Benvirá, 2012.

PADURA, Leonardo. **Cómo nace un personaje**: la historia de un detective en La Habana. Barcelona: Tusquets Editores, 2013.

PADURA, Leonardo. **O homem que amava os cachorros**. Trad. Helena Pitta. São Paulo: Boitempo, 2013a.

PADURA, Leonardo. **Hereges**. Trad. Ari Roitman e Paulina Wacht. São Paulo: Boitempo, 2015.

PADURA, Leonardo. **A transparência do tempo**. Trad. Monica Stahel. São Paulo: Boitempo, 2018.

PADURA, Leonardo. **Água por todos os lados**. Trad. Monica Stahel; Seleção e edição de textos de Lucía López Coll. São Paulo: Boitempo, 2020.

PADURA, Leonardo. **Pessoas decentes**. Trad. Mônica Stahel. São Paulo: Boitempo, 2023.

PEREIRA, Analice. **(In)discutível sopro de realidade na ficção de Leonardo Padura**. João Pessoa: Editora IFPB, 2022 (e-book disponibilizado no site da editora <<http://editora.ifpb.edu.br/ifpb/catalog/book/399>>).

# A PAZ POSITIVA DE JOHAN GALTUNG: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A AGENDA 2030 DA ONU

M. Madeleine Hutyra de Paula Lima<sup>1</sup>

**Resumo:** Implementar a paz deveria ser o objetivo fundamental dos grupos sociais e dos países, ao invés de pensar em normalizar as guerras. De forma bem sintética, este pensamento direcionou os estudos e o trabalho da vida inteira de Johan Galtung. Este artigo faz uma visita aos principais aspectos desses estudos.

## INTRODUÇÃO

Johan Galtung foi um sociólogo, matemático e pesquisador norueguês, nascido em 1930, que desde 1958 foi desenvolvendo e atualizando o conceito de paz e se dedicou ao que chamou de “Estudos

---

<sup>1</sup> Advogada/SP (FD/USP), Mestra em Direito Constitucional (Direito de Estado) PUC-SP; Mestra em Ciências, FESPSP (Patologia Social), Especialista ESA/SP/OAB (Direito do Consumidor, Processos Coletivos e Direito Ambiental), AFT do Município de São Paulo (aposentada); Associada do IBAP e integrante do Fórum Paulista de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos e Transgênicos, representando o IBAP.

sobre a Paz”. Insurgiu-se contra o círculo vicioso da “naturalização da guerra”, desde a Guerra Fria vinculada com a corrida armamentista de prontidão para a guerra e do poderio militar auto justificado pelos burocratas da “defesa”, que permanecia nos “estudos de segurança”, objeto de suas críticas<sup>2</sup>. Seu trabalho científico internalizou a ética de Gandhi. Foi o principal fundador do Instituto de Pesquisas de Paz de Oslo (PRIO), em 1959,<sup>3</sup> idealizador do jornalismo de paz ao criar o *Journal of Peace Research* em 1964 e fundador, em 1998, da associação *Transcend.org* para mediar conflitos com objetivo de transformá-los por um processo de construção da paz e do desenvolvimento ((OLIVEIRA, 2024, p. 2).

Teve papel decisivo na mediação e prevenção da violência em várias dezenas de conflitos armados no mundo nas últimas quatro décadas e era consultor de algumas agências da ONU. É chamado no mundo como “Pai dos Estudos sobre a Paz”. Faleceu em 17 de fevereiro de 2024, aos 93 anos de idade

Para Galtung, as condições para a paz exigem um olhar atento para todos os tipos de violência geradores de conflitos, nos mais diversos níveis de expressão, a cobrarem medidas promotoras de transformações nas causas e nas contradições estruturais e culturais que estão nas suas bases mais profundas, condições essas que não se restringem apenas à cessação dos efeitos diretos das violências. Estudou e trabalhou com tópicos e conceitos diversos: violência direta-estrutural-cultural, paz negativa e paz positiva, imperialismo e suas implicações para a paz, *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding*, resistência não violenta e transformação de conflitos (OLIVEIRA, 2024, p. 2).

---

<sup>2</sup> Estudos de segurança valorizados em países com forte classe alta, supremacia de brancos, anglófonos, na maioria; exportam colonos e bases militares a outros países (em especial para Oriente Médio); geram motivos para insegurança.

<sup>3</sup> Stockholm International Peace Research Institute of Oslo. De 1959 até 1970 Galtung foi seu primeiro diretor.

## FORMAS DE VIOLÊNCIA E MEDIDA BÁSICA DA PAZ

A oposição que existe entre a saúde e a doença aparece também entre a paz e a violência. Elas envolvem relações entre pessoas e grupos nas situações de violência/guerra/ conflito e a paz. Ocorre a violência entre o perpetrador e a vítima; a guerra, entre os beligerantes; o conflito, entre os objetivos e as relações entre os atores. Galtung concebeu (1969) o termo “paz”, como uma “não violência”. A existência da violência é a negação de paz, considerando uma região inteira e não apenas um ponto dela, pois numa mesma região pode haver variação grande requerendo adequar a orientação em favor da paz no contexto de uma série de ideologias que alinham outros aspectos das ordens sociais.

Define violência como a causa que aumenta a distância entre o potencial e o real (ou efetivo) – entre o que poderia ter sido e o que é – e que impede a diminuição dessa distância. Existe quando os seres humanos sofrem influências de modo que “suas realizações somáticas e mentais reais estão abaixo de seu potencial de realização” (GALTUNG, 1969, p. 168, *apud* PUREZA & MOURA, p. 2)

Galtung criou e institucionalizou uma área de pesquisa científica centrada no conceito de paz, envolvida com a prática política transformadora, focada na prevenção, mitigação e transformação das raízes dos conflitos violentos, para a construção de uma ordem social mais justa, igualitária e livre de opressão e exploração nas esferas local, nacional, regional e internacional.

Em 1969, introduz no debate os conceitos de paz positiva e paz negativa e da violência estrutural. Conhecer a origem do conflito exige entender os termos paz e violência em sua substância. Para os conceitos de Galtung, a paz é ausência ou redução da violência: “a existência da violência é a negação de paz” (OLIVEIRA, 2024, p. 2).

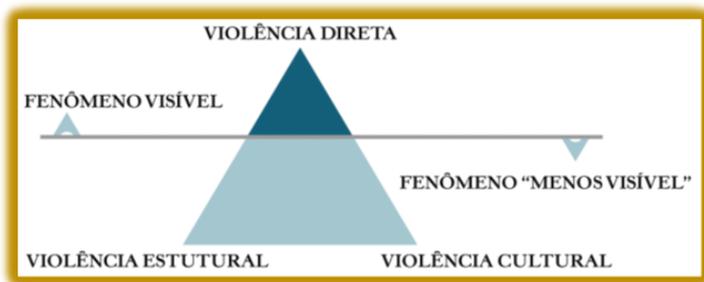
Diferencia paz positiva de paz negativa; a paz negativa definida pela ausência de violência direta (física), enquanto a paz positiva é definida como a ausência também de violência estrutural, articulada por Galtung através da noção de justiça social (OLIVEIRA, 2017, p. 156-157). Na teoria de Galtung, a paz vai indicar a ausência ou redução de violência em todos os níveis (1969).

Assim, a paz tem duas dimensões: ausência de violência pessoal (direta) e ausência de violência estrutural (1969), devendo nos referirmos a elas como *paz negativa* e *paz positiva*, respectivamente (1969). Nessa lógica, se a ação de paz é considerada altamente relevante contra a violência, o conceito de violência deve ser suficientemente amplo, para incluir as variedades mais significativas, e suficientemente específico, para servir de base para uma ação concreta.

Numa elaboração posterior (1990: 292), Galtung redefiniu a violência como “ofensas evitáveis às necessidades humanas básicas e à vida em geral, reduzindo os níveis de satisfação dessas necessidades abaixo do que é potencialmente possível”. A nova fórmula mantém a amplitude e a natureza normativa da definição (PUREZA & MOURA, p. 2).

## O TRIÂNGULO DA VIOLÊNCIA DE GALTUNG

Galtung criou o “triângulo da violência” (1996), onde num dos vértices está a violência direta e nos outros dois estão as formas indiretas de violência: a estrutural e a cultural.



A violência direta é *fato visível*; violência estrutural é *processo*, e a violência cultural é *permanência* (GALTUNG, 1990, p. 264, *apud* PUREZA, 2018, p. 8). O triângulo apresenta a violência direta como manifestação também de violências estrutural e cultural, subjacentes, não visíveis e mais latentes.

Projetando esse triângulo sobre o conceito da paz, Galtung chega a uma equação complexa, onde a paz negativa se define pela eliminação da violência direta e a paz positiva pela eliminação também dessas duas formas de violência indireta: a estrutural e a cultural (OLIVEIRA, 2017).

Na identificação do sujeito da violência, Galtung permite diferenciar a violência pessoal da violência estrutural, relacionando esta última com a injustiça social e caracterizando-a pela tendência de estar latente e limitar as potencialidades de realização humana provocada por relações de poder, de desigualdade ou de opressão (GALTUNG, , 1969, p. 171, *apud* PUREZA, 2018, p. 6) A violência estrutural é uma forma indireta de violência, mais disfarçada, que resulta das desigualdades sociais, das injustiças, da pobreza, da exploração e da opressão, cujas raízes estão na distribuição desigual de poder e de recursos nas sociedades ou entre as sociedades. Desta maneira, o conceito ampliado de violência leva a um conceito ampliado de paz (PUREZA & MOURA, p. 2).

Em 1990, Galtung introduziu uma nova forma ou dimensão de violência: a *cultural*, uma forma ainda mais profunda e indireta de violência com a função de legitimar as demais formas de violência, direta e estrutural, normalizando sua aceitação. Funciona por meio de linguagem, mitos, religião, patriarcado, colonialismo, preconceitos e demais expressões simbólicas da existência humana (PUREZA & MOURA, p. 3).

Para alcançar a paz é necessário analisar todos esses tipos de violência, nos diversos níveis de expressão, e requer medidas que promovam, além da cessação dos seus efeitos diretos, a transformação

das causas e contradições estruturais e culturais que estão em suas bases mais profundas. Os “estudos de paz” receberam as influências construtivistas, críticas, pós-estruturalistas, feministas e pós-colonialistas introduzidas na disciplina desde as décadas de 1980 e 1990 (OLIVEIRA, 2017, p. 25). As expressões “ausência de violência” (forma negativa) e de “justiça social” (forma positiva) são preferidas para explicar o uso dos termos “negativo” e “positivo” para a paz, pois a ausência de violência pessoal (direta) por si não leva a uma condição positiva definida.

Entender a origem de algum conflito requer compreender os termos paz e violência na forma substantiva. Violência direta são fatos físicos ou diretos, como agressões, sendo a guerra sua expressão mais extrema. Violência estrutural tem forma indireta, latente, invisível ou disfarçada e está embutida nas estruturas injustas da sociedade, sendo algumas das causas a desigualdade, ligada à distribuição de poder político e econômico (MATIJASCIC, p. 7), da exploração e opressão. É uma das características do imperialismo. “A violência existe sempre que se influenciam seres humanos de modo a que as suas realizações somáticas e mentais fiquem aquém das suas potenciais realizações” (GALTUNG, 1969, p. 168 *apud* PUREZA & MOURA, p.2).

A violência cultural é mais profunda e imperceptível, sendo interiorizada pelas pessoas, e contribui para normalizar a violência direta e estrutural. O elemento cultural pode gerar intolerância, em questões de religião, ideologia, preconceito, cultura, patriarcado, raça, etnia, e é bastante utilizado nas formas de colonialismo. Atua por meio de símbolos, linguagem e mitos (PUREZA & MOURA, p. 3; MATIJASCIC, p. 6). Um exemplo claro de violência cultural junto com violência estrutural é o imperialismo em suas várias dimensões: econômico, político, militar, comunicação e cultural, segundo Galtung.

Pureza & Moura relacionam a violência direta, cuja expressão maior é a guerra, apesar de registros de mudança de sua tipologia, com um caráter de permanência no caso do *patriarcado*, que consideram como um “*verdadeiro sistema de guerra, baseado na construção e perpetuação de masculinidades dominantes*” e que “*subjaz a todas as práticas concretas de guerra. É parte central da violência cultural; dita a exclusão na violência estrutural; e manifesta-se de forma visível nas práticas de violência directa*” (PUREZA & MOURA, p. 7)

## IMPERIALISMO: FORMA DE VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

Cinquenta anos atrás, Galtung criou a teoria estrutural do imperialismo, no âmbito da violência estrutural e com suas dimensões básicas: econômico, militar, comunicação, político e cultura. No sistema mundial é a existência de um centro, imperialista-dominante, e a periferia, dependente e explorada por aquele, podendo haver coalizões entre os centros.

Por ser estrutural, o imperialismo restringe as possibilidades plenas dos Estados periféricos em “autodeterminação” e “soberania”, segundo Marcelo Milan. Também, ele se reforça pela permanência, pois mantém os países subdesenvolvidos abaixo do potencial de desenvolvimento; aumenta a desigualdade entre países e dentro deles torna crônico o subdesenvolvimento. Impõe uma forma de violência mesmo na falta de uma coerção explícita exercida diretamente pelo Estado imperialista e seu capital (MILAN, p. 1).

Os mecanismos do imperialismo envolvem: a) uma *interação vertical* entre centro e periferia, marcada pela diferença de capacidade tecnológica, com a concentração tecnológica no centro reforçando a violência cultural e estrutural da falta de apoio ao conhecimento científico e tecnológico dos países da periferia a afetar o padrão de trocas internacionais por conta das dimensões econômico e cultural do imperialismo que afetam o conhecimento tecnológico e a ciência; e b) uma *interação com estrutura feudal* entre os centros e as

periferias, que explica a política da desigualdade e impede interações entre periferias pelo fato de criar divisões e competições entre os países periféricos visando manter a hegemonia do centro.

Conforme o nível de desenvolvimento das comunicações e dos transportes, há fases do imperialismo: 1. Fase do colonialismo, quando em nível fraco e requerendo maior presença militar na colônia; 2. Fase do neocolonialismo, que melhora aquele nível, atraindo organizações internacionais (multinacionais) e buscando criar identidades entre os centros, nos países periféricos, e os centros do sistema mundial; 3. Fase do neo-neocolonialismo, quando há nível avançado do desenvolvimento das comunicações e dos transportes e há facilidades dos mecanismos vertical e feudal de interação a partir do centro mundial, tornando desnecessária a presença física do centro imperialista.

A tendência da melhora do nível de comunicação e dos transportes na sequência dessas fases favorece o comércio de interesse dos países do centro do império, na relação com os países periféricos, sem dar atenção aos interesses diretos da população do país periférico.

#### MEDIDAS PARA OS ESTUDOS E PARA AS PESQUISAS SOBRE A PAZ

Galtung e Webel entendem que os estudos e as pesquisas sobre a paz consideram vários conceitos, que vêm sendo alterados com o tempo. No mais atualizado, a medida básica da paz está no nível de atendimento das necessidades básicas e do alcance da realização humana (GALTUNG & WEBEL, p. 3)<sup>4</sup>

Os estudos da paz de Galtung têm caráter emancipatório. Envolvem pesquisa acadêmica comprometida com a não-violência e a organização pacífica das relações sociais nos níveis local, nacional,

---

<sup>4</sup> Galtung & Webel, Chapter 25 – Peace and conflict studies: looking back, looking forward.

regional e internacional. Propõem usar prática política transformadora para prevenir, mitigar e transformar as raízes dos conflitos violentos para construir uma ordem social mais justa, igualitária, sem opressão e exploração. Os estudos são aplicáveis à graduação dos conflitos, desde o microconflito até o megaconflito. Merece destacar que os estudos da paz têm enfoque anti-imperialista (OLIVEIRA, 2017, p. 2; PUREZA, 2018, p. 7).

Para cessar a violência direta, Galtung & Webel consideram necessário adotar um conjunto amplo de medidas, que englobam mecanismos diplomáticos e pacíficos, como negociação, mediação, acordos, etc. Para transformar as raízes estruturais da violência, propõem adotar um conjunto de ações como desenvolvimento social e econômico, redução da pobreza e das desigualdades, paridade de gêneros, ampliação das oportunidades de acesso à saúde, educação, habitação e à terra, aumento da participação política, combate aos mecanismos de opressão e exploração, justiça de transição, etc. Envolve a questão do comando da segurança pública, que nos países periféricos está mais a serviço do poder econômico do que da própria segurança da população e que recebe os impactos da violência estrutural e da violência cultural. Para a transformação das raízes culturais da violência, apresentam ações como educação e comunicação para a paz, revisão de mitos e narrativas históricas, atividades culturais e artísticas, que desconstruam estereótipos e promovam a reconciliação e a tolerância etc.

## **AÇÕES VOLTADAS PARA AS RAÍZES ESTRUTURAIS E CULTURAIS DA VIOLÊNCIA, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A AGENDA 2030**

Na Constituição Federal de 1988, a questão de paz/guerra é de competência da União (arts. 21, II a VI), dividida entre o

Poder Legislativo e o Poder Executivo na pessoa do Presidente da República, sendo competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a celebrar a paz; trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional ou sua permanência temporária (art. 84, inc. XIX, XX e XXII). A “paz social” é expressada na CF como sinônimo de “ordem pública” (seção “Estado de Defesa”), visando preservá-la ou restabelecê-la, limitando a decretação no tempo e local (art. 136, caput, CF). Especifica instrumentos especiais em situações de grave risco para a “ordem pública”, que visam garantir a “normalidade constitucional” e a manutenção do Estado Democrático de Direito: decretação de estado de defesa, intervenção federal, estado de sítio, e a suspensão de qualquer dessas medidas. Atuação conjunta do Legislativo e do Executivo, este com a iniciativa de decretar, e o Congresso Nacional com a competência exclusiva de homologar ou suspender qualquer uma dessas medidas.

É fato que a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade constituem princípios constitucionais que regem a relação internacional do Brasil (art. 4º, incisos VI, VII e IX). Estes princípios podem ser interpretados também para ampliar seus efeitos no âmbito interno por meio de inúmeros dispositivos e pela adesão do Brasil aos tratados e convenções internacionais que visam à paz. Consta sob o Título dos Direitos e Garantias Constitucionais, art. 5º, § 2º, que “os direitos e garantias expressos nesta CF não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. No seu § 3º, equiparam-se às emendas constitucionais os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Com respeito às ações voltadas para as raízes estruturais da violência de Galtung, elas são comparáveis a normas similares da

Constituição Federal de 1988 sobre desenvolvimento social e econômico, redução da pobreza e das desigualdades, a paridade de gêneros, acesso à saúde, educação, habitação e à terra, participação política, restrição aos mecanismos de opressão e exploração, entre outros.

A Carta Magna também abriga propostas relativas à redução das raízes culturais da violência, ao tratar da liberdade de manifestação do pensamento, de expressão, de crença, de religião, de cátedra, atividade intelectual, artística, científica, comunicação; imprensa, radiodifusão, televisão, de reunião, suspensão, restrições, direito de acesso aos resultados da pesquisa científica e de acesso à informação. O Estado deve garantir o exercício dos direitos culturais, acesso às fontes da cultura nacional, incentivo à difusão de manifestações culturais, popular, de povos indígenas, de grupos afro-brasileiros. Insere-se, aqui, a proteção ao patrimônio cultural brasileiro, incluindo bens de natureza material, imaterial que valorizam a identidade, a ação e a memória de diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. O efetivo exercício dos direitos culturais contribui para valorizar a diversidade cultural, proteger o desenvolvimento e a expressão de várias visões de mundo e de identidade.

Por sua vez, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU têm base em cinco eixos, representados por paz, pessoas, planeta, prosperidade e parceria e seus objetivos: 1. Paz – não há desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável: promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas livres do medo e da violência; 2. Pessoas – acabar com pobreza e fome, em todas as formas e dimensões para que todos os seres humanos possam realizar seu potencial em dignidade e igualdade em ambiente saudável; 3. Planeta – proteger o planeta da degradação, consumo e produção sustentáveis, gestão sustentável dos recursos naturais com medidas urgentes sobre mudança climática, para o planeta suportar necessidades das gerações presentes e futuras; 4. Prosperidade: assegurar que todos os seres humanos desfrutem de vida próspera

e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza, e 5. Parceria – meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma parceria global revitalizando o desenvolvimento sustentável numa solidariedade global, visando a atender as necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis, com participação de todos os países e todas as pessoas.

No entanto, observa-se que o ODS 16 Paz e Justiça e suas metas abordam a paz no âmbito do conceito restrito de paz negativa de Galtung. Nos termos do documento firmado pelos 193 países, a concretização desse objetivo e dessa meta “dependerá de uma interconexão com a efetivação dos outros ODSs e suas respectivas metas. A ação deve ser sistêmica e não isolada” (SANTOS, 2021, p. 2-3). É necessário, pois, ampliar esta compreensão de paz para uma positiva, procurando evitar, reduzir e mitigar conflitos originários também das violências estrutural e cultural e compatibilizar o ODS –16 com os demais ODS e suas metas.

## **PERSPECTIVAS DOS “ESTUDOS DA PAZ” SEGUNDO GALTUNG E WEBEL**

Na visão de Johan Galtung e Charles Webel, os “estudos da paz”, nos últimos cinquenta anos, tiveram um bom reconhecimento acadêmico por sua proximidade com os “estudos de conflitos” e associados às vezes aos conceitos de “justiça” ou “estudos de segurança”. A devida assimilação do conceito de paz, sem redução de sentido, haverá de acontecer quando algumas das correntes anglo-americanas deixarem de legitimar a violência por meio de “estudos de segurança”, que têm alguns seguidores também em outras partes do mundo.

Na obra, Galtung & Webel reconhecem haver contraposição entre os estudos sobre a paz e os “estudos de segurança”. O viés destes gera mais insegurança e são mais utilizados em países onde dominam segmentos da classe alta, brancos, velhos, patriotas e, muitas vezes, anglófonos, que exportam colonos e bases militares para terras de outros países, em especial para o Oriente Médio, gerando mais motivos de insegurança.

Os estudos sobre a paz e a “segurança por meio da paz” serviriam melhor a todos os povos e nações, inclusive os de língua inglesa, do que a insegurança global gerada pelos “estudos estratégicos e de segurança”. Os estudos sobre a paz têm mais proximidade a uma ciência humana do bem-estar, onde tem papel primordial o tratamento de conflitos e ultrapassam uma versão à esquerda das Relações Internacionais.

Os estudos de conflitos, ou conflitolgia, estão para os estudos da paz, como a anatomia/fisiologia/patologia está para os estudos da saúde. Abrangem desde o micro até o megaconflito, em outras palavras, desde a psicologia individual até os estudos globais.

A semelhança entre os estudos sobre a paz e os estudos sobre a saúde, de indivíduos e de povos, ultrapassam o campo das ciências sociais em dois pontos importantes: primeiro, os estudos de saúde são altamente interdisciplinares; segundo, os estudos de saúde, além de interdisciplinares ou transdisciplinares, são também internacionais ou transnacionais, a exemplo da pandemia da Covid-19. Da maneira como o Juramento de Hipócrates requer do médico tratamento igual para amigos e inimigos, também os estudos sobre a paz visam promover a paz como um valor mais importante do que os interesses nacionais, segundo Galtung e Webel. Outros elementos importantes são gênero, geração; raça, etnia e nacionalidade; classe (política, econômica, militar, cultural, dependendo do tipo de poder envolvido) e ecologia/ambiente, criando paradigmas transcendententes para todos esses elementos.

Na perspectiva dos estudos sobre a paz, afirmam a necessidade de globalização das ciências sociais, pois criticam sua postura, muitas vezes, tradicional e dominante relacionada intimamente ao crescimento do sistema estatal ocidental durante a era do imperialismo (GALTUNG 7 WEBEL)<sup>5</sup>.

Na forma como os estudos de saúde atuam principalmente na prevenção, no diagnóstico e no tratamento de doenças evitáveis (inclusive pandemias), os estudos de paz concentram-se em violências evitáveis, como assassinatos em massa de categorias. É necessário trabalhar tanto com a saúde positiva como a paz positiva para poder ascender a níveis mais elevados de realização humana e não apenas como prevenção de doenças e violência. Galtung ensina que os conflitos raramente podem ser “resolvidos” no sentido de fazê-los desaparecer totalmente, mas podem e devem ser “transformados”, de modo que sejam conduzidos pacificamente, sem violência, seja verbal ou física. “Transcender” um conflito significa ir além dele, superando a contradição subjacente entre objetivos conflitantes, de modo que as necessidades e aspirações de todas as partes possam ser atendidas (GALTUNG, 2004, apresentação).

Nas próximas décadas, haverá mais desafios para os estudos e pesquisas sobre a paz. A ação provoca reação. Desde as áreas das disciplinas acadêmicas, na defesa de seu próprio território, como de outros profissionais que se sentem ameaçados, como os diplomatas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> A História mundial de forma geral segue paralela às histórias nacionais, estaduais e regionais. A “Ciência” Política, a Economia e a Sociologia, dedicam-se aos três pilares de um Estado moderno: Estado, Capital e Sociedade Civil, em cuja história estão ausentes os povos colonizados, para os quais foi criada a Antropologia como uma narrativa ocidental paralela de suas “culturas”. A Economia contemporânea está cada vez mais dedicada ao estudo (e à defesa) de apenas um sistema econômico específico, o capitalismo (ou “capitalística”).

<sup>6</sup> Os diplomatas consideram-se representantes dos interesses nacionais, diante de sua noção tradicional de paz limitada à harmonização dos interesses nacionais por meio de negociações de ratificação burocrática de documentos.

## DISCUSSÃO

Manuel Pureza (Universidade de Coimbra) considera que a contribuição essencial do trabalho de Galtung é a ruptura substantiva nos estudos para a paz, a partir dos anos 1970, com um discurso alternativo comprometido com valores (*value-committed*), e não mais uma “ciência-neutra” (*value-neutral*). No trabalho científico adotou três elementos interligados, mas em tempos próprios: *empirismo*, baseado em dados existentes e lida com problemas do passado; *criticismo*, avalia os dados (realidade empírica) com os valores e lida com problemas do presente, e *construtivismo*, avalia proposições teóricas com esses valores-guia e visa o futuro. (GALTUNG, 1972, p. 361; 1985, p. 153, *apud* PUREZA, p. 6).

Vemos que a paz positiva para Galtung, é a “integração da sociedade humana”, em contraposição à paz negativa – vista como ausência de guerra e de violência física. A paz negativa é materializada na ambição de *peace-keeping* (“manutenção” da paz), e se opõe à paz positiva efetivada no trabalho de *peace-building* (construção da paz) e ambas reunidas na perspectiva de *peace-making* (estabelecimento ou restabelecimento da paz) (Galtung, 1985, p.145) (PUREZA, p. 6). Seus estudos da paz foram bem desenvolvidos na Europa Ocidental, chegando a outros continentes<sup>7</sup> e suas ideias integraram trabalhos das organizações internacionais que lutam pela paz renovando posições (ONU).

---

<sup>7</sup> Alcançaram outros países e de outros continentes, como: Canadá e Estados Unidos ainda nos anos 1970 (LOPEZ, 1985, p. 117) e foram introduzidas em algumas das reconhecidas universidades da Europa Ocidental, no Reino Unido, na Alemanha e na Suécia. Serviram também para criar várias instituições da paz, na Suécia, na Finlândia e na Dinamarca (SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute; na Finlândia (Tampere Peace Research Institute); na Dinamarca (Copenhagen Peace Research Institute). Em 1971, a UNESCO identificou mais de 140 institutos e programas.

Os objetivos da Agenda 2030 são construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas (igualdade de acesso à justiça) com base no respeito aos direitos humanos (+ direito ao desenvolvimento), em um efetivo Estado de Direito, com governos e instituições transparentes, responsáveis e eficazes. Também contemplam fatores que originam a violência, insegurança e injustiça (desigualdade, corrupção, má governança e fluxos financeiros e de armas ilegais). Propõem redobrar esforços para resolver ou prevenir conflitos, garantindo às mulheres seu papel na construção da paz e do Estado.

Entendo ser necessário ampliar o significado de paz na Agenda 2030 numa compreensão e amplitude da paz positiva, devendo ser analisada em conjunto com os demais objetivos, conforme apontado por Santos. Desta forma, devem ser evitados conflitos originários também da violência estrutural e da violência cultural.

Marcelo Milan<sup>8</sup> sugere agregar, nos estudos de Galtung: 1. ao *imperialismo*, características atuais do capitalismo e do imperialismo com a ação das instituições multilaterais financeiras (FMI, Banco Mundial e OMC) na forma de *violência estrutural* ao favorecer os interesses dos países desenvolvidos (nem todos imperialistas) e, em especial, dos EUA, camuflando o caráter imperialista que ficaria exposto nas suas relações bilaterais diretas (2021); 2. ao imperialismo econômico, a financeirização do capital, e 3. ao imperialismo político, o papel da violência direta, como os golpes de estado patrocinados por potências imperialistas e por “capitalistas mais sinceros”<sup>9</sup>.

Devido à manutenção de dependência dos países periféricos, entendo que o imperialismo como forma de violência estrutural retira substância à expressão “países em desenvolvimento” pelo fato de ser quase impossível a algum desses países sair dessa imobilidade

---

<sup>8</sup> Milan é professor de pós graduação da UFRGS em Estudos Estratégicos Internacionais.

<sup>9</sup> A exemplo de Elon Musk, ao admitir sua participação do golpe de Estado na Bolívia para facilitar seu acesso ao lítio.

de espera de melhora num futuro que fica cada vez mais inacessível, pois o subdesenvolvimento vai ficando mais crônico pela subjugação pelos países centrais do imperialismo dos meios que lhe possibilitariam sair dessa condição.

Entendo que situação semelhante é perpetuada pelo mecanismo de interação vertical do centro para a periferia, pela concentração do conhecimento tecnológico nos países centrais, que exercem violência cultural e estrutural ao forçar a dependência dos países periféricos à tecnologia externa com a restrição das possibilidades internas dos países da periferia do imperialismo para fortalecer seu desenvolvimento científico e tecnológico, sua pesquisa científica pública e nacional, sua pesquisa científica ambiental, entre outras.

Vimos que a Constituição Federal traduz na aplicação efetiva dos seus princípios e suas normas elementos da paz positiva de Galtung. No entanto, seu cumprimento é dificultado por formas de violência estrutural, passíveis de serem avaliadas à luz do conceito da paz positiva. As próprias mudanças constitucionais que ocorreram são resultado de violência estrutural, do imperialismo econômico e político. O princípio fundamental da paz na forma de solução de conflitos internacionais nas relações externas com outros países (art. 4º, inc. VI e VII, CF) serve para interpretação de dispositivos da CF direcionados para o âmbito interno do país, referidos, em acréscimo à adesão do Brasil aos tratados e convenções internacionais que visam à paz. Exemplo de algumas situações : falta de atendimento na proteção aos direitos civis e políticos atentando contra o interesse público pelo abuso do poder econômico em campanhas eleitorais a impactar na opinião pública, em noticiários da grande imprensa, com omissão de fatos ou distorção de notícias ou forma tendenciosa de apresentação ao proteger interesses privados de grupos (agronegócio, agrotóxicos, comércio internacional de material bélico) ou estimulando preconceitos nas redes sociais fomentando o ódio contra segmentos sociais.

A disciplina não ganhou ainda a devida projeção no meio acadêmico brasileiro havendo escassez de bibliografia produzida no Brasil dedicada aos conceitos e à metodologia específicos dessa área de estudos, fato que surpreende “*quando se considera o tradicional posicionamento externo do país em favor da resolução pacífica de conflitos*” e as formas crônicas de violência direta, estrutural e cultural nas relações sociais nas zonas rurais e em grande parte das cidades brasileiras, com “*sérios desafios à construção de um ambiente de paz abrangente e sustentável no país*” (DURAN, 2021, p. 9).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A paz positiva de Galtung serve como diretriz e o triângulo da violência vale como instrumento em estudos e ações, do nível micro ao macro.

Na mesma linha, a fundamentação da Agenda 2030 da ONU: “*o desenvolvimento sustentável não pode ser realizado sem paz e segurança; e paz e segurança estarão em risco sem o desenvolvimento sustentável*”. Os 17 ODS da Agenda 2030 estão em harmonia com a paz positiva de Galtung. Eles servem como bússola para a ação dos países signatários, cabendo a cada país eleger os próprios meios. A violência estrutural do imperialismo continua sendo fator que impede a realização do alcance das metas da Agenda 2030.

O Secretário-Geral da ONU António Guterres<sup>10</sup> na reunião sobre a manutenção da paz e da segurança internacionais citou a

---

<sup>10</sup> Em discurso do Conselho de Segurança de 20 de setembro de 2023. “O desenvolvimento por si só não é suficiente para garantir a paz. Mas o desenvolvimento é essencial. Nenhuma paz é segura sem um desenvolvimento inclusivo e sustentável que não deixe ninguém para trás. E, é claro, esse reconhecimento também define a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O desenvolvimento humano ilumina o caminho para a esperança – promovendo a prevenção dos conflitos, a segurança e a paz”.

Declaração da Cúpula Mundial de 2005: “o desenvolvimento, a paz e a segurança e os direitos humanos estão interligados e se reforçam mutuamente”. Acrescentou que: “E, é claro, esse reconhecimento também define a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS”.

Na linha de Galtung, lembrar que a violência pessoal contra os grupos privilegiados pode ser eficiente para acabar com essa elite pontualmente (sendo um ato naturalmente violento); porém, acabar com uma estrutura violenta exige um outro processo, mais complexo e longo do que o presente: não se elimina essa estrutura apenas aniquilando um grupo privilegiado que gerencia a violência (MATIJASCIC, p. 7).

A perspectiva da busca da ideia da paz positiva contraria frontalmente a filosofia dos “estudos de segurança”, estes mais direcionados para elevar a tensão e contribuir para ações de opressão do imperialismo militar a acobertar ações do imperialismo político, econômico, de comunicação e cultural. Necessário, portanto, promover uma “revolta política” para alcançar soluções pacíficas aos conflitos na busca da paz positiva de Galtung.

É possível afirmar, em linhas gerais, que a medida da paz corresponde à medida do grau de democracia que existe no interior dos países e em sua relação externa com os demais, sendo viável utilizar o conceito de paz positiva de Galtung e os estudos a ela relacionados em nível micro e macro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DURAN, Felipe Pessoa. O triângulo da violência de Johan Galtung: uma análise acerca do conflito civil no Iêmen. *Revista Ensaios*, v. 18, jan-jun, 2021, p. 6-27.

GALTUNG, Johan. *Transcend and Transform: An introduction to conflict work*. Transcend University Press, 2004.

GALTUNG, Johan & WEBEL, Charles. *Handbook of Peace and Conflict Studies*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2009. ISBN 9780415483193

GUTERRES, António. Discurso Sustentando a paz por meio do desenvolvimento Comum. 27 novembro 2023. <https://brasil.un.org/pt-br/253954-sustentando-paz-por-meio-do-desenvolvimento-comum>

MATIJASCIC, Vanessa Braga. Pesquisas para paz e o ativismo da cultura da paz. **Anais do 10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa** –[recurso eletrônico], 3 a 5 de setembro de 2018 / Organização: Wanderley Messias da Costa [et.al.]. São Paulo: FLCH/USP, 2018. <https://www.enabed2018.abedef.org/site/anaiscomplementares>

MILAN, Marcelo. A atualidade do imperialismo e a contribuição de Johan Galtung, 50 anos depois. **Revista Fim do Mundo**, v. 2, n. 6, p. 54-72, set./dez.2021. <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RFM/article/view/12721> Acesso em: 11 jul. 2024.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho de. Estudos da paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148–172, 2017. <https://doi.org/10.21530/ci.v12n1.2017.611>

\_\_\_\_\_. Desnaturalização da guerra: Johan Galtung e a paz por meios pacíficos. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 21 de fevereiro de 2024. <https://diplomatique.org.br/johan-galtung-paz/>

PUREZA, José Manuel. O desafio crítico dos estudos da paz. **Organicom**, ano 15, número 28, 1º sem. 2018, pp. 74-85.

PUREZA, José Manuel; MOURA, Tatiana. VIOLÊNCIA(S) E GUERRA(S): DO TRIÂNGULO AO CONTINUUM. Coimbra: FLUC. Instituto de História Económica e Social. **Revista Portuguesa de História**, n. 37, 2005, pp. 45-63 <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/13040/1/Viol%C3%Aancia%28s%29%20e%20guerra%28s%29%3A%20do%20tri%C3%A2ngulo%20ao%20continuum.pdf>

SANTOS, André Leonardo Copetti. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODSs), POLÍTICAS PÚBLICAS DE MITIGAÇÃO DA VIOLÊNCIA E O DIREITO À CIDADE SEGURA. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 13, nº 4. ISSN 2317-7721

# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Miguel Felipe Almeida da Câmara<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo retrata a palestra “Inteligência Artificial na Administração Pública”, proferida no 28º Congresso do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, trazendo uma análise acerca das implicações da inteligência artificial (IA) no âmbito jurídico, com foco específico nas transformações impostas à advocacia pública brasileira. Discute-se inicialmente o contexto tecnológico contemporâneo, apresentando casos de integração cotidiana de ferramentas de IA e os impactos nas relações de trabalho. Em seguida, aborda-se a implementação da IA no setor público e judicial, com destaque às questões éticas, jurídicas e práticas que emergem com a automação decisória. Por fim, analisa-se criticamente como as Procuradorias têm reagido às mudanças impostas pela IA, propondo estratégias que possam favorecer uma transição eficiente para o novo paradigma digital.

**Palavras-chave:** Inteligência Artificial; Direito; Advocacia Pública.

---

<sup>1</sup> Miguel Câmara é Procurador do Estado de Pernambuco, em exercício na Procuradoria da Fazenda. Graduado em Direito pela UFPB e pós-graduado pela ESA-OAB/PB e UCAM/RJ. Integrou a Comissão Nacional da Advocacia Pública do Conselho Federal da OAB. Participa de projetos de automação e inteligência artificial aplicada ao Direito. É professor e palestrante em cursos jurídicos sobre IA e inovação.

## PALESTRA PROFERIDA NO 28º CONGRESSO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA

A incorporação da inteligência artificial (IA) ao Direito constitui um fenômeno contemporâneo irreversível, impulsionado por uma revolução tecnológica de abrangência global. Este artigo explora a dinâmica dessa transformação, examinando os desafios éticos, jurídicos e administrativos impostos à advocacia pública, assim como as oportunidades que emergem da utilização estratégica dessas tecnologias avançadas.

A IA já integra amplamente as atividades cotidianas, manifestando-se através de plataformas difundidas como Google, Spotify, Netflix e YouTube. Em paralelo, observa-se uma intensa competição tecnológica entre grandes empresas, exemplificada pela colaboração recente entre Apple e OpenAI, e pela disputa entre modelos avançados de processamento de linguagem natural, como ChatGPT (OpenAI) e Claude (Anthropic). Essa dinâmica revela o potencial disruptivo e a inevitabilidade da absorção tecnológica nas práticas jurídicas.

Nesse contexto de expansão tecnológica, verifica-se também uma significativa alteração nas relações trabalhistas, marcada pela substituição crescente de funções tradicionais por sistemas automatizados. Estudos recentes do Fundo Monetário Internacional sinalizam para um inevitável deslocamento da mão de obra, fenômeno já visível em economias avançadas, como os Estados Unidos. Contudo, simultaneamente, novas categorias profissionais emergem, voltadas para a gestão e otimização dessas tecnologias.

Tal impacto se manifesta claramente no setor público brasileiro, especialmente no uso disseminado de chatbots para a resolução de dúvidas em áreas fiscais e previdenciárias, como no imposto de renda e no INSS. Neste último caso, o aumento expressivo da judicialização decorre frequentemente das falhas nas fundamentações geradas automaticamente.

O Poder Judiciário brasileiro destaca-se internacionalmente na implementação de IA, especialmente com a criação da plataforma Sinapse pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Com mais de 140 iniciativas em aproximadamente 64 instituições judiciais nacionais, essa plataforma promove uma significativa aceleração dos processos judiciais. Contudo, essa aceleração levanta desafios substanciais quanto ao dimensionamento da carga processual nas procuradorias públicas e suscita importantes questionamentos sobre a legitimidade e a ética das decisões judiciais assistidas por IA.

Essas preocupações são sustentadas por pesquisas realizadas nos Estados Unidos e Reino Unido, que revelaram riscos concretos de decisões automatizadas perpetuarem ou ampliarem preconceitos sociais e raciais, gerando consequências jurídicas potencialmente injustas ou desproporcionais.

Em resposta a essas mudanças, diversas procuradorias públicas no Brasil têm adotado uma postura proativa frente à realidade tecnológica emergente. Um exemplo notável é a Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, pioneira no uso de IA em áreas específicas, como classificação da dívida pública (IA Rating), demandas de saúde pública (IA ANA), e processos relacionados a sucessões e doações (IA LIA). Além disso, o uso de robôs de automação para tarefas repetitivas (RPAs) já se consolidou como prática eficiente e generalizada.

Adicionalmente, ferramentas tecnológicas acessíveis, como o ChatGPT, têm sido amplamente adotadas por procuradorias com recursos limitados, possibilitando melhorias em redação jurídica, análise jurisprudencial e jurimetria. Iniciativas como a Sávia (TJMG), ChatTCU (Tribunal de Contas da União) e projetos desenvolvidos pelo Supremo Tribunal Federal reforçam o potencial transformador dessas tecnologias na prática cotidiana da advocacia pública.

Em síntese, a utilização estratégica da inteligência artificial representa uma oportunidade única para aprimorar a eficiência e

qualidade da advocacia pública brasileira. Contudo, diante da complexidade ética, jurídica e administrativa dessas tecnologias, torna-se fundamental adotar uma abordagem crítica e informada. A preparação adequada das procuradorias para essa integração tecnológica é condição essencial para lidar com eficácia e responsabilidade com as mudanças advindas da “avalanche digital” em curso.

[ VOLTA AO SUMÁRIO ]

## **O PAPEL DO DIREITO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

Paulo Peretti Torelly<sup>1</sup>

### **PALESTRA PROFERIDA DO 28º CONGRESSO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA**

Este 28º CONGRESSO DO IBAP, com o tema “DEMOCRACIA: RISCOS E PERSPECTIVAS” teve o enfoque desta PALESTRA DE ABERTURA definido no contexto da maior tragédia ambiental já ocorrida na história do meu estado natal, o RS, e talvez o maior evento desta natureza já ocorrido no Brasil diante da vasta extensão

---

<sup>1</sup> Doutor pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito do Estado (PUC/RS). Especialista em Direito Processual Civil (PUC/RS). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da UFRGS. Membro do IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Advogado, Procurador do Estado do RS; Secretário-Geral Adjunto da OAB/RS (1988); Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002), Procurador-Geral do Município de Canoas (2013-2015).

territorial e humana dos seus efeitos com prolongados desdobramentos no tempo e nos espaços regional, nacional e global.

Muito além da imediata consciência ambiental e da imensa solidariedade que despertou no Brasil e no mundo, pelo que seremos eternamente gratos, há lições urgentes que precisam ser bem tomadas, pois ESTA TRAGÉDIA NÃO FOI ÚNICA NO MUNDO E VOLTARÁ A SE REPETIR NO BRASIL com impactos ainda maiores se não tentarmos entender a profundidade de suas causas decorrentes da ação humana e o sentido e a funcionalidade do direito em um mundo cada vez mais individualista e de economias interdependentes e primordialmente centradas na ideia de permanente expansão de lucros. Cumpre enfatizar, economias em crise e concebidas com lastro na falsa ideia de que a natureza está ao dispor do ser humano.

É certo que ainda na COP-92 restou amplamente consagrado o PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO, alvo de hostilidade aberta pelos negacionistas da realidade posta pelo antropoceno, pelo que não pretendo tecer considerações acerca de institutos e medidas que orientam o manejo de licenciamentos administrativos e decisões ordinárias da gestão pública diante da insuportável pressão decorrente da sede de lucro de economias capitalistas em crise. Atos e ações de responsabilidade do poder público que há não muito tempo foram criminosamente atacados por quem deveria preservar tais competências e na realidade adotou a vulgaridade do termo “passar a boiada” para atestar a manifesta e criminosa renúncia de competências constitucionalmente irrenunciáveis.

Entrando no tema desta PALESTRA, que se soma aos termos das assertivas e justas manifestações de abertura deste nosso sempre esperado evento anual, bem como às merecidas homenagens ao saudoso professor e colega FERNANDO WALCACER, pretendo fazer uma reflexão acerca do direito no atual contexto de emergência climática com a consciência de estar ocupando esta tribuna mais pela generosidade dos organizadores deste Congresso, amigos e parceiros

de luta por ideias e valores humanistas, a quem agradeço sabendo que mais tenho a apreender do que a dar lições para eméritos pesquisadores e professores de Direito Ambiental e advogados públicos e privados com atuação destacada na defesa do interesse público e do bem comum.

Assim, feito este imprescindível agradecimento, desde logo indagado acerca do sentido do interesse público e de sua relação com a vetusta noção de ORDEM PÚBLICA. É certo que hoje ninguém ousa acender um cigarro dentro de uma aeronave em procedimento de voo, assim como todos sabem desde criança que depois de ADÃO E EVA os seres humanos não andam despidos em público. Esta noção de pudor restou universalizada ao JURIDICAMENTE VEDAR uma conduta, inocente nas crianças, mas que apenas tem espaço na vida adulta em ambientes previamente determinados, tal como nas praias de nudismo, todavia possui exatamente a mesma dimensão da referida PROIBIÇÃO HOJE VIGENTE NO BRASIL DE ACENDER UM CIGARRO DENTRO DE UMA AERONAVE EM PROCEDIMENTO DE VOO. O mesmo vale para a impossibilidade de se dirigir ou andar em um automóvel sem usar o cinto de segurança. O significado jurídico é idêntico ao efeito imanente do pudor que veda a nudez em público, pois reside no entendimento conceitual de que, aqui cabe enfatizar, há condutas mínimas sem as quais a vida em sociedade torna-se inviável. São inúmeras as situações em que este entendimento, para desespero do individualismo hedonista e ególatra do ser humano e dos interesses desmedidos de lucro, se faz presente no direito, pois a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança nos automóveis em deslocamento, tal como a indisponibilidade e inviolabilidade do meio ambiente expressam NORMAS COGENTES DE ORDEM PÚBLICA. Uma reflexão que proponho neste espaço privilegiado para superar uma falsa polêmica epistemológica, visto que nestes momentos resta patente que sem

ORDEM PÚBLICA sequer se faz possível distinguir e identificar o INTERESSE PÚBLICO e o INTERESSE PRIVADO.

Ocorre que as normas de ordem pública usual e preponderantemente são assim identificadas como tal pelo PODER JUDICIÁRIO, pelo que sofrem um permanente e contínuo derruimento de sua autoridade justamente como efeito da hegemonia individualista e de sua dimensão neoliberal em oposição ao espaço público de interesse comum, ainda que não seja estatal. Apenas a sacrossanta liberdade do capital comporta consentimentos e autoridade ilimitada sobre a natureza e as pessoas, com larga influência na formação da jurisprudência. O certo é que A AUSÊNCIA DE ENTENDIMENTO COMUM do que seja a ORDEM PÚBLICA DEMOCRÁTICA impossibilita até mesmo distinguir onde está o interesse público e qual o espaço que cabe ao que conhecemos como autonomia privada, própria do que se entende como interesse privado. A nebulosidade sobre tais distinções ajuda a entender a dissimulação e até mesmo a hipocrisia ou o romantismo nas controvérsias jurídicas sem a cobrança de um maior esforço hermenêutico para o entendimento amplo e profundo dos fatos sociais, econômicos e políticos regulados pelo direito em nome do bem comum.

O prêmio Nobel de Economia de 1970, PAUL SAMUELSON, professor do Massachusetts Institute of Technology (MIT), observou, em plena GUERRA FRIA, que: “Uma coisa é dizer a uma companhia quanto deve cobrar pela energia elétrica que produz; outra é dizer a um ser humano o que ele pode dizer, em que deve acreditar, ou como deve cultivar.”<sup>2</sup> Samuelson lembrava que o “grau de controle econômico governamental é um traço característico que se estende desde a sociedade liberal até um regime coletivista comunista”,<sup>3</sup> de tal modo que a história “ensina que não se deve confundir tal classificação com

---

<sup>2</sup> SAMUELSON, Paul A. *Introdução à análise econômica*. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. 6. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1966, v. 2, p. 519, nota 2.

<sup>3</sup> SAMUELSON, p. 519, nota 2.

o grau de liberdade política e de liberdades civis”.<sup>4</sup> Assim, Samuelson também observou que a história e a antropologia não deram uma resposta definitiva para a seguinte pergunta: “Podem as liberdades ser conservadas, quando o estado limita as liberdades econômicas?”.<sup>5</sup>

Esta eterna lição de que a liberdade não é o resultado determinista da ordem econômica, mas sim a expressão das escolhas e dos direitos que universalmente são garantidos e assegurados em uma sociedade democrática, nos permite entender o DIREITO E O ESTADO COMO ELEMENTOS QUE SE DEFINEM POR RECIPROCIDADE, visto que o entendimento de um irá incidir no entendimento de outro com maior ou menor grau de sofisticação em cada contexto histórico e cultural. Trata-se do realismo de quem entende que o direito, a moral e a ética estão sobrepostos, mas apenas no primeiro reside a segurança contra guerras, genocídios e massacres diante das ideologias e das dinâmicas comerciais, industriais e de interesses econômicos que não toleram limites.

Assim, as concepções transcendentais e imanentes do poder constituinte continuam presentes nos dias de hoje, pelo que se observa uma alternância histórica de ênfase entre uma e outra solução no direito nacional e no direito internacional e com tal entendimento se faz necessário ter especial atenção diante da permanente possibilidade de retrocessos sociais e culturais em face do obscurantismo. Nesse aspecto, tomam destaque as palavras de NORBERTO BOBBIO, pois quando reflete sobre a matriz jusnaturalista de IMMANUEL KANT (1724-1808) afirma que o pensamento deste “pode ser considerado como uma síntese das doutrinas iluministas do Estado”<sup>6</sup> e encontra nele “tanto a afirmação dos direitos naturais como a teoria da separação dos poderes, ou a da vontade geral, como fundamento do poder

---

<sup>4</sup> SAMUELSON, p. 519, nota 2.

<sup>5</sup> SAMUELSON, p. 519, nota 2.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emmanuel Kant*. Tradução: Alfredo Fait. 3. ed. Brasília: UnB, 1995, p.17.

de fazer leis”.<sup>7</sup> É significativo, portanto, que KELSEN tenha levado ao extremo tal concepção filosófica e dela tenha extraído os fundamentos de seu compromisso democrático ao procurar limitar e mesmo negar a presença das relações de poder no direito, pelo que apontou que “o poder físico, um mero fenômeno natural, nunca pode ‘ser soberano’ na acepção apropriada da palavra”,<sup>8</sup> pois A RAZÃO JURÍDICA NECESSARIAMENTE E SEMPRE DEVE SER SUPERIOR AO ATO ORDINÁRIO DE DECIDIR POLITICAMENTE, visto que NA TEORIA NINGUÉM DISCORDA que as escolhas existenciais foram tomadas pelo POVO SOBERANO e devem condicionar as apreciações jurídicas.

“O Estado na sua capacidade de autoridade jurídica deve ser idêntico à ordem jurídica nacional. Dizer que o Estado é soberano significa que a ordem jurídica nacional é uma ordem acima da qual não existe nenhuma outra. A única ordem que se poderia supor como sendo superior à ordem jurídica nacional é a ordem internacional. Assim, a questão de saber se o Estado é soberano ou não coincide com a questão de saber se o Direito internacional é ou não ordem superior ao Direito nacional.”<sup>9</sup>

A reflexão de KELSEN acerca das relações possíveis e existenciais entre O DIREITO INTERNACIONAL E O DIREITO NACIONAL, por óbvio, estava voltada para saber qual ordem jurídica “deriva seu fundamento de validade, a sua norma fundamental relativa, de outra ordem superior”,<sup>10</sup> pois o problema da soberania não é um problema de conhecer as propriedades de um objeto natural, razão pela qual se posiciona no sentido de que “o Direito internacional,

---

<sup>7</sup> BOBBIO, 1995, p. 17.

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 545.

<sup>9</sup> KELSEN, 1998, p. 545.

<sup>10</sup> KELSEN, 1998, p. 545.

através do princípio da eficácia, determina a esfera e o fundamento de validade da ordem do Direito nacional”,<sup>11</sup> sendo, por conseguinte, o conteúdo do próprio Direito que impõe a superioridade do plano internacional sobre o nacional.<sup>12</sup> É, por conseguinte, revelador que nossa CARTA MAIOR consagre, no inciso II do art. 4º de seu texto, como PRINCÍPIO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL, a “prevalência dos direitos humanos”. Assim, partindo, como bem aponta a doutrina, do ponto de vista do direito internacional, “o princípio da efetividade passa a estar incluído na ordem jurídica, como conteúdo de uma norma positiva que determina o fundamento e o âmbito de validade dos Estados”.<sup>13</sup>

É, assim, certo o paralelo que NORBERTO BOBBIO faz entre WEBER e KELSEN, pois mesmo que o primeiro tenha enfatizado a imanência do poder constituinte com a realidade constitucional, enquanto o último tenha partido do reconhecimento da transcendência de tal poder originário, “o primeiro mobiliza a investigação daquilo que torna legítimo o poder (e é o direito), o outro, daquilo que torna efetivo o direito (e é o poder)”,<sup>14</sup> de tal modo que ambos chegam à mesma conclusão: “existe um poder legítimo distinto do poder de fato”.<sup>15</sup> Assim, “o direito público tradicional”<sup>16</sup> partia do

---

<sup>11</sup> KELSEN, 1998, p. 546.

<sup>12</sup> KELSEN, 1998, p. 546.

<sup>13</sup> SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da soberania como problema da norma e da decisão*. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 66. O autor identifica na obra de Kelsen, quando da personificação da ordem jurídica parcial da confederação, especialmente diante da ausência de uma nova pessoa jurídica sobre os Estados, “uma representação auxiliar da teoria do direito”, onde se observa “apenas a inexistência de um grau maior de centralização das normas”, razão pela qual pondera: “A teoria dissolve a substância da pessoa em uma função de um processo em movimento. A dogmática se prende à materialidade do conceito de pessoa. Kelsen, por um triz, não superou a dogmática jurídica.” (Ibid., p. 73).

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 240.

<sup>15</sup> BOBBIO, 2000, p. 240.

<sup>16</sup> BOBBIO, 2000, p. 240.

poder para chegar ao direito buscando diferenciar o poder de fato do poder legítimo, enquanto KELSEN buscou o poder para tornar efetiva sua teoria normativa do direito. Vale dizer que ambos – WEBER buscando a “legitimidade do poder”;<sup>17</sup> e KELSEN, a “efetividade do sistema normativo”<sup>18</sup> – renderam homenagem ao filósofo político precursor do Estado moderno, pois, para THOMAS HOBBS, “o que faz uma lei não é a sabedoria, e sim a autoridade”,<sup>19</sup> mas o poder do povo nunca deixa de ser inalienável.<sup>20</sup> Este é o paradoxo do poder

---

<sup>17</sup> BOBBIO, 2000, p. 240.

<sup>18</sup> BOBBIO, 2000, p. 240.

<sup>19</sup> HOBBS, Thomas. *Diálogo entre um filósofo e um jurista*. Tradução: Maria Cristina Guimarães Cupertino. 2. ed. São Paulo: Landy, 2004, p. 54.

<sup>20</sup> BOBBIO, 2000, p. 241. Nestes termos já apontou GEORG JELLINEK: “La teoría del origen humano del poder del príncipe conduce, desde Hobbes – que es el primero en no dar a la soberanía del poder del Estado un carácter de hecho como Bodino –, a la superación de la doctrina del Estado de la escuela del Derecho Natural sobre la teoría de la soberanía popular, a la que considera como fundamento originario del Estado y de la Constitución. [...] El pueblo cede al rey todo el poder a título de precario, poder que en toda ocasión puede recobrar. El pueblo delega en el rey una parte de su poder, pero reserva el resto para ejercitarlo por si mismo. El pueblo puede despojarse de su poder; el poder del pueblo es inalienable. Estos son los dos principios fundamentales que con innumerables variaciones se encuentran expresados en las doctrinas de los siglos XVII y XVIII, y que tienen un poderoso influjo en las luchas formidables de aquellos tiempos” (JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução: Fernando de los Ríos. Montevideo; Buenos Aires: B de f, 2005, p. 569 e 570). Observe-se que OTFRIED HÖFFE também refere o realismo da teoria de KELSEN: “Pelo fato de o direito positivo não entrar em vigor porque é reconhecido como eticamente certo (*‘non veritas facit legem’*), mas porque foi decidido pela respectiva autoridade jurídica (*‘sed auctoritas facit legem’*), a vigência positiva não tem, primeiramente, nenhuma outra condição, que a vontade (e o poder) da autoridade *jurídica*” (HÖFFE, Otfried. *Justiça política*. Tradução: Ernildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 133). Ainda sobre tal particularidade RICARDO CAMARGO registra que o esforço de “inferir os direitos e deveres naturais não de uma forma exterior aos homens, mas da própria dinâmica das relações entre eles” decorre da percepção de Hobbes, contemporâneo das guerras religiosas, da “fragilidade da doutrina do direito divino dos reis para a fundamentação da obediência dos súditos”, pelo que o grande pensador contratualista busca no dado concreto da necessidade de sobrevivência do ser humano a sustentação da coerção e reconhece que “o soberano é instituído não por determinação de qualquer força externa, mas

constituente e o sentido maior do direito, ordenar democraticamente a sociedade em busca da PAZ E DO BEM ESTAR COLETIVO, O QUE COM ACERTO CONTEMPLA A INDISPONIBILIDADE DO MEIO AMBIENTE PELO PODER ECONÔMICO.

A única certeza que podemos ter é a de que a tragédia ambiental ocorrida em MAIO deste ano no RS voltará a acontecer em maior ou menor extensão, pois é inexorável a sua reincidência. No mesmo sentido e alcance se vislumbra que a escalada de guerras, genocídios e massacres em um mundo a cada dia com mais desigualdade e individualismo coloca o senso de urgência diante de um destino trágico de autodestruição da humanidade e com ela da vida no planeta todo.

O DECÊNIO DECISIVO apontado pelo professor LUIZ MARQUES<sup>21</sup> coloca na realidade um sopro de otimismo diante da possibilidade ainda presente de reversão deste quadro. Sim, o simples dado de que ainda é possível romper com a “naturalização” da destruição do planeta no próximo decênio nos coloca, mais do que esperança, a urgência de uma tarefa. Tarefa para a qual o IBAP sempre esteve atento, contribuindo e trabalhando para a superação deste quadro de degradação socioambiental.

Os limites do JOGO DEMOCRÁTICO e a essência do TRÁGICO, presente no descompasso entre REPRESENTAÇÃO POLÍTICA e REALIDADE SOCIAL coloca, por conseguinte, um drama shakespeariano.

---

por ato voluntário cujo fundamento de validade radica na lei natural”, pois com acerto também pondera: “Mc Pherson observa que esta visão contratualista do Estado bem se prestava, na sociedade de mercado possessivo, onde surgem interesses competitivos opostos, à manutenção de uma concorrência pacífica.” (CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Breves apontamentos sobre a presença do pensamento hobbesiano na hodierna concepção de segurança. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 31, n. 122, p. 165-166, abr./jun. 1994, p. 163).

<sup>21</sup> MARQUES, Luiz. *O decênio decisivo*: propostas para uma política de sobrevivência. São Paulo: Elefante, 2023.

A emergência climática é uma realidade expressa em secas, inundações, ondas de calor, escassez hídrica e incêndios desmedidos. O aquecimento global, a poluição atmosférica, a mineração destrutiva e o agronegócio descontrolado explicitam a dificuldade de se enfrentar e superar a crise da globalização e da financeirização extrema dos capitalismos, onde tudo e todos passam a ser “commodities” e a ter preço.

UmarealidadeagravadapeloSISTEMADEDESINFORMAÇÃO E MANIPULAÇÃO IDEOLÓGICA DA EXTREMA DIREITA, que passou a ser da ESSÊNCIA DO PROJETO POLÍTICO REGRESSIVO NEGACIONISTA E REACIONÁRIO diante da atestada inviabilidade prática da ideologia de que o mercado seria capaz de se autorregular.

CABE PERGUNTAR: O QUE FAZER? Há respostas políticas e técnicas neste período histórico de tanta regressão social e cultural? A irracionalidade da política e suas dificuldades de superação do impasse entre AMIGO E INIMIGO de Carl Schmitt<sup>22</sup> poderá ser superada em favor da CAPACIDADE DE AGIR EM CONJUNTO EM FAVOR DO BEM COMUM preconizada por HANNAH ARENDT?<sup>23</sup>

Ocorre que o CRESCIMENTO DA DESIGUALDADE e do INDIVIDUALISMO somente encontram limites no ESPAÇO PÚBLICO e é nele que podemos e devemos conceber as instituições democráticas em que o SER SOCIAL absorve e pratica o SENTIMENTO E O DEVER DE SOLIDARIEDADE, o que necessariamente pressupõe a esfera comunitária local organizada nas culturas e identidades inerentes ao espaço estatal nacional ou plurinacional.

---

<sup>22</sup> SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Trad. Álvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992, p. 51: “A distinção especificamente política a que podem reportar-se as ações e os motivos políticos é a discriminação entre amigo e inimigo.”

<sup>23</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 210 e 213: “a esfera política resulta diretamente da ação em conjunto, da comparticipação de palavras e atos”; “o poder humano corresponde, antes de mais nada, à condição humana da pluralidade”.

A RESPOSTA, por conseguinte, é: MAIS CULTURA E ORDEM PÚBLICA DEMOCRÁTICA, o que pressupõe TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL na garantia da FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO justamente como expressão civilizatória que permite, mais do que a pressuposta pactuação nacional e internacional em defesa do meio ambiente, a concepção cogente de que há BENS COLETIVOS indisponíveis.

QUAL É O PAPEL DO DIREITO? A ideia de ORDEM E REGULAÇÃO, como dito, logo nos remete para a questão da DECISÃO, o que lembra a tragédia de HAMLET e sua dificuldade interpretativa diante do elemento histórico do tempo em que se conformavam os ESTADOS NACIONAIS postos pela MODERNIDADE. Esta leitura curiosa de HAMLET, já empreendida por WALTER BENJAMIN<sup>24</sup> e mesmo CARL SCHMITT<sup>25</sup> e seu polêmico conceito de soberania,<sup>26</sup> teve desdobramentos na assumida inspiração desse último na distinção daquele intelectual marxista – com quem chegou a ter interlocução pessoal<sup>27</sup> – entre o conceito clássico e o conceito moderno de trágico, dado que, enquanto na tragédia clássica

---

<sup>24</sup> BENJAMIN, Walter. *A origem do drama barroco alemão*. Trad. Sérgio Paulo Rouanet, São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 93 e 180: “A teoria da soberania, considerando como exemplar o caso especial em que o Príncipe assume poderes ditatoriais, quase nos obriga a completar o retrato do soberano, investindo-o com os traços do tirano.”; “No drama barroco, somente Hamlet é espectador das graças de Deus; mas o que elas representam para ele não lhe basta, pois apenas seu próprio destino lhe interessa.”

<sup>25</sup> SCHMITT, Carl. *Hamlet oder Hekuba/Amleto o Ecuba: L’irrompere del tempo nel gioco del dramma*. Trad. para o italiano: Simona Forti. Bologna: Il Mulino, 1983, pp. 115 e 116: “Non organizzò né forse armate satatali, né uma polizia, né giustizia o Finanza nel senso statuale-cotinentale; fu per iniziativa prima di pirati e filibustieri, poi di compagnie do commercio, che essa si inserí nell’impresa di conquista delle terre del nuovo mondo, e su queste basi porto a compimento la conquista dei mari di tutto il globo.” “l’Inghilterra di Shakespeare appare ancora barbarica, vale a dire pretattuale.”

<sup>26</sup> SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006: “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção.”

<sup>27</sup> SCHMITT, 1983, p. 112.

o elemento trágico decorre do mito, na modernidade está presente na história enquanto panorama de destruição e de catástrofes.<sup>28</sup> Uma distinção que coloca a URGÊNCIA de uma tomada de posição que supere a INDECISÃO DIANTE DO DESTINO. A historicidade nunca mais poderá ser privada de sentido, pois a tragédia dela decorre no contexto de decisões soberanas de toda ordem e não mais de uma mítica e descontextualizada ideia de glória e infortúnio.<sup>29</sup>

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO, consagrado na COP-92, PRECISA SER LEVADO A SÉRIO e a resposta está na VERTICALIDADE e não na TRANSVERSALIDADE, pois se trata de MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA, cogente e imperativa a ser assegurada pelos Estados nacionais e subsidiariamente pela ordem jurídica internacional. Digo isto por ter presente, POR EXEMPLO, o ensinamento de especialistas que atestam a possibilidade de ser imediatamente zerado o desmatamento na Floresta Amazônica.

OCORRE QUE O DESCOMPASSO DA RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E REALIDADE SOCIAL e as crises daí decorrentes revela, como inúmeras vezes registrou o saudoso professor PAULO BONAVIDES em seus escritos,<sup>30</sup> a decadência do discurso AUTOCRATA. Verdadeira retórica

---

<sup>28</sup> BENJAMIN, 1984, p. 124: “Na verdade, nada é mais problemático que a competência do ‘homem moderno’ para julgar, sem qualquer orientação, à luz dos seus sentimentos, e mais ainda quando se trata de um julgamento sobre a tragédia.”

<sup>29</sup> SCHMITT, 1983, p. 113: “Al posto dell’ordine medievale, feudale o cetuale, si affermarono la pubblica sicurezza, la pace e l’ordine pubblico: la nuova immagine dello Stato si legittima appunto nell’opera di creazione e di conservazione di questa nuova forma di pace e di ordine. Sarebbe inammissibile, e produrrebbe soltanto confusione, designare come Stato qualsiasi altro tipo di comunità, di sistema o di ordinamento politico della storia mondiale.”

<sup>30</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 14: “As letras jurídicas carecem, pois, de renovação e rumos. A teoria constitucional da democracia participativa segue a trilha renovadora que fará o povo senhor de seu futuro e de sua soberania, coisa que ele nunca foi nem será enquanto governarem em seu nome privando-o de governar-se por si mesmo.”

autoritária e vazia de conteúdo, mas que no BRASIL a toda hora fala em SEMIPRESIDENCIALISMO para fugir do necessário debate democrático que clama por maior participação da sociedade nas decisões que lhe dizem respeito. Sobre este tema, PARLAMENTARISMO ou PRESIDENCIALISMO, basta lembrar mais uma vez que o POVO BRASILEIRO já decidiu em mais de um plebiscito pelo SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

Aqui, ao me encaminhar para o desfecho desta manifestação, peço licença para retornar para a triste realidade de um Estado da federação devastado por uma catástrofe climática que paira indistintamente como uma real ameaça sobre todos os habitantes do planeta, pois lembro, sem qualquer traço de soberba, que o RS sempre contribuiu financeiramente recolhendo para a União valores em impostos em montante superior ao retorno em investimentos federais. Um dado que, como dito, longe de ser fator de orgulho, ainda que sirva de argumento para a xenofobia de discursos desinformados e mesmo oportunistas, guarda uma relação direta com a saudável interdependência e a integração econômica, social e cultural do estado mais ao sul do Brasil com o mercado nacional, o que hoje apenas refiro para reforçar o sentimento saudável de identidade e solidariedade com o futuro comum de todo o povo brasileiro. Um registro que se faz necessário para enfatizar o dado mais realista e preocupante acerca deste futuro comum diante da urgência do tema ambiental e de sua relação direta com a pauta da democracia e da imprescindibilidade do Estado Democrático e Ecosocial de Direito a ser preservado contra seus inimigos declarados e ocultos na burocracia, nas instituições e, sobretudo, na plutocracia.

Lembro de BRUNO LATOUR, em sua obra intitulada *Jamais Fomos Modernos*, pois o grande pensador e preservacionista ambiental francês refere três posturas diante do que seria um marco de superação em face do contexto de hierarquia e disciplina que caracterizou o mundo feudal e que nunca deixou de estar presente nas

diversas e complexas relações sociais contemporâneas. Seriam elas a postura dos modernos, que ainda acreditam nas promessas jamais cumpridas de igualdade e liberdade, dos antimodernos, reclusos no reacionarismo e defensores de um retorno ao passado, e, por último, dos céticos, sempre em dúvida diante das possibilidades de concretização das promessas da modernidade. Nas palavras de LATOUR: “Após ter aguentado as chicotadas da realidade moderna, os povos pobres devem agora aguentar a hiper-realidade pós-moderna”<sup>31</sup> Aqui reside, em nosso entendimento, a ainda inconclusa tarefa do Estado Constitucional e Ecosocial de Direito, que somente se justifica em cooperação com os demais povos e nações do planeta tendo presente que somos apenas mais uma dentre cerca de duas centenas de Estados, nacionais ou plurinacionais, com povos que se autodeterminam e que devem necessariamente interagir na equação de questões de interesse comum, tal como a primazia da defesa da vida e do meio ambiente.

Assim, tendo presente a contraposição, posta pela modernidade, entre hierarquia e disciplina por um lado e igualdade e liberdade por outro, mais uma vez ganham autoridade a essência e o sentido da democracia, seja representativa ou participativa, mas sempre em sintonia com a realidade social e a mais ampla participação direta da sociedade na definição de suas escolhas e defesa de seus interesses enquanto coletividade em sintonia e cooperação com todos os povos. Um sentimento de necessária reafirmação da democracia que revigora a urgência da defesa da efetividade dos direitos constitucionais econômicos, ambientais, sociais e culturais positivados na Carta Maior de 1988. Um feito decorrente de um processo constituinte que, mesmo não tendo sido exclusivo em sua convocação, inequivocamente restou legitimado pela ampla participação social, mas

---

<sup>31</sup> LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 130.

que ainda carece de uma profunda REFORMA DO ESTATUTO DO PODER, pois, apenas para exemplificar, além da distorção na representação popular com limitação de número de deputados por estados, o PODER CONSTITUINTE DE 1988 sobretudo ficou devendo ao BRASIL a instituição de uma CORTE CONSTITUCIONAL vocacionada para a implantação e efetividade das normas constitucionais e que necessariamente atue longe da vulgaridade da política, partidária ou não.

Para encerrar lembro do MITO DE SÍSIFO, por tantos interpretado como uma alusão ao sentimento de CULPA ou de INOCÊNCIA,<sup>32</sup> pelo que ousou dizer que não se trata, diante da condenação da humanidade ao eterno repetir de condutas auto-destrutivas, NEM DE CULPA, NEM DE INOCÊNCIA, mas sim de uma chamada para o despertar de consciências de que DEVEMOS DECIDIR. É inegável que a ampla maioria da sociedade, quando chamada para se posicionar diante de informações qualificadas e de comprovada idoneidade, submetidas e aprovadas após o crivo do contraditória e do amplo debate, já tomou a instintiva decisão pela AUTOPRESERVAÇÃO, mas o impasse segue na GRAVIDADE E NA SERIEDADE DO JOGO POLÍTICO DE INTERESSES.

Assim, há motivos para o otimismo, pois, mais uma vez cabe buscar inspiração no antropólogo e filósofo BRUNO LATOUR, o qual, pouco antes de falecer, disse, em entrevista publicada em jornal de ampla circulação nacional, ainda nos sombrios dias da PANDEMIA agravada por um governo nacional então negacionista, que: “se o Brasil achar solução para si, vai salvar o resto do mundo”.<sup>33</sup> Uma ideologia negacionista que então se apresentava SEM MÁSCARA e ainda persiste em sua tarefa de sedição, mas felizmente encontra

---

<sup>32</sup> BRUNEL, Pierre. Sísifo. In: \_\_\_\_\_. *Dicionário de Mitos Literários*. Trad. Carlos Sussekind et al. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, pp. 840-846, p. 842.

<sup>33</sup> LATOUR, Bruno. In: Entrevista para o JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Ambiente B6, Dia 13 de setembro de 2020, Ano 100, n. 33.401, p. 6.

neste espaço e em tantos outros fóruns uma importante trincheira contra a ignorância e o obscurantismo.

Algo que se deve a nada mais, nada menos, do que a honestidade intelectual e a integridade de propósitos dos dirigentes e membros do IBAP, pelo que encerro lembrando a poesia de FERNANDO PESSOA:

“Para ser grande, sê inteiro: Nada  
“teu exagera ou exclui.  
“Sê todo em cada coisa. Põe quanto és  
“No mínimo que fazes.  
“Assim em cada lago a lua toda  
“Brilha, porque alta vive.”

Essa é a nossa responsabilidade e o nosso desafio na decisão de escolher o futuro que queremos!

Esse é o sentido do direito como medida do exercício da liberdade em uma sociedade que desejamos que seja cada vez mais democrática com igualdade de oportunidades e consciência social e ambiental!

Muito obrigado e um bom congresso para todas e todos!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BENJAMIN, Walter. *A origem do drama barroco alemão*. Trad. Sérgio Paulo Rouanet, São Paulo: Brasiliense, 1984.

BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emmanuel Kant*. Tradução: Alfredo Fait. 3. ed. Brasília: UnB, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRUNEL, Pierre. Sísifo. In: \_\_\_\_\_. *Dicionário de Mitos Literários*. Trad. Carlos Sussekind et al. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, pp. 840-846.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Breves apontamentos sobre a presença do pensamento hobbesiano na hodierna concepção de segurança. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 31, n. 122, p. 165-166, abr./jun. 1994.

HOBBS, Thomas. *Diálogo entre um filósofo e um jurista*. Tradução: Maria Cristina Guimarães Cupertino. 2. ed. São Paulo: Landy, 2004.

HÖFFE, Otfried. *Justiça política*. Tradução: Ernildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução: Fernando de los Ríos. Montevideo; Buenos Aires: B de f, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOTUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 2013.

LATOUR, Bruno. In: Entrevista para o JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Ambiente B6, Dia 13 de setembro de 2020, Ano 100, n. 33.401.

MARQUES, Luiz. *O decênio decisivo: propostas para uma política de sobrevivência*. São Paulo: Elefante, 2023.

SAMUELSON, Paul A. *Introdução à análise econômica*. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. 6. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1966, v. 2.

SCHMITT, Carl. *Hamlet oder Hekuba/Amleto o Ecuba: L'irrompere del tempo nel gioco del dramma*. Trad. para o italiano: Simona Forti. Bologna: Il Mulino, 1983.

SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Trad. Álvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da soberania como problema da norma e da decisão*. Porto Alegre: Fabris, 1997.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Ambiente B6, Dia 13 de setembro de 2020, Ano 100, n. 33.401.

# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, ÉTICA E RACISMO ALGORÍTMICO

Regina Helena Piccolo Cardia<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A Inteligência Artificial (IA) é uma ferramenta com grande potencial de elevar a qualidade de vida da humanidade em diversos campos, como saúde, educação, segurança, transporte, comunicação, conquanto, se não for desenvolvida sob um manto moral, poderá ampliar o fosso causado pelas desigualdades cultural, política, econômica e social.

Fato é que, independentemente do ambiente em que as relações sociais se deem, a ética deve nortear as decisões e o comportamento

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestre em Direito Constitucional (PUC/SP). Especialista em Direito Ambiental (USP). MBA em Gestão Empresarial (FIA). DPO com certificação pela OBAC/FGV. Formação de Líderes (Fundação Dom Cabral). Diretora do IBAP. Relatora da Turma Deontológica do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SP. Pesquisadora nas áreas de Ética, Direito Ambiental, Direitos Humanos, Racismo, Inteligência Artificial e Proteção de Dados.

humano para o bem comum. No mundo virtual não é diferente, tornando-se premente que se estabeleçam princípios éticos e regras de governança e de regulação, para que, tanto a IA como a tecnologia de modo geral, se direcionem para o benefício coletivo.

A IA foi construída e permanece em desenvolvimento a partir de parâmetros fornecidos em um contexto muito particular e não diversificado. A maior parte do seu desenvolvimento ocorre em pequenos bolsões, notadamente, no Vale do Silício, onde impera um padrão hegemônico e hermético. Essa falta de diversidade e representatividade de raça, etnia, gênero, pensamento político, filosófico e religioso, permite provocar uma discussão sobre a suposta neutralidade da IA.

Joy Buolamwini<sup>2</sup>, pesquisadora negra norte-americana, abriu os olhos do mundo para essa questão, ao identificar que, em um experimento com reconhecimento facial, o rosto negro não era captado pela tecnologia. Conferiu que, somente quando se colocava uma máscara branca por cima da face, a tecnologia correspondia adequadamente. A partir disso, passou a informar e denunciar a existência de um viés discriminatório da ferramenta.

É inevitável não lembrar do clássico de Frantz Fanon, “Pele Negra, Máscaras Brancas”<sup>3</sup>, obra descolonizante, que de forma incisiva demonstra a negação da sociedade frente ao racismo explícito e a situação neurótica e melancólica vivida pelos negros. Sobre a agudeza do livro, escrito aos vinte e cinco anos, Fanon declarou pesaroso que: “*ces vérités-là n’ont pas besoin d’être jetées à la face des homes*”.<sup>4</sup>

Após a denúncia de Buolamwini, corroborando a Fanon, as gigantes tecnológicas adotaram resposta meramente reativa, negando

---

<sup>2</sup> Documentário Coded Bias (Original), Shalini Kantayya (direção), 2020.

<sup>3</sup> No original “*Peau noire, masques blancs*”, 1952.

<sup>4</sup> FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 13. Tradução livre: “essas verdades não precisam ser jogadas na cara dos homens”.

qualquer possibilidade de que tenha havido discriminação, repisando argumentos dogmáticos de neutralidade ou opacidade, como se não houvesse ingerência humana no processo de sua concepção, desenvolvimento e obtenção de resultado da tecnologia.

## **MITO DA DEMOCRACIA RACIAL**

Neste ponto, necessário um recorte da realidade nacional, a fim de compreender as bases dessa cegueira deliberada, com a qual, tanto as gigantes tecnológicas quanto a sociedade brasileira, se valem para acobertar ou justificar atos e estruturas forjadas no racismo.

O Brasil sempre propagou como orgulho nacional o fato de ser constituído por um povo acolhedor, calcado na miscigenação de raças e etnias, o que propiciou alcançar a tão desejada democracia racial – a jabolicaba brasileira –, calcada na ideia de neutralidade das relações sociais aqui estabelecidas, chegando a convencer o mundo e os próprios brasileiros, brancos e negros, desse discurso encantador.

Assim, não foi surpresa a escolha do Brasil como um dos primeiros projetos da UNESCO, agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para tratar de Educação, Ciência e Cultura, criada em 1946, visando dar conta das causas e dos efeitos devastadores da Segunda Guerra Mundial, dentre eles a negação dos princípios democráticos, da igualdade, dignidade e respeito mútuo, assim como combater a exploração de preconceitos advindos da ideologia racial nazista.

A UNESCO viu no discurso da democracia racial, oportunidade para valer-se da exitosa experiência brasileira para beneficiar sistemas notoriamente dramáticos de tratamento da questão racial, como nos EUA, pelas Leis Jim Crow, e na África do Sul, pelo regime do Apartheid. Nessa ocasião, inaugurou-se uma série de debates

sobre raças e relações raciais, reunindo geneticistas e sociólogos de todo mundo.<sup>5</sup>

O trabalho no Brasil, coordenado por Florestan Fernandes, contou com grandes nomes nacionais e internacionais. A conclusão frustrou a comunidade internacional ao demonstrar cabalmente que haviam mundos diferentes vivenciados por negros e brancos, fruto do racismo velado nas relações raciais.<sup>6</sup> Embora malograda tentativa internacional, no contexto doméstico, o projeto foi crucial para inaugurar uma nova fase na mentalidade brasileira, segundo a qual a democracia racial era um mito a ser combatido com veemência.

Em 1950, a Declaração Sobre Raça da UNESCO gerou discussões acaloradas sobre o tema, mas se notabilizou como primeiro documento internacional a repudiar o racismo científico. Um dos principais redatores, Claude Levi-Strauss<sup>7</sup>, defensor contumaz da diversidade humana, atestou que nada, cientificamente falando, permite afirmar a superioridade ou a inferioridade intelectual de uma raça em relação a outra, e apontou a relevância da questão étnico-cultural para o patrimônio comum da humanidade. É possível notar ter sido fonte direta de inspiração da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela ONU, em 1966.

De certa forma, a nossa jaboticaba foi um divisor de águas, acabando por mitigar o argumento da degenerescência racial, encabeçado por Conde de Gobineau, cognominado “pai das teorias racistas”,

---

<sup>5</sup> CAMPBELL, Alan Tormaid. *O correio da UNESCO chega aos 70 anos!* Revista O Correio da UNESCO, jan.-mar. 2018.

<sup>6</sup> CRUZ, Levi. Roger Bastide e a Pesquisa da UNESCO em São Paulo: uma introdução crítica. *Estudos de Sociologia, Rev. do Progr. de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE*, v. 12, n. 2, p. 69-95.

<sup>7</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. *Raça e História*. Trad. Inácia Canelas. Lisboa: Editorial Presença, 2003.

em sua obra “Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas”<sup>8</sup>. Gobineau teve grande influência no Brasil, onde foi Embaixador da França, seguindo por Nina Rodrigues, Oliveira Vianna, Euclides da Cunha e outros.

O mito da democracia racial foi difundido graças às obras “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freyre<sup>9</sup>, e “Brasil, país do futuro”, de Stefan Zweig, ambas de circulação internacional. Apesar de atribuir valor positivo à mestiçagem racial, tais obras não romperam com a hierarquização social, ao contrário, romantizaram a escravidão ocorrida no país, afirmando ter sido uma forma de servidão mais branda, silenciando sobre as barbáries, principalmente, a violência e o estupro das mulheres negras.<sup>10</sup>

A queda do mito inaugurou uma fase importante de combatividade às desigualdades e ao racismo, principalmente pelo MNU – movimento negro unificado<sup>11</sup>.

## **VIESES DISCRIMINATÓRIOS OU RACISMO ALGORÍTMICO**

Neste recorte histórico, verificou-se a relevância de se desnudar o argumento falacioso da democracia racial na sociedade brasileira, do mesmo modo que será preciso revelar e combater o mito da democracia tecnológica, com fulcro na pretensa neutralidade e

---

<sup>8</sup> GOBINEAU, Arthur. Ensayo sobre la desigualdad de las razas humanas. Trad. Francisco Susanna. Barcelona: Editorial Apolo, 1937.

<sup>9</sup> FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

<sup>10</sup> SANTOS, Gislene Aparecida dos. A invenção do “ser negro”: um percurso das ideias que naturalizaram a inferioridade dos negros. São Paulo: Educ/Fapesp; Rio de Janeiro: Pallas, 2002.

<sup>11</sup> NASCIMENTO, Abdias. O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista. Rio de Janeiro: Ipeadro, 2019.

opacidade, a fim de que se trazer à discussão os desafios éticos e regulatórios da IA.

Decerto, os algoritmos são treinados em grandes conjuntos de dados que refletem as informações constantes no bojo social, inclusive seus preconceitos, os chamados vieses. Por meio do *machine learning*, a tecnologia pode replicar preconceitos e discriminações que estão na sua base de dados, podendo resultar em disseminação de conteúdo racista, ofensivo, influenciar decisões injustas em recrutamento de emprego, concessão de empréstimos, perfilhamento racial, aumento de vigilância e controle sob determinados corpos, como veremos alguns exemplos a seguir.

Os sistemas de reconhecimento facial, cada vez mais utilizados por autoridades policiais e organizações, para fins de segurança, detém uma taxa de erro significativamente maior ao identificar indivíduos de etnias não-brancas em comparação com pessoas brancas. Esses erros podem levar a situações de injustiça, como detenções equivocadas, monitoramento excessivo e violações de privacidade.

Recentemente, veiculou-se em rede nacional a condução de um rapaz negro pela Polícia, em pleno jogo da final do campeonato de futebol sergipano, após um falso positivo do sistema de reconhecimento facial.<sup>12</sup> É difícil dimensionar a intensidade do constrangimento sofrido por este jovem negro ao ser filmado ser retirado da torcida por policiais, com a violação de vários direitos fundamentais, presunção de inocência, liberdade, igualdade, segurança, privacidade e proteção de dados<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> O torcedor relatou estar “Com muito medo, frustrado e constrangido principalmente”. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/04/21/medo-frustrado-e-constrangido-diz-homem-detido-por-engano-em-estadio-apos-erro-do-sistema-de-reconhecimento-facial.ghtml> . Acesso em: .

<sup>13</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022, art. 5º, inciso LXXIX – é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Relatório da Universidade de Essex revelou que o software utilizado pela Polícia Metropolitana de Londres (Scotland Yard) apresenta uma taxa de erro de 81%, principalmente para identificação de indivíduos de minorias étnicas. O relatório gerou forte reação das autoridades londrinas, que, a despeito dos resultados, reativamente, ancoraram a defesa pela manutenção/ampliação da tecnologia em supostas expectativas do público para aumentar ações inovadoras de combate ao crime.<sup>14</sup>

Algoritmos de policiamento preditivo, que usam dados históricos de crimes para prever onde crimes futuros podem ocorrer, acabam por gerar uma aplicação da lei enviesada, pois é sabido uso desproporcional da força em comunidades negras e de outras minorias, de modo que tais algoritmos vão direcionar injustamente a vigilância e os recursos policiais para tais áreas, perpetuando ciclos de violência e criminalização.

Estudo da ProPublica sobre software usado na Flórida/EUA para prever a probabilidade de reincidência criminal, descobriu que o algoritmo classificava erroneamente negros como de alto risco de reincidência, cerca de duas vezes mais do que brancos<sup>15</sup>.

Em instituições financeiras, apurou-se que o algoritmo usado para determinar a concessão de crédito resultava em taxas de aprovação mais baixas para grupos vulneráveis. Em 2019, o algoritmo da Apple Card oferecia limites de crédito significativamente mais altos para homens que para mulheres, mesmo quando ambos tinham condições financeiras semelhantes.<sup>16</sup>

Na atividade de contratação e recrutamento descobriu-se que o sistema utilizado pela Amazon, que havia sido treinado em dados

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://news.sky.com/story/met-polices-facial-recognition-tech-has-81-error-rate-independent-report-says-11755941>. Acesso em: 31.07.2024.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.propublica.org/article/how-weanalyzed-the-compas-recidivism-algorithm>. Acesso em: 31.07.2024.

<sup>16</sup> SILVA, Tarcísio. Racismo Algorítmico: inteligência artificial e discriminação nas redes digitais. São Paulo: Sesc São Paulo, 2022.

de currículos submetidos à empresa ao longo de 10 anos, aprendeu a favorecer candidatos masculinos.<sup>17</sup> Da mesma forma que sistemas similares podem discriminar candidatos de minorias raciais ao aprender padrões dos dados históricos que refletem práticas de contratação preconceituosas.

Pesquisadores descobriram que algoritmos de análise de sentimentos, utilizados para monitorar redes sociais e analisar opiniões, também podem ser enviesados, pois esses sistemas frequentemente interpretam de maneira negativa as postagens feitas por usuários de minorias raciais, por associar indevidamente certas palavras e expressões comuns dessas minorias a sentimentos negativos.

Do exposto até aqui, é possível afirmar a fundamentalidade de traçar parâmetros éticos mínimos para o desenvolvimento da IA, sem descurar da luta contra o racismo e todas as formas de discriminação e opressão, presentes no caldo cultural que forja e sustenta tais tecnologias.

## PARÂMETROS ÉTICOS

Os instrumentos nacionais e internacionais desempenham papel crucial para emanarem princípios e regras protetivas, de caráter amplo, aplicáveis também aos ambientes e tecnologias virtuais, além de instrumentos especiais sobre IA.<sup>18</sup>

A OCDE publicou uma importante recomendação sobre IA, em 2019, com atualização em 2024, na qual foram elencados cinco princípios: 1) a IA deve beneficiar as pessoas e o planeta, impulsionando o crescimento inclusivo, o desenvolvimento sustentável e o

---

<sup>17</sup> SILVA, Tarcísio. Racismo Algorítmico: inteligência artificial e discriminação nas redes digitais. São Paulo: Sesc São Paulo, 2022.

<sup>18</sup> Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento\\_referencia\\_4-979\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf) Acesso em: 10.08.2024.

bem-estar; 2) os sistemas de IA devem ser projetados de maneira a respeitar o Estado de Direito, os direitos humanos, os valores democráticos e a diversidade, e devem incluir salvaguardas apropriadas para garantir uma sociedade justa e equitativa; 3) organizações e indivíduos desenvolvedores de IA devem se comprometer com a transparência e com a divulgação responsável, principalmente, para permitir que aqueles adversamente afetados por um sistema de IA possam contestar seu resultado; 4) os sistemas de IA devem funcionar de maneira robusta, segura e protegida durante toda sua vida útil, e os riscos potenciais devem ser continuamente avaliados e gerenciados; 5) as organizações e indivíduos que desenvolvem, implantam ou operam sistemas de IA devem ser responsabilizados por seu funcionamento adequado, de acordo com tais princípios.<sup>19</sup>

Em 2019, a Comissão Europeia publicou as Orientações Éticas para uma IA Confiável, que visam garantir respeito aos direitos fundamentais, baseadas em sete requisitos principais: supervisão humana, robustez técnica, privacidade e governança de dados, transparência, diversidade, não discriminação, equidade e bem-estar social.<sup>20</sup>

A UNESCO adotou a Recomendação sobre a Ética da IA, que abordou questões de justiça, inclusão e não discriminação, a necessidade de políticas de mitigação de riscos relacionados a vieses algorítmicos, e garantam que a IA seja desenvolvida e utilizada em benefício de todos.<sup>21</sup>

Na Declaração de Roma sobre IA Ética, adotada durante a reunião do G20, em 2021, os países membros se comprometeram a

---

<sup>19</sup> OECD. Council Recommendation on Artificial Intelligence. 2019. Disponível em <https://www.oecd.org/goingdigital/ai/principles/>. Acesso em: 10.08.2024.

<sup>20</sup> Comissão Europeia, Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias, (2019) Orientações éticas para uma IA de confiança. Serviço das Publicações. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/2686>. Acesso em: 15/07/2024.

<sup>21</sup> UNESCO. Recomendação sobre a Ética da IA. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_por). Acesso em: 19/07/2024.

promover o desenvolvimento de IA justa e inclusiva, evitando a ampliação de desigualdades.<sup>22</sup>

Em 2024, a União Europeia aprovou o IA Act, primeira regulamentação de IA para o bloco, com destaque para a proibição de uso de inteligência artificial para manipular comportamentos humanos que possam causar riscos ao próprio usuário ou a outras pessoas.<sup>23</sup>

Por oportuno, destaca-se a aplicação independente dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos à IA, notadamente no tocante aos vieses discriminatórios com a observância à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela ONU, em 1966, vez que os Estados signatários são obrigados a garantir que suas legislações e políticas sejam alteradas para atender aos seus objetivos.

No âmbito interno, há várias iniciativas executivas e legislativas, com destaque para:

- a. a Lei nº 13.709/2018, institui a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), importante para garantir que o tratamento massivo de dados (big data) esteja alinhado com princípios de proteção de dados. Por exemplo, a ANPD determinou a suspensão cautelar do tratamento de dados pessoais para treinamento da IA pretendidos pela Meta (Facebook, Messenger e Instagram) e multa diária de R\$ 50 mil por descumprimento, devido a indícios de tratamento de dados pessoais com base em hipótese legal inadequada, falta de transparência, limitação aos direitos dos titulares e riscos para crianças e adolescentes.
- b. a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), lançada em 2021, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2024-05/apelo-roma-etica-inteligencia-artificial-welby-anglicanos.html>. Acesso em: 10.08.2024.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://artificialintelligenceact.eu/>. Acesso em: 15.09.2024.

e Inovações (MCTI), para coordenar ações de desenvolvimento da IA e estabelecer princípios, que visam garantir a ética e a transparência, e a criação do Comitê de Governança da Inteligência Artificial, responsável pela coordenação de ações e do monitoramento de sua implementação.

Além disso, tramitam nas casas legislativas nacionais cerca de 46 projetos de lei sobre IA, dentre eles, o Projeto de Lei nº 21/2020, propõe princípios éticos a serem seguidos, como transparência, segurança, privacidade, não discriminação e inclusão, direitos dos usuários, responsabilidades dos desenvolvedores e operadores, cria mecanismos para a supervisão e fiscalização dos sistemas de IA.

Outro projeto de lei impactante é o PL nº 2338/2023, cognominado Marco Regulatório da IA, que visa estabelecer definições, princípios, direitos e deveres para o uso ético e responsável da IA no Brasil, categorização de riscos, avaliação de impacto algorítmico, comunicação de incidentes de segurança, supervisão e fiscalização, sanções, responsabilidade civil e de códigos de boas práticas e de governança, fomento a inovação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As soluções para o desenvolvimento de uma IA ética e capaz de combater, dentre outros vieses discriminatórios, notadamente o racismo algorítmico, envolve a aplicação desmedida em todas as organizações, públicas e privadas, na medida em que cada indivíduo se responsabilize pela adoção de princípios éticos e regras que assegurem a diversidade de dados, mediante a formação de conjuntos de dados representativos e diversos, adoção de medidas de transparência, explicabilidade e auditabilidade.

Nesta toada, é crucial tornar públicos os algoritmos e os processos de aplicação de IA, permitindo a identificação e correção de rumos, a inclusão de equipes diversificadas no desenvolvimento de infraestruturas e tecnologias, a regulação e implementação de políticas públicas, a definição de padrões de governança e boas práticas da IA, sem olvidar da proteção da privacidade e da proteção de dados, da responsabilidade e responsividade, da equidade e da não discriminação, da segurança e prestação de contas, da fiscalização e das sanções cabíveis, como medidas de coercitibilidade e prevenção.

Assim, o papel da sociedade civil, das organizações e dos entes públicos é fundamental para a vigilância constante de possíveis desvirtuamentos do compromisso de implementação da IA Ética, que traga benefícios para todos, indiscriminadamente.

## **A LEX MERCATORIA – CAMINHO PARA A PAZ MUNDIAL?<sup>1</sup>**

Ricardo Antonio Lucas Camargo<sup>2</sup>

Quando se fala nas relações internacionais, um certo senso comum estabelece uma dicotomia guerra/comércio, tendo em vista que ambos os fenômenos pressupõem uma forma de lidar com a escassez dos bens em face da tendência ao crescimento das necessidades humanas, um – a guerra – supondo a necessidade de destruição do rival, o outro – o comércio – supondo a possibilidade de cada um ver no outro um potencial fornecedor dos meios de que carece para a satisfação das próprias necessidades e como um potencial escoadouro para os seus excedentes.

---

<sup>1</sup> Este texto corresponde ao pronunciamento do autor no 28º Congresso do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, que se realizou em João Pessoa/PB, em agosto de 2024.

<sup>2</sup> Professor nos cursos de Graduação e Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Professor Visitante da Università degli Studi di Firenze – Integrante do Centro de Pesquisa JusGov, junto à Faculdade de Direito da Universidade do Minho, Braga, Portugal – ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP.

Destarte, na visão mais simplista, as relações internacionais focadas no comércio excluiriam as focadas na guerra e vice-versa; quando o comércio se universaliza, o ânimo belicoso desaparece.

A quem concorde com esta premissa, o estabelecimento de um grande mercado em que as relações interpessoais fossem definidas pela libérrima negociação, sem restrições heterônomas, aquilo que o Professor Washington Peluso Albino de Souza, que desde o seu concurso para a cátedra de Economia Política da Casa de Affonso Penna em 1949 até sua morte em 2011 foi o grande responsável pela sistematização do Direito Econômico no Brasil, caracterizou como um “sistema privado de legislação”, a denominada *lex mercatoria*, seria o caminho para a implementação da “paz eterna”.

Fosse, efetivamente, o mercado o fiador da paz, não se explicaria o dado de uma das indústrias lícitas mais rentáveis do mundo ser precisamente a armamentista, e de esta ter como exploradores, mesmo que sob um regime rígido de fiscalização pública, agentes privados.

Por outro lado, não é de hoje que se reconhece que a concorrência, no âmbito econômico, tem como paralelo precisamente o combate, em que cada participante ingressa com pleno ânimo de destruir o oponente para não ser destruído e remover todos os obstáculos à realização do respectivo interesse.

Com efeito, se são os Estados os únicos legitimados a fazer a guerra, justamente porque, desde o final do feudalismo, se entendeu melhor para a segurança das populações que se lhes submetem retirar a estas o poder de realizarem os atos materiais de exercício da força, quem lhes provê os meios para a materializarem são os titulares do poder de controle sobre as empresas que os fabricam e lhes promovem a circulação.

Este tema, por sinal, foi versado com maiores detalhes em um livro de 2007, publicado pela Editora Nuria Fabris, intitulado *Direito Econômico, direitos humanos e segurança coletiva*, para cuja capa

foi escolhida a reprodução do detalhe de uma pintura de Tintoretto que se encontra em uma das paredes do Palácio Ducal de Veneza, “Minerva afasta Marte”.

Dito isto, vamos levantar um questionamento cuja resposta parece óbvia: o enfraquecimento do Estado em face do mercado teria como efeito a redução do ânimo belicoso dos seres humanos?

Somente seria positiva a resposta se a violência não fosse, como efetivamente é, passível de ser explorada como fonte de lucros para o setor privado, se não existissem empresas privadas que não se dedicassem à fabricação e ao comércio de objetos que pressupõem uma realidade violenta.

Isto é dito sem qualquer tipo de moralismo: as armas e munições são mercadorias cujo comércio, a despeito de merecer uma disciplina especial, é lícito, e muitas vezes as empresas que as fabricam adotam, até a forma de sociedade anônima que lançam as respectivas ações no mercado de capitais.

Lucra-se a partir da guerra, tanto quanto se lucra a partir da doença, sem que se comprometa a própria respeitabilidade de quem aufira tais lucros à custa dos sofrimentos humanos perante o que é tido como “boa sociedade”.

Quanto a isto, vale recomendar uma película dirigida e protagonizada por Alberto Sordi em 1974, *Finché c'è guerra, c'è speranza*.

Desde a queda do Muro de Berlim, o movimento em torno da urdidura e fortalecimento da *lex mercatoria* foi-se caracterizando pela redução não somente do campo da atuação material do Estado, mesmo em setores que tradicionalmente lhe seriam reservados, como o da administração da justiça – um exemplo mais do que eloquente está na Lei da Arbitragem promulgada no Brasil em 1996 –, como pela denominada “desregulamentação”, tendendo a reduzir ao mínimo, quando não a eliminar, mesmo, o caráter de indisponibilidade de interesses, sem contar com discursos mais radicais, que, no limite, converteriam a própria noção de “ordem pública”

em um conceito obsoleto, e estariam na própria inspiração da Lei de Liberdade Econômica promulgada em 2019, cujas abrangência e validade foram discutidas na obra do Mestre em Direito Vinicius Adami Casal, publicada pela Lumen Juris em 2023, uma obra muito seria que procura escandir o que há na lei de liberdade econômica (e não só pelo aspecto crítico), algo raro na literatura jurídica nacional a respeito do diploma em questão, que tem sido mais interessada em tecer-lhe louvores do que em discutir em que consistem os seus comandos.

Independentemente da discussão da própria exequibilidade do projeto de substituição dos ordenamentos estatais como “presumidamente autoritários”, quando não “tirânicos”, pela *lex mercatoria*, travada com maior profundidade na tese de doutoramento de Paulo Peretti Torelly, publicada em meio eletrônico pelo IBAP, vamos fazer aqui o exercício de imaginar o que seria se todas as mercadorias, inclusive as armas e munições, tivessem a respectiva produção e circulação submetidas exclusivamente ao que os interessados definissem em contratos regidos tão-somente pelas respectivas vontades autônomas.

Para que alguém se disponha a produzir objetos com o escopo de lucro, é mister, como se sabe, haver uma expectativa de que esses objetos venham a ser adquiridos por outrem.

Sem o denominado “valor de uso” da parte de quem compra, não se pensa no “valor de troca”, da parte de quem produz e de quem vende, que nem são, normalmente, as mesmas pessoas.

Recordemos um exemplo cruel, infame, que é o da escravidão, já que houve quem tentasse dizer que o português não era tão desumano no que toca ao provimento de escravos aqui no Brasil porque ele não entraria na selva para os capturar: ele compraria aqueles que foram escravizados pelos próprios africanos.

Só que temos um pequeno detalhe: quem escraviza é censurável na hora de vender, mas quem compra é tão censurável quanto

quem vende, principalmente porque não há quem venda se não houver quem compre.

Com as armas e munições ocorre o mesmo: caso não se considerasse a presença de interesses indisponíveis em torno destas mercadorias, haveria um maior estímulo a que surgissem situações em que elas se mostrassem necessárias.

E como tal necessidade normalmente se traduz pela proteção da vida e da integridade física contra um inimigo que as ameaça, vê-se que o enfraquecimento do Estado com a sua substituição pela autonomia da vontade, posta como fundamento inconcusso de validade de todas as relações jurídicas, não se prestaria a configurar o caminho para a paz mundial.

Portanto, no âmbito das relações internacionais, o oposto da guerra não é o comércio, já que este pode inclusive se voltar a alimentar guerras, mas a paz, da mesma forma que o capitalismo não é necessariamente comprometido com a democracia, porque é perfeitamente possível a existência dele no contexto de um regime fortemente autoritário, de que o exemplo recorrente, inclusive em meio a estudiosos da União Europeia, é o Chile de Augusto Pinochet.

Vale recordar que, na década de 60 do século passado, no auge da Guerra Fria, Paul Samuelson, em lição referida ontem na bela conferência de abertura pronunciada pelo Professor Paulo Peretti Torelly, observou que o fato de não se terem experiências socialistas desvinculadas de regimes de força não autorizaria nenhum estudioso a considerar a democracia como a antítese do socialismo, porquanto, em tese, seria perfeitamente possível uma forma de organização da economia diferente do sistema de mercado sob um regime democrático.

Também vale lembrar que a Inglaterra, em sua única experiência republicana, sob Oliver Cromwell, viveu uma situação em que as características do mercantilismo – normalmente associado com

a monarquia absolutista – se acentuaram sobremodo, como se pode exemplificar com a altamente protecionista Lei de Navegação.

Se é verdade que não existe nenhum sistema econômico que não se acople a um regime político, também é verdade que determinado tipo de sistema econômico não se acopla necessariamente a um determinado tipo de regime político.

Seria a democracia, enquanto um espaço em que se admitiria a participação das diferentes concepções, portanto, um espaço em que os conflitos estariam latentes, incompatível com a construção da paz mundial?

Essa latência dos conflitos, por sinal, conduziu a que intelectuais como Georges Ripert manifestassem um inequívoco desconforto com o regime democrático, a que culpavam por haver minado o majestoso edifício construído por Napoleão com o seu Código Civil, e, mesmo, apoiassem modelos francamente autoritários, como se pode ler em *O Estado moderno*, obra de juventude do Professor Miguel Reale, quando militava nas hostes integralistas.

A peça *Um inimigo do povo*, de Ibsen, permite uma leitura no sentido da desconfiança com a democracia e da superioridade da tecnocracia, já que o personagem principal, Dr. Stockmann, é o único que percebe o perigo da contaminação das águas de um balneário que no turismo, no entanto, tem a fonte de suas receitas, e entra em choque, por isto, não só com o Prefeito, que é seu irmão, como com as demais lideranças no seio da sociedade ali vivente.

Entretanto, uma vez que a experiência histórica ensina que o poder fundado estritamente no medo dos submetidos serem destruídos tem bases precárias, já que a capacidade de destruição daquele que pretende ser obedecido não dura para sempre, que a legitimação do poder por Direito Divino não tem capacidade de convencimento universal, porque depende de uma comunhão de pressupostos religiosos dos que se submetem à autoridade, que não há qualquer argumento racional para que quem quer que seja admita ter que pedir

permissão para existir a alguns que, pela natureza das coisas, merecem inquestionavelmente existir, a visão democrática, mais que uma simples concessão decorrente de corações mais amolecidos, menos exigentes com o heroísmo, mais transigentes com a fraqueza, acabou por impor-se, e não é casual que ela tenha começado a obter a aceitação a partir de um pensador vinculado ao utilitarismo, John Stuart Mill.

Com efeito, dentre as visões de vocação universal ao convencimento, é a única que abre espaços para que todos os indivíduos, e não somente os tidos como “bem nascidos”, possam ter os respectivos interesses passíveis de avaliação como atendíveis em alguma medida.

E, quando se tem presente que um não tem menos direito de existir do que o outro, tem-se negado, inclusive, o pressuposto legitimador de qualquer aventura genocida, pois, quando alguém procede à eliminação de grupos étnicos ou religiosos, é em virtude de supor que esse alguém e os seus pares têm mais direito a ocupar espaço na terra do que os integrantes desses grupos, independentemente das condutas destes serem defensáveis ou indefensáveis.

Mesmo que se tenha presente que a maior parte dos líderes fascistas europeus do século XX não chegou ao poder pela força – o único, a bem de ver, que o fez foi o Generalíssimo Franco, apoiado militarmente por Hitler e Mussolini –, se a democracia não esconjura o perigo de serem investidos em tais posições mesmo os seus negadores, é, no entanto, o regime que viabiliza a cada qual, independentemente de sua força, de sua astúcia ou de sua simpatia, falar com a possibilidade de ser ouvido e ter as suas razões pesadas, medidas e contadas.

O Direito é uma criação humana com várias deficiências, assim como a democracia, e negar essas deficiências seria entrar em conflito com a própria experiência humana com elas, ao longo dos séculos; seria converter tais criações em panaceias, algo que somente os charlatães prometem.

Entretanto, nas suas imperfeições, foram o que o ser humano conseguiu produzir de melhor para frear o mais possível o ânimo de destruição inerente a quantos queiram remover os obstáculos à realização dos seus próprios desejos.

Esta fala foi iniciada por um pronunciamento do Professor Washington Peluso Albino de Souza e é encerrada por um pensamento dele, sobre os limites e a imprescindibilidade, apesar deles, do Direito, com o qual é manifestada plena concordância.

[ VOLTA AO SUMÁRIO ]

# O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Sandra Cureau<sup>1</sup>

*E o que é liberdade, você pergunta? Significa  
não ser escravo de nenhuma circunstância,  
de qualquer constrangimento, de qualquer chance.*

Sêneca

---

<sup>1</sup> Advogada, Subprocuradora-Geral da República aposentada; ex-Vice-Procuradora-Geral da República; ex-Vice-Procuradora-Geral Eleitoral; coordenadora da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, durante 10 anos; tem títulos de especialização em Direito Ambiental conferidos por instituições de ensino da França, da Espanha e de Portugal; é membro das diretorias do Instituto O Direito por um Planeta Verde e da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB; coautora do livro *Direito Ambiental – série Universitária*, Rio de Janeiro: Elsevier, ed. 2008 e 2013; organizadora de diversos livros e autora de diversos artigos sobre direito eleitoral, meio ambiente e patrimônio cultural.

## INTRODUÇÃO

Todo o direito é feito pelo homem e para o homem. Deste fato incontestável se extrai que o ser humano constitui o valor mais alto de todo o ordenamento jurídico, encontrando-se no centro de todo o direito. Citando a célebre frase de Protágoras, “o homem é a medida de todas as coisas, das coisas que são, enquanto são, das coisas que não são, enquanto não são.”

Entretanto, se examinarmos a realidade que nos cerca, certamente, não podemos afirmar que o que foi dito no parágrafo anterior seja a expressão da realidade atual no plano legislativo. Cotidianamente, vemos a apresentação e consequente aprovação de projetos de lei que têm por finalidade beneficiar atividades e empreendimentos nos quais o ser humano sequer é considerado.

A sobrevivência das presentes e futuras gerações, embora esteja na ordem do dia de todas as discussões doutrinárias, não é suficiente para que o lucro das grandes empresas assuma um papel secundário na tomada de decisões. Na visão atual dos legisladores, assegurar a sadia qualidade de vida no Planeta não é mais uma prioridade.

Vivemos em um mundo no qual, ao mesmo tempo em que se discute o futuro da humanidade, diante das graves alterações climáticas que decorrem do uso abusivo dos recursos da natureza, o ser humano, destinatário final de toda a norma jurídica, não é mais considerado.

Caberia, talvez, analisar como se processou a evolução, desde os primórdios da civilização, de um sistema em que o povo decidia, diretamente, os destinos da sociedade em que vivia, passando, após lutas, progressos e retrocessos, ao longo dos séculos, para um sistema de representação popular, no qual políticos eleitos falavam e falam em nome de seus representados, até a situação atual, em que o voto é apenas uma arma da qual os candidatos se servem para obter benefícios pessoais, afastando-se totalmente da vontade dos eleitores.

DUVERGER (1980)<sup>2</sup> compara os bares e os bistrôs de meados do século passado à ágora grega<sup>3</sup>: um lugar onde o indivíduo ia repousar e, ao mesmo tempo, saciar a sede, encontrar conhecidos e discutir livremente. Tais espaços públicos passaram a ser, então, excelentes lugares para que as discussões políticas, encaminhadas por agentes contratados por partidos políticos, exercessem sua influência sobre o grupo presente. Atualmente, as redes sociais exercem esse papel e, tal como antes, agentes eleitorais delas se valem para convencer grupos, cada vez maiores, de suas teses, mesmo que totalmente dissociadas da realidade.

## A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL

Como já escrevi anteriormente<sup>4</sup>, o conceito atual de cidadania abrange os direitos fundamentais, os direitos políticos, os direitos sociais e econômicos e os direitos difusos ou coletivos, assim como os seus respectivos deveres. Os direitos e deveres, porém, são *assimétricos* porque têm origem na ideia de *solidariedade*, que informa a cidadania.

A Constituição encarna o Estado de direito, noção multiforme que, misturando aspectos formais e materiais, tornou-se o epicentro das ordens jurídicas ocidentais.

---

<sup>2</sup> DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar Ed., Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 54/55.

<sup>3</sup> A ágora, na Grécia Antiga, era um espaço público, no qual se realizavam assembleias e reuniões, sendo um local privilegiado para o exercício da cidadania

<sup>4</sup> CUREAU, Sandra. Considerações sobre a crise da democracia representativa brasileira. In: Lazari, Rafael de, e Bernardi, Renato (Org.). Crise Constitucional. Espécies, perspectivas e mecanismos de superação. 1ed., Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2015, v. 1, p. 33-55.

Contudo, no dizer de CANOTILHO (2008)<sup>5</sup>, o direito constitucional, a Constituição, o sistema de poderes e o sistema jurídico de direitos fundamentais já não são o que eram, porque “apresentam indisfarçáveis *problemas de inclusão, problemas de referência, problemas de mal-estar, problemas de bem-estar, problemas de reflexão, problemas de reinvenção do território e problemas de competência de saber.*” Para o eminente constitucionalista, a crise de representação, hoje enfrentada na arena político-social, deve-se ao fato de que pouco valem o direito ao voto, o mandato livre, o direito de acesso aos cargos públicos “numa sociedade política varrida pelo tráfego de influências, o clientelismo e a corrupção.”<sup>6</sup>

Em recente publicação no jornal Estado de São Paulo<sup>7</sup>, Rodrigo da SILVA observa que

“Líderes nacionais costumam ser pressionados por ideologias (liberalismo, socialismo, conservadorismo, trabalhismo, social-democracia, democracia cristã, progressismo, comunismo, fascismo, etc), movimentos sociais e partidos políticos aliados, que se agrupam para exigir coerência e comprometimento com agendas políticas. Nas democracias, a maior parte dessas agendas se estruturam com base no espectro esquerda-direita, e esses eixos ajudam a distinguir posições em assuntos econômicos (tributação, regulação, gasto público) e sociais (direitos civis, liberdades individuais).”

Assim, ao contrário do que, à primeira vista, possa parecer, o processo de elaboração das leis nem sempre reflete “a tradução da vontade da maioria nas políticas públicas deliberadas pelos órgãos

---

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2008, p. 120.

<sup>6</sup> Op. cit., p. 122.

<sup>7</sup> SILVA, Rodrigo da. Uma compreensão visual e analítica do que está acontecendo no mundo. Jornal O Estado de São Paulo, edição de 03/02/2025.

legislativos representativos”<sup>8</sup>, “máxime quando o documento que nos é proposto [a Constituição] é explicitamente baseado em princípios antimajoritários.”

Irons (2011) enfatiza que “os corpos legislativos, em todos os níveis de governo, não são efetivamente representativos na sua composição, são não-democráticos na operação e são descompromissados com direitos básicos.”<sup>9</sup>

Ou seja, “a garantia de participação de todos os indivíduos no processo político, decorrente da inclusão, não significa que seus interesses encontrarão eco no Parlamento”, como bem observa SILVA<sup>10</sup> (2012).

Citando, novamente, DUVERGER, “o problema fundamental consiste em medir o grau de exatidão da representação”<sup>11</sup>, isto é, verificar até que ponto a representação popular no parlamento corresponde às aspirações ou à vontade do eleitor. E, isto, como visto, é algo que já não ocorre, na medida em que os interesses dos grandes investidores ou os próprios interesses dos partidos que ocupam o poder se sobrepõem – ou simplesmente ignoram – os anseios sociais.

## **QUEM É O POVO, ESTE DESCONHECIDO?**

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)”.

---

<sup>8</sup> IRONS, Peter. Making law: the case for judicial activism, transcrito por BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.. In *As novas faces do ativismo judicial*. São Paulo: Podium, 2011, p. 391.

<sup>9</sup> BRANCO, op. cit., p. 391.

<sup>10</sup> SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. Inclusão Eleitoral e efetivação dos direitos políticos. In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012, p. 51.

<sup>11</sup> Op. cit., p. 40.

MÜLLER<sup>12</sup> (1998) considera esta a questão fundamental da democracia, já que o próprio termo ‘democracia’ não deriva apenas etimologicamente de ‘povo’. *In verbis*:

O povo não é apenas – de forma mediata – a fonte ativa da instituição de normas por meio de eleições bem como – de forma imediata – por meio de referendos legislativos; ele é de qualquer modo o destinatário das prescrições, em conexão com deveres, direitos e funções de proteção.

Isso vale tanto para aqueles detentores de capacidade eleitoral ativa e/ou para os que tiveram os nomes de seus candidatos consagrados nas urnas, como para os não eleitores e para os vencidos pela votação. Todos, absolutamente todos, constituem o povo e incumbe ao Estado, ao invoca-lo, legitimar a sua vontade e não o contrário.

Se Constituições, como a brasileira de 1988, mencionam expressamente a legitimação pelo povo – o povo é a fonte de todo o poder, diz o parágrafo único do artigo 1º –, “é de importância decisiva saber em que campos e em que grau essas pretensões são cumpridas ou descumpridas no funcionamento cotidiano do ordenamento jurídico.”<sup>13</sup>

Mais precisamente: só se pode falar de povo quando são respeitados, por igual, os direitos fundamentais individuais e os direitos fundamentais políticos de todos os integrantes da sociedade, independentemente de seu *status* ou posição social.

Atualmente, no Brasil, como em outros países do mundo, grandes grupos populacionais não participam da cidadania. Não têm acesso à saúde, à educação, à alimentação existencial, ao saneamento básico, ou seja, se lhes retira a dignidade humana. Os direitos fundamentais não estão à sua disposição. Ao contrário, são violados,

---

<sup>12</sup> MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. São Paulo: Mex Limonad, 1998, p. 61.

<sup>13</sup> MÜLLER, op. cit., p. 87.

muitas vezes, pelos próprios agentes estatais, como ocorre na “execução sumária”, por policiais, de pessoas consideradas “suspeitas”.

## AS CAMPANHAS POLÍTICAS E O PRINCÍPIO DA VERDADE REAL

Conforme preconiza ARENDT<sup>14</sup> (1993), a política repousa sobre a pluralidade humana, tratando da comunidade e da reciprocidade de pessoas *diferentes*. Dessa forma, o ser humano não pode se realizar politicamente se não se beneficiar de direitos que são garantidos a todos. Entretanto, “a política organiza, imediatamente, seres absolutamente diferentes, considerando a sua igualdade *relativa* e ignorando a sua diversidade *relativa*”.

O princípio da verdade real, aplicável ao direito eleitoral, como aos demais ramos do direito, dispõe que os fatos devem ser considerados como realmente aconteceram e não como estão registrados.

Nessa linha de raciocínio, o momento da proclamação dos eleitos, que é o ápice do processo eleitoral, deve retratar, com fidelidade, a vontade majoritária do povo na escolha de seus representantes.

O que se indaga aqui é: se a votação decorrer, como atualmente ocorre, de campanhas eleitorais eivadas de inverdades e vícios, pode-se afirmar que isto não contaminou a vontade popular?

### PROMESSAS ELEITORAIS SÃO MAIS INTENÇÕES DO QUE COMPROMISSOS – A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Se é verdade que o problema fundamental consiste em medir o grau de exatidão da representação, ou seja, o grau de coincidência entre a opinião pública e a sua expressão parlamentar, como afiança DUVERGER, cabe-nos indagar se o resultado do sufrágio reflete a vontade livre do eleitor ou se, ao contrário, o eleitor é ludibriado,

---

<sup>14</sup> ARENDT, Hannah, *Qu'est-ce que la politique?* Paris: Seuil, 1993, p. 31.

durante o período de campanha eleitoral, o que o leva a acreditar em promessas vãs, cujo único objetivo é obter o seu voto.

De início, é certo afirmar que toda a campanha eleitoral consiste em definir ‘uma plataforma’ suscetível de atrair o máximo de eleitores, propondo-lhes objetivos particulares adaptados aos interesses daqueles. Assim sendo, as promessas eleitorais são mais intenções do que compromissos.

Ocorre que o povo escolhe seus representantes com bases nas promessas de campanha e espera que elas sejam cumpridas. Evidentemente, não existe, no ordenamento jurídico, qualquer punição para o descumprimento de tais promessas, mesmo que possa ocorrer, na prática, um verdadeiro estelionato eleitoral.

É visível a crise de representatividade política, que atinge o país. No dizer do cientista social Costa (2008)<sup>15</sup>, “uma das poucas certezas é a de que vivenciamos uma crise de legitimidade das instituições e um profundo mal-estar com a democracia no país.” Ou seja:

“Existe assim uma crise da própria democracia representativa. Essencialmente, os cidadãos não se sentem representados nem pelos partidos e muito menos pelos governos. Uma crise da representação política, visível na descrença e desqualificação do parlamento, dos partidos e dos políticos, especialmente entre os jovens.

Em outra publicação, o mesmo autor aponta para o fato de que “na ‘sociedade em rede’ a mídia se destaca como um dos elementos centrais e de importância decisiva nos processos eleitorais, substituindo os partidos enquanto instâncias de representação política.”<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> COSTA, Homero de Oliveira. As manifestações e a crise de representação política no Brasil. <http://jornaldehoje.com.br/as-manifestacoes-e-a-crise-de-representacao-politica-no-brasil/>

<sup>16</sup> COSTA, Homero de Oliveira. Crise dos partidos e as transformações dos governos representativos. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7846> Acesso em 05/03/2025.

## O DISCURSO DE ÓDIO E SUA INFLUÊNCIA NA VONTADE POPULAR

RAMOS<sup>17</sup> (2012) define o discurso de ódio (*hate speech*) como “a manifestação de valores discriminatórios, que ferem a igualdade, ou de incitamento à discriminação, à violência ou a outros atos de violação de direitos de outrem”.

Segundo o portal NAÇÕES UNIDAS BRASIL, durante o lançamento do relatório sobre a integridade da informação nas plataformas digitais, no dia 12 de junho de 2019, em Nova York, o secretário-geral da ONU, António Guterres, alertou para os danos globais causados pela proliferação do ódio e das mentiras no espaço digital, nos seguintes termos:

“O discurso de ódio é usado para alimentar o medo e a polarização, **frequentemente para ganhos políticos** e com um custo imenso para as comunidades e as sociedades. Incita a violência, exacerbada as tensões e impede os esforços para promover a mediação e o diálogo. É um dos sinais de alerta de genocídio e de outros crimes atrozes.(...)”<sup>18</sup> (grifo nosso).

Portanto, o discurso de ódio, que vem ganhando cada vez mais força nas campanhas eleitorais, é caracterizado por um tipo de violência verbal, que tem como base a intolerância e a não aceitação de posicionamentos políticos divergentes. São falas disfarçadas de opinião, que apelam muitas vezes para crenças religiosas.

A sua aceitação, cada vez mais generalizada, decorre da evolução dos meios de comunicação e da possibilidade de quase anonimato

---

<sup>17</sup> RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). Temas de Direito Eleitoral no século XXI. Brasília: ESMPU, 2012, p. 18.

<sup>18</sup> Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/236831-o-discurso-de-%C3%B3dio-%C3%A9-um-dos-sinais-de-alerta-de-genoc%C3%ADdio-e-de-outros-crimes-atrozes-alerta> Acesso em 21/02/2025.

que é conferida a quem os utiliza para alimentar o medo e exacerbar tensões políticas pré-existentes.

Os preconceitos, presentes na sociedade atual, como em todas que a antecederam, exercem um papel importante nesses casos, da mesma forma que o fazem as crenças religiosas. Preconceitos são evidências para quem os têm e não necessitam de explicações prévias ou pormenorizadas. São, eles próprios, políticos no sentido mais geral da palavra, sendo, pois, largamente explorados pelos partidos políticos e candidatos.

Embora não esteja baseado em nenhuma evidência, o discurso de ódio encontra facilmente a adesão de grupos ou de pessoas que se reconhecem no seu conteúdo. ARENDT<sup>19</sup> (1993) afirma inexistir formação social que não se apoie mais ou menos em preconceitos em função dos quais certas categorias de pessoas são aceitas enquanto outras são rejeitadas.

## **OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS E A REALIDADE ATUAL**

No início da década de 1960, o Brasil possuía 13 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Com o advento do golpe militar de 1964, a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, passou a estabelecer regras rígidas, visando diminuir a quantidade de agremiações partidárias.

Em 27 de outubro do mesmo ano, sobreveio o Ato Institucional nº 2, que, alterando a Constituição Federal de 1946, até então em vigor, extinguiu os partidos políticos existentes e cancelou seus respectivos registros (art. 18, do AI nº 2, de 1965).

O Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, passou a determinar as condições para a existência de partidos políticos no

---

<sup>19</sup> Op. cit., p 39.

país, estabelecendo os percentuais eleitorais mínimos e criando, artificialmente, um sistema bipartidário rígido, que vigorou até a edição da Lei nº 6.767, de 1979.

Com o retorno da democracia, a Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 17, o pluripartidarismo, o caráter nacional dos partidos políticos e fixou-lhes a aquisição de personalidade jurídica, na forma da lei civil, devendo ser registrados os seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Existem, atualmente, 29 partidos políticos registrados, que podem ser classificados como agremiações de centro, de esquerda e de direita.

São considerados de centro: Agir, Avante, MDB, Mobiliza, PMB, Podemos, PP, PSD e Solidariedade. De direita: Cidadania, Democracia Cristã, Novo, PL, PRD, PRTB, PSDB, Republicanos e União Brasil. Finalmente, de esquerda são: PCdoB, PDT, PSB, PT, PV e Rede.

Evidentemente, esse número excessivo de agremiações, um dos maiores no mundo, enfraquece o sistema pluripartidário que, por si só, é salutar à democracia, uma vez que possibilita sejam representadas diversas tendências políticas e sociais.

Mas, como bem observam REIS E SILVA<sup>20</sup> (2017),

“O individualismo hoje estabelecido nas campanhas eleitorais e na atuação parlamentar faz com que as agremiações partidárias sejam vistas pela população – e há que se questionar se de fato não o são – como simples mediadoras entre o candidato e o cargo eletivo almejado”.

---

<sup>20</sup> REIS, Marisa Amaro dos e SILVA, Laís Sales do Prado e. Multipartidarismo: Excesso de partidos políticos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro. Disponível em Estudos Eleitorais. Volume 11 – número 3 – setembro/dezembro 2016 – BRASÍLIA – 2017. Acesso em 04/03/2025.

Corroborando o posicionamento das autoras e, inclusive, indo um pouco além, os chamados “partidos nanicos” são frequentemente tratados e utilizados como legendas de aluguel em período eleitoral.

## **AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004 E O AVANÇO DA DIREITA NO BRASIL**

De acordo com reportagem publicada em 29 de outubro de 2024, logo após as eleições municipais, pelo jornal Brasil de Fato<sup>21</sup>, “o desempenho dos partidos no Brasil revela um domínio dos partidos de centro sobre a maior parte do território, um crescimento das siglas de direita e um declínio das lideranças de esquerda.”

Leia-se:

“Segundo um levantamento da Nexus, com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 81 milhões de brasileiros serão governados por prefeitos filiados a legendas de centro, atingindo 52% do eleitorado. A direita, por sua vez, domina 36% (51,6 milhões) do total de eleitores, e a esquerda, 12% (17,8 milhões).”

Em consequência, é possível observar que o domínio do centro manteve-se inalterado, em relação a 2020, enquanto a direita subiu 2% e a esquerda caiu 3%.

O referido semanário transcreve, em relação ao desempenho dos partidos políticos em 2004, as palavras do professor Valério Arcary, professor titular no Instituto Federal de São Paulo (IFSP) e doutor em história pela Universidade de São Paulo (USP):

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/10/29/eleicoes-2024-centro-e-direita-colocam-a-esquerda-em-sinal-de-alerta-para-2026/> Acesso em 03/03/2025.

“O que as eleições traduziram é que o campo da esquerda está na defensiva, e a hegemonia política está nas mãos da extrema direita. Isto decorre do fato de que a esquerda está perdendo a disputa política e ideológica na sociedade. A hegemonia está na mão da extrema direita, que conquistou uma posição de estar numa mobilização permanente”

BORGES<sup>22</sup> *assim se manifesta sobre a nova direita brasileira:*

“Não obstante a crescente importância de partidos confessionais controlados pelas igrejas, a direita evangélica continua se organizando de forma suprapartidária, em mais de uma dezena de legendas conservadoras. Esse ramo da direita se caracteriza pela adoção de posições ultraconservadoras em temas como aborto e casamento gay e pelo papel-chave desempenhado pelas igrejas nas campanhas e na mobilização do eleitorado. A direita antipolítica, por sua vez, inaugura uma divisão até então ausente no campo conservador, adotando posições anti-*establishment*. Dentro dessa vertente da direita, no entanto, há diferenças importantes, pois a ultradireita, organizada em torno do ex-presidente Bolsonaro, se situa numa zona cinzenta entre o radicalismo de direita e o extremismo, haja vista a colaboração entre o braço institucional e parlamentar do bolsonarismo e grupos abertamente golpistas.”

Sustenta, em suma, que a nova direita brasileira é composta por duas grandes vertentes. A primeira é a nova direita evangélica, constituída por representantes das suas diferentes denominações, nas arenas eleitoral e parlamentar, filiados a partidos de direita. Interessante observar que a bancada evangélica no Congresso Nacional está distribuída por diversas agremiações, inexistindo, portanto, qualquer vínculo de natureza partidária entre seus integrantes.

---

<sup>22</sup> BORGES, André. **As duas faces da nova direita brasileira: antipolítica e reação conservadora**. Disponível em Opinião Pública. Revista do CESOP. <http://doi.org/10.1590/1807-019120243018> e-ISSN 1807-0191 Acesso em 04/03/2025.

Embora a organização da bancada evangélica remonte à Constituinte, houve, nos últimos anos, um reposicionamento ideológico, aliado a pautas conservadoras, tanto dentro quanto fora do Congresso Nacional. Esse realinhamento agressivo é, para o citado autor, uma reação às agendas progressistas dos governos de esquerda.

Já a segunda vertente está associada “à onda antissistema e antipartido impulsionada pela operação Lava Jato e pela crise econômica no segundo governo Dilma Rousseff.” Alguns analistas a descrevem como resultado do surgimento de forças ultraliberais, enquanto outros enfatizam sua vinculação com movimentos da classe média, motivados pelo ressentimento com as políticas redistributivas do Partido dos Trabalhadores.

Tem-se, pois, na nova direita brasileira, de um lado, as pautas morais das diferentes bancadas evangélicas, ligadas aos costumes – adoção de posições ultraconservadoras em temas como aborto e casamento gay – e, de outro, o surgimento de forças anti-*establishment*, dentre as quais se incluem lideranças e movimentos extremistas. Importante ressaltar o papel-chave desempenhado pelas igrejas evangélicas nas campanhas e na mobilização do eleitorado.

O resultado das eleições municipais de 2024 é um precioso indicador das dificuldades que serão enfrentadas pelos partidos de esquerda nas eleições gerais de 2026. ROCHA<sup>23</sup> (2023) afirma a importância de conter as movimentações extremistas de direita dentro de instituições-chave, como o Legislativo Federal, as Assembleias Legislativas estaduais, Governos dos estados e Forças Armadas.

SILVA<sup>24</sup> (2023) salienta que a ascensão da extrema direita no Brasil não é um fenômeno isolado, tendo acompanhado o que

---

<sup>23</sup> ROCHA, Camila. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/625600-como-acabar-com-o-golpismo-da-direita-no-brasil> Acesso em 05/03/2025.

<sup>24</sup> SILVA, Ivan Henrique de Mattos e. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/625600-como-acabar-com-o-golpismo-da-direita-no-brasil> Acesso em 05/03/2025.

aconteceu e acontece em outros países do mundo. A seu ver, o principal motor para o crescimento da direita radical é a crise do capitalismo, que teve a sua manifestação contemporânea mais aguda em 2008, com a crise financeira que colapsou bancos e levou à quebra de bancos como o Lehman Brothers: “Dada a falta de alternativa à esquerda, do ponto de vista de perspectivas de superação da crise, a extrema direita encontra um terreno bastante fértil para seu crescimento.”

Não é possível olvidar, continua o referido pesquisador, que, no Brasil, o movimento conservador sempre existiu, assumindo feições e expressões diferentes ao longo da história e, em vários momentos, ganhando feições de golpismo, “do antiabolicionismo militante ao integralismo, da TFP – Tradição, Família e Propriedade – à linha dura da ditadura militar.”

ROCHA<sup>25</sup> (2023), por sua vez, observa que a internet logo foi vista como o canal ideal para a propagação do ideário de extrema direita. As redes sociais, por terem como modelo o engajamento em massa, se tornaram um amplificador para esse tipo de conteúdo, aliadas a jornalistas e influenciadores que estão na grande mídia, comentaristas de direita e de extrema direita, que, inclusive, produzem vídeos no Youtube.

Finalmente, é preciso lembrar que o advento dos partidos políticos data de pouco mais de um século. DUVERGER<sup>26</sup> afiança que, em 1850, nenhum país do mundo, salvo os Estados Unidos, conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo. Ademais, a estrutura dessas agremiações caracteriza-se pela sua heterogeneidade e sua atividade é orientada inteiramente para as eleições e as combinações parlamentares: “O verdadeiro poder pertence a tal ou tal grupo congregado em torno de um líder parlamentar e a vida do partido reside

---

<sup>25</sup> Op. cit.

<sup>26</sup> Op. cit., p. 29.

na rivalidade desses pequenos grupos.”<sup>27</sup> Conseqüentemente, a doutrina e os problemas ideológicos desempenham um papel secundário, o que também explica porque a direita no Brasil vem crescendo de forma suprapartidária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 8 de janeiro de 2023, o Brasil sofreu uma malograda tentativa de golpe de estado, orquestrada pelo ex-presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, e com o apoio, inclusive, de setores das Forças Armadas.

Denúncia oferecida perante o Supremo Tribunal Federal, contra 34 acusados, pelo Procurador-Geral da República Paulo Gonet Branco, em 18 de fevereiro de 2025, dá conta de que o plano teve início em 2021, com ataques sistemáticos do então Presidente da República ao sistema eletrônico de votação, por meio de declarações públicas e na internet. Conforme o sítio eletrônico da PGR<sup>28</sup>,

“Em julho do ano seguinte, o então presidente da República se reuniu com embaixadores e representantes diplomáticos acreditados no país para verbalizar as conhecidas e desmentidas acusações sobre fraudes nas urnas eletrônicas, na tentativa de preparar a comunidade internacional para o desrespeito à vontade popular nas eleições presidenciais.

Durante o segundo turno das eleições, foram mobilizados aparatos de órgãos de segurança para mapear e impedir eleitores de votar no candidato da oposição. E as pessoas envolvidas nessa etapa atuavam na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, facilitando os atos de violência e depredação, em 8 de janeiro de 2023.

---

<sup>27</sup> Op. cit., p. 35.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2025/pgr-denuncia-34-pessoas-por-atos-contr-estado-democratico-de-direito> Acesso em 05/03/2025.

Ao não encontrarem falhas no sistema eleitoral, os envolvidos mantiveram o discurso de fraude e mantiveram a militância com os acampamentos montados em frente a quartéis do Exército em várias capitais do país.

Em outra frente, a organização criminosa pressionou o Comandante do Exército e o Alto Comando, formulando cartas e agitando colegas em prol de ações de força no cenário político para impedir que o presidente eleito assumisse o cargo. A denúncia aponta a elaboração de minutas de atos de formalização de quebra da ordem constitucional, dentre os quais se cogitava a prisão de ministros do STF.

As investigações revelaram a operação de execução do golpe, em que se admitia até mesmo a morte do presidente e do vice-presidente da República eleitos, bem como a de ministro do STF. O plano teve anuência do então presidente da República. A violência no dia 8 de janeiro foi a última tentativa. A organização incentivou a mobilização do grupo de pessoas em frente ao Quartel General do Exército em Brasília, que pedia a intervenção militar na política. Os participantes fizeram o percurso acompanhados e escoltados por policiais militares do DF, invadiram e depredaram as sedes dos Três Poderes. O episódio gerou prejuízos de mais de R\$ 20 milhões.”

Os denunciados foram acusados de a) organização criminosa armada (art. 2º, caput, §§2º, 3º e 4º, II, da Lei n. 12.850/2013); b) tentativa de abolição violenta do Estado Democrático de Direito (art. 359-L do Código Penal); c) golpe de Estado (art. 359-M do CP); d) dano qualificado pela violência e grave ameaça, contra o patrimônio da União, e com considerável prejuízo para a vítima (art.163, parágrafo único, I, III e IV, do CP) e e) deterioração de patrimônio tombado (art. 62, I, da Lei n. 9.605/1998).

Por ora, os autos se encontram distribuídos à Primeira Turma da Suprema Corte, sendo o processo de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Conforme se lê da denúncia<sup>29</sup>,

“Em 8.1.2023, o grupo de apoiadores de JAIR MESSIAS BOLSONARO, munido de artefatos de destruição, avançou sobre a Praça dos Três Poderes em marcha organizada. Ao incentivo de palavras de ordem, o grupo invadiu o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Palácio do Planalto e o Supremo Tribunal Federal, depredando o patrimônio público, com o objetivo final de impor um regime de governo alternativo, produto da deposição daquele legitimamente eleito, e provocando, com violência, a destruição do Estado Democrático de Direito.”

Os órgãos de imprensa, à época, noticiaram a presença de cerca de 5.500 pessoas na Praça dos Três Poderes, sendo que “o núcleo central da organização criminosa estava em constante interlocução com as lideranças populares, em claros atos de direcionamento, mostrando-se plenamente ciente de todos os movimentos que seriam realizados por seus apoiadores.”<sup>30</sup>

Parte desses populares – menos de 10% – encontrava-se acampada há vários dias no Setor Militar Urbano (SMU), em uma área proibida para ocupações pelo Decreto-Lei nº 3.437/1941, por ser considerada área de “servidão militar”. No local, havia sido montado um “restaurante”, que fornecia gratuitamente alimentos e bebidas. Alertas da ABIN informaram que, até as 8:20 da manhã do dia 8 de janeiro, 101 ônibus haviam chegado ao local, número este que continuou crescendo até por volta das 10:20 da manhã, quando, segundo nova mensagem, havia um total de 120 ônibus, permitindo estimar que ao menos quatro mil e oitocentas pessoas de fora do Distrito Federal participariam dos atos.

---

<sup>29</sup> Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/sites/default/files/atoms/files/finalpet12100-denancia-versaofinal\\_nucleo11.pdf](https://agenciabrasil.ebc.com.br/sites/default/files/atoms/files/finalpet12100-denancia-versaofinal_nucleo11.pdf) Acesso em 05/03/2025.

<sup>30</sup> Extrato da denúncia oferecida pelo PGR, disponível no sítio eletrônico anteriormente citado.

Às 13:00, a marcha com milhares de pessoas deixou o acampamento do Setor Militar Urbano em direção à Praça dos Três Poderes<sup>31</sup>.

Os fatos que ocorreram a seguir são de amplo conhecimento, tendo implicado em violência física e verbal e danos ao patrimônio público da União e a bens tombados, além de ameaça ao Estado Democrático de Direito.

Se é verdade que o futuro político apresenta contornos sombrios, o que não é, como sabido, prerrogativa brasileira, por outro lado, a rejeição ao avanço da extrema direita tem sido alvo de grandes manifestações populares em diversos países.

Protestos foram realizados em várias cidades da Alemanha. No dia 25 de janeiro de 2025, dezenas de milhares de pessoas protestaram contra a ascensão da extrema direita no Portão de Brandemburgo, em Berlim. No mesmo dia, entre 15 mil e 20 mil pessoas protestaram contra a extrema direita e o partido Alternativa para a Alemanha (AfD) em Colônia<sup>32</sup>. No dia 8 de fevereiro, nova manifestação em Munique reuniu cerca de 200 mil pessoas. No mesmo dia, o movimento “avós contra a extrema-direita” convocou manifestações em várias cidades alemãs, incluindo Hannover, onde, segundo a polícia, 24.000 pessoas protestaram.<sup>33</sup>

Em Buenos Aires, capital da Argentina, no dia 1º de fevereiro de 2025, milhares de pessoas foram às ruas para a Marcha Federal do Orgulho Antifascista e Antirracista. A manifestação, organizada pelos movimentos populares, foi uma resposta ao discurso de ódio

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-01/relembre-o-passo-passo-da-tentativa-de-golpe-no-81> Acesso em 05/03/2025.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/dezenas-de-milhares-de-pessoas-protestam-contr-extrema-direita-na-alemanha/> Acesso em 05/03/2025.

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/mais-de-200-000-vaoo-as-ruas-em-munich-contr-a-extrema-direita/> Acesso em 05/03/2025.

do presidente Javier Milei, atacando ideais progressistas, em Davos (Suíça), durante o Fórum Econômico Mundial.<sup>34</sup>

Milhares de manifestantes reuniram-se em cidades de todos os EUA na quarta-feira, dia 5 de fevereiro, para protestar contra as primeiras ações da administração Trump. Os protestos foram o resultado de um movimento que se organizou *online* sob as *hashtags* #buildtheresistance e #50501, que significam 50 protestos, 50 estados, um dia.<sup>35</sup>

A sociedade organizada está manifestando sua forte repulsa aos extremismos de direita e é necessário que essas manifestações ganhem força também aqui no Brasil.

ARENDT (1995)<sup>36</sup> ensina que, “em política, temos de distinguir entre o objetivo, o fim e o significado. O significado de uma coisa, ao contrário da sua finalidade, reside sempre nela própria, e o significado de uma atividade só pode persistir enquanto essa atividade durar.” No que diz respeito ao objetivo, ocorre exatamente o contrário: ele não começa a se tornar real senão quando a atividade que o produziu chega ao seu termo, enquanto os fins transcendem ou podem transcender o que foi alcançado.

A esses elementos, a autora acrescenta um quarto, que são os princípios que norteiam os seres humanos à ação e dos quais suas ações se nutrem constantemente. Se nossos princípios são fundados na manutenção do Estado Democrático de Direito, cabe a cada cidadão agir de acordo com eles, manifestando, no seio da sociedade em que vive, sua repulsa a todas as ações que possam tentar ameaçá-lo.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/02/01/marcha-antifascista-reune-milhares-nas-ruas-de-buenos-aires-em-resposta-as-declaracoes-violentas-de-milei/> Acesso em 05/03/2025.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://pt.euronews.com/2025/02/06/manifestantes-em-cidades-dos-eua-manifestam-se-contra-as-politicas-de-trump-o-projeto-2025> Acesso em 05/03/2025.

<sup>36</sup> Op. cit., 129.

Revista de Direito e Política – Ano XXII - 2024 (2)

Volume 36

Afonso Grisi Neto	Laura Mendes Amando de Barros
Alexandre Andreatta	Leandro Ferreira Bernardo
Analice Pereira	M. Madeleine Hutyra de Paula Lima
Bernardo F. E. Lins	Miguel Felipe Almeida da Câmara
Eduardo Fernandez Silva	Paulo Peretti Torelly
Eduardo Moureira Gonçalves	Regina Helena Piccolo Cardia
Gisele Jabur	Ricardo Antonio Lucas Camargo
Guilherme José Purvin de Figueiredo	Sandra Cureau



**INSTITUTO BRASILEIRO  
DE ADVOCACIA PÚBLICA**

ISSN 2675-8628-00027



2675-8628-00027