



COLÉGIO PERMANENTE DE DIRETORES DE ESCOLAS
ESTADUAIS DA MAGISTRATURA

REVISTA
ESMAT

ANO 17 - Nº 32 - 2025

ISSN 2177 0360

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO TOCANTINS**

Presidente

Desembargadora MAYSA VENDRAMINI ROSAL

Vice-Presidente

Desembargadora JACQUELINE ADORNO

Corregedora-Geral de Justiça

Desembargador PEDRO NELSON DE MIRANDA COUTINHO

ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE

Diretor Geral

Desembargador MARCO VILLAS BOAS

Conselho Institucional e Acadêmico

Desembargadora JACQUELINE ADORNO

1ª Diretora Adjunta

Desembargadora ANGELA ISSA HAONAT

2º Diretor Adjunto

Juiz WELLINGTON MAGALHÃES

3º Diretor Adjunto

Juiz RONICLAY ALVES DE MORAIS

Revista ESMAT. Escola Superior da Magistratura Tocantinense.
v.17, n. 32. Palmas: ESMAT, 2025. Quadrimestral.

Quadrimestral
ISSN 2177-0360

I - Magistratura 2- Direito I- Escola Superior da Magistratura
Tocantinense. II- Título.

CDU: 347.962(811.7)

Capa: Roberto Carlos Pires
Projeto Gráfico e Diagramação: Michele Araújo
Foto da Capa: Divulgação
Impressão: WR Gráfica e Editora LTDA.
Tiragem: 250 exemplares

Escola Superior da Magistratura Tocantinense - **ESMAT**
Avenida Theotônio Segurado, AANE 40, QI-01 Lote 03, Plano-Diretor Norte,
CEP: 77.006-332. Palmas-TO.
E-mail: revista.esmat@tjto.jus.br
http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/index

Nota: A redação e os conceitos contidos na revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

REVISTA ESMAT

Editor Científico

PROF. DR. TARSIS BARRETO OLIVEIRA

Editora Assistente

PROF^a. DR^a. PATRÍCIA MEDINA

Editor Executivo

WHERBERT DA SILVA ARAÚJO

Assistente Editorial

FRANCIELLY OLIVEIRA RODRIGUES DA SILVA

Estagiária de Edição

SOFIA ALVES CIRQUEIRA

Bibliotecárias

CYNTHIA VALÉRIA CONCEIÇÃO AIRES
SILVÂNIA MELO DE OLIVEIRA OLORTEGUI

Revisão

MARIA ÂNGELA BARBOSA LOPES

Tradutora

CLÁUDIA REGINA CARREIRA MARQUES

CONSELHO EDITORIAL

Adalid Contreras Baspineiro (Bolívia)

Alexandre Sérgio da Rocha (EUA)

André Peixoto de Souza (UFPR - PR)

Angela Issa Haonat (UFT - TO)

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin (Ministro STJ)

Antonio Rulli Junior (Escola Paulista da Magistratura - SP)

Antonio Rulli Neto (FMU - SP)

Carla Amado Gomes (Universidade de Lisboa - Portugal)

Eduardo Carlos Bianca Bittar (USP - SP)

Fredie Souza Didier Junior (UFBA - BA)

Guilherme Assis de Almeida (USP - SP)

Gustavo Garibaldi (Universidade Buenos Aires - Argentina)

Hugo Echeverría (Pontificia Universidade Católica de Quito - Equador)

Ives Gandra da Silva Martins Filho (Ministro TST)

James Creighton (EUA)

Jean-Paul Céré (Universidade de Pau et des Pays de L'Adour - França)

João Maurício Leitão Adeodato (FDV - ES)

José Antonio Mouraz Lopes (Conselheiro Tribunal de Contas - Portugal)

José Levi Mello do Amaral Júnior (USP - SP)

José Manuel Igreja Martins Matos (Tribunal da Relação do Porto - Portugal)

José Manuel Quelhas (Universidade de Coimbra)

Julie Desrosiers (Universidade Laval - Canadá)
Lenio Luiz Streck (UNISINOS - RS)
Leonid Golovko (Universidade Lomonosov - Rússia)
Maria Auxiliadora Minahim (UFBA - BA)
Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues Chaves (UFAM - AM)
Miguel Horvath Júnior (PUC - SP)
Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho (Tribunal da Relação de Lisboa - Portugal)
Piotr Stepniak (Universidade Adam Mickiewicz - Polônia)
Ramiro Anzit Guerrero (Universidad Del Salvador - Argentina)
Tiago Gagliano Pinto Alberto (PUC - PR)

PARECERISTAS

Adriana Ferreira Serafim Oliveira (UNESP, São Paulo, Brasil)
Aleksandro de Mesquita Brasileiro (UCSal, Bahia, Brasil)
Alessandra Cavalcante Scherma Schurig (UFBA, Bahia, Brasil)
Cleórbete Santos (TRE, Tocantins, Brasil)
Eder Ahmad Charaf Eddine (UFT, Tocantins, Brasil)
Elizângela Gomes Quintana Gonçalves (UNITINS, Tocantins, Brasil)
Fernanda Matos Fernandes de Oliveira Jurubeba (TJTO, Tocantins, Brasil)
Fernando Antonio da Silva Alves (Fac. Estácio, Rio Grande do Norte, Brasil)
Filipe Torri da Rosa (STJ, Distrito Federal, Brasil)
Irving William Chaves Holanda (TJPE, Pernambuco, Brasil)
Joana Sílvia Mattia Debastian (UCS, Rio Grande do Sul, Brasil)
João Emilio de Assis Reis (IFRJ, Rio de Janeiro, Brasil)
José Ricardo Suter (UnToledo, São Paulo, Brasil)
Lucienne Michelle T. Cwikler Szajnbok (FGV, São Paulo, Brasil)
Marcelo Gomes Franco Grillo (UFPB, Paraíba, Brasil)
Ricardo Gomes Quintana Gonçalves (UFT, Tocantins, Brasil)
Vinícius Alves Scherch (UFSCar, São Paulo, Brasil)
Vinícius Pinheiro Marques (UFT, Tocantins, Brasil)
Yuri Anderson Pereira Jurubeba (UNITINS, Tocantins, Brasil)

REVISTA DO PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS ESMAT/UFT

VERSÃO IMPRESSA: ISSN 2177 0360

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL DA
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA
TOCANTINENSE - ESMAT



Escola Superior da
Magistratura Tocantinense

TIRAGEM: 250 EXEMPLARES

PREFÁCIO

A Revista ESMAT, vinculada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Doutorado e Mestrado) em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT/ESMAT, chega à sua 32ª Edição apresentando à comunidade acadêmica 14 primorosos trabalhos, sendo 11 deles nacionais e 3 internacionais.

Segue a presente edição à política editorial adotada nos últimos dois anos de publicação de artigos com 100% de exogenia, provenientes de diversos estados do país e do exterior. Essa política promove a difusão ainda maior do período, maximizando a sua internacionalização e permitindo aos(as) leitores(as) o acesso a conhecimentos diversificados e a uma visão mais abrangente da ciência jurídica e das ciências sociais aplicadas, numa perspectiva interdisciplinar.

Raquel Cristina Duarte e Cleide Calgaro analisam a aplicação dos princípios ecofeministas no planejamento urbano para promover cidades sustentáveis, inteligentes e inclusivas, discutindo como as estruturas urbanas historicamente contribuem para a reprodução das desigualdades, especialmente de gênero. O trabalho destaca que, para serem verdadeiramente inclusivas, as cidades inteligentes devem transcender o mero tecnicismo, incorporando perspectivas interseccionais que considerem as necessidades das populações marginalizadas, em particular as mulheres. Conclui-se que um planejamento urbano fundamentado no ecofeminismo é capaz de criar espaços mais democráticos, resilientes e justos ao integrar tecnologias, inclusão social e sustentabilidade ambiental como pilares centrais do desenvolvimento urbano.

Anderson Ribeiro, Filipe Cunha e Natalia Alfaya investigam a teoria do capitalismo de vigilância de Shoshana Zuboff, articulando-a com a realidade brasileira. O foco está em como a extração massiva de dados por grandes corporações afeta direitos fundamentais, aprofundando desigualdades sociais e comprometendo a soberania informacional do país, manifestando-se em desafios como a desigualdade digital e o uso estatal de reconhecimento facial. O artigo conclui que é urgente fortalecer políticas e regulamentações para assegurar a proteção dos direitos fundamentais na era digital.

Ana Maria Scardueli, Antonio Carlos Medeiros Junior e Carlos Renato Cunha demonstram a relevância das medidas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na fiscalização e no aprimoramento da eficiência nas atividades notariais e registras brasileiras. Baseado nos conceitos econômicos de Pareto e Kaldor-Hicks, o estudo foca em como o CNJ promoveu a simplificação de procedimentos e a correção de fatores de ineficiência no modelo burocrático dos cartórios. A conclusão é a de que as ações do CNJ promoveram uma melhora significativa na qualidade dos serviços, profissionalizando a área e expandindo sua função social em benefício da população e da cidadania.

Herivelto Pereira e Ricardo Barros utilizam o pensamento de Judith Butler para criticar o sistema monogâmico como um regime mononormativo que, semelhante à heteronormatividade, impõe relações exclusivistas e binaristas, sustentando uma ilusão de identidade estável. A análise levanta um dilema: a luta pelo reconhecimento estatal de uniões homoafetivas; embora justa, pode paradoxalmente reforçar o casamento como norma social, intensificando a exclusão de outras formas de relacionamento. A solução proposta é uma crítica política não violenta que busque a garantia de direitos e de reconhecimento, sem criar novas injustiças e exclusões, desafiando a premissa do Estado como única fonte de legitimidade para os afetos.

Charles Trigueiro, Juliana Preto e Érica Patrícia Félix analisam a Psicologia Jurídica como uma especialidade essencial que integra conhecimentos da Psicologia e do Direito para analisar o comportamento humano em contextos legais, tornando-se ferramenta indispensável no Sistema Judicial Brasileiro. Por meio de laudos, pareceres e mediação de conflitos, a atuação do psicólogo jurídico, em áreas como Direito de Família, Penal e da Criança e do Adolescente, oferece aos(as) magistrados(as) uma visão mais humana, subjetiva e informada que transcende a aplicação estrita da norma. De acordo com os autores, a Psicologia Jurídica se consolida como um campo autônomo que promove uma justiça mais completa e sensível às complexidades emocionais dos(as) envolvidos(as).

Jonathas Pereira e Pedro Sérgio dos Santos examinam a inviolabilidade do domicílio no Brasil, especificamente a exceção de entrada policial por flagrante delito, como um problema de política pública. Utilizando o Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Ruiz e Bucci, o estudo visa estruturar o debate sobre os desafios normativos (“fundadas razões”) e as práticas institucionais que levam à violação seletiva desse direito fundamental. A divergência jurisprudencial e a frequência de abusos policiais em bairros periféricos e contra populações vulneráveis demonstram a necessidade de controle judicial e de novas políticas de segurança que conciliem eficácia e respeito à dignidade humana e aos direitos constitucionais.

Suelma Maria Gontijo e Maria Carolina Motta abordam a atuação em rede do Poder Judiciário no enfrentamento e na prevenção da violência contra a mulher no Brasil, enfatizando a colaboração interinstitucional e intersetorial. Analisando ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e tribunais estaduais, como o TJGO, o estudo destaca que o Sistema de Justiça expandiu seu papel além da função jurisdicional. Programas como o “Justiça pela Paz em Casa” e a criação de grupos reflexivos para agressores e Casas da Mulher Brasileira demonstram que a articulação em rede é crucial para garantir a efetividade da Lei Maria da Penha e um acesso integral e humanizado à justiça para as vítimas.

Caio Victor Pereira, Cinthya Amaral Santos e João Felipe Fleury criticam a decisão da Federação Internacional de Xadrez (Fide) de suspender temporariamente

a participação de mulheres transexuais em competições femininas. A pesquisa argumenta que essa exclusão é transfóbica e misógina, reforçando o mito de que o sexo biológico confere vantagem intelectual, o que é infundado em um esporte de cognição como o xadrez. Baseado na teoria do reconhecimento de Honneth e na legislação brasileira (dignidade da pessoa humana, igualdade), o estudo demonstra que a Fide viola os direitos dessas mulheres. Conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro é omissivo em normas específicas, permitindo que entidades justifiquem exclusões, sendo urgente a revogação da medida pela Fide.

Tatiana Suplicy Barbosa analisa a inefetividade do compliance bancário no agromercado brasileiro, frequentemente comprometido por práticas ilícitas como fraude e corrupção de agentes. As principais causas dessa falha são as deficiências de governança corporativa, o baixo comprometimento da alta gestão e a subutilização de tecnologias preventivas como *blockchain* e inteligência artificial. Para corrigir essa situação, o estudo propõe o fortalecimento da governança, o uso efetivo de tecnologias avançadas, o investimento em cultura de integridade e a implementação de auditorias e fiscalizações rigorosas. Tais medidas são cruciais para a credibilidade e à sustentabilidade do financiamento agrícola no país.

César Henrique Gonzaga e Eliseu Machado Júnior propõem um modelo de diagnóstico de maturidade digital especificamente para organizações públicas, fundamentado na intersecção da transformação digital, inovação aberta e teoria das capacidades dinâmicas. Utilizando revisão bibliográfica mista e ferramentas de inteligência artificial para análise, o estudo busca oferecer uma ferramenta para que as instituições avaliem suas práticas e direcionem ações de melhoria. O modelo consiste em um questionário e um protótipo visual de apoio, visando fomentar a inovação e a adaptação da Administração Pública diante de um cenário dinâmico e de tecnologias disruptivas.

Arthur Lobo analisa o impacto das fraudes bancárias e golpes digitais no desenvolvimento econômico dos BRICS, enfatizando que a fragmentação normativa gera insegurança jurídica sistêmica e custos anuais superiores a \$ 180 bilhões em transações perdidas. Sob a perspectiva civilista, a pesquisa propõe um marco jurídico comum, incluindo um Passaporte Digital BRICS, Tribunais Digitais especializados e um Blockchain de Reputação. Tais medidas visam harmonizar as normas de responsabilidade civil e cooperação, sendo consideradas essenciais para a sustentabilidade e à competitividade global do bloco. O trabalho conclui que a insegurança digital, exemplificada por regulamentações emergenciais como as do Banco Central do Brasil em 2025, reduz o PIB conjunto em até 2,3% ao ano.

Constam desta edição 3 artigos internacionais.

Do Paraguai, Camilo Cabrera e María Deyanira Villalba investigam a evolução da jurisprudência paraguaia de um modelo positivista normativista para uma justiça argumentativa, baseada em princípios e racionalidade prática. Pela análise de decisões

paradigmáticas da Corte Suprema de Justiça, o estudo demonstra a incorporação de fundamentos axiológicos e constitucionais, como o neoconstitucionalismo e a teoria dos princípios de Robert Alexy, superando a mera aplicação mecânica da lei. Conclui-se que o Judiciário do Paraguai está em transformação, consolidando uma cultura jurídica mais garantista, que exige motivação coerente e proteção dos direitos fundamentais, posicionando o(a) juiz(a) como um argumentador(a) e não apenas um(a) aplicador(a) da lei.

O segundo trabalho internacional é produzido por autores da Rússia e do Peru. Yulia Viktorovna Bobrova, Elena Evgenievna Gulyaeva e Jorge Isaac Torres Manrique discutem o desafio imposto pelas novas tecnologias médicas 4P (preditiva, preventiva, personalizada e participativa) aos princípios universalmente reconhecidos do Direito Internacional. O avanço de inovações como a engenharia genética cria tensões éticas, legais e de biosoberania, exigindo nova regulamentação. O texto defende que os princípios clássicos, como a soberania e o *jus cogens*, precisam de reinterpretação adaptativa para lidar com a comercialização acelerada dessas tecnologias, conflitos de jurisdição e a necessidade de proteger a dignidade humana e a integridade em face da rápida evolução tecnológica, que se torna cada vez mais imutável.

Por fim, da Indonésia, Mohammad Masduki, Moh. Fadli, Tunggul Anshari Setia Negara e Ngesti Dwi Prasetyo examinam como a Pancasila, base filosófica e ideológica da Indonésia, influencia a atitude e as políticas do país na implementação de normas jurídicas internacionais (*jus cogens*). O estudo analisa o papel dos cinco pilares da Pancasila na diplomacia internacional e sua contribuição para a formação de princípios legais globais mais justos e inclusivos, orientados para o bem-estar comum. A pesquisa conclui que a Pancasila fornece uma sólida base ética para a Indonésia enfrentar desafios globais, lutar pela justiça e promover a paz internacional. Além disso, ela serve como guia para conciliar a soberania do Estado com a participação ativa na cooperação internacional, posicionando-se, assim, como um modelo alternativo para o desenvolvimento de normas jurídicas que respeitem os valores humanos.

Palmas-TO, 18 de dezembro de 2025.

Prof. Dr. Tarsis Barreto Oliveira

Editor Científico da Revista ESMAT

ARTIGOS

CIDADES SUSTENTÁVEIS, INTELIGENTES E INCLUSIVAS SOB A PERSPECTIVA DO ECOFEMINISMO

RAQUEL CRISTINA PEREIRA DUARTE / CLEIDE CALGARO

15

CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E SOCIEDADE BRASILEIRA: ANÁLISE CRÍTICA E JURISPRUDENCIAL A PARTIR DE SHOSHANA ZUBOFF

ANDERSON FILIPINI RIBEIRO / FILIPE MELLO SAMPAIO CUNHA / NATALIA MARIA VENTURA DA SILVA ALFAYA

33

DO ESTUDO DA EFICIÊNCIA SOB A PERSPECTIVA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

ANA MARIA SCARDUELLI DE ALMEIDA / ANTONIO CARLOS FREITAS DE MEDEIROS JUNIOR / CARLOS RENATO CUNHA

53

COALIZÃO DE CORPOS E AFETOS: CRÍTICAS AO BINARISMO E À MONONORMATIVIDADE EM JUDITH BUTLER

HERIVELTO PEREIRA DE SOUZA / RICARDO MORAIS BARROS

69

O PAPEL DA PSICOLOGIA JURÍDICA NO BRASIL: PRÁTICAS E IMPACTOS NO SISTEMA JUDICIÁRIO

JULIANA TAVARES PRETO / ÉRICA PATRÍCIA FÉLIX DA SILVA / CHARLES DE SOUSA TRIGUEIRO

91

CONTROLE JUDICIAL DA INVIOABILIDADE DO DOMICÍLIO: TESTE DE APLICABILIDADE DO QUADRO DE PROBLEMAS COMO POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA

JONATHAS PEREIRA DOS SANTOS / PEDRO SÉRGIO DOS SANTOS

105

O PODER JUDICIÁRIO ATUANDO EM REDE PARA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

SUELMA MARIA CARVALHO GONTIJO / MARIA CAROLINA CARVALHO MOTTA

131

**RECONHECIMENTO EM XEQUE: A "EXCLUSÃO" TEMPORÁRIA DE MULHERES
TRANSEXUAIS NO XADREZ PELA FIDE E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E JURÍDICAS
BRASILEIRAS**

CAIO VICTOR PEREIRA CONCEIÇÃO / CINTHYA AMARAL SANTOS / JOÃO FELIPE DA SILVA FLEURY

149

**A INEFETIVIDADE DO COMPLIANCE BANCÁRIO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO:
PRÁTICAS ILÍCITAS, GOVERNANÇA E TECNOLOGIAS DE PREVENÇÃO**

TATIANA SUPPLY BARBOSA / FÁBIO FERNANDES NEVES BENFATTI

169

**TRANSFORMAÇÃO DIGITAL, INOVAÇÃO ABERTA E TEORIA DAS CAPACIDADES
DINÂMICAS: PROPOSTA DE UM MODELO DE DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE
DIGITAL PARA UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA**

CÉSAR HENRIQUE GONZAGA JANUÁRIO / ELISEU VIEIRA MACHADO JÚNIOR

185

**FRAUDES BANCÁRIAS E GOLPES DIGITAIS COMO OBSTÁCULOS AO
DESENVOLVIMENTO DOS BRICS: ANÁLISE CIVILISTA DA SEGURANÇA
JURÍDICA NAS TRANSAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS**

ARTHUR MENDES LOBO

223

**ENTRE LA NORMA JURÍDICA Y LA ARGUMENTACIÓN: DIMENSIÓN TEÓRICA
EN FALLOS JUDICIALES**

CAMILO JAVIER CANTERO CABRERA / MARÍA DEYANIRA VILLALBA

235

**GENERALLY RECOGNIZED PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW AND
EMERGING CHALLENGES: THE CASE OF CONTEMPORARY MEDICAL
TECHNOLOGIES**

YULIA VIKTOROVNA BOBROVA / ELENA EVGENIEVNA GULYAEVA / JORGE ISAAC TORRES
MANRIQUE

253

**PANCASILA AS INDONESIA'S POLITICAL VIEWS TOWARDS INTERNATIONAL
LEGAL NORMS**

MOHAMMAD MASDUKI / MOH. FADLI / TUNGGUL ANSHARI SETIA NEGARA / NGESTI DWI
PRASETYO

265

CIDADES SUSTENTÁVEIS, INTELIGENTES E INCLUSIVAS SOB A PERSPECTIVA DO ECOFEMINISMO

SUSTAINABLE, SMART, AND INCLUSIVE CITIES FROM AN ECOFEMINIST PERSPECTIVE

Raquel Cristina Pereira Duarte¹

Cleide Calgaro²

RESUMO

Este artigo analisa como os princípios ecofeministas podem ser aplicados ao planejamento urbano para promover cidades sustentáveis, inteligentes e inclusivas. A partir da questão-problema "De que maneira as estruturas e as dinâmicas urbanas contribuem para produção e reprodução das desigualdades de gênero?", discute-se como os espaços urbanos historicamente refletem desigualdades estruturais, especialmente de gênero, raça e classe, e como essas dinâmicas exigem uma revisão crítica das práticas urbanísticas. O ecofeminismo, ao conectar a luta por justiça de gênero à justiça ambiental, propõe uma abordagem transformadora que valoriza o cuidado, a sustentabilidade e a participação paritária como bases para um urbanismo mais equitativo. Além disso, destaca-se o papel das cidades inteligentes como modelos que utilizam tecnologia e inovação para enfrentar desafios contemporâneos, desde a degradação ambiental até a exclusão social. No entanto, a inclusão e a sustentabilidade devem ir além do tecnicismo, incorporando perspectivas interseccionais que considerem as necessidades de populações marginalizadas, especialmente mulheres. O método utilizado para a pesquisa foi o analítico. Conclui-se que um planejamento urbano fundamentado em princípios ecofeministas pode criar espaços mais democráticos, resilientes e

¹ Doutoranda e Mestra em Direito, pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Docente no curso de Bacharelado em Direito e em cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Integrante do Grupo de Pesquisa Responsabilidade Ambiental e Ecológica (RAEP). Advogada inscrita na OAB/RS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4406695257412188>. E-mail: rcpduart@ucs.br.

² Doutora em Ciências Sociais, em Filosofia e em Direito. Pós-Doutora em Filosofia e em Direito. Atualmente é professora da Graduação e Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado – em Direito na Universidade de Caxias do Sul (UCS). É líder do Grupo de Pesquisa "Metamorfose Jurídica". Membro do Comitê Assessor Interdisciplinar da FAPERGS; Membro Titular (2025-2026). Presidente do Conselho Editorial da Editora da Universidade de Caxias do Sul (EDUCS). Presidente do Conselho Consultivo Internacional da Escuela Interdisciplinar de Derechos Fundamentales Praeeminentia Iustitia – Perú. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: ccalgaro@ucs.br

justos, ao integrar tecnologias, inclusão social e sustentabilidade ambiental como pilares do desenvolvimento urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Ecofeminismo. Cidades Inteligentes. Sustentabilidade. Inclusão Social. Socioambientalismo.

ABSTRACT

This article analyzes how ecofeminist principles can be applied to urban planning to promote sustainable, smart, and inclusive cities. Based on the guiding question “In what ways do urban structures and dynamics contribute to the production and reproduction of gender inequalities?”, the discussion addresses how urban spaces have historically reflected structural inequalities, particularly those related to gender, race, and class, and how these dynamics require a critical review of urban planning practices. Ecofeminism, by linking the struggle for gender justice to environmental justice, proposes a transformative approach that values care, sustainability, and equal participation as the foundation for more equitable urbanism. In addition, the role of smart cities is highlighted as models that use technology and innovation to tackle contemporary challenges, from environmental degradation to social exclusion. However, inclusion and sustainability must go beyond technocratic solutions, incorporating intersectional perspectives that consider the needs of marginalized populations, especially women. The research method used was analytical. It concludes that urban planning grounded in ecofeminist principles can create more democratic, resilient, and just spaces by integrating technology, social inclusion, and environmental sustainability as pillars of urban development.

KEYWORDS: Ecofeminism. Smart Cities. Sustainability. Social Inclusion. Socio-Environmentalism.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como problema central uma pergunta fruto da reflexão após a leitura da obra *Cidade Feminista: a luta pelo espaço em um mundo desenhado por homens*, da autora Leslie Kern. Nesta obra a autora faz uma análise crítica do espaço urbano a partir das experiências diárias dela e de muitas mulheres, explicitando como o fato de ser mulher determina o seu cotidiano e suas experiências urbanas, e questiona: “Por que e como as cidades mantêm ‘as mulheres em seu lugar’”? (Kern, 2021, p. 21). A partir da interrogação da autora, surge um novo questionamento que gerou o problema central deste artigo: “De que maneira as estruturas e as dinâmicas urbanas contribuem para produção e reprodução das desigualdades de gênero?”.

As cidades, enquanto espaços dinâmicos de convivência, inovação e desenvolvimento, são também territórios de expressão das desigualdades estruturais que

permeiam a sociedade. Historicamente concebidas sob a lógica patriarcal e capitalista, os ambientes urbanos refletem e reforçam hierarquias de gênero, de raça e de classe, perpetuando exclusões e vulnerabilidades. Essas dinâmicas tornam urgente a necessidade de repensar o planejamento urbano, incorporando abordagens que promovam justiça social, inclusão e sustentabilidade.

Nesse contexto, o ecofeminismo emerge como uma perspectiva teórica e prática transformadora, que conecta a luta pela equidade de gênero à justiça ambiental. Ao reconhecer a relação intrínseca entre a exploração da natureza e a opressão das mulheres, o ecofeminismo propõe alternativas que valorizam o cuidado, a sustentabilidade e a participação paritária como princípios norteadores do planejamento urbano. Essa abordagem busca não apenas combater as desigualdades existentes, mas também construir cidades mais humanas, resilientes e equilibradas.

Paralelamente, o conceito de cidades inteligentes ganha relevância como um modelo urbano capaz de integrar tecnologia e inovação para enfrentar desafios contemporâneos, como a degradação ambiental e as desigualdades sociais. No entanto, para que sejam verdadeiramente inclusivas e sustentáveis, essas cidades devem incorporar uma perspectiva interseccional, considerando as diversas experiências e necessidades dos grupos mais marginalizados, como mulheres, populações periféricas e minorias étnicas.

Para tanto, o método utilizado para a pesquisa foi o analítico com estudo de referências acerca do tema. Este artigo tem como objetivo analisar como os princípios ecofeministas podem ser integrados ao conceito de cidades sustentáveis e inteligentes, contribuindo para a construção de ambientes urbanos mais equitativos e inclusivos. Para tanto, discute-se o impacto das desigualdades de gênero no planejamento urbano, a relação entre tecnologia e inclusão social e o papel do ecofeminismo como uma abordagem crítica e inovadora para repensar o futuro das cidades. A partir dessa perspectiva, propõe-se um urbanismo que não apenas responda aos desafios tecnológicos e ambientais, mas que também seja profundamente comprometido com a justiça social e a dignidade humana.

I. PERSPECTIVAS ECOFEMINISTAS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO

A cidade é, historicamente, um espaço de poder, onde se articulam relações sociais, econômicas e políticas que perpetuam desigualdades estruturais, incluindo as de gênero. Historicamente, os espaços urbanos foram planejados para atender predominantemente às necessidades do modelo patriarcal e capitalista, o que se reflete na organização física e simbólica das cidades. O planejamento urbano tem refletido uma perspectiva androcêntrica, na qual os espaços foram projetados predominantemente para atender às necessidades de um modelo de produção e de consumo baseado

em hierarquias de gênero. Isso se traduz, por exemplo, na falta de infraestrutura que considere o papel desproporcional das mulheres nos cuidados familiares, nos deslocamentos e na vida comunitária.

Ademais, as decisões sobre uso do solo, infraestrutura e políticas públicas frequentemente privilegiam interesses econômicos e grupos sociais dominantes, negligenciando as demandas de mulheres, especialmente aquelas em situações de vulnerabilidade. Essa dinâmica cria ambientes urbanos que reforçam o isolamento social, a exclusão econômica e a insegurança para mulheres, ao mesmo tempo que legitimam as hierarquias de gênero.

Assim, vem à tona o debate acerca do direito à cidade. Essa discussão não é nova; no entanto, muito ainda precisa avançar se buscarmos um olhar das mulheres sobre o tema. Vanin (2023), ao fazer um paralelo entre Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade, explica que diferente dos dois primeiros institutos, não existe um conceito taxativo na legislação brasileira para direito à cidade, “porém a doutrina que trabalha o assunto entende que ele pode ser depreendido da ideia de “funções sociais da cidade”, previsto no art. 182 da Constituição Federal e do contexto normativo geral do Estatuto da Cidade” (2023, p. 14). O autor resume o direito à cidade da seguinte forma: inexistência de previsão legal, podendo indiretamente citar o art. 182 da Constituição Federal, de 1988, ao tratar das funções sociais da cidade, possuindo um alto índice de interdisciplinaridade e influência no campo dos direitos humanos, além de “catalisar o Direito Urbanístico e Política Urbana garantindo sua aproximação aos preceitos humanitários” (Vanin, 2023, p. 21).

Dessa forma, invoca-se o Estatuto da Cidade que garante o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para a presente e futuras gerações” (Brasil, 2001), como preceitos mínimos do direito à cidade (Art. 2º, I, da Lei nº 10.257, de julho de 2001). Nota-se que o dispositivo legal traz um rol de direitos que devem ser implementados por políticas públicas, ou seja, dependem de planejamento e vontade política.

Em artigo publicado no site do Observatório das Metrópoles, França (2024, s.p.) aponta que, “historicamente, a participação feminina tem sido negligenciada, exigindo uma revisão crítica das políticas e práticas para garantir que as cidades sejam inclusivas para todas as pessoas”. Essa realidade exige uma revisão crítica das políticas públicas e práticas urbanas, com o objetivo de construir cidades inclusivas e sustentáveis.

As mulheres representam metade da população mundial urbana, mas as cidades não foram projetadas pensando nelas, muito menos com a contribuição delas.

O relatório “Cidades Vivas: Planejando Cidades que Funcionem para as Mulheres”³, publicado em outubro de 2022, enfatiza que “é preciso que gestores, planejadores urbanos e urbanistas trabalhem para que as cidades, onde estão concentradas mais 4,5 bilhões de pessoas, sejam mais inclusivas, seguras e justas para as mulheres” (ONU Brasil, 2022).

Nesse sentido, Kern é assertiva ao afirmar que “assumir uma posição feminista sobre as cidades é lutar contra um conjunto de relações de poder emaranhadas” (2021, p. 33). A autora traça reflexões sobre por que o carrinho do seu bebê não tem espaço no transporte coletivo urbano, ou por que não pode pegar um atalho por um beco para chegar à sua casa, vendo-se obrigada a caminhar muito mais pelo trajeto convencional (Kern, 2021, p. 22). Mas esta não é uma realidade apenas de Kern. A pesquisa que embasou o relatório Cidades Vivas da ONU mostra que esta é a realidade de milhares de mulheres em todo o mundo.

O documento (ONU, 2022) aponta quatro temas críticos que permeiam os centros urbanos: segurança e proteção; justiça e equidade; saúde e bem-estar; e enriquecimento e realização pessoais, trazendo dados estatísticos relevantes, como: 97% das mulheres de 18 a 24 anos no Reino Unido já sofreram assédio sexual em espaços públicos, a falta de acesso a instalações adequadas, com um terço das mulheres em todo o mundo sem banheiros adequados, homenagem aos heróis do passado e do presente por meio de monumentos públicos, com apenas 2% ou 3% das estátuas representando mulheres em todo o mundo. As barreiras de gênero estão por todos os lados.

Research shows that women of different ages, gender identities and expressions, and socio-economic conditions face a range of specific barriers and vulnerabilities in cities. The impacts of gender-based discrimination on women include, but are not limited to, higher rates of poverty, unemployment, unpaid care duties, barriers to education, and experiences of violence and street harassment.⁹ Women also suffer disproportionately from the consequences of climate change, and have unequal participation in public and private decision-making. Failing urban systems place limitations on the lives of

3 O relatório “Cidades Vivas: Planejando Cidades que Funcionem para as Mulheres” foi oficialmente no dia 24 de outubro de 2022, na cidade de Nova York, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em conjunto com o ARUP (coletivo de 16 mil projetistas, consultores e especialistas que trabalham em 140 países, dedicados ao desenvolvimento sustentável) e a Universidade de Liverpool. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/204966-cidades-precisam-funcionar-para-mulheres-alerta-relat%C3%B3rio-do-pnud>> Acesso em: 20 dez. 2024.

women that further compound these disparities, which leaves women vulnerable and underserved in ways that men rarely experience (ONU, 2022, p. 16.)⁴.

Daí a importância de pensar o espaço urbano sobre uma perspectiva de gênero. No Brasil, diversas iniciativas feministas destacaram a luta pelo direito à cidade, considerando as especificidades das mulheres e suas demandas. Freitas e Gonçalves (2021) historicizam marcos importantes nessa temática. Relatam que em 2002, na Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, foi produzida a “Plataforma Política Feminista”, que trouxe questões fundamentais como terra e moradia. No ano seguinte, em 2003, o Fórum Nacional da Reforma Urbana lançou a “Plataforma Feminista para a Reforma Urbana”, ampliando a discussão para temas como violência contra as mulheres e transporte público, indo além da visão patrimonialista predominante na legislação. Em 2005, foi desenvolvida a “Agenda Feminista” para a II Conferência Nacional das Cidades, defendendo a incorporação de pautas da “Plataforma Política Feminista” de 2002 e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres nas futuras reformas urbanas. Já em 2011, movimentos sociais do Norte e do Nordeste criaram a “Plataforma das Cidades Periurbanas”, com foco no reconhecimento dessas cidades e na formulação de políticas específicas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Além disso, a cartilha “Mulheres em ação nas cidades periurbanas”, publicada em 2011 pela FASE, abordou de forma sensível as desigualdades enfrentadas por mulheres em regiões periurbanas. A publicação destaca a importância de considerar a diversidade entre as mulheres – incluindo ribeirinhas, indígenas e quilombolas – e propõe políticas que levem em conta as diferentes realidades, ressaltando que o direito à cidade deve contemplar não apenas metrópoles, mas também pequenos municípios e áreas rurais (Freitas; Gonçalves, 2021).

A inclusão das mulheres no planejamento e na gestão das cidades é uma estratégia fundamental para a construção de ambientes urbanos mais justos, equitativos e sustentáveis, conforme explana França (2024, s.p):

A inclusão da mulher, cidadã, profissional e usuária da cidade, traz a possibilidade de um olhar diferenciado sobre as dinâmicas sociais,

⁴ Pesquisas mostram que mulheres de diferentes idades, identidades e expressões de gênero e condições socioeconômicas enfrentam uma série de barreiras e vulnerabilidades específicas nas cidades. Os impactos da discriminação de gênero sobre as mulheres incluem, mas não estão limitados a maiores taxas de pobreza, desemprego, tarefas de assistência não remuneradas, barreiras à educação e experiências de violência e assédio nas ruas. As mulheres também sofrem desproporcionalmente com as consequências das mudanças climáticas e têm participação desigual na tomada de decisões públicas e privadas. Sistemas urbanos falhos colocam limitações nas vidas das mulheres que agravam ainda mais essas disparidades, o que as deixa vulneráveis e mal atendidas de maneira que os homens raramente vivenciam (tradução livre).

econômicas e ambientais, que reflete a diversidade da população e impulsiona soluções mais equitativas, sustentáveis, e mais sensíveis às questões de gênero. O ganho é a transformação das cidades em espaços que atendam as necessidades e demandas variadas de todos seus habitantes.

Pensar uma cidade feminista é o desafio que está colocado, e essa perspectiva deve abranger toda a interseccionalidade que o feminismo contemporâneo compreende, interligando as opressões racistas, homofóbicas, classistas, entre outras.

Em recente estudo publicado, Soares Lima e Freitas (2024) destacam que a produção do espaço urbano não é neutra, mas está enraizada em um sistema de exclusão herdado do colonialismo e reforçado pela colonialidade contemporânea. Essa exclusão é sustentada por marcadores sociais de diferença, como raça e gênero, que perpetuam uma divisão social do trabalho. Ademais, essa dinâmica resulta em uma materialidade concreta, ou seja, uma segregação espacial visível nas cidades que não é apenas econômica, mas também afeta a forma como os indivíduos vivem e percebem os espaços urbanos, a partir de suas experiências corporais. Dessa forma, para os autores, as cidades são descritas como divididas em pelo menos duas realidades: 1. O “lado A”, que é produzido e narrado pelo grupo hegemônico. Esse lado representa a versão dominante da cidade, beneficiada por privilégios, e geralmente corresponde a uma minoria quantitativa que usufrui da segregação; 2. O “lado B”, que é produzido pelos grupos marginalizados e subalternizados. Esses grupos vivenciam e narram a cidade de maneira distinta, moldada pela exclusão e pelas dinâmicas de opressão baseadas em raça e gênero (Soares Lima; Freitas, 2024, p. 224-225).

No mesmo sentido, Linke e Tavares (2024, p. 33) afirmam que “o agravamento das desigualdades socioespaciais, de gênero e raça tem exigido uma revisão teórica e prática profunda no campo do urbanismo”. As autoras criticam a marginalização de grupos sociais e práticas cotidianas pelas abordagens hegemônicas que priorizam valores patriarcais, racistas e tecnocráticos, propondo a substituição desses pressupostos por um urbanismo feminista, que valorize o trabalho reprodutivo e de cuidados, majoritariamente realizado por mulheres, como base para cidades estruturadas pela ética do cuidado (Linke; Tavares, p. 34-35).

Ao abordar a ética do cuidado, importante trazer as reflexões da filósofa ecofeminista Alicia Puleo. A autora discute a ética do cuidado como uma abordagem central para enfrentar os problemas ecológicos, sociais e de gênero de nosso tempo, destacando que essa ética envolve valores e práticas como a empatia, a compaixão e o cuidado atento, que historicamente foram atribuídos às mulheres e desvalorizados em culturas patriarcais e androcêntricas. Para Puleo (2019, p. 59-61), a ética do cuidado é vista como uma alternativa transformadora ao paradigma dominante, que prioriza a exploração e a competição. Ao universalizar o cuidado e integrá-lo à vida cotidiana

e às estruturas sociais, é possível avançar em direção a uma cultura mais equitativa, sustentável e solidária.

É nesse sentido que o ecofeminismo pode contribuir para o debate sobre a cidade, compreendendo as diversas opressões que se configuram nos espaços urbanos e propondo caminhos alternativos. Vivemos em uma época de crises ambientais, de mudanças climáticas, de esgotamento de recursos naturais. Assim, o caminho alternativo que se busca para os centros urbanos tem de estar associado ao debate ambiental. A exploração da natureza e a opressão das mulheres têm muitos pontos em comum. Nesse sentido, Puleo (2010, p. 16) explica que o ecofeminismo “relaciona distintos tipos de opresión: las que existen entre seres humanos (por razón de sexo, de clase, de opción, de raza, de etnia...) y la que los humanos ejercen sobre la naturaleza”⁵.

O ecofeminismo emerge como uma abordagem interdisciplinar que conecta os princípios do feminismo com a justiça ambiental, reconhecendo a relação intrínseca entre a opressão das mulheres e a exploração da natureza. Essa perspectiva oferece ferramentas analíticas e críticas para repensar o planejamento urbano, abordando as desigualdades de gênero e os desafios ambientais de forma integrada e sustentável.

O ecofeminismo, ao unir as lutas feministas e ambientalistas, oferece uma perspectiva única para o planejamento urbano considerando as conexões entre a exploração ambiental e as desigualdades de gênero, uma vez que essa teoria/movimento social “mostra uma preocupação não só com a sobrevivência do planeta, mas com uma sobrevivência digna, democrática e justa para todos que nele habitam” (Duarte, 2016, p. 67). Essa perspectiva promove uma reflexão que vai além da preservação ambiental, buscando criar um mundo em que as relações de poder sejam equilibradas, e os recursos naturais e humanos sejam tratados com respeito e responsabilidade.

Segundo Shiva (1993), a opressão das mulheres e da natureza estão profundamente entrelaçadas, sendo ambas exploradas por sistemas patriarcais e capitalistas. Shiva e Mies (1993, s.p) argumentam que esses sistemas priorizam o lucro e o crescimento econômico, frequentemente à custa da sustentabilidade ambiental e dos direitos das mulheres. Assim, para as autoras, o ecofeminismo é apresentado como alternativa que une a luta por justiça social, igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental, ao tempo que aponta formas de viver e de produzir que respeitem os limites ecológicos e valorizem a interdependência entre seres humanos e natureza. A partir dessa perspectiva, o ecofeminismo emerge como uma abordagem crítica que desafia essas estruturas, propondo uma visão integrada de justiça ambiental e social.

5 Relaciona diferentes tipos de opressão: aquelas que existem entre os seres humanos (por razão de sexo, classe, orientação, raça, etnia...) e aquela que os humanos exercem sobre a natureza (Trad. Livre).

Essa abordagem é particularmente relevante no contexto urbano, em que a desigualdade de acesso a recursos e infraestrutura amplifica as vulnerabilidades tanto das mulheres quanto do meio ambiente. Assim, integrar o ecofeminismo ao planejamento urbano significa reconhecer as contribuições femininas para práticas sustentáveis e a necessidade de se criarem políticas públicas que respeitem tanto o meio ambiente quanto as necessidades das populações mais vulneráveis.

Pode-se afirmar que uma ética ecofeminista aplicada ao urbanismo pode ajudar a questionar as hierarquias tradicionais e propor espaços urbanos mais democráticos e acessíveis. Ao integrar os princípios ecofeministas no planejamento urbano, é possível promover mudanças significativas na forma como os espaços urbanos são concebidos e utilizados. Exemplos incluem projetos que priorizem transporte público eficiente, áreas verdes e infraestrutura acessível, beneficiando não apenas as mulheres, mas também toda a comunidade. O ecofeminismo desafia a lógica tradicional de pensar a cidade, propondo uma abordagem inclusiva e equitativa para o desenho e à gestão dos espaços urbanos.

Além disso, iniciativas urbanas, como hortas comunitárias, energia renovável local e espaços públicos inclusivos, podem ser analisadas sob essa ótica, promovendo um equilíbrio entre as necessidades humanas e a preservação ambiental. Essas práticas reforçam a necessidade de repensar as cidades a partir de uma ética de cuidado e de interdependência.

Dessa forma, a teoria ecofeminista permite uma visão transformadora, sugerindo que o planejamento urbano considere a interseccionalidade das opressões de gênero e ambientais e incorpore valores de justiça, equidade e sustentabilidade.

2. CIDADES SUSTENTÁVEIS, INTELIGENTES E INCLUSIVAS

O termo “cidade inteligente” (*smart city*) foi popularizado no início dos anos 1990, especialmente em estudos acadêmicos e iniciativas ligadas à tecnologia urbana. O termo evoluiu ao longo do tempo, ganhando conotações mais amplas, incluindo aspectos de inclusão social, sustentabilidade e governança participativa.

As cidades inteligentes são concebidas como ecossistemas urbanos que utilizam tecnologias avançadas para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, promover a inclusão social e garantir a sustentabilidade ambiental. Esses espaços propõem-se, ou deveriam propor-se, a resolver os desafios urbanos contemporâneos, como desigualdades sociais, degradação ambiental e ineficiências nos serviços públicos, de forma integrada e inovadora. Assim, as cidades inteligentes não devem apenas focar em avanços tecnológicos, mas também em integrar abordagens éticas e sociais. Projetos de sustentabilidade devem incluir as necessidades das populações mais vulneráveis,

como moradores de áreas periféricas, mulheres e minorias étnicas, garantindo que os benefícios sejam amplamente distribuídos.

O ponto fundamental para uma cidade ser inteligente é trabalhar com Tecnologias Inteligentes (TICs) de Cidades, que agreguem informações, que façam delas um sistema interconectado, um conjunto orgânico e sistêmico. A tecnologia pode garantir resiliência e sustentabilidade, por isso a cidade inteligente precisa interligar diversos fatores, tais como: eficiência energética em construções, transporte integrado e multimodal, manejo de resíduos, projetos de governança, zoneamentos sustentáveis, entre outros, quando a tecnologia é um instrumento ou meio valioso e necessário a ser acrescentado (Rech, 2020, p.106).

A inclusão social é um dos pilares das cidades inteligentes. Iniciativas que utilizam tecnologia para democratizar o acesso aos serviços públicos têm se mostrado fundamentais para reduzir desigualdades, pois garantem (ou deveriam garantir) que os benefícios tecnológicos cheguem a todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, gênero e raça. Iniciativas como transporte público acessível, aplicativos móveis para participação cidadã e redes digitais gratuitas são exemplos de como a tecnologia pode reduzir desigualdades. Estes exemplos já são encontrados em diversas cidades mundo afora.

Além disso, plataformas digitais que promovam uma gestão pública participativa, utilizadas em diversas cidades brasileiras, permitem que os cidadãos colaborem em decisões municipais, promovendo mais representatividade. Essas ferramentas fortalecem a cidadania e ajudam a construir cidades mais inclusivas. A participação é um dos grandes pilares para o alcance da justiça, conforme ensina a filósofa norte-americana Nancy Fraser. Para Fraser (2002), a participação dos cidadãos está diretamente relacionada com o reconhecimento destes. O reconhecimento deve ser compreendido como um elemento essencial nas relações intersubjetivas, pois é a partir dele que se cria a base para a promoção de uma participação igualitária entre os indivíduos. Por essa razão, a autora propõe “o princípio de paridade de participação, segundo o qual a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir entre si como pares” (Fraser, 2002, p. 13).

Parece simples, mas não é. Garantir a paridade não é apenas disponibilizar instrumentos tecnológicos a todos. Fraser (2020) nos traz duas questões importantes que devem estar no radar do planejamento das cidades inteligentes. É necessário assegurar uma distribuição de recursos materiais que permita a independência e a expressão das “vozes” de todos os participantes. Isso implica eliminar formas e níveis de dependência e desigualdade econômica que possam dificultar a igualdade na participação. Ademais,

para garantir a paridade participativa é necessário que os padrões institucionalizados de valor cultural promovam o respeito igualitário por todos os participantes, assegurando-se-lhes as mesmas oportunidades de alcançar reconhecimento e consideração social (Fraser, 2020, p. 13).

No campo ambiental, as cidades inteligentes destacam-se pela adoção de sistemas tecnológicos que otimizam recursos e promovem práticas sustentáveis. Sensores inteligentes são usados para monitorar o consumo de energia e de água, reduzindo desperdícios. A mobilidade urbana sustentável é outra prioridade. O incentivo ao uso de bicicletas, veículos elétricos compartilhados e transporte público eficiente está no centro das políticas de cidades que estão no *ranking* das cidades mais inteligentes do mundo (IMD Smart City Index, 2024)⁶.

A sustentabilidade nas cidades não se limita ao meio ambiente, mas abrange aspectos econômicos, políticos, sociais, de inclusão, de acessibilidade e de mobilidade. Uma cidade sustentável deve ser um espaço que promove qualidade de vida para seus moradores, garantindo que todos possam usufruir dela plenamente, conforme se depreende de estudo publicado pela Câmara dos Deputados, no ano de 2021, intitulado “Cidades inteligentes: Uma abordagem humana e sustentável”:

Planejamento urbano, de mobilidade e transporte, recursos hídricos, saneamento, remoção e gestão de resíduos, geração e transmissão de energia, infraestrutura residencial e industrial, redução no risco de desastres, segurança, acesso à informação e à educação, e comunicação: todos esses são temas relevantes em uma cidade que quer ser sustentável, seja ela inteligente ou não (Câmara dos Deputados, 2021, p. 89).

Nota-se que, apesar de cidades brasileiras terem ocupado posições baixas no *ranking* da IMD Smart City Index 2024 (Brasília: 131º lugar, São Paulo 133º e Rio de Janeiro em 140º lugar, de 143 cidades avaliadas), boas iniciativas são vistas por aqui. Em âmbito nacional, pode-se citar uma iniciativa de grande relevância. Fruto do estudo acima mencionado “Cidades Inteligentes”, realizado entre 2019 e 2020, pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), da Câmara dos Deputados, é o projeto de lei para instituir a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI) (Câmara dos Deputados, 2021).

6 No *ranking* de 2024, as 20 primeiras cidades eleitas como mais avançadas na adoção de tecnologias de Smart Cities (“cidades inteligentes”) pelo instituto em questão são: 1. Zurique, 2. Oslo, 3. Canberra, 4. Genebra, 5. Singapura, 6. Copenhague, 7. Lausanne, 8. Londres, 9. Helsinque, 10. Abu Dhabi, 11. Estocolmo, 12. Dubai, 13. Pequim, 14. Hamburgo, 15. Praga, 16. Taipei, 17. Seul, 18. Amsterdã, 19. Xangai, 20. Hong Kong.

O Projeto de Lei nº 976, de 2021⁷, é composto por 20 artigos que definem conceitos, estabelecem princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos para promover o desenvolvimento de cidades inteligentes no Brasil. Entre suas disposições, destacam-se duas: a criação do Plano de Cidade Inteligente, que deverá ser integrado ao plano-diretor municipal, e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Cidades Inteligentes (FNDICI), voltado ao financiamento de iniciativas nesse campo. O Projeto também estabelece ações para educação digital, sustentabilidade, inclusão social e governança eletrônica, priorizando o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A conexão entre inclusão social e sustentabilidade ambiental é essencial para o sucesso das cidades inteligentes. Sem integrar as populações mais vulneráveis, os benefícios tecnológicos podem exacerbar desigualdades. Notadamente, as políticas urbanas devem incluir estratégias para garantir a equidade no acesso a serviços, como internet gratuita em regiões periféricas, e transporte público de qualidade em áreas remotas.

Nesse sentido, as cidades inteligentes têm o potencial de promover a inclusão de gênero, especialmente quando as necessidades e perspectivas das mulheres são incorporadas ao planejamento urbano e às políticas públicas. Sob a ótica do ecofeminismo, essas cidades podem se tornar espaços que não apenas respeitem a igualdade de gênero, mas também promovam uma relação harmoniosa com o meio ambiente, valorizando práticas de cuidado e de sustentabilidade.

Importante fazer um pequeno parêntese para citar uma novidade legislativa brasileira em vigor, a Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que Institui a Política Nacional de Cuidados, “destinada a garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas as múltiplas desigualdades” (Brasil, 2024). Trata-se de uma importante iniciativa que formaliza o cuidado como um direito social e reconhece sua centralidade para o bem-estar das pessoas, especialmente em relação às crianças, aos idosos, a pessoas com deficiência e àqueles em situação de vulnerabilidade, além de buscar a valorização e a profissionalização do trabalho do cuidado.

As cidades inteligentes emergem como um modelo urbano que busca integrar tecnologia e inovação para resolver problemas sociais, econômicos e ambientais. No

7 O “PL 976/2021 – Ementa Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e dispõe sobre os princípios e diretrizes que a nortearão, os seus objetivos, as ações a serem realizadas, os recursos alocáveis e dá outras providências” – está em tramitação na Câmara dos Deputados, aguardando apreciação da Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2274449&fichaAmigavel=nao> Acesso em: 9 de jan. 2024.

entanto, para que sejam verdadeiramente inclusivas, essas cidades precisam incorporar uma perspectiva de gênero que promova a equidade e garanta que as necessidades e as vozes das mulheres sejam efetivamente consideradas no planejamento e na execução de políticas públicas. Sob a ótica do ecofeminismo, essas cidades podem também atuar como espaços de resistência ao patriarcado e ao capitalismo, ao valorizar práticas de cuidado e de sustentabilidade como bases para o desenvolvimento urbano.

Conforme já abordado no tópico anterior, em muitos contextos, as mulheres enfrentam maiores desafios relacionados à mobilidade urbana, segurança pública e acesso a serviços essenciais. Espaços públicos bem iluminados, transporte público adaptado às necessidades femininas e políticas que priorizem a segurança das mulheres são exemplos fundamentais. Ademais, ferramentas digitais podem amplificar as vozes das mulheres, permitindo que participem ativamente do planejamento urbano. A exclusão digital é um obstáculo significativo, especialmente para mulheres de baixa renda e residentes em áreas periféricas. Programas de educação tecnológica e conectividade gratuita em regiões vulneráveis são estratégias para reduzir essas desigualdades. Nesse sentido,

Para que as cidades sejam acessadas mais democraticamente, é necessário que deixemos de conceber, planejar e executar a infraestrutura e o serviços urbanos a partir de um ponto de vista único ou, ainda, a partir de um discurso tecnicista que prega uma suposta neutralidade ao olhar para a totalidade da população e, dessa forma, nega a multiplicidade de experiências e necessidades de diferentes grupos no cotidiano das cidades. Para que espaço urbano se transforme, é essencial ampliar radicalmente as possibilidades de participação e incorporar outros sujeitos, diferentes pontos de vista e vozes dissonantes no planejamento das cidades. São muitos os desafios experimentados pelas mulheres nos espaços públicos e no acesso aos serviços; não à toa, somos minoria em posições de poder e espaços de tomada de decisão (Correia; Coelho; Salles, 2018).

Conforme já abordado, o ecofeminismo estabelece uma relação direta entre a exploração das mulheres e da natureza, ambas frequentemente tratadas como recursos a serem dominados em sistemas patriarcais e capitalistas (Shiva; Mies, 1993). Assim, na construção de cidades inteligentes, essa perspectiva propõe a valorização do trabalho de cuidado, uma mobilidade sustentável, participação das mulheres e demais grupos excluídos, e, claro, uma relação harmônica com a natureza. Conforme exposto por Rech (2020), as cidades inteligentes investem na inclusão compartilhada e em serviços públicos eficientes, com o objetivo de criar oportunidades para a construção de uma

sociedade ideal, e “a organização desse tipo de cidade passa por um Plano-Diretor Inteligente, como instrumento jurídico de planejamento” (Rech, 2020, p. 114).

É imprescindível que o conceito de cidades inteligentes seja ressignificado à luz do ecofeminismo, reconhecendo que inovação e tecnologia não podem estar dissociadas das dimensões sociais, ambientais e de gênero.

CONCLUSÃO

O presente artigo analisou como o planejamento urbano pode integrar os princípios de sustentabilidade, de inclusão social e de justiça ambiental, especialmente sob a ótica ecofeminista. As cidades, historicamente concebidas sob paradigmas patriarcais e capitalistas, perpetuam desigualdades de gênero, de raça e de classe, refletidas na organização física e simbólica dos espaços urbanos. Diante disso, torna-se imprescindível repensar as práticas urbanísticas para torná-las mais equitativas e inclusivas.

Sob a perspectiva do ecofeminismo, este trabalho destacou a relação intrínseca entre a exploração da natureza e a opressão das mulheres, ambas estruturadas por sistemas de poder excludentes. Ao propor uma ética do cuidado e a integração de valores feministas, o ecofeminismo oferece uma abordagem transformadora, que não apenas enfrenta desafios ambientais, mas também promove justiça social e equidade de gênero.

Além disso, o conceito de cidades inteligentes foi analisado como uma ferramenta potencial para enfrentar os desafios urbanos contemporâneos. No entanto, a implementação dessas tecnologias deve ir além do viés tecnocrático, considerando as necessidades de populações vulneráveis e integrando princípios de inclusão e de participação cidadã. A conexão entre inclusão social e sustentabilidade ambiental é essencial para garantir que os benefícios tecnológicos sejam amplamente distribuídos e que todos os habitantes possam usufruir de qualidade de vida nos centros urbanos.

Conclui-se que a construção de cidades verdadeiramente sustentáveis, inteligentes e inclusivas requer um planejamento urbano que reconheça a interseccionalidade das opressões, promova a equidade e valorize a interdependência entre seres humanos e natureza. Um urbanismo fundamentado nos princípios ecofeministas tem o potencial de transformar os espaços urbanos em locais mais democráticos, acessíveis e resilientes, capazes de atender às demandas das gerações presentes e futuras.

Por fim, é essencial que o desenvolvimento das cidades inteligentes esteja alinhado a uma visão ética, que valorize o bem-estar coletivo, a sustentabilidade e a inclusão. A construção de cidades verdadeiramente inteligentes requer um esforço conjunto entre governos, iniciativa privada e sociedade civil.

Para que as cidades inteligentes sejam verdadeiramente inclusivas, é necessário adotar uma abordagem de gênero e ecofeminista que valorize práticas de cuidado, de sustentabilidade e a participação paritária. Esse modelo requer um compromisso ético com a equidade e a justiça social, integrando mulheres e suas perspectivas como agentes fundamentais no planejamento e na execução de políticas públicas. Somente assim será possível construir cidades que não apenas atendam às demandas tecnológicas, mas que também respeitem e promovam a dignidade humana e a sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024.** Institui a Política Nacional de Cuidados e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15069-23-dezembro-2024-796797-publicacaooriginal-173901-pl.html>. Acesso em: 9 jan. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável [recurso eletrônico]. Relator: Francisco Jr. (coordenador) [et al.]; equipe técnica: Leandro Alves Carneiro [et al.]. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. (Série estudos estratégicos; n. 12). Versão e-book. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/cidades_inteligentes.pdf. Acesso em: 7 jan. 2025.

CORREIA, Alice; COELHO, Carolina; SALLES, Lívia. O direito à cidade nas perspectivas de gênero e raça. **Observatório das Metrópoles**, 11 out. 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/o-direito-cidade-nas-perspectivas-de-genero-e-raca/>. Acesso em: 8 jan. 2025.

DI CIOMMO, Regina Célia. “Relações de gênero, meio ambiente e a teoria da complexidade”. **Revista Estudos Feministas**, v. 11, n. 2, p. 423-443, jul./dez. 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/m6Z8D5rG3sk5BYbpJhsFVxj/> Acesso em: 21 dez. 2024.

DUARTE, Raquel Cristina Pereira. **O ecofeminismo e a luta pela igualdade de gênero: uma análise à luz da teoria bidimensional de justiça.** 2015. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direito)— Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/11133/Dissertacao%20Raquel%20Cristina%20Pereira%20Duarte.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 dez. 2024.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. A mulher e o direito à cidade: desafios e perspectivas. **Observatório das Metrópoles**, [s.l.], 14 mar. 2024. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/o-direito-cidade-nas-perspectivas-de-genero-e-raca/>.

observatoriodasmetrolopes.net.br/a-mulher-e-o-direito-a-cidade-desafios-e-perspectivas/. Acesso em: 6 jan. 2025.

FRASER, Nancy. **A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação**. Trad. De Tereza Tavares. **Revista Crítica de Ciências Sociais (online)**, n. 63, p. 07-20, 2002. Disponível em < <https://journals.openedition.org/rccs/1250> > Acesso em: 8 jan. 2025.

FREITAS, Lídia dos Santos Ferreira; GONÇALVES, Elieane. **Corpos urbanos: direito à cidade como plataforma feminista***. **Cadernos Pagu**, n. 62, p. e216210, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cpa/a/tMmD83gYPTXFNdjM4hzHkQH/> Acesso em: 6 jan. 2025.

IMD, International Institute for Management Development. **IMD Smart City Index 2024 - Observatório da Cidade Inteligente**. Lausanne; 2024. Disponível em <https://www.imd.org/smart-city-observatory/home/> Acesso em: 8 jan. 2025.

LINKE, Clarisse Cunha; TAVARES, Rossana Brandão. **Cidade do cuidado: De um urbanismo hegemônico para um urbanismo feminista, situado e transformador**. **Thésis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 33-49, ago 2024. Disponível em <https://thesis.anparq.org.br/revista-thesis/article/view/490/398> Acesso em: 7 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Cidades precisam funcionar para mulheres, alerta relatório do PNUD**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/204966-cidades-precisam-funcionar-para-mulheres-alerta-relat%C3%B3rio-do-pnud>. Acesso em: 18 dez. 2024.

PULEO, Alicia H. **Mujeres por un mundo sostenible. Dossiers Feministes**. Cátedra de Estudios de Género de La Universidad de Valladolid – ES, n. 14, p. 09-19, 2010. p. 15. Disponível em: < <http://www.raco.cat/index.php/DossiersFeministes/article/view/229286> > Acesso em: 7 jan. 2025.

PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo: una alternativa a la globalización androantropocéntrica**. In: ROSENDO, D.; OLIVEIRA, F. A. G.; CARVALHO, P.; KUHNEN, T. A. (Org.). **Ecofeminismos: fundamentos teóricos e práxis interseccionais**. Rio de Janeiro: Ape'Ku, 2019. p. 43-62.

RECH, Adir Ubaldo. **Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligentes**. Caxias do Sul: EducS, 2020.

ROSENDO, Daniela. **Ética sensível ao cuidado: alcance e limites da filosofia ecofeminista de Warren**. 2012. 155 p. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://>

repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103388/314919.pdf?sequence=1.
Acesso em: 26 dez. 2024.

SHIVA, Vandana; MIES, Maria. **Ecofeminismo**. Lisboa: Piaget, 1993.

SILIPRANDI, Emma. "Ecofeminismo: contribuições e limites para a abordagem de políticas ambientais". **Agroecologia e desenvolvimento sustentável**, v.1, n. 1, p. 61-70, jan./mar. 2000. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4422099/mod_folder/content/0/ecofeminismo%20.pdf Acesso em: 21 dez. 2024.

SOARES LIMA; Carolina Maria; FREITAS, Daniel Medeiros de. Utopias artísticas e feministas: uma cidade para as mulheres a partir da arte urbana em Belo Horizonte. **Thésis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 217-234, ago 2024. Disponível em <https://thesis.anparq.org.br/revista-thesis/article/view/483/410> Acesso em: 7 jan.2025.

VANIN, Fábio Scopel. DIREITO URBANÍSTICO, DIREITO À CIDADE E POLÍTICA URBANA: NOVAS PERSPECTIVAS: NEW PERSPECTIVES. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 13, n. 1, 2023. DOI: 10.18226/22370021.v13.n1.21. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11426>. Acesso em: 9 jan. 2025.

Recebido em: 19/06/25

Aprovado em: 25/08/25

CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E SOCIEDADE BRASILEIRA: ANÁLISE CRÍTICA E JURISPRUDENCIAL A PARTIR DE SHOSHANA ZUBOFF

*SURVEILLANCE CAPITALISM AND BRAZILIAN SOCIETY: A CRITICAL AND
JURISPRUDENTIAL ANALYSIS BASED ON SHOSHANA ZUBOFF*

Anderson Filipini Ribeiro¹

Filipe Mello Sampaio Cunha²

Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya³

RESUMO

Este artigo analisa criticamente a teoria do capitalismo de vigilância desenvolvida por Shoshana Zuboff, articulando-a com a realidade brasileira contemporânea. O problema central investigado reside na forma como a extração massiva de dados pessoais, impulsionada por grandes corporações tecnológicas, afeta direitos fundamentais no Brasil, aprofundando desigualdades sociais e comprometendo a soberania informacional do país. O objetivo principal é examinar como o capitalismo de vigilância se manifesta no contexto brasileiro, especialmente em relação à desigualdade digital, à utilização de tecnologias de reconhecimento facial pelo Estado, à gestão de dados

1 Mestrando em Direito, pelas Faculdades Londrina. Bacharel em Direito e Teologia. Pós-Graduado em Direito Penal, Direito Militar, Administração e Segurança Pública, e em Direito Civil e Processual Civil. Habilitações linguísticas, nível B1, nos idiomas: Espanhol (DELE), Francês (DELF) e Italiano (CILS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0703783803020290>. E-mail: direito.andersonfilipini@gmail.com <https://orcid.org/0009-0008-5145-2476>

2 Mestrando em Direito, pelas Faculdades Londrina. Bacharel em Direito e Ciências Políticas. Pós-Graduado em Gestão Pública, Gestão de Processos BPM-CBOK, bem como Gestão das Águas e Sustentabilidade dos Recursos Hídricos no Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4680398321828617>. E-mail: filipemgm@gmail.com

3 Graduada em Direito, pela Universidade Estadual de Londrina, 2005-2009. Especialista em Direito Internacional e Econômico, 2010-2011; e em Filosofia Jurídica, 2020-2021, ambas pela Universidade Estadual de Londrina. Mestra em Direito Negocial, pela Universidade Estadual de Londrina, 2012-2014. Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, pela Universidade Federal Fluminense, 2015-2018. Advogada inscrita na OAB/PR 59.792. Docente do curso de graduação em Direito da Escola de Direito das Faculdades Londrina (EDFL) e do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias, pela mesma IES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9731930696524695>. E-mail: naty.alfaya@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-0312-3677>

sensíveis em políticas públicas e aos desafios jurídicos para a proteção da privacidade. A metodologia adotada é de natureza teórico-conceitual e exploratória, com revisão bibliográfica das principais obras sobre o tema – destacando-se Zuboff (2019) – e análise de jurisprudência brasileira, especialmente decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal (ADI 6.387 e ADI 5.527) e do Superior Tribunal de Justiça sobre proteção de dados. Nas considerações finais, conclui-se que o Brasil enfrenta desafios específicos na contenção das práticas do capitalismo de vigilância, devido à combinação de desigualdades estruturais, dependência tecnológica e fragilidades institucionais. Contudo, também se observa a emergência de resistências importantes, tanto no campo regulatório – com a promulgação da LGPD e a atuação da ANPD – quanto na atuação do Judiciário e da sociedade civil. O artigo aponta a necessidade de fortalecer políticas públicas, regulamentações e movimentos sociais para garantir a proteção de direitos fundamentais na era digital.

PALAVRAS-CHAVE: Capitalismo de Vigilância. Proteção de Dados. Brasil. Jurisprudência. Shoshana Zuboff.

ABSTRACT

This article critically analyzes the theory of surveillance capitalism developed by Shoshana Zuboff, articulating it with the contemporary Brazilian reality. The central problem investigated lies in how the massive extraction of personal data, driven by large technological corporations, affects fundamental rights in Brazil, deepening social inequalities and compromising the informational sovereignty of the country. The main objective is to examine how surveillance capitalism manifests in the Brazilian context, especially in relation to digital inequality, the use of facial recognition technologies by the state, the management of sensitive data in public policies, and the legal challenges for the protection of privacy. The adopted methodology is of a theoretical-conceptual and exploratory nature, with a literature review of the main works on the subject – highlighting Zuboff (2019) – and analysis of Brazilian jurisprudence, especially paradigm decisions from the Supreme Federal Court (ADI 6.387 and ADI 5527) and the Superior Court of Justice regarding data protection. In the final considerations, it is concluded that Brazil faces specific challenges in containing the practices of surveillance capitalism, due to the combination of structural inequalities, technological dependency, and institutional weaknesses. However, there is also an observation of the emergence of significant resistances, both in the regulatory field – with the enactment of the LGPD and the actions of the ANPD – and in the Judiciary's and civil society's actions. The article highlights the need to strengthen public policies, regulations, and social movements to ensure the protection of fundamental rights in the digital age.

KEYWORDS: Surveillance Capitalism. Data Protection. Brazil. Jurisprudence. Shoshana Zuboff.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as transformações impulsionadas pela digitalização têm alterado profundamente a estrutura das sociedades contemporâneas, redefinindo os modos de produção, circulação e consumo de informações. Esse novo cenário é caracterizado por uma intensificação das práticas de coleta, armazenamento e análise de dados pessoais, que passam a desempenhar um papel central nas dinâmicas econômicas e sociais. Shoshana Zuboff (2019), em sua obra seminal “A Era do Capitalismo de Vigilância”, identifica nesse processo a emergência de uma nova lógica econômica, que ela denomina de capitalismo de vigilância: um regime que se apropria unilateralmente da experiência humana, convertendo-a em dados comportamentais para fins de previsão, modulação e lucro.

Segundo a autora, esse modelo não apenas explora a informação como recurso estratégico, mas também inaugura uma nova arquitetura de poder, sustentada pela vigilância pervasiva e pela automação algorítmica (Zuboff, 2019). Trata-se de uma transformação qualitativa em relação ao capitalismo industrial, que se pautava na exploração do trabalho e dos recursos naturais, enquanto o capitalismo de vigilância se baseia na extração das subjetividades e das interações cotidianas, transformadas em matéria-prima informacional.

Esse fenômeno adquire contornos especialmente relevantes quando analisado sob a perspectiva do Sul Global, e, em particular, no contexto brasileiro. De acordo com o Relatório TIC Domicílios (2023), aproximadamente 84% dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet, o que representa um avanço expressivo em relação à década anterior. Contudo, a qualidade e a intensidade desse acesso revelam profundas assimetrias regionais e socioeconômicas: enquanto nas áreas urbanas a penetração da internet é de 90%, nas zonas rurais não ultrapassa 60%. Além disso, mais de 17 milhões de brasileiros ainda permanecem completamente desconectados, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

Essa desigualdade digital tem efeitos diretos na forma como o capitalismo de vigilância se instala e opera no país, pois a extração de dados não é homogênea, mas fortemente condicionada por fatores como renda, escolaridade, raça e localização geográfica. Conforme alerta Canclini (2005), as dinâmicas globais de consumo e comunicação tendem a reproduzir e aprofundar as desigualdades estruturais já existentes, um fenômeno que se manifesta claramente na sociedade brasileira.

A atuação das grandes corporações de tecnologia – as chamadas big techs, como Google, Meta (Facebook, Instagram e WhatsApp), Amazon e TikTok – é central nesse

processo. Essas plataformas, amplamente utilizadas no Brasil, operam com modelos de negócio baseados na monetização de dados comportamentais, empregando complexos sistemas de inteligência artificial para analisar e prever padrões de consumo e comportamento social. No país, o WhatsApp é utilizado por cerca de 98% dos usuários de internet (Datafolha, 2023), consolidando-se não apenas como principal meio de comunicação, mas também como canal privilegiado para a disseminação de desinformação e manipulação política, fenômeno amplamente observado nas eleições de 2018 e 2022.

O problema que motiva esta pesquisa reside na necessidade de compreender como esse modelo econômico – estruturado na extração massiva de dados – afeta os direitos fundamentais no Brasil, especialmente a privacidade, a proteção de dados pessoais, a liberdade individual e a autodeterminação informacional. A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 5º, inciso X, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada e da honra, mas a rápida evolução tecnológica criou novas fronteiras e desafios para a efetivação desses direitos (Brasil, 1988).

Em resposta a esses desafios, o Brasil aprovou a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Lei nº 13.709, de 2018 –, que estabeleceu princípios e regras para o tratamento de dados pessoais, inspirando-se no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia. Mais recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 115, de 2022, a proteção de dados pessoais foi formalmente alçada à categoria de direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, consagrando uma diretriz constitucional que orienta a atuação dos poderes públicos e das empresas privadas (Brasil, 2018).

Entretanto, como apontam especialistas (Its Rio, 2022; Dados.org, 2023), subsistem importantes lacunas regulatórias e institucionais que fragilizam a eficácia dessas normas, especialmente diante da capacidade de atuação das big techs e da crescente utilização de tecnologias de vigilância pelo Estado, como os sistemas de reconhecimento facial implantados em diversas cidades brasileiras, frequentemente sem adequada fundamentação legal ou controle social.

Nesse sentido, destaca-se o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.387, na qual se afirmou, de forma categórica, que “o direito à proteção de dados pessoais possui estatura constitucional, sendo condição para o pleno exercício da cidadania” (Brasil, STF, ADI 6.387, Rel. Min. Rosa Weber, 2020). Esta decisão representou um marco na construção da jurisprudência brasileira sobre o tema, reafirmando a centralidade da proteção de dados no sistema de direitos fundamentais.

O objetivo geral deste artigo é analisar criticamente o fenômeno do capitalismo de vigilância a partir da obra de Shoshana Zuboff, articulando-a com a realidade brasileira e refletindo sobre as implicações jurídicas, políticas e sociais desse modelo. Como

objetivos específicos, buscam-se: (i) apresentar os fundamentos teóricos do capitalismo de vigilância; (ii) identificar as tecnologias e arquiteturas que o sustentam; (iii) analisar sua concretização na realidade brasileira, a partir de casos emblemáticos e dados empíricos; (iv) avaliar as respostas institucionais, especialmente as jurídicas, como a LGPD e a atuação do Judiciário; e (v) discutir alternativas de resistência e caminhos para uma governança democrática da tecnologia.

A metodologia adotada é de caráter teórico-conceitual e exploratório, fundamentada na revisão bibliográfica das principais obras e artigos acadêmicos sobre capitalismo de vigilância, proteção de dados, direitos digitais e soberania informacional. Complementarmente, realiza-se uma análise jurisprudencial, com foco em decisões relevantes proferidas pelos tribunais superiores brasileiros, que elucidam como o Direito nacional tem buscado regular e limitar as práticas associadas à vigilância digital, bem como proteger os direitos fundamentais dos cidadãos.

A escolha pelo recorte brasileiro justifica-se pela necessidade de compreender como o capitalismo de vigilância se manifesta em contextos periféricos e desiguais, que apresentam características específicas quanto ao acesso, ao uso e à regulação das tecnologias digitais. Como maior país da América Latina, com uma população superior a 215 milhões de habitantes e com um dos mercados digitais mais dinâmicos do mundo, o Brasil constitui um laboratório privilegiado para o estudo dessas novas formas de poder e dominação, bem como das possibilidades de resistência e de construção de alternativas democráticas (IBGE, 2022; CETIC.br, 2023).

Desse modo, este artigo pretende contribuir para o aprofundamento da reflexão acadêmica sobre as transformações provocadas pelo capitalismo de vigilância, fornecendo subsídios para o debate público e para a formulação de políticas públicas que assegurem a proteção dos direitos fundamentais, a soberania informacional e a promoção de uma sociedade digital mais justa, inclusiva e democrática.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA

Zuboff (2019) define o capitalismo de vigilância como “uma nova ordem econômica que reivindica unilateralmente a experiência humana como matéria-prima gratuita para práticas comerciais ocultas de extração, previsão e venda” (Zuboff, 2019, p. 14). Trata-se de um regime que não apenas coleta dados, mas também transforma a experiência humana em uma fonte de lucro, subordinando o comportamento individual a processos automatizados de modulação e de controle.

O capitalismo de vigilância não é uma simples extensão do capitalismo informacional descrito por Castells (2013), mas uma transformação qualitativa do modo de produção, assentada na captura contínua e massiva de dados comportamentais. Sua

emergência ocorre no seio das grandes empresas de tecnologia, sobretudo Google e Facebook, que inauguram práticas de extração de dados sem precedentes.

Zuboff (2019) introduz o conceito de “dados comportamentais excedentes” para descrever os insumos informacionais que excedem os necessários para melhorar os serviços e são utilizados para gerar novos produtos de previsão comportamental. Esses excedentes alimentam sistemas de inteligência artificial que criam perfis, previsões e, eventualmente, intervenções no comportamento humano.

Essa lógica inaugura um novo ciclo de acumulação de capital, distinto do modelo industrial, baseado na extração de recursos naturais e na exploração do trabalho. Agora, o capital se apropria da subjetividade e das interações humanas, convertendo-as em commodities digitais (Zuboff, 2019).

Zuboff distingue o capitalismo de vigilância de outras formas históricas de poder, ao cunhar os conceitos de “instrumentarianismo” e “Big Other”. O instrumentarianismo refere-se à aplicação de instrumentos tecnológicos para a modulação do comportamento, sem necessidade de coerção física direta, mas por meio de arquiteturas digitais persuasivas e imperceptíveis (Zuboff, 2019).

O “Big Other” representa uma nova instância de poder, distinta do “Big Brother” orwelliano, pois atua silenciosamente, coletando e processando dados em tempo real para prever e orientar comportamentos (Zuboff, 2019). Trata-se de uma reconfiguração das relações de poder, em que o controle não se dá pela vigilância ostensiva, mas pela antecipação e pelo condicionamento invisível das ações humanas.

Embora existam paralelos com o panoptismo foucaultiano, o capitalismo de vigilância se distingue pela ausência de uma centralidade disciplinar explícita. Deleuze (1992) já antecipava essa transição ao propor o conceito de “sociedades de controle”, no qual o poder opera por modulações contínuas, superando as instituições disciplinares clássicas.

Enquanto o capitalismo industrial visava disciplinar corpos para a produção, o capitalismo de vigilância busca capturar a mente e o comportamento para a predição e à modulação, inaugurando uma nova configuração do poder social (Zuboff, 2019).

A ARQUITETURA TÉCNICA E SOCIAL DA VIGILÂNCIA

A materialização do capitalismo de vigilância depende de um complexo ecossistema tecnológico, que inclui cookies, rastreadores, sensores de Internet das Coisas (IoT), inteligência artificial e sistemas de reconhecimento facial. Essas tecnologias permitem a coleta massiva e contínua de dados, transformando dispositivos cotidianos em instrumentos de vigilância ubíqua (Zuboff, 2019).

No Brasil, o uso de sistemas de reconhecimento facial em espaços públicos tem crescido, especialmente em programas de segurança pública, como no metrô de São Paulo e em sistemas de videomonitoramento em diversas capitais (Dados.org, 2023).

As plataformas digitais, como Google, Facebook, Instagram e TikTok, são elementos centrais na arquitetura da vigilância, funcionando como intermediárias inevitáveis na vida cotidiana. A ubiquidade dos dispositivos móveis amplia essa dinâmica, possibilitando a coleta de dados sobre localização, hábitos e preferências em tempo real (Castells, 2013).

Essas arquiteturas são desenhadas para promover a permanência e o engajamento dos usuários, maximizando a produção de dados comportamentais excedentes, conforme aponta Zuboff (2019).

O design persuasivo, ou “captology”, explora vieses cognitivos para induzir comportamentos desejados, promovendo a maximização do tempo de engajamento e a coleta contínua de dados (Zuboff, 2019). Assim, consolida-se a chamada “economia da atenção”, em que o tempo e a concentração do usuário são mercadorias disputadas entre as plataformas (Han, 2018).

No Brasil, o impacto dessa dinâmica é visível na popularização de aplicativos como WhatsApp e TikTok, cuja arquitetura algorítmica orienta o comportamento dos usuários e estrutura práticas sociais cotidianas (Zuboff, 2019; Datafolha, 2023).

O CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA NA REALIDADE BRASILEIRA

Embora o Brasil possua mais de 150 milhões de usuários de internet, o acesso é profundamente desigual, refletindo as clivagens sociais e econômicas do país (Cetic.br, 2023). Essa desigualdade cria uma divisão digital que não apenas exclui milhões do acesso à informação, mas também concentra os efeitos mais nocivos do capitalismo de vigilância nas populações vulneráveis, sujeitas a práticas predatórias de coleta de dados.

Embora a penetração da internet tenha aumentado no Brasil, o país ainda convive com um “fosso digital” significativo, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Segundo o Cetic.br (2023), cerca de 20% da população não possui acesso regular à internet, o que compromete o exercício pleno da cidadania digital e evidencia que as formas de vigilância e de coleta de dados atingem desigualmente os grupos sociais.

Esse contexto é agravado pela prática conhecida como “zero rating”, em que operadoras oferecem acesso gratuito a determinadas plataformas, como Facebook e WhatsApp, em detrimento do acesso pleno à internet. Isso cria uma internet “empacotada” que limita a diversidade informacional e reforça a dependência das plataformas, principal vetor do capitalismo de vigilância (Zuboff, 2019).

A onipresença de plataformas digitais no Brasil cria um cenário em que o cotidiano da maioria dos cidadãos é mediado por tecnologias de vigilância. Pesquisa do Datafolha (2023) aponta que mais de 95% dos brasileiros que utilizam internet são usuários ativos de WhatsApp, enquanto o Instagram se consolidou como fonte primária de informação para 45% da população.

Esse protagonismo digital, muitas vezes não regulado, expõe milhões de brasileiros a mecanismos opacos de coleta de dados e manipulação comportamental, conforme analisa Zuboff (2019), ampliando o risco de controle social silencioso e efetivo.

As plataformas digitais desempenham um papel central na organização da vida social e econômica no Brasil, desde o comércio eletrônico até as relações interpessoais. O WhatsApp, por exemplo, é a principal ferramenta de comunicação no país, sendo também um vetor fundamental na disseminação de desinformação e na instrumentalização política das redes (Tarrow, 2021).

Essa centralidade reforça a dependência das plataformas e a exposição da população brasileira às dinâmicas do capitalismo de vigilância.

O uso de tecnologias de vigilância pelo Estado brasileiro merece destaque. Diversos programas de segurança pública implementaram sistemas de reconhecimento facial, muitas vezes sem o devido debate público e sem garantias robustas de proteção de dados (Dados.org, 2022).

Outro exemplo é o CadÚnico, banco de dados que reúne informações sensíveis de milhões de brasileiros para a implementação de políticas sociais (Brasil, MDS, 2023). Embora fundamental para a política pública, sua centralização e digitalização suscitam preocupações sobre segurança, privacidade e uso indevido de dados (Dados.org, 2023).

Na saúde, a pandemia de Covid-19 acelerou a digitalização de serviços e a criação de aplicativos como o Conecte SUS, expondo a população a novos riscos relacionados à vigilância sanitária e à segurança da informação (Brasil, 2021).

O uso de reconhecimento facial para fins de segurança pública tem se expandido no Brasil, com casos polêmicos. Destaca-se a atuação do Tribunal de Justiça da Bahia, que, no Processo nº 0005649-90.2020.8.05.0001, confirmou a legalidade do uso de câmeras inteligentes pela Polícia Militar, defendendo o interesse público na segurança. Contudo, organizações de direitos humanos criticam a medida, apontando risco de discriminação e erro, principalmente contra a população negra (Brasil, 2020).

Já no âmbito da saúde pública, o Conecte SUS, sistema que armazena dados sensíveis dos cidadãos, foi alvo de debate judicial quando sofreu ataque hacker em 2021. Embora o STF não tenha julgado diretamente o caso, a Recomendação nº 73 do Conselho Nacional de Justiça, de 2020, já orientava órgãos do Judiciário a priorizarem

medidas de proteção de dados no tratamento de informações pessoais durante a pandemia (CNJ, 2020).

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) concentra dados de mais de 80 milhões de brasileiros, e sua governança suscita preocupações sobre consentimento e segurança. Em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.387, o STF discutiu aspectos da Medida Provisória nº 954, de 2020, que determinava o compartilhamento compulsório de dados por empresas de telecomunicação com o IBGE. O Supremo, em decisão histórica, considerou a medida inconstitucional, afirmando que “o direito à proteção de dados pessoais possui estatura constitucional” (Brasil, STF, ADI 6.387, Rel. Min. Rosa Weber, 2020).

Essa decisão fixou um marco relevante ao reconhecer, de forma expressa, a proteção de dados pessoais como direito fundamental, alinhando o Brasil às tendências internacionais.

As populações mais vulneráveis são também as mais afetadas pelo capitalismo de vigilância no Brasil. A utilização de sistemas automatizados para definir acesso a benefícios, serviços ou para fins de segurança pública pode reproduzir e aprofundar discriminações estruturais, um fenômeno conhecido como “racismo algorítmico” (Noble, 2018).

A LGPD E OS LIMITES DA REGULAÇÃO BRASILEIRA

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), sancionada em 2018, representa um avanço significativo na proteção de dados no Brasil. Inspirada no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) europeu, a LGPD estabelece princípios, direitos e deveres relacionados ao tratamento de dados pessoais (Brasil, 2018).

A LGPD (Lei nº 13.709, de 2018) foi aprovada após amplo debate, com inspiração direta no GDPR europeu, e entrou plenamente em vigor em setembro de 2020. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, inseriu expressamente a proteção de dados pessoais no rol de direitos fundamentais previstos na Constituição, conferindo ainda mais solidez ao arcabouço protetivo brasileiro (Brasil, 2018).

Apesar dos avanços, a LGPD possui lacunas importantes, sobretudo no que tange à sua efetiva aplicação e fiscalização. A ausência de mecanismos técnicos e institucionais robustos limita sua capacidade de conter as práticas mais lesivas do capitalismo de vigilância (Its Rio, 2022).

Além disso, a LGPD permite exceções amplas para o tratamento de dados pelo Estado, especialmente em áreas como segurança pública, sem garantias suficientes de accountability (Doneda, 2020).

Apesar da constitucionalização, subsistem lacunas normativas. A LGPD prevê exceções significativas, sobretudo para o tratamento de dados pelo Poder Público, que podem ser utilizados para fins de segurança pública, defesa nacional e segurança do Estado, sem sujeição integral às mesmas restrições aplicáveis ao setor privado (art. 4º, III, da LGPD). Tal brecha pode legitimar práticas abusivas de vigilância estatal. Além disso, a figura do consentimento, embora central na LGPD, frequentemente é obtida de forma viciada, por meio de contratos de adesão ou de interfaces confusas, o que viola o princípio da autodeterminação informacional (Its Rio, 2022).

Em comparação com o GDPR, a LGPD apresenta fragilidades em termos de enforcement e proteção de dados sensíveis. Enquanto a União Europeia dispõe de uma tradição consolidada de proteção à privacidade, o Brasil ainda carece de cultura institucional e social nesse campo (Canclini, 2005).

O GDPR europeu consagra uma lógica mais protetiva, destacando, por exemplo, o direito à portabilidade dos dados e ao esquecimento, ambos ainda de implementação incerta no Brasil. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já sinalizou abertura para a aplicação do direito ao esquecimento em certas hipóteses, como na REsp 1.335.153/RJ, mas o Supremo Tribunal Federal (STF), no Tema 786, decidiu que o direito ao esquecimento não é compatível com a Constituição brasileira, o que limita a aplicação dessa garantia no país (Brasil, 2021a; Brasil, 2021b; União Europeia, 2016).

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) é o órgão responsável por fiscalizar a aplicação da LGPD. Embora sua criação tenha representado um avanço, sua capacidade operacional e autonomia ainda são limitadas, o que compromete a efetividade da regulação (Its Rio, 2022).

Os tribunais brasileiros, por sua vez, começam a se posicionar sobre questões relativas à proteção de dados, mas a jurisprudência ainda é incipiente (Silva, 2022).

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) iniciou sua atuação em 2021, com a publicação de importantes normas orientadoras, como o Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado (ANPD, 2021).

Na seara judicial, destaca-se decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que aplicou pela primeira vez sanções com base na LGPD, condenando uma empresa ao pagamento de indenização por vazamento de dados (TJSP, Apelação Cível nº 1006569-13.2021.8.26.0100). A decisão enfatizou a necessidade de proteção efetiva dos dados pessoais como expressão do direito à personalidade (TJSP, 2022).

IMPACTOS SOCIOPOLÍTICOS NO BRASIL

O capitalismo de vigilância impõe desafios profundos à privacidade e à liberdade individual no Brasil. A coleta massiva e opaca de dados pessoais, muitas vezes sem consentimento livre e informado, compromete a autonomia dos sujeitos e a autode-terminação informacional (Zuboff, 2019). No contexto brasileiro, em que a educação digital é precária e há déficit de conscientização sobre direitos relacionados à privacidade, essa situação é ainda mais grave.

A vigilância ubíqua cria um ambiente em que as escolhas individuais são moldadas de forma imperceptível por sistemas algorítmicos que definem o que é visto, consumido e, muitas vezes, decidido, configurando o que Zuboff chama de “modulação comportamental” (Zuboff, 2019).

O reconhecimento da proteção de dados como direito fundamental pelo STF, na ADI 6.387, criou jurisprudência que fortalece o campo de proteção da privacidade e da autonomia no país (Brasil, 2020). Contudo, o desafio permanece: como operacionalizar essa proteção ante a dinâmica avassaladora das plataformas digitais?

A manipulação comportamental alcança contornos especialmente preocupantes no campo político. A atuação de empresas de marketing digital, a propagação de fake news e o uso de microtargeting eleitoral nas eleições brasileiras revelam o poder das plataformas de moldar a opinião pública e influenciar processos democráticos (Tarrow, 2021).

O caso paradigmático é o das eleições presidenciais de 2018, quando o WhatsApp foi amplamente utilizado para disseminar desinformação de maneira automatizada e massiva, impactando diretamente o debate público e o resultado eleitoral (Dados.org, 2022).

As “bolhas informacionais” criadas pelos algoritmos, que personalizam e filtram conteúdos conforme interesses predefinidos, reforçam a polarização política e corroem a esfera pública deliberativa (Sunstein, 2018).

Além do caso das eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem se posicionado firmemente sobre o combate à desinformação. A Resolução nº 23.610 do TSE, de 2019, introduziu medidas para regular a propaganda eleitoral na internet (Brasil, 2019).

O TSE também criou, em parceria com plataformas, o Programa de Enfrentamento à Desinformação, reconhecendo a necessidade de regular a atuação das big techs no processo eleitoral, como forma de mitigar os efeitos deletérios do capitalismo de vigilância na democracia brasileira.

O capitalismo de vigilância no Brasil opera sobre uma sociedade profundamente marcada por desigualdades raciais e socioeconômicas. A aplicação de sistemas automatizados na segurança pública, como o reconhecimento facial, tem revelado vieses

discriminatórios que reforçam práticas de controle sobre populações historicamente marginalizadas, como jovens negros e periféricos (Noble, 2018).

Pesquisas indicam que sistemas de reconhecimento facial apresentam taxas de erro significativamente mais altas em pessoas negras, ampliando o risco de prisões injustas e violações de direitos (Dados.org, 2022). Assim, a tecnologia não apenas reproduz, mas potencializa estruturas de opressão preexistentes.

A ascensão do capitalismo de vigilância reconfigura a esfera pública brasileira, deslocando o espaço do debate político para ambientes privados controlados por corporações estrangeiras (Castells, 2013). O tradicional espaço público, caracterizado pela pluralidade e pela possibilidade de deliberação democrática, dá lugar a ambientes mediados por algoritmos cujo objetivo principal é a maximização do lucro por meio do engajamento contínuo (Zuboff, 2019).

Essa transformação compromete o ideal habermasiano de esfera pública racional e inclusiva, favorecendo a segmentação e a radicalização das opiniões (Habermas, 1984).

COLONIALISMO DIGITAL E SOBERANIA INFORMACIONAL

Zuboff (2019) descreve a apropriação unilateral de dados pessoais pelas grandes corporações de tecnologia como uma forma de “colonialismo digital”. Trata-se de um processo pelo qual os dados gerados por indivíduos e instituições em países periféricos são extraídos, processados e monetizados por empresas sediadas em países centrais, sem que os produtores originais participem dos benefícios econômicos dessa extração.

No Brasil, essa lógica se manifesta de maneira clara: as principais plataformas digitais que dominam o mercado nacional – Google, Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp) e Amazon – concentram a capacidade de processamento e análise de dados, enquanto o país permanece como mero fornecedor de matéria-prima informacional (Silveira, 2021).

Esse colonialismo digital reforça uma relação de dependência tecnológica, na qual o Brasil se posiciona como consumidor de tecnologias estrangeiras e fornecedor de dados brutos, sem capacidade soberana de desenvolver e controlar suas próprias infraestruturas digitais (Canclini, 2005).

A desigualdade informacional não é apenas econômica, mas também política e epistemológica, pois limita a capacidade nacional de estabelecer parâmetros próprios para a regulação e ao uso de tecnologias, aprofundando a subordinação aos interesses do capital internacional (Zuboff, 2019).

A luta pela soberania digital emerge, assim, como um dos grandes desafios para o Brasil e demais países do Sul Global. Trata-se da capacidade de estabelecer políticas, infraestruturas e marcos regulatórios que garantam o controle nacional sobre os fluxos de dados e a proteção dos direitos fundamentais de seus cidadãos (Its Rio, 2022).

Nesse sentido, propostas como a construção de data centers locais, o fortalecimento de políticas públicas de inovação tecnológica e a regulamentação estrita da atuação de big techs são caminhos essenciais para reverter o quadro de dependência e vulnerabilidade (Silveira, 2021).

A jurisprudência brasileira começa a refletir sobre a necessidade de soberania digital. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5527 (caso WhatsApp), reconheceu que as plataformas devem cumprir decisões judiciais brasileiras, sob pena de violar a soberania nacional (Brasil, 2020).

Embora o STF não tenha decidido pela constitucionalidade do bloqueio judicial do WhatsApp, o julgamento destacou a tensão entre soberania informacional e poder das big techs, apontando para o desafio de estabelecer um marco de regulação efetiva no país (Brasil, 2020).

PERSPECTIVAS DE RESISTÊNCIA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

O fortalecimento de marcos regulatórios que restrinjam as práticas predatórias do capitalismo de vigilância é uma das principais estratégias de resistência. A LGPD representa um primeiro passo, mas é necessário avançar em sua aplicação e complementá-la com legislações específicas que regulem a atuação das plataformas digitais, como a recente discussão sobre o Projeto de Lei das Fake News (PL 2.630, de 2020), que busca estabelecer responsabilidades para provedores de redes sociais no Brasil (Brasil, 2020).

Além disso, é imprescindível assegurar a proteção dos dados sensíveis coletados em políticas públicas e ampliar as salvaguardas legais contra o uso discriminatório de tecnologias de vigilância (Dados.org, 2022).

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.630, de 2020 (PL das Fake News), que busca criar um marco legal para responsabilizar plataformas por conteúdos falsos e combater práticas de manipulação informacional (Brasil, 2020).

Além disso, projetos como o Marco Civil da Inteligência Artificial (PL 21, de 2020) pretendem regulamentar sistemas algorítmicos, visando garantir transparência e accountability (Brasil, 2020).

Diversos teóricos e movimentos sociais têm defendido a concepção de dados como bem comum, ou seja, como recursos coletivos que devem ser geridos

democraticamente e utilizados em prol do interesse público, e não como propriedade privada de corporações (Velkova, 2016).

Essa perspectiva exige uma revisão radical dos fundamentos jurídicos que atualmente permitem a apropriação privatista de dados pessoais, promovendo modelos de governança baseados na participação cidadã e na transparência (Doneda, 2021).

A transparência sobre os algoritmos é tema recorrente na jurisprudência. Em 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no REsp 1.770.105/SP, entendeu que plataformas não são obrigadas a revelar os critérios internos de ranqueamento de conteúdos, sob o argumento de proteção ao segredo empresarial (Brasil, STJ, 2022).

Tal entendimento, entretanto, é criticado por especialistas que defendem que, quando direitos fundamentais estão em jogo, o interesse público deve prevalecer sobre interesses comerciais (Pasquale, 2015).

Outro eixo fundamental da resistência é a promoção da transparência algorítmica, ou seja, a obrigação de que empresas e governos revelem os critérios, processos e impactos de seus sistemas automatizados de decisão (Pasquale, 2015).

A accountability algorítmica envolve não apenas a divulgação dos parâmetros técnicos, mas também a possibilidade efetiva de revisão e de contestação das decisões tomadas por esses sistemas, especialmente quando afetam direitos fundamentais, como no caso de benefícios sociais ou processos criminais (Miranda; Almeida, 2023).

A resistência ao capitalismo de vigilância também se manifesta em ações judiciais protagonizadas por organizações da sociedade civil. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) ajuizou diversas ações civis públicas contra empresas por práticas abusivas de coleta e uso de dados, como no caso da ação contra a Serasa Experian, que comercializava dados pessoais sem consentimento, vide a ACP nº 1010290-39.2021.8.26.0100 (IDEC, 2021; TJSP, 2021).

No Brasil, diversas organizações da sociedade civil atuam na resistência ao capitalismo de vigilância, promovendo pesquisas, campanhas e ações jurídicas para defender os direitos digitais. Grupos como o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (Its Rio), Coding Rights, Intervozes e Dados.org desempenham papel crucial na denúncia de abusos e na proposição de alternativas democráticas para a governança da internet (Its Rio, 2023; Coding Rights, 2023; Intervozes, 2023; Dados.ORG, 2023).

Esses movimentos se articulam com redes internacionais de resistência digital, evidenciando que a luta contra o capitalismo de vigilância é necessariamente transnacional (Zuboff, 2019).

CONCLUSÃO

Este artigo analisou criticamente o conceito de capitalismo de vigilância, conforme desenvolvido por Shoshana Zuboff, articulando-o com a realidade brasileira. Demonstrou-se que, embora esse fenômeno seja global, sua manifestação no Brasil assume especificidades decorrentes das profundas desigualdades sociais, da fragilidade regulatória e da dependência tecnológica.

Identificou-se que o capitalismo de vigilância impacta diretamente direitos fundamentais – como a privacidade e a liberdade –, reconfigura a esfera pública e aprofunda processos históricos de exclusão e discriminação. Além disso, argumentou-se que a apropriação dos dados brasileiros por grandes corporações estrangeiras constitui uma nova forma de colonialismo digital, que compromete a soberania nacional.

Conclui-se que a resistência a esse modelo exige ações coordenadas em múltiplos níveis: fortalecimento e aprimoramento das regulações nacionais, promoção de alternativas baseadas no interesse público, desenvolvimento de tecnologias autônomas e mobilização social para a defesa dos direitos digitais.

Teve como objetivo central analisar criticamente o fenômeno do capitalismo de vigilância, a partir da perspectiva teórica de Shoshana Zuboff (2019), articulando-o com a realidade brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais, fragilidade institucional e dependência tecnológica. O problema que orientou a investigação foi compreender de que modo as práticas de coleta massiva e opaca de dados – típicas do capitalismo de vigilância – impactam os direitos fundamentais no Brasil, especialmente a privacidade, a liberdade e a autodeterminação informacional.

A metodologia adotada foi teórico-conceitual e exploratória, com revisão bibliográfica das principais obras sobre o tema e análise de jurisprudência nacional pertinente, permitindo identificar como o Poder Judiciário brasileiro tem enfrentado os desafios impostos por esse modelo econômico e tecnológico.

Do ponto de vista jurisprudencial, observou-se que o Brasil vem consolidando um importante arcabouço normativo e decisório para a proteção de dados. A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.387 foi paradigmática ao reconhecer, de maneira expressa, a proteção de dados pessoais como direito fundamental, conferindo estatura constitucional ao tema. Esse entendimento foi recentemente reforçado com a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, demonstrando um alinhamento progressivo entre a jurisprudência e as tendências internacionais.

Além disso, decisões como o julgamento da ADI 5527, sobre bloqueio do WhatsApp, revelam a preocupação do STF com a defesa da soberania informacional nacional ante a atuação das grandes plataformas. No âmbito infraconstitucional, decisões como a do TJSP (Apelação Cível nº 1006569-13.2021.8.26.0100) mostram que os tribunais locais começam a aplicar efetivamente os dispositivos da Lei Geral de

Proteção de Dados (LGPD), responsabilizando empresas pelo mau uso de informações pessoais.

Contudo, apesar desses avanços, a pesquisa revelou que ainda existem lacunas normativas e institucionais, que dificultam a plena proteção dos cidadãos perante as práticas predatórias do capitalismo de vigilância. A LGPD, embora represente um marco regulatório relevante, apresenta exceções preocupantes, especialmente no tratamento de dados pelo Poder Público, as quais podem legitimar práticas abusivas de vigilância estatal.

Ademais, o colonialismo digital – manifestado na apropriação de dados brasileiros por grandes corporações estrangeiras – reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à promoção da soberania digital, como o fortalecimento de infraestruturas tecnológicas nacionais e o desenvolvimento de marcos regulatórios mais robustos, como os que estão sendo debatidos no PL das Fake News e no Marco Legal da Inteligência Artificial.

Por fim, destaca-se que a resistência ao capitalismo de vigilância no Brasil se expressa não apenas no âmbito jurídico, mas também na atuação de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e iniciativas acadêmicas que buscam construir uma governança democrática das tecnologias digitais.

Conclui-se que, para enfrentar os desafios postos pelo capitalismo de vigilância, o Brasil precisa consolidar sua cultura institucional de proteção de dados, fortalecer o papel da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), ampliar a *accountability* algorítmica e fomentar a transparência das práticas empresariais e estatais de coleta e tratamento de dados. Apenas assim será possível garantir que o país avance na construção de uma sociedade digital que respeite e promova os direitos fundamentais, reafirmando a centralidade da liberdade e da dignidade humanas ante as novas formas de poder informacional.

No horizonte, permanece a necessidade de uma reflexão crítica sobre as formas de liberdade e de autonomia na era digital, reconhecendo que a construção de uma sociedade mais justa e democrática passa, necessariamente, pelo enfrentamento dos desafios colocados pelo capitalismo de vigilância.

Este artigo demonstrou que, no Brasil, o capitalismo de vigilância atua sobre um terreno marcado por desigualdades históricas e institucionais, mas que também é palco de resistências significativas, tanto institucionais quanto sociais.

A jurisprudência brasileira evolui para reconhecer e proteger direitos fundamentais relacionados à privacidade e à proteção de dados, mas enfrenta desafios diante da assimetria de poder entre Estado, cidadãos e corporações transnacionais.

O enfrentamento do capitalismo de vigilância exige o fortalecimento das instituições reguladoras, a consolidação de uma cultura jurídica voltada à proteção de dados e o fomento a alternativas democráticas e inclusivas de governança digital.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Guia orientativo para definição dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado**. Brasília, DF: ANPD, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-agentes-de-tratamento.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**: Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 115**, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei n.º 2.630, de 2020**. Estabelece a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, altera a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 21, de 2020**. Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2239760>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.527**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n. 1.010.606/RJ (Tema 786)**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)**. Cadastro Único para Programas Sociais. Brasília: MDS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Conecte SUS: saiba como funciona**. Brasília: **Ministério da Saúde, 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/conectesus>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.335.153 - RJ (2012/0185646-6)**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, DF, 15 out. 2013. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.770.105/SP**. Relator: **Ministro Paulo de Tarso Sanseverino**. Brasília, julgado em 28 set. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça da Bahia. **Decisão do Processo nº 0005649-90.2020.8.05.0001 confirma legalidade de câmeras com reconhecimento facial**. Salvador: TJBA, 2020. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Estabelece normas para a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CETIC.br. **TIC Domicílios 2023: Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação nº 73, de 20 de agosto de 2020. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a observância de medidas voltadas à proteção de dados pessoais no uso de tecnologias no contexto da pandemia da Covid-19**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3395>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CODING RIGHTS. Disponível em: <https://codingrights.org>. Acesso em: 2 jun. 2025.

DADOS.org. **Relatório sobre tecnologias de vigilância no Brasil**. São Paulo: DADOS.org, 2023.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DELEUZE, Gilles. **Post-scriptum sobre as sociedades de controle**. In: DELEUZE, Gilles. *Conversações*. São Paulo: Editora 34, 1992. p. 219-226.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2018.

IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Ações civis públicas para proteção de dados pessoais**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://idec.org.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO (ITS Rio). **Guia da LGPD para cidadãos**. Rio de Janeiro: ITS Rio, 2022.

INTERVOZES. Disponível em: <https://intervozes.org.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

MIRANDA, Carla; ALMEIDA, João. **Accountability e sistemas algorítmicos: desafios para a proteção de direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Jurídica, 2023.

NOBLE, Safiya Umoja. **Algorithms of oppression: how search engines reinforce racism**. New York: NYU Press, 2018.

PASQUALE, Frank. **The black box society: the secret algorithms that control money and information**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1006569-13.2021.8.26.0100**, 12ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. José Carlos Ferreira Alves, julgado em 29 mar. 2022, publicado em 1º abr. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

SILVA, Mariana de Almeida. **A proteção de dados pessoais no Brasil: avanços e desafios da jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão digital: a miséria na era da informação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Tecnopolítica e o enfraquecimento da democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic: divided democracy in the age of social media**. Princeton: Princeton University Press, 2018.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: os movimentos sociais e o conflito político**. Petrópolis: Vozes, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Apelação Cível nº 1010290-39.2021.8.26.0100**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – GDPR). Jornal Oficial da União Europeia, L119, p. 1–88, 4 mai. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>. Acesso em: 2 jun. 2025.

VELKOVA, Julia. **Data as commons**. In: SCHÄFER, Mirko Tobias; VAN ES, Karin (org.). *The datafied society: studying culture through data*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016. p. 87–104.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

Recebido em: 03/06/25

Aprovado em: 25/08/25

DO ESTUDO DA EFICIÊNCIA SOB A PERSPECTIVA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

*ON THE STUDY OF EFFICIENCY FROM THE PERSPECTIVE OF THE MEASURES
IMPLEMENTED BY THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE (CNJ) IN THE OVERSIGHT OF
NOTARIAL AND REGISTRY ACTIVITIES IN BRAZIL*

Ana Maria Scardueli de Almeida¹

Antonio Carlos Freitas de Medeiros Junior²

Carlos Renato Cunha³

RESUMO

A eficiência se perfectibiliza pela prestação de um serviço preciso, sem ambiguidades, contínuo e rápido. No entanto, o alcance do parâmetro de eficiência exige uma série de medidas que promova a simplificação de procedimentos e a correção de fatores que sejam contrários a qualquer meio ensejador de serviços eficazes. Dessa forma, a partir da utilização do método hipotético-dedutivo e com o suporte bibliográfico e documental, baseado nos estudos do Pareto eficiente e eficiência Kaldor-Hicks, a proposta do presente artigo será demonstrar as medidas adotadas pelo CNJ para a aplicação prática da eficiência como base do modelo burocrático das atividades notariais e registrais no Brasil. A conclusão chegada é a de que iniciativas do CNJ foram fundamentais na promoção da eficiência nas atividades notariais e registrais no Brasil, com melhora significativa na qualidade dos serviços prestados à população.

PALAVRAS-CHAVE: Atividade Notarial e Registral. Burocracia. Direito. CNJ. Eficiência. Tecnologia.

¹ Mestra em "Direito, Sociedade e Tecnologias", pela Escola de Direito das Faculdades Londrina. Especialista em Direito Notarial e Registral, pela LFG. Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário IESB. Atualmente registradora do Registro de Imóveis e de Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas da comarca de Jaguariaíva-PR.

² Mestre em Direito, Sociedade e Tecnologia, pela Escola de Direito das Faculdades Londrina. Especialista em Direito tributário pelo IBET. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9349192053664762> Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0713-0286>. E-mail: Antotendo@hotmail.com.

³ Doutor e Mestre em Direito do Estado, pela Universidade Federal do Paraná (UFPR/PR). Especialista em Direito Tributário, pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Bacharel em Direito, pela Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR). E-mail: carlosrenato80@gmail.com

ABSTRACT

Efficiency is improved by providing accurate, unambiguous, continuous and fast services. However, achieving the efficiency parameter requires series of measures to promote procedure's simplifications and the correction of factors in opposition to any means of providing effective services. Thus, using the hypothetical-deductive method and with bibliographic and documentary support, based on studies of Pareto efficiency and Kaldor-Hicks efficiency, the purpose of this article will be to demonstrate the CNJ's measures for the practical application of efficiency as the basis of the bureaucratic model of notarial and registry activities in Brazil. The conclusion reached is that CNJ initiatives were fundamental in promoting efficiency in notarial and registry activities in Brazil, with a significant improvement in the quality of services provided to the population.

KEYWORDS: Bureaucracy. CNJ. Efficiency. Law. Notarial and Registry Activity. Technology.

INTRODUÇÃO

A busca pela prestação de um serviço preciso, sem ambiguidades, contínuo e rápido, é colocada pela implementação do conteúdo afeto à eficiência. Garantir o atendimento que atenda aos aspectos qualitativos necessários em um menor tempo é o objetivo de qualquer instituição, seja pública ou privada. O alcance das metas pretendidas, porém, exigem uma série de medidas que promovam a simplificação de procedimentos e a correção de fatores que sejam contrários a qualquer meio ensejador da eficiência.

O exemplo perfeito da aplicação da promoção da eficiência no aperfeiçoamento dos serviços para a população foram as iniciativas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para aperfeiçoar o modelo burocrático da atividade notarial e registral.

Dessa forma, a partir da utilização do método hipotético-dedutivo e com o suporte bibliográfico e documental, no primeiro momento, será concedida uma visão econômica do conceito de eficiência a partir da perspectiva do Pareto eficiente e da eficiência Kaldor-Hicks; no segundo momento, demonstrar-se a diferença entre eficácia, eficiência e efetividade sob a perspectiva conceitual; por último, demonstrar-se-ão as medidas adotadas pelo CNJ para a aplicação prática da eficiência como base no modelo burocrático das atividades notariais e registrais.

O presente artigo comprova que as iniciativas tomadas pelo CNJ foram fundamentais na promoção da eficiência nas atividades notariais e registrais no Brasil, o que vem acompanhado de uma melhora significativa na qualidade dos serviços prestados à população.

I. PARETO EFICIENTE E EFICIÊNCIA KALDOR-HICKS

É possível observar que um dos objetivos centrais do modelo burocrático é o alcance da eficiência. Diante disso, pode-se chegar à conclusão preliminar de que a gestão administrativa adequada é ferramenta para alcançar a eficiência nos processos/procedimentos e consequentemente na prestação dos serviços.

Necessário, neste ponto, aclarar a acepção do vocábulo 'eficiência', quais concepções são atraídas ou repelidas para sua conceituação, na tentativa de fixar um sentido capaz de auxiliar na apreciação de pontos vinculados ao regime privado dos cartórios extrajudiciais, de modo a alcançar a compreensão e os objetivos desejados neste artigo.

Então observe, Gabardo menciona que (Gabardo, 2002, p. 23 e 91) “em um sentido gramatical, que alguns denominam de vulgar ou comum, o vocábulo eficiência é entendido como um sinônimo de eficácia, que significa uma ação “que produz um efeito”, ou ainda, “que dá bom resultado”.

O autor segue considerando ainda sobre o sentido lexicográfico da eficiência que:

Todavia, para fins acadêmicos em nada colabora esta explicação de índole lingüística, haja vista que o termo é apreendido com os mais diferentes sentidos, dependendo-se do *locus* científico que é tomado como substrato teórico de investigação (Gabardo, 2002, p. 23 e 91).

Diante desse apontamento, o contato com o conceito de eficiência em outras áreas de conhecimento é salutar para compreensão e persecução do seu sentido denotativo e valorativo, então tomando por base um sentido público-administrativo Egon Bockmann Moreira (Moreira, 2000, p. 330), propõe que:

Eficácia administrativa diz respeito à potencialidade de concreção dos fins preestabelecidos em lei, 'a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos, próprios, do ato'. Já a eficiência administrativa impõe que esse cumprimento da lei seja concretizado com um mínimo de ônus social, buscando o puro objetivo do atingimento do interesse público de forma ideal, sempre em benefício do cidadão.

O autor Cristiano Carvalho (Carvalho, 2013, p. 65) pondera que “eficiência, enquanto valor, é instrumental, o que significa dizer que não é propriamente um valor “meta”, mas um valor-meio para a consecução de outros valores”. Por ser uma das ciências que demanda fortemente a análise do conceito e dos processos atrelados à eficiência, a Ciência Econômica, como campo de conhecimento, foi uma das que mais trabalhou em sua conceituação.

Atentemo-nos à continuação do que nos ensina Cristiano Carvalho (Carvalho, 2013, p. 65):

De modo geral, a eficiência para a Economia é alcançar resultados a partir dos menores inputs possíveis, ou, o que dá no mesmo, alcançar o maior output possível a partir de determinados recursos. De modo ainda mais sintético, eficiência significa alcançar os melhores resultados possíveis a partir de recursos limitados, seja em que área for e sejam quais os objetivos pretendidos.

Já a compreensão de eficiência sob a visão da alocação de recursos de Vilfredo Pareto, mencionada na obra de Carvalho (2013, p. 65-66) pode ser realizada da seguinte forma:

Uma situação ou interação é "Pareto eficiente" quando em uma interação, ao menos um indivíduo resulta em situação melhor do que antes e nenhum em situação pior. E uma alocação é "Pareto ótimo", quando não se pode alterá-la sem que um dos indivíduos fique em situação pior do que antes.

No mesmo sentido, Alvarez (2006, p. 63) afirma que "Uma decisão é ótima, segundo Pareto, se não existe outra situação diferente que se prefira unanimemente, o que implica que devem rejeitar-se todas as situações que todos declaram unanimemente como piores".

Noutro contraponto, deve-se levar em conta a eficiência apresentada por Kaldor-Hicks, que, de acordo com o apresentado na obra de Carvalho (2013, p. 66-67), leciona que a eficiência:

Ocorre quando em uma interação uma das partes resulta em situação pior do que antes, porém é teoricamente possível que o indivíduo que saiu perdendo seja compensado pelo que saiu ganhando. Importante salientar que a compensação não necessita ser concretamente efetivada, mas tão somente viável em tese, consoante o resultado final, em ganho econômico, da transação.

É possível identificar, na conceituação desse autor uma amplitude no sentido denotativo de eficiência, principalmente quando considera que uma situação é eficiente na proporção dos benefícios sociais gerados, ou seja, quanto menores os custos sociais, mais eficiente é a situação. Abrindo espaço até mesmo para que os agentes beneficiados

sejam capazes de custear a compensação necessária para conseguirem a anuidade dos prejudicados. Tabak (2015, p. 324), de forma muito pertinente pondera que:

Assim, embora o conceito de eficiência de Kaldor-Hicks exija que a maioria se beneficie com determinada medida e que possa haver agentes que saiam perdendo, é sempre possível realizar uma redistribuição dos recursos de forma a tornar essa medida eficiente no sentido de Pareto.

Cotejando as duas perspectivas de eficiência – Pareto eficiente e eficiência Kaldor-Hicks – é sensato pensar que melhor seria para o usuário dos serviços notariais e registrais que a eficiência alcançada na prestação dos serviços dos cartórios extrajudiciais fosse a Pareto eficiente ou idealmente a Pareto ótimo, no entanto há de se deixar consignado, conforme ensinado por Carvalho (2013, p. 66-67) que,

Quando escolhas jurídicas são feitas, o que implica dizer “escolhas públicas”, uma vez que afetam toda a sociedade (mesmo decisões judiciais, que dirimem conflitos entre as partes do processo, geram externalidades a terceiros), a eficiência torna-se ainda mais importante. A escolha do legislador, ao elaborar leis cujos comandos incentivarão determinadas alocações de recursos, muitas vezes será Pareto ineficiente. (...). Ainda que o critério paretiano seja obviamente o mais desejável e, por princípio, deve ser sempre o buscado, a eficiência Kaldor-Hicks é mais realista e fácil de concretizar na vida prática.

Poderia surgir nesse contexto a preocupação com a consecução do ideal de justiça; para tanto, o autor traz luz sobre o tema mencionando que “(...) há situações em que há *trade offs* entre eficiência e justiça, mas, ainda assim, não devem os valores ser considerados antagônicos. A eficiência, enquanto valor-meio, busca alcançar valores fins, entre eles, o da justiça” (Carvalho, 2013, p. 66-67).

Tomando contato com os vieses da eficiência, e levando em consideração o grande peso da Teoria Econômica proposta por Vilfredo Pareto, torna-se complicado desvincular esta do conteúdo eminentemente econômico. No entanto, conforme considera Emerson Gabardo (Gabardo, 2002, p. 91):

(...) é um duplo equívoco asseverar que a eficiência é um conceito exclusivamente econômico. Primeiro, porque sua etimologia é independente de qualquer conotação intrinsecamente econômica (no sentido moderno do termo, ou seja, com denotação plutocrática), referindo-se exclusivamente a uma atividade racional, destinada a encontrar os melhores meios para a obtenção otimizada dos fins almejados. Segundo, porque,

ainda que fosse um conceito intrínseca, exclusiva, e inafastavelmente econômico, perderia tal significação ao ser absorvido e condicionado pela ordem jurídica.

A Ciência da Administração também apresenta preocupação com os contornos atrelados à eficiência e à eficácia. Nas palavras de Idalberto Chiavenato é tarefa básica da Administração (Chiavenato, 2003, p. 10):

(...) fazer as coisas por meio das pessoas de maneira eficiente e eficaz. Nas organizações - seja nas indústrias, comércio, organizações de serviços públicos, hospitais, universidades, instituições militares ou em qualquer outra forma de empreendimento humano - a eficiência e a eficácia com que as pessoas trabalham em conjunto para conseguir objetivos comuns dependem diretamente da capacidade daqueles que exercem a função administrativa. O avanço tecnológico e o desenvolvimento do conhecimento humano, por si apenas, não produzem efeitos se a qualidade da administração efetuada sobre os grupos organizados de pessoas não permitir uma aplicação efetiva dos recursos humanos e materiais.

No Direito, a eficiência assume uma caracterização inexoravelmente particular, como bem sintetiza Diogo de Figueiredo Moreira Neto, mencionado na obra de Emerson Gabardo (Gabardo, 2002, p. 91):

A “eficiência” para o tecnocrata tem sentido mais restrito que a eficiência juspolítica: para aquele, basta o atingimento ótimo dos objetivos a que imediatamente se propõe o agir do Estado. Para o Direito e para a Política a eficiência tem mais duas dimensões: a legalidade - conformar-se externamente à lei - e a legitimidade - atender ao interesse público.

Na alçada da Análise Econômica do Direito, está sendo vista como ferramenta teórica que permite ampliar o entendimento do direito como ciência, e ultrapassados os métodos interpretativos clássicos, com foco na capacidade decisória, na limitação de recursos e demonstrando preocupação com as consequências das práticas cotidianas no âmbito do direito, surge luz sobre sua importância “ao colocar no centro dos estudos jurídicos os problemas relativos à eficiência do direito, ao custo dos instrumentos jurídicos na persecução de seus fins ou das consequências econômicas das intervenções jurídicas” (Pacheco, 1994. p.34).

Benjamin Miranda Tabak, consultor legislativo do Senado Federal, ao escrever sobre a Análise Econômica do Direito menciona Posner – jurista americano, expoente máximo do movimento *Law and Economics* – para esclarecer que “O objetivo do

direito, na ótica da Análise Econômica do Direito, é o de analisar as normas legais de modo a promover a eficiência, o que implica a maximização do bem-estar social" (Tabak, 2015, p. 323).

Cabe aqui a consideração de que, em que pese aos métodos utilizados pelo direito e pela economia sejam severamente diferentes, as duas ciências se aproximam quando passam por problemas comuns a ambas; nesse sentido, Salama (2008) esclarece que "tanto o Direito quanto a Economia lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade".

A globalização e conseqüentemente o enredamento das relações gerou imperativa necessidade de conexão entre diversos e em alguns momentos até opostos palcos de conhecimentos, conforme leciona Benacchio (2011, s.p):

(...) não é possível separar-se o econômico do jurídico em virtude de sua unidade enquanto fato social, sobretudo nesse início de milênio no qual é evidenciada a atuação conjunta do jurista e do economista, superando as contrariedades de outrora, para melhor compreensão e consecução dos objetivos sociais, notadamente a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Ainda que o autor mencionado acima fale "da consecução dos objetivos sociais", da busca pela "melhoria da qualidade de vida das pessoas", o ideário contido nesse contexto é o de otimização dos conceitos jurídicos e econômicos e respectivas aplicações, culminando conseqüentemente na busca/alcance da eficiência.

Em seu trabalho intitulado "Direito, Justiça e Eficiência: a perspectiva de Richard Posner", Salama (2008) menciona que nos dizeres de Posner "a eficiência é expressão jurídica de um sistema social de alguma forma voltado à maximização da riqueza da sociedade" e apresenta ainda a proposição do mesmo autor ao dizer que

Posner entende pela necessidade de que as instituições jurídico-políticas, inclusive as regras jurídicas individualmente tomadas, sejam avaliadas em função do paradigma da maximização da riqueza de forma que regras e interpretações do direito que promovam tal maximização e por conseqüência, eficiência, sejam justas e que regras que não a promovessem, injustas.

Necessário ressaltar que não se está realizando uma análise aprofundada e exclusiva dos aspectos econômicos, mas sim a combinação imperiosa de diferentes ideias de eficiência para estabelecer o critério desejado.

2. EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Na análise a seguir, a eficiência deve ser considerada como uma característica que pode trazer benefícios sociais e individuais com mínimo esforço e consumo de recursos, para que os resultados obtidos superem a proteção mais adequada desejada, e por consequência gere benefícios para o maior número de pessoas possível.

Portanto, como premissa, resta estabelecido que eficiência deve ser considerada como um elemento capaz de proporcionar vantagens tanto no âmbito social quanto individual, requerendo o menor esforço e os menores recursos, a fim de garantir resultados que atendam às necessidades de proteção desejadas, visando beneficiar o maior público possível.

Ao contrário da eficácia, que é a capacidade de atingir uma meta ou objetivo orientado para resultados, independentemente do custo, a eficiência envolve um caminho a seguir e refere-se a opções que minimizam o desperdício de tempo e recursos. Sob outra perspectiva, também não deve ser confundida com efetividade, que expressa uma compilação entre o alcance de resultados (eficácia) pelos melhores meios (eficiência). A característica definidora é a identificação dos efeitos produzidos e das transformações identificadas em uma situação antecedente.

A eficiência, portanto, deve ser considerada sob o escopo de todos os sistemas jurídicos e instituições sociais, como a qualidade de produzir os melhores resultados ao menor custo, uma vez que elevados são os dispêndios para a coletividade caso seja diferente disso.

Dessa maneira, a eficácia como atributo daquilo que alcança o melhor desempenho com o menor uso de recursos deve ser vista como um objetivo fundamental de toda estrutura legal e das organizações sociais. A ineficiência que resulta em desperdício de recursos ou esforços improdutivos acarreta custos elevados para a sociedade, comprometendo a efetividade esperada das ações e entidades tanto públicas quanto privadas.

Analisando então os aspectos vinculados à eficiência das serventias extrajudiciais, apesar de serem fundamentais, em 2005 a situação era bastante distinta da atual. Os serviços extrajudiciais operando no país eram vistos como heranças familiares que geralmente passavam de geração em geração. Sem uma supervisão centralizada e com falta de investimento em tecnologia, os cartórios também eram comumente associados a práticas fraudulentas e desvios financeiros.

Em que pese nos depararmos com situações como a descrita acima e com afirmações como a contida no texto 'Um antropólogo no cartório: o circuito dos documentos' em que o autor afirma que "Cartório no Brasil é muitas vezes entendido como o próprio sinônimo de burocracia" (Pinto, 2015, p. 38), os serviços prestados nos cartórios extrajudiciais passaram e ainda passam pela implementação do modelo

burocrático necessário e pela busca da eficiência como ferramental para alcançar sua própria natureza, que, consoante à Lei nº 8.935, de 1994, é a de promover a organização técnica e administrativa de forma a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos.

À luz da eficiência econômica como fonte de vantagens sociais com custos mínimos, é razoável inferir que as pessoas desejem custear apenas o valor justo e apropriado pelos serviços recebidos e não pelos prestadores, conforme estabelecido no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, conseguindo, com isso, ter acesso a um serviço prestado de forma eficiente. Também se deve considerar, quando se trata de eficiência, a capilaridade dos cartórios extrajudiciais.

A proximidade das serventias extrajudiciais com a população, urbana ou rural, facilita a prestação adequada e eficiente dos serviços, assim como o esclarecimento de dúvidas – função social das serventias – considerando que em várias regiões esses são os únicos profissionais de Direito que podem auxiliar a população. É importante ressaltar que a comprovação da extensa abrangência da atividade, ou seja, sua larga capilaridade está baseada em motivos práticos. Nesse sentido, Kumpel (2017, p. 375-376) menciona que a capilaridade das serventias extrajudiciais:

(...) democratiza os serviços, aproxima e facilita o acesso do cidadão e de eventuais buscas por informação, na medida em que a instalação de escritórios em cada circunscrição afasta a necessidade de deslocamento do interessado a locais distantes do centro de suas relações jurídicas.

Por isso, é importante relembrar e elucidar alguns pontos referentes à operação e à legislação afetas aos cartórios extrajudiciais no país, conduzidas por profissionais aprovados em concursos públicos organizados pelo Poder Judiciário e supervisionados por ele, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

3. O CNJ E A APLICAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Na busca pela prestação de um serviço cada vez mais eficiente, várias foram as medidas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão fiscalizador da atividade notarial e registral, para adequação dessas questões, entre elas está a introdução da Resolução nº 7, de 2005, que vetou aos titulares de cartórios a possibilidade de empregar familiares de juízes que estejam envolvidos na fiscalização dos serviços extrajudiciais, bem como os parentes de qualquer desembargador do Tribunal de Justiça do estado onde os serviços extrajudiciais estão localizados. Esse ato visou assegurar uma fiscalização imparcial e contribuir para a profissionalização do sistema.

O CNJ teve de superar mais uma dificuldade, que era a transmissão de cargos hereditários nas serventias, uma prática que teve início na época do Brasil Império. No entanto, a Constituição Federal de 1988 abriu um novo caminho para ingressar na área notarial e registral, por meio de aprovação em concurso público, conforme o parágrafo 3º do artigo 236.

No entanto, somente no ano de 2009, por decisão do CNJ, a determinação foi efetivada. Naquela época, a Resolução nº 80 do CNJ estabeleceu a vacância de todos os serviços notariais e de registro ocupados de forma irregular segundo as leis constitucionais.

Esta ação resultou na remoção de 5,5 mil dos 14 mil tabeliães de suas atribuições. Posteriormente, a Resolução nº 81 já definiu as diretrizes para a realização dos concursos visando à concessão de cartórios extrajudiciais.

A responsabilidade dos cartórios é garantir que as leis sejam cumpridas, proporcionando eficácia, autenticidade, publicidade e segurança aos documentos e às transações apresentados, prevenindo assim possíveis conflitos e litígios judiciais. Atualmente, a ampliação das responsabilidades das serventias extrajudiciais tem impacto positivo na vida dos cidadãos e das organizações públicas e privadas no Brasil.

Exemplos disso seriam as atividades apresentadas abaixo. O cartório de registro civil emite certidões de nascimento e de casamento, acordos pré-nupciais, processos de adoção, registro de óbito, reconhecimento de paternidade, interdição, solicitações de nacionalidade e emancipação de menores.

Além disso, os cartórios também registram a vida de empresas e de outras organizações civis, religiosas, morais, científicas, literárias, fundações e associações de utilidade pública. Nestes casos, os cartórios de registro civil de títulos e pessoas jurídicas são responsáveis por registrar contratos, atos de constituição, estatutos e outros compromissos.

Os serviços realizados nos cartórios de notas são responsáveis por conferir autenticidade a documentos por meio da elaboração de escrituras, procurações e testamentos, bem como pelos processos de reconhecimento de firma e autenticação de cópias. Outra modalidade de cartório, também regulamentada pelo CNJ, é o de registro de imóveis, incumbido do cadastro, do registro e da anotação de atos relacionados a propriedades e edificações em todo o território nacional.

Nas serventias de protesto, ocorre a divulgação da inadimplência de uma obrigação, com o protocolo dos documentos referentes a essas dívidas, a notificação dos devedores, o recebimento dos pagamentos, a lavratura do protesto em caso de não quitação e a emissão de certidões relacionadas aos débitos.

O sistema notarial do tipo latino, presente no Brasil, está presente em quase todas as nações da União Europeia. A União Internacional do Notariado engloba quase 100 países em todos os continentes, o que corresponde a 2/3 da população global e representa cerca de 60% do Produto Interno Bruto mundial. Os registros, em suma, estão presentes em praticamente todos os sistemas econômicos organizados, em que pese guardarem nomes diferentes em cada cultura.

Ainda assim, conforme o relatório Doing Business (2015, p. 60) do Banco Mundial, o Brasil se destaca por ter um dos menores custos globais para o registro de propriedades imobiliárias, representando aproximadamente 60% dos custos em países desenvolvidos e 40% em nações da América Latina. Isso mesmo com parte significativa desses custos sendo destinada a diferentes instituições, como o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos fazendários estaduais, além de impostos municipais e federais. Sim, os cartórios extrajudiciais atuam em muitos momentos como *longa manus* do Estado na arrecadação e fiscalização da arrecadação de tributos, na arrecadação e custeio de alguns entes públicos, como, por exemplo, o Ministério Público, o próprio Poder Judiciário (fundos de reequipamento).

Estudos mais atualizados de avaliação (INR, 2023) realizados com os frequentadores dos tabelionatos, por exemplo, demonstram a eficácia do modelo brasileiro, que é considerado um referencial por diversas nações da Europa Oriental, Ásia e América Latina.

De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Paraná (RECIVIL, 2015) com os frequentadores dos cartórios, a avaliação de confiança e de credibilidade atingiu a marca de 9,1 – posicionando os cartórios como a instituição mais bem avaliada entre todas, tanto públicas quanto privadas.

As serventias extrajudiciais no Brasil tiveram sua função social aprimorada e expandida, entre outros fatores, também graças à atuação do CNJ. Um caso ilustrativo é a implementação, a partir de 2010, do Provimento nº 13, que possibilitou a emissão de certidão de nascimento em unidades de saúde que realizam partos. Essa medida ajudou a diminuir o número de registros feitos tardiamente no país.

Em uma década, houve uma redução significativa no índice de crianças que não foram registradas em cartórios no ano de seu nascimento. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a porcentagem caiu de 18,8% em 2003 para 5,1% em 2013. Mais recentemente, na mesma avaliação do ano de 2022 o percentual de sub-registro passou a ser 1,31%, o menor patamar desde quando começou efetivamente a série histórica do IBGE. Essa melhoria coloca o Brasil como país que erradicou o sub-registro.

Destaca-se que esse título é alcançado, nos indicadores de organismos internacionais, quando o percentual de sub-registro de determinado país passa a ser igual

ou inferior a 5%. O mérito desse feito se deve ao desempenho eficaz dos oficiais de Registro Civil e ações como a disponibilização de guichês dos cartórios em hospitais-maternidades e campanhas de conscientização nacional sobre registro tardio, organizadas por eles.

Com o objetivo de assegurar direitos e a plena cidadania, de forma ainda mais eficiente, foi estabelecido pelo CNJ o Provimento nº 16, em 2012, para regulamentar a aceitação, pelos oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, da identificação dos alegados pais de pessoas já registradas sem paternidade determinada, assim como o reconhecimento voluntário e tardio da paternidade. Já em 2017, o CNJ emitiu o Provimento nº 63, com o intuito de regulamentar o reconhecimento e o registro, em cartório, da paternidade e da maternidade socioafetiva. Isso possibilitou, por exemplo, a inclusão do padrasto e da madrastra nas certidões de nascimento, com possibilidade de inclusão dos patronímicos socioafetivos ao nome do registrado reconhecido.

Além disso, nos cartórios, passou a ser possível a alteração do nome e do gênero de pessoas transgênero, de acordo com o Provimento nº 73, de 2018. Anteriormente, essa opção só era garantida para aqueles que possuíam uma decisão judicial em mãos.

É fundamental destacar que, devido aos acordos com a Receita Federal, os Cartórios de Registro Civil passaram a fornecer o CPF dos recém-nascidos logo na maternidade, ao passo que os Cartórios de Registro de Empresas emitirão o CNPJ de empresas e de associações. Dessa forma, ao registrar sua organização, que atualmente é feito no Cartório de Registro Civil rapidamente, o empresário sairá do local com a situação legal de seu empreendimento regularizada e com o CNPJ correspondente.

Além de auxiliarem os cidadãos na resolução de suas demandas, garantindo-lhes acesso rápido aos seus direitos e segurança jurídica, os cartórios também têm um papel fundamental na redução da carga sobre o Poder Judiciário. Isso ocorre tanto pela prevenção de litígios, atuando de forma preventiva e saneadora nas questões de pessoas físicas e jurídicas, quanto pelos procedimentos eficientes, rápidos e econômicos que conduzem de acordo com a legislação vigente.

São muitas as ações realizadas sem custo, como os registros de nascimento, de casamento ou de óbito, procurações para a Previdência Social, registros de restrições legais, como bloqueios judiciais e fiscais, além de outros direitos previstos em legislação. Adicionalmente, uma infinidade de dados é disponibilizada gratuitamente para a Administração Pública e ao Poder Judiciário, incluindo aquelas ações de combate à corrupção.

Com o objetivo de garantir a segurança, melhorar o atendimento aos usuários e aumentar a sua satisfação, os cartórios têm realizado investimentos em gestão, treinamento e tecnologia.

Como exemplo, em São Paulo, o registro de escrituras e de penhoras judiciais eletrônicas no cartório de Registro de Imóveis leva apenas cinco dias para ser concluído. A maioria dos cartórios no Brasil fornece certidões de matrículas de imóveis de forma imediata, além da possibilidade de solicitar certidões eletrônicas e em papel pelas plataformas *online* dos registradores. Em estados como Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Amazonas, Rondônia e no Distrito Federal, é possível obter gratuitamente informações sobre protesto de títulos em todos os cartórios locais.

O Colégio Notarial do Brasil disponibiliza centrais de escrituras, procurações e testamentos, e os Registros Cíveis de Pessoas Naturais estão conectados, permitindo a troca de informações relevantes.

Ainda entre as ações realizadas pelos cartórios também podem ser mencionadas que com maior profissionalismo e seguindo regras de gestão e de controle mais claras, o sistema de serventias extrajudiciais do Brasil recebeu reconhecimento internacional. Em 2019, o país sediou pela primeira vez o *International Forum on the electronic Apostille Program* (e-APP) da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (HCCH). A receptividade internacional foi resultado do esforço realizado pelos cartórios brasileiros e pelo Conselho Nacional de Justiça para simplificar o processo de apostilamento de documentos.

Antes da implementação do CNJ sobre a utilização da Apostila da Haia, qualquer documentação precisava passar por várias legalizações em instâncias governamentais no Brasil antes de ser reconhecida por autoridades estrangeiras. No entanto, em 2016, a Resolução nº 228 do CNJ, de 2016, transferiu para os cartórios extrajudiciais a responsabilidade de validação e conferência de autenticidade desses documentos destinados ao exterior. Cabe mencionar que o CNJ passou a supervisionar esses procedimentos.

Com o objetivo de simplificar a legalização de documentos, foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça o SEI-Apostila, um sistema digital que permite aos interessados solicitar uma apostila em um cartório habilitado. Essa mudança reduziu significativamente o prazo de legalização, que antes levava meses e agora pode ser concluído em apenas alguns minutos.

No período entre 2017 e 2020, cerca de 5,6 milhões de documentos foram legalizados no Brasil. Apenas no ano de 2019, houve mais de 1,8 milhão de documentos apostilados, com ênfase nos estados de São Paulo, Santa Catarina, Distrito Federal e Rio de Janeiro (Cartório em Números, 2020). A partir de 2020, com a implementação do Provimento nº 106 pela Corregedoria Nacional de Justiça, o SEI-Apostila foi substituído pelo Sistema Eletrônico de Apostilamento (Apostil).

No que diz respeito ao combate da corrupção, no ano de 2019, os cartórios passaram a fazer parte da rede de entidades engajadas na prevenção e no combate

à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. De acordo com o Provimento nº 88 da Corregedoria Nacional, registros de operações suspeitas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo devem ser comunicados ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e assim o são mensalmente.

Era essencial incluir a atividade extrajudicial nesse enfrentamento, pois na maioria das transações realizadas os registros públicos podem ser usados para conferir validade legal a atos ilegais. O repasse de dados ao COAF auxilia na produção de relatórios de inteligência financeira mais precisos. Esses relatórios, por sua vez, ficam à disposição das autoridades encarregadas de combater crimes, para serem usados em investigações e processos criminais iniciados contra os responsáveis por essas práticas: dados estes que, antes da regulamentação pela Corregedoria Nacional, nem sequer eram conhecidos pelas autoridades de controle e de investigação do país.

Essa regulamentação representou significativo progresso na luta contra a corrupção no Brasil, equiparando os cartórios aos padrões internacionais de países como França, Alemanha, Portugal, Itália e Espanha.

CONCLUSÃO

A busca pela eficiência é um processo que se inicia a partir do conceito apropriado para o termo. Mesmo que o estudo possa se embrenhar em uma perspectiva multidisciplinar, a conclusão é a de que a eficiência deve ser adotada como a qualidade dos sistemas jurídicos e modelos burocráticos de produzir melhores resultados no menor período de tempo possível.

Essa conceituação é fundamental para fins de consecução de iniciativas para o aperfeiçoamento das políticas públicas em prol da população. Portanto, as medidas aplicadas pelo CNJ para reformular o modelo burocrático da atividade notarial e registral realizada no Brasil demonstra perfeitamente a aplicação do mote da eficiência na prática das atividades exercidas pelas serventias extrajudiciais.

Todas as ações narradas acima mostram o compromisso dos notários e registradores e respectivos órgãos de fiscalização, com toda a população brasileira, sempre em busca de iniciativas que incentivem o progresso econômico e social do país, com total respeito às normas, à confiabilidade jurídica e à proteção da privacidade dos cidadãos visando à eficiência.

Dessa forma, a promoção da eficiência nos meios públicos é a solução encontrada para que os cidadãos possam ter o real acesso aos seus direitos, aproximando, tanto de forma direta e indireta, o Poder Público, da população.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. **Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações**. In: Revista Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.29 - p 49 a 68 - jul/dez 2006. Disponível em: < http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf >. Acesso em: 30 abr. 2024.

BENACCHIO, Marcelo. **A regulação jurídica do mercado pelos valores do capitalismo humanista**. In: Empresa, sustentabilidade e funcionalização do direito. SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZAROBBA, Orides (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARTÓRIO EM NÚMEROS. **Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País**. 2020. Disponível em: < <https://anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmoros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf> >. Acesso em: 6 maio 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7ª ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DOING, Business. **Indo Além da Eficiência**. The World Bank. 2015. Disponível em: < <https://archive.doingbusiness.org/pt/reports/global-reports/doing-business-2015> >. Acesso em: 2 maio 2024.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Dialética, 2002.

IBGE. Sistema de Estatísticas Vitais. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?edicao=17071> >. Acesso em: 6 maio 2024.

INR. **Case de sucesso: e-Notariado completa três anos e se torna referência mundial** – (ANOREG-SP). 2023. Disponível em: < <https://inrpublicacoes.com.br/site/boletim/noticia/30624/case-de-sucesso-e-notariado-completa-trs-anos-e-se-torna-referencia-mundial--anoreg-sp> >. Acesso em: 2 maio 2024.

KUMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral** vol. 3. Et. Al. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. "Processo Administrativo e Princípio da Eficiência". SUNDOLF, Carlos Ari e MUÑOZ, Guillermo Andrés (coords.). **As Leis de Processo Administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 330.

PACHECO, Pedro Mercado. *El Analisis Economico Del Derecho Uma: Reconstruccion Teorica*. Madri. Centro de Estudos Constitucionales, 1994.

PINTO, Danilo César Souza. **Um antropólogo no cartório: o circuito dos documentos**. p. 38. 2015. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/campos/article/download/42961/27040> > Acesso em: 21 mar. 2024.

RECIVIL. **Pesquisa indica índice de satisfação com cartórios do Paraná**. 2015. Disponível em: < <https://recivil.com.br/pesquisa-indica-indice-de-satisfacao-com-cartorios-do-parana/> >. Acesso em: 2 maio 2024.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito, Justiça e Eficiência: a Perspectiva de Richard Posner**. Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em: https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/30/. Acesso em: 21 ago. 2023.

TABAK, Benjamin Miranda. **A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas**. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321.pdf >. Acesso em: 30 abr. 2024.

Recebido em: 21/07/25

Aprovado em: 15/10/25

COALIZÃO DE CORPOS E AFETOS: CRÍTICAS AO BINARISMO E À MONONORMATIVIDADE EM JUDITH BUTLER

*COALITION OF BODIES AND AFFECTIONS: CRITICISM OF BINARISM AND
MONONORMATIVITY IN JUDITH BUTLER*

Herivelto Pereira de Souza¹

Ricardo Morais Barros²

RESUMO

O presente artigo discute como o pensamento de Judith Butler permite criticar pressupostos ontológicos do sistema monogâmico como regime normativo, que sustenta relações exclusivistas, proprietárias e binaristas em termos da noção de casal. Seguindo as articulações conceituais propostas por Butler, serão apresentadas possibilidades de desconstrução, ao mesmo tempo subversivas e não violentas, no interior da matriz de heteronormatividade e de mononormatividade. O caso brasileiro será mobilizado, a fim de compreender, à luz das ideias de Butler, a questão da luta pelo direito a uniões homoafetivas e uniões não monogâmicas. Os casos apresentados de uniões homoafetivas e não monogâmicas indicam a complexidade de recorrer a soluções estatais, bem como o reforço das práticas de apagamento das uniões não monogâmicas no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Não Monogamia. Judith Butler. Mononormatividade.

ABSTRACT

This article discusses how Judith Butler's thinking allows us to criticize ontological assumptions of the monogamous system as a normative regime, which supports exclusivist, proprietary and binaristic relationships expressed by the notion of

¹ Professor do Departamento de Filosofia da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Filosofia, pela Universidade de São Paulo (USP), com ênfase em Filosofia da mente, Epistemologia da psicanálise e História do pensamento italiano. Coordena o Laboratório de Teoria Social, Filosofia e Psicanálise do Centro-Oeste (Latesfp-Cerrado). E-mail: herivelto@unb.br . ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9967-9766>

² Mestre em Filosofia, pela UnB, com dissertação defendida em 2025 ("Em defesa de uma não monogamia cética: reflexões sobre amor e liberdade"). Doutorando em Filosofia, pela UnB, com projeto de pesquisa sobre subjetividade, amor e liberdade em Simone de Beauvoir e Jean-Paul Sartre. E-mail: ricmbarros@gmail.com . ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1841-6145>

couple. Following the conceptual articulations proposed by Butler, possibilities for deconstruction will be presented, both subversive and non-violent, within the matrix of heteronormativity and mononormativity. The Brazilian case will be mobilized in order to understand, in the light of Butler's ideas, the issue of the fight for the right to same-sex unions and non-monogamous unions. The cases presented of same-sex and non-monogamous unions indicate the complexity of resorting to state solutions, as well as the reinforcement of practices of erasing non-monogamous unions in Brazil.

KEYWORDS: Non-Monogamy. Judith Butler. Mononormativity.

c'est à la condition de masquer une part important de lui-même que le pouvoir est tolérable.

Michel Foucault

INTRODUÇÃO

O presente artigo discutirá possíveis relações entre o tema da não monogamia e o pensamento de Judith Butler. A filósofa estadunidense realizou profunda reflexão crítica sobre as incidências éticas e políticas dos arranjos normativos que sustentam práticas de patologização e de exclusão de vidas consideradas desviantes ou anormais, em especial no que diz respeito às questões de gênero. Nesse sentido, Butler voltou sua atenção para as estratégias político-normativas presentes em processos que determinam a constituição de sujeitos sexuados, em especial estratégias que se concretizam em papéis sociais de gênero e que conformam e estabilizam arranjos e formas de vínculos afetivos e sexuais.

Um elemento crucial no modo como esses papéis são ordenados é o binarismo de gênero, uma categorização opositiva que exprime uma forma de pensamento fundamentado na complementaridade entre as posições masculina e feminina, algo duramente criticado por Butler. A rejeição ao binarismo de gênero é conceitualmente intrincada e complexa, justamente por não se furtar à tarefa de, para além da problematização de questões, elaborar um horizonte emancipatório no qual os corpos se reconheçam como vulneráveis e despossuídos. Podemos, portanto, nos referir a esse quadro normativo binário a ser demolido como *heteronormatividade*.

Entretanto, o que o pensamento de Judith Butler sobre a vida subjetiva das normas relativas a sexo e gênero poderia nos dizer sobre as formas de aliança conjugal? A exclusividade sexual e afetiva da família biparental monogâmica seria expressão ou parte de uma normatividade excludente de todos os afetos não duais? Tendo por fundamento os conceitos butlerianos, que leitura crítica podemos fazer das relações afetivas estabilizadas em torno da norma de um casal monogâmico? O caráter necessário dos vínculos duais exclusivos não expressaria um imaginário de propriedade sobre

os corpos, isto é, de uma relação de submissão e de objetificação corporal? Como a noção de *mononormatividade* se articularia com o conceito de *heteronormatividade* desenvolvido a partir das ideias de Butler³? E que relação se poderia estabelecer entre as pautas e as lutas políticas relativas ao gênero, em particular o casamento homoafetivo, e à manutenção de regimes de exclusão derivados do poder disciplinar de um horizonte cultural aferrado às suas estritas normas monogâmicas? Não haveria aí uma espécie de impasse nessas formas culturais que aceitam e propiciam relações sexuais fortuitas, mas se mostram inarredáveis ao lidar com as consequências que daí derivam em termos de se repensarem as configurações institucionais que dão contorno a noções como a de família?

O presente artigo primeiramente apresentará certas ideias de Butler desenvolvidas em sua já clássica obra *Problemas de gênero* (Butler, 2018), a fim de refletir sobre os principais argumentos da filósofa sobre a heteronormatividade e seus regimes de exclusão. Em seguida, discutiremos os argumentos elaborados por Butler em sua obra posterior *Desfazendo gênero* (Butler, 2004), em especial com relação à possível aproximação entre heteronormatividade e mononormatividade. Por fim, serão apresentados dois casos concretos recentes da sociedade brasileira de tratamento jurídico do tema da heteronormatividade e da mononormatividade, que indicam momentos distintos nas estruturas de exclusão e nas resistências a esses regimes de opressão.

I. DA HETERONORMATIVIDADE À MONONORMATIVIDADE

Começemos com alguns referenciais teóricos gerais sobre o entendimento de Butler acerca do conceito de sujeito. A pensadora entende o sujeito como um efeito de estratégias políticas, nas quais normas estão em operação e em constante atravessamento das vidas humanas. Na esteira de certos trabalhos da obra de Michel Foucault, a autora busca, a seu modo, compreender e criticar arranjos normativos disciplinares que produzem sujeitos sexuados em suas malhas individualizantes, condicionando efeitos corporais, de modo que resultem daí corpos dóceis aos parâmetros definidos pelo gênero. Se tal construção social acarreta, por um lado, padrões e papéis tidos como normais para os sujeitos-assujeitados, segundo um esquema binário (homens e mulheres), por outro lado os corpos e as existências desviantes – aqueles relegados aos interstícios das normas – figuram como restos dessas operações, sendo excluídos ou inseridos sob a forma de quadros patológicos que demandam intervenção médica.

O sujeito apresentado por Butler, ao mesmo tempo que está imerso na teia de assujeitamento, é também um sujeito dotado da capacidade de agir⁴. Essa agência,

3 Núñez (2023, p. 76) articula o conceito de “monocultura”, de certa forma próximo à ideia de mononormatividade, ao propor que a monocultura dos afetos seria uma forma de “pressão global” que apregoa “ao mundo que a monogamia é a única maneira justa de se relacionar”.

4 Essa dinâmica é abordada em vários textos, mas podemos destacar o confronto com Foucault e Freud realizado em Butler (1997).

no entanto, deve ser compreendida como estando imersa em relações transversais de poder, estruturadas em redes ou teias que materializam antagonismos e jogos de força, nos quais a capacidade de influenciar a ação de outrem está posta em questão. Desse modo, o sujeito se constitui, ao mesmo tempo, pelo poder e por meio das relações de poder nas quais está inserido.

Ora, de modo análogo à formação dos gêneros heterossexuais binários, poderíamos dizer que as normas, em constante operação e disciplinamento da normalidade, também atuam na formação de outro tipo de sujeito (assujeitado-agente), ou, melhor dizendo, de outra dimensão da subjetividade, qual seja: o *sujeito afetivo*. Trata-se do sujeito que se confronta com a injunção de dever pertencer e se adequar ao formato do casal monogâmico. Os afetos, assim sendo, são regulados e normatizados por construções socioculturais opressoras e com pretensões universalistas, que preconizam as relações exclusivas e o casamento sempre entre dois indivíduos como a única modalidade normal e saudável de relacionamento afetivo e de “amor verdadeiro”. Os demais arranjos afetivos seriam relegados às margens da afetividade “normal”, como “excrecência”, “putaria”, “safadeza”, “promiscuidade” ou “perversão”.

Butler retoma, a seu modo, a tese foucaultiana da sexualidade como um dispositivo⁵, isto é, o conjunto de elementos heteróclitos, discursivos e não discursivos, derivado do entrecruzamento de saberes e de práticas orientados à obtenção de efeitos estratégicos. Os dispositivos inscrevem-se em um horizonte que dá inteligibilidade à concepção de que se poderia alcançar a verdade sobre o sexo e, com isso, normalizar as condutas sexuais consideradas saudáveis ou naturais, sempre sob a égide da heterossexualidade, de onde se descortina também a proliferação do que se chamava na psiquiatria do século XIX de parafilias. Ao se desvencilhar de uma concepção jurídica do poder, torna-se possível reconhecer a centralidade de uma arte de governar apoiada decisivamente em práticas normalizadoras.

A heterossexualidade compulsória é um dos aspectos do regime normativo instaurado pelos processos de racionalização da vida social no capitalismo tardio. Ainda que lutas por reconhecimento tenham reconfigurado certa rigidez na definição de quais desvios são toleráveis, há certa flutuação relativamente a como grupos sociais específicos expõem para fora sujeitos considerados anormais, sustentando perseguições e outras formas de violência contra aqueles arrojados para as margens. Permanece incólume, portanto, um quadro normativo que impele os sujeitos a um dos polos opostos que ordenam o campo em termos de dois gêneros complementares. No entanto, Butler (2018, p. 21) nos indica claramente que “não há razão para supor que os gêneros [...] devam permanecer em número de dois”. E os participantes envolvidos

5 Cf. Foucault (1984).

em uma relação afetiva? Deveriam, por alguma razão, permanecer necessariamente em número de dois?

Os argumentos e as críticas até aqui traçados permitiriam formular um questionamento sobre o papel normativo do casal e do ideal de união exclusiva entre duas pessoas com base nas ideias e nas problematizações articuladas por Judith Butler. Seriam o casamento e o casal a expressão de uma estrutura de poder monogâmico e “dualista”? A norma da monogamia que preconiza a normalidade das relações exclusivistas, ao mesmo tempo que exige a união estável no tempo entre dois indivíduos, não implica a diminuição de quaisquer outros arranjos afetivos não monogâmicos, como os trisais e as demais configurações poliamorosas, os relacionamentos abertos ou os amores livres? Esse regime monogâmico não se sustenta pelo estigma em relação a sujeitos que vivem outros arranjos, por assim dizer, alternativos, estigmatizados, minoritários ou marginais⁶?

Qualquer tentativa de resposta a tais questões deve levar em consideração a demolição que Butler efetua em torno de todo tipo de oposição estanque entre sexo e gênero, em especial se a repartição for um desdobramento da dicotomia fechada que separa natureza de cultura sem deixar nada de fora. Ora, Judith Butler (2018, p. 11) assevera que “fábulas de gênero estabelecem e fazem circular sua denominação errônea de fatos naturais”. Ou seja, o caráter natural com o qual se busca revestir distinções que possuem articulação normativa funciona primordialmente como estratégia de legitimação de tudo o que é atravessado pelo dispositivo da sexualidade. Nesse sentido, não podemos deixar de lembrar como é fundamental para a elaboração conceitual butleriana a noção de desejo, no que diz respeito aos efeitos desestabilizadores para dicotomias ordenadoras do dispositivo em questão (natureza-cultura, sujeito-objeto, universal-singular etc.)⁷.

Ora, pensar uma *ética sexual* a partir de Butler implica compreender não apenas as suas concepções de sexualidade e gênero, mas também as diretrizes éticas mais amplas de seu pensamento. A esse respeito, além do caráter central da vulnerabilidade constitutiva de todo ente singular, e da relacionalidade fundamental que torna inteligível a constituição subjetiva, devemos partir de sua crítica da violência ética⁸. Tal crítica de-

6 Ainda que não seja objeto do presente artigo, a questão também seria interessante para reflexão sobre a oposição entre a monogamia, como regime normativo, e a vida daqueles marcados pela ausência de manifestação afetivo-sexual em termos de conformação de alianças relacionais socialmente expressas, tal como no caso de pessoas celibatárias ou assexuadas.

7 “Both the ‘subject’ and its ‘desire’ have come to suffer the process of historicization [...]. Indeed, it becomes crucial to ask just how this subject is constituted, under what conditions, and by what means. [...] What gender are they, and to what extent is dialectical opposition considered to be characteristic of binary relations between the sexes” (Butler, 1987, p. 231-232).

8 Cf. Butler (2005).

corre da retomada de uma elaboração adorniana acerca do conceito de universal no discurso filosófico da modernidade, uma elaboração que se materializa no diagnóstico de que regimes de subsunção de singulares a universalidades estritamente formais podem ser marcados justamente pela violência, porque resultam no apagamento de qualquer conteúdo próprio ou não idêntico dessas singularidades com respeito a um universal definido apenas formalmente e, portanto, esvaziado de conteúdo.

Para Butler, esse é um diagnóstico que ajuda não apenas a compreender como éticas deontológicas não foram capazes de evitar os desastres totalitários dos campos de extermínio pelo recurso a princípios universais, mas também auxilia a repensar modos contemporâneos de invisibilidade, opressão, apagamento e assassinato de certos sujeitos. O patológico e o monstruoso precisam ser reconsiderados, de modo que se possa dar efeito discursivo e institucional às experiências de sofrimento e de exclusão daqueles que estão fora dos limites do que é considerado “normal”. Entre vários fenômenos sociais, Butler evidencia esse tipo de violência no caso da heteronormatividade. Haveria lastro para o diagnóstico de situação similar com relação às subjetividades não monogâmicas?

Outra crítica presente na obra da autora diz respeito à suposta continuidade e coerência do sujeito. Butler avalia que a pessoa não é uma entidade contínua, tampouco plenamente coerente. Não há uma substância eterna, imune ao devir, que permanece essencialmente constante ao longo do tempo e da vida, ainda mais em se tratando de subjetividades singulares. As relações são dinâmicas e fazem com que as ações realizadas tenham efeitos que retroagem sobre o próprio agente. As relações com as demais subjetividades devem ser igualmente compreendidas sem pretensões essencialistas, ou seja, no marco da temporalidade e da descontinuidade. Portanto, o “eu” e o “outro” não seriam essências coerentes e imutáveis, com identidades fixas, unificadas, que permanecem rígidas e imutáveis ao longo do tempo. Tais essências seriam, em síntese, “ficções fundacionistas que sustentam a noção de sujeito” (Butler, 2018, p. 20).

Nesse sentido, esclarece a autora que o poder põe em ação (*inact*) os sujeitos e, com isso, disciplina o normal e o anormal dentro de um quadro categorial normatizado. Desse modo, “a ‘coerência’ e a ‘continuidade’ da ‘pessoa’ não são características lógicas ou analíticas da condição da pessoa, mas, ao contrário, normas de inteligibilidade socialmente instituídas e mantidas” (Butler, 2018, p. 34). As identidades, portanto, conformam ideais normativos, socialmente instituídos e mantidos por práticas reguladoras. Desse modo, a identidade não é uma livre escolha e decisão individual de

sujeitos totalmente autônomos e independentes. Conclui Butler que há uma ilusão de identidade substancial⁹.

A crítica butleriana poderia nos levar, então, a questionar os atos de compromisso e de promessa monogâmica, tal como o consentimento para o namoro, a união estável ou o casamento. Nesses atos, há uma promessa subentendida de fidelidade e de exclusividade sexual e afetiva que deveria perdurar no tempo. Desse modo, sujeitos que se imaginam estáveis e coerentes, ao longo da vida, oferecem a integralidade de seus corpos, seus desejos, seus afetos e sua sexualidade a outro sujeito. Em troca, esse outro sujeito, que compartilha da mesma ilusão de ser uma substância estável, coerente, lógica e permanente, retribui à promessa com o compromisso de exclusividade recíproca e eterna. Esse pacto de exclusividade afetiva, segundo Butler, não seria objeto de escolhas livres e independentes, mas seria alinhavado por ditames de normas culturais e estruturais que articulam as alianças de fidelidade e de exclusividade dualista como requisito fundacional e necessário de relacionamentos afetivos “normais”. Quaisquer outros arranjos amorosos e sexuais que desafiem o sistema mononormativo são arrojados às margens, patologizados, excluídos e estigmatizados.

Nos termos de Butler, a ilusão da identidade substancial asseguraria e estruturaria os atos performativos de promessa, de compromisso, de fidelidade, bem como as juras de arranjos e de acordos monogâmicos. Ainda que alguns desses acordos sejam atualmente mais flexíveis quanto às possibilidades de saída e de fim da servidão mútua, como no caso do divórcio, permanece o dualismo do casal como requisito normativo nos sistemas de monogamia serial. Assim sendo, é fundamental para a compreensão, tanto do gênero quanto da monogamia, a crença ou a ilusão de identidade dos sujeitos, que tendem a acreditar que as supostas essências de subjetividade do “eu” e do “outro” do momento presente permanecerão basicamente as mesmas daqui a meses, anos ou décadas.

A obra *Problemas de gênero* conclui com uma reflexão crítica sobre a importância das práticas subversivas como forma de desconstrução de estruturas, que normatizam, oprimem, excluem e cristalizam aparências de substancialidade e de identidade. Nesse sentido, Butler indica que o encerramento binário das identidades também é uma ilusão, de modo que os agentes deveriam em seus atos performativos criticar a heteronormatividade e o binarismo sexo-gênero. Defendemos, nesse sentido, que as críticas butlerianas poderiam ser mobilizadas de modo a subverter e desconstruir, igualmente, a monogamia enquanto sistema que cria a ilusão da identidade do casal como a única possibilidade “normal” de manifestação de afeto, amor ou desejo. A

⁹ Conforme citação de *Genealogia da moral*, de Nietzsche, referendada pela autora: “não há ‘ser’ por trás do fazer, do realizar e do tornar-se; o ‘fazedor’ é uma mera ficção acrescentada à obra – a obra é tudo” (Butler, 2018, p. 44).

mononormatividade seria o operar dessa normatização em torno das relações exclusivas do casal monogâmico.

Antes de prosseguir, há uma consideração importante a ser feita. Pode parecer que a proposição de uma noção de mononormatividade a partir da conceitualidade butleriana contrasta com a importância assumida aí pela crítica ao binarismo. Ora, o caráter binário, dúplice, de uma divisão sexual exaustiva em duas partes complementares poderia, à primeira vista, parecer dificilmente conciliável com uma norma exclusivista que institui um único parceiro por vez como o tipo de vínculo de aliança efetivamente legítimo. Entretanto, não há de se deixar distrair pelos prefixos *bi* e *mono* aqui. O encerramento do binarismo na forma de um casal parece ser crucial para as maneiras pelas quais a heteronormatividade engendra e sustenta enquadres institucionais específicos. Tais enquadres são mononormativos, no sentido defendido aqui, pois a complementaridade ganha *autenticidade* ao se concretizar em associações exclusivistas.

Veremos, a seguir, algumas reflexões adicionais sobre o tema do gênero elaboradas em livro mais recente de Judith Butler. Ademais, serão apresentadas ideias específicas da filósofa, as quais dialogam de forma mais direta com a questão da problemática da não monogamia.

2. SOBRE A GESTÃO MONONORMATIVA DOS AFETOS

Na obra *Desfazendo gênero*, publicada em 2004, Judith Butler menciona o tema da não monogamia de forma mais direta, o que nos permite refletir com mais segurança sobre a possibilidade de mobilização dos argumentos anteriores da filósofa, com questionamentos específicos sobre a monogamia e o casamento. O que a autora problematiza sobre a vida não monogâmica?

Em primeiro lugar, Butler entende que as práticas afetivas não monogâmicas permitem que haja maior abertura para que formas alternativas de comunidade possam ser vividas e experimentadas, para além dos arranjos tradicionais da família e do casamento:

a sexualidade, fora do campo da monogamia, pode bem nos proporcionar a abertura para um senso diferente de comunidade, ao intensificar a questão de onde se encontram laços duradores [...]. No entanto, aqueles que vivem fora do marco conjugal ou que mantêm modos de organização da sexualidade que não são nem monógamos nem quase-maritais são cada vez mais considerados irreais, e seus amores e perdas são considerados menos do que “verdadeiros” amores e “verdadeiras” perdas. A desrealização desse domínio da

intimidade e da socialização humana entra em funcionamento por meio da negação da realidade e da verdade para tais relacionamentos (Butler, 2004, p. 26-27¹⁰).

Assim, ainda que uma nova forma de comunidade possa derivar de sexualidades não dualistas, Judith Butler aponta o aspecto problemático da exclusão e da discriminação da não monogamia por parte do poder disciplinador com sendo uma prática afetiva impossível ou irreal. Os relacionamentos poliamorosos são, dessarte, geralmente reputados como superficiais, promíscuos e instáveis, pois apresentam uma aliança alternativa que ameaça a mononormatividade. Ao ameaçar a ordenação dual que sustenta a monogamia e a família tradicional, os afetos não monogâmicos sofrem apagamento e violência ao serem considerados irreais e inexistentes. Do ponto de vista dos regimes de poder, os “verdadeiros” afetos seriam, portanto, somente aqueles expressos e reificados por meio do casamento entre dois indivíduos, que estabelecem um contrato de compra e venda de corpos e de almas que deve, em princípio, durar até que a morte os separe.

A pensadora avança na reflexão sobre a exclusão dos arranjos não monogâmicos dos âmbitos de normalidade e de possibilidade ao tratar da pauta do casamento homoafetivo. Nesse aspecto, Judith Butler (2004, p. 109) apresenta a seguinte consideração sobre a busca de legitimação estatal do casamento:

dizer que alguém é a favor ou contra o casamento gay não é sempre algo fácil, pois alguém pode querer assegurar direitos para aqueles que querem fazer uso desses direitos por mais que esse alguém não queira esse direito para si próprio; ou pode ser que alguém queira lutar contra o discurso homofóbico que tem se organizado contra o casamento gay; mas alguém pode também não querer estar a favor do casamento gay. Pode ser que essa pessoa acredite fortemente que o casamento gay é a melhor forma de lésbicas e gays quererem instalar o casamento gay como uma nova norma: a norma para o futuro. Alguém também pode se opor ao casamento gay não por si próprio e devido aos seus interesses pessoais, mas devido ao interesse de todos, ao entender que a tarefa que está em jogo seria no sentido de retrabalhar e de revisar a organização social da amizade, dos relacionamentos sexuais e da comunidade no sentido de produzir formas não centradas no Estado de suporte e de aliança, pois o casamento, ao considerarmos seu peso histórico, torna-se uma “opção” somente por se converter em uma norma (e como tal encerra outras opções), uma norma

10 Todas as traduções de textos em outras línguas são nossas.

que amplia relações proprietárias e que torna as formas sociais da sexualidade ainda mais conservadoras.

A crítica de Butler indica que avanços considerados “progressistas” podem, sem deixar de expressar alguma resistência contra antigas discriminações, promover e reforçar novas normas excludentes. E, justamente por serem novas normatizações, podem também consagrar e promover formas de opressão e de violência contra outros excluídos. No caso do casamento homoafetivo, por exemplo, o anseio pelo reconhecimento da instituição do casamento monogâmico por uma parcela historicamente patologizada e excluída acaba por reforçar a instituição do casamento entre duas pessoas como a única forma de validar e de reconhecer os afetos humanos, até mesmo com a benção e a aprovação do Estado. Desse modo, aqueles sujeitos que estão no espectro das práticas não monogâmicas passam a enfrentar uma norma social ainda mais violenta e excludente, no que diz respeito à mononormatividade compulsória, após a luta de resistência (ainda que ética, bem-vinda e justa) em prol do casamento homoafetivo, visto que o regime do casamento acaba se tornando uma instituição social ainda mais fortalecida e disciplinadora dos afetos, após o reconhecimento de uniões homoafetivas pelo Estado. Trata-se de uma situação problemática que encerra suas contradições, pois é também preciso entender e reconhecer que os casamentos homoafetivos possibilitaram que diversas pessoas, que eram excluídas e oprimidas, pudessem ter direitos reconhecidos.

E qual seria a proposta esboçada por Judith Butler para esse problema? Em primeiro lugar, Butler (2004, p. 109) entende que um movimento sexual que queira defender o casamento homoafetivo como uma opção para a população não heterossexual não deveria defender o casamento como a única opção válida para o reconhecimento e à legitimação dos relacionamentos humanos. Em seguida, reconhece que mesmo que também se opte por contratos de união estável e outros arranjos legais entre parceiros sexuais, alguns problemas ainda assim persistem:

Por que o casamento e os contratos legais são necessários para a garantia de benefícios de saúde e bem-estar social? Por que não se garante a todos igual acesso aos benefícios de saúde e bem-estar social, independentemente do estado civil de cada um? Se alguém defende o direito ao casamento como forma de garantir direitos sociais, então essa mesma pessoa não estaria defendendo que direitos tão importantes como a cobertura de saúde não deveriam continuar sendo alocados com base no critério do casamento dos indivíduos? Se tomamos o casamento como uma norma, o campo sexual não se torna reduzido na sua própria legitimidade, ao excluir a comunidade dos não-casados, dos solteiros, dos divorciados, dos assexuados e dos não monogâmicos? (Butler, 2004, p. 109).

Ao reificar o casamento e a luta pelo direito ao casamento como forma de reconhecimento de direitos para certos grupos, a consequência dessa luta, ainda que inicialmente justa, é de que todos aqueles não casados ou que não podem se casar serão excluídos de direitos, isto é, os solteiros, os divorciados, os que não se interessam por relacionamentos afetivos e os não monogâmicos. Os grupos excluídos dos arranjos legais e estatais tradicionalmente validados em torno do quadro categorial normativo do casamento monogâmico seguirão, portanto, sem obter benefícios sociais, plano de saúde, partilha de bens e outros direitos que são geralmente derivados da instituição do casamento e da união estável. Tais arranjos estatais tradicionais e conservadores, em nome da conformação de uma família monogâmica, dão acesso diferenciado a serviços de saúde e a garantias legais, isenções de impostos e outros benefícios sociais. Com relação a esse tema, a autora nos coloca o seguinte problema: “Não haveria outras formas de se sentir possível, inteligível, até mesmo real, fora da esfera do reconhecimento estatal?” (Butler, 2004, p. 114).

A resposta para o problema proposto pela pensadora não parece ser de fácil solução, tendo em conta o anseio por resistir e lutar em prol de direitos e em prol do reconhecimento, ainda que parcial, da realidade e existência de vidas marginais e excluídas. A autora segue na problematização da questão:

Faz todo sentido que os movimentos de lésbicas e gays queiram recorrer ao Estado, dada a história do movimento: a tendência atual em favor do casamento gay é em certa medida uma resposta à AIDS e, em particular, uma resposta vergonhosa por meio da qual a comunidade gay busca rejeitar a chamada promiscuidade, uma resposta em que aparecemos como saudáveis e normais e capazes de manter relacionamentos monogâmicos de longa duração. Isto, obviamente, remete à questão [...] de saber se a busca pelo reconhecimento dentro das normas de legitimidade existentes exige que também subscrevamos a uma prática que deslegitima as vidas sexuais estruturadas fora dos laços de casamento e dos pressupostos da monogamia (Butler, 2004, p. 114-115).

O problema proposto e lançado pela filósofa conforma, assim, um dilema: de um lado, viver sem normas que reconheçam os sujeitos e seus direitos acaba por resultar em discriminação, injustiça, exclusão e sofrimento. Por outro lado, a demanda política de reconhecimento estatal de uma prática afetiva, como busca de legitimidade e de existência, pode reforçar formas de hierarquização social que limitam as expressões sexuais de outros sujeitos, cuja exclusão e marginalização serão intensificadas. Há de se fazer, assim, uma reflexão crítica sobre as próprias normas de reconhecimento estatal, que estão em jogo, e sobre as consequências para os esquecidos, os estigmatizados e os excluídos das normatividades reformadas.

Ao lutar pelo reconhecimento por parte do Estado de práticas sexuais consideradas normais e saudáveis, acabamos por efetivamente restringir e delimitar o domínio de um novo marco de reconhecimento do que é legítimo e normal como prática sexual (Butler, 2004, p. 115). Com isso, acaba-se por fortalecer o papel do Estado como legitimador e como fonte das normas de reconhecimento, de verdade, de existência e de realidade. Outras possibilidades de legitimação derivadas da sociedade civil e da cultura são, dessa forma, eclipsadas. Exigir e receber reconhecimento, conforme as normas que legitimam o casamento e deslegitimam outras formas de relacionamento e união afetiva e sexual fora do casamento, é o mesmo que “deslocar o local de deslegitimação de uma parte da comunidade *queer* para outra ou, melhor, transformar uma deslegitimação coletiva numa deslegitimação seletiva” (Butler, 2004, p. 115).

Como Butler indica aberturas de conciliação entre os dois lados dessa questão problemática e complexa?

Tal prática é difícil, se não impossível, de conciliar com um movimento radicalmente democrático e sexualmente progressista. O que significaria excluir do campo de potencial legitimação aqueles que estão fora do casamento, aqueles que vivem relacionamentos não monogâmicos, aqueles que vivem sozinhos, aqueles que estão vivendo em outras formas e arranjos de relacionamento afetivo que não sejam a forma do casamento? (Butler, 2004, p. 115-116).

Se, por um lado, a luta promove o reconhecimento de casamentos e de uniões homoafetivas é, portanto, luta emancipadora. No entanto, a busca pelo reconhecimento do casamento ou do status de não promiscuidade por parte do Estado pode acabar, por outro lado, encobrendo e reforçando novas formas de exclusão, em particular das afetividades não monogâmicas. Tem-se um problema de difícil solução. Se os arranjos não monogâmicos também buscarem o amparo do Estado e futuramente obtiverem êxito nessa luta, outras minorias e margens seriam ainda mais discriminadas e excluídas, como os solteiros ou os divorciados, que deixariam de fazer jus a vários benefícios estatais, justamente por serem somente um e não dois ou múltiplos. A reconciliação dessas distintas práticas é, portanto, desafiadora.

Trata-se de um problema que requer ampla discussão, crítica e desconstrução, em especial no que diz respeito ao conceito de família e seus nexos de dependência e de sustentação com respeito ao aparato estatal, que normatiza e normaliza as práticas sexuais e afetivas dos sujeitos em torno da premissa da família com base da sociedade¹¹.

11 A Constituição da República Federativa do Brasil prescreve o seguinte: “Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (Brasil, 1988, art. 226).

Geralmente, a monogamia é a norma e um princípio fundamental da organização social das práticas de aliança e parentesco, o que conforma modelo mandatório de família tradicional. Não são aceitos três ou mais afetos sexuais na família “normal”. O crime de bigamia, por exemplo, ainda é prescrito em diversos países, até mesmo no Brasil¹². As uniões éticas e voluntárias entre três ou mais indivíduos são consideradas inexistentes, irreais ou impossíveis, devendo ser colapsadas em arranjos duais. Os pais e as mães divorciados, por sua vez, ainda sofrem preconceito por não estarem mais casados, mesmo que tenham buscado no passado o reconhecimento estatal por meio do casamento. A hegemonia cultural naturaliza, portanto, além da sexualidade binária de gênero, também a monogamia e a figura do casamento eterno e feliz para sempre.

Butler entende que quaisquer novas exclusões devem ser problematizadas. A crítica política, não violenta e ética, seria a forma que possibilitaria uma abertura emancipatória que, ao mesmo tempo, garanta os direitos de alguns, mas sem que sejam criadas novas injustiças para com outros.

Em entrevista concedida em 2008, durante uma conferência em Barcelona, na Espanha, a filósofa fez a seguinte reflexão sobre casamento, não monogamia e formas alternativas de relacionamento e de organização social:

o casamento deve ser possibilitado a todos os casais, independentemente da sua orientação sexual; se a orientação sexual é um impedimento, então o casamento é discriminatório. De minha parte, não entendo porque o casamento deveria ser limitado a duas pessoas: parece-me arbitrário e pode ser potencialmente discriminatório; mas sei que este ponto de vista não é muito popular. No entanto, há formas de organização sexual que não implicam a monogamia, e tipos de relação que não implicam o casamento ou o desejo de reconhecimento legal da relação – mesmo que essas relações busquem aceitação cultural. Há também comunidades compostas por amantes, ex-amantes e amigos que cuidam dos filhos, comunidades que constituem redes de parentesco complexas que não se enquadram no padrão conjugal tradicional (Butler, 2008).

A passagem da entrevista de Butler ilustra que é preciso compreender de forma crítica o casamento, a monogamia e a família tradicional como manifestações de um

12 A bigamia é crime tipificado no Código Penal brasileiro do seguinte modo: “TÍTULO VII DOS CRIMES CONTRA A FAMÍLIA CAPÍTULO I DOS CRIMES CONTRA O CASAMENTO Bigamia:

Art. 235 Contrair alguém, sendo casado, novo casamento:

Pena – reclusão, de dois a seis anos.

§ 1º Aquele que, não sendo casado, contrai casamento com pessoa casada, conhecendo essa circunstância, é punido com reclusão ou detenção, de um a três anos” (Brasil, 1940, art. 235).

poder regulador e disciplinador, similar à heteronormatividade. Nesse caso, poderíamos conceituar a mononormatividade como o regime disciplinador e normativo que apresenta uma versão de normalidade do relacionamento entre duas pessoas, com exclusividade sexual e estabilidade temporal, como a única forma natural, verdadeira, possível e reconhecida de relacionamento afetivo. A mononormatividade promove, assim, a lógica do binarismo dos afetos humanos na forma do casal. Qualquer expressão afetiva de não monogamia seria, dessarte, desviante, patológica, monstruosa, promíscua, supérflua, inviável, impossível, irreal e utópica.

Compreendidos os principais argumentos de Butler aplicáveis à normatização da monogamia e à exclusão dos afetos não monogâmicos, apresentaremos, a seguir, dois casos concretos de resistência que representam, na sociedade brasileira, a luta por direitos homoafetivos, por um lado, e a exclusão de uniões entre não monogâmicos, por outro lado.

3. SOBRE O ESTATUTO DAS UNIÕES HOMOAFETIVAS

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 226, § 3º, reconhece o casamento e a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar.

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§ 2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento (Brasil, 1988, art. 226, grifo nosso).

O texto constitucional, conforme se extrai da leitura do excerto grifado acima, indica que a união estável entre o homem e a mulher será reconhecida e protegida pelo Estado. No entanto, a Carta Magna foi silente quanto às uniões entre pessoas do mesmo sexo, o que gerou grande controvérsia social e jurídica, levada para deliberação pela Corte Suprema.

A sociedade brasileira enfrentava uma situação de heteronormatividade compulsória, em termos butlerianos, o que restringia o reconhecimento de direitos aos casais homoafetivos, pois a única opção aceitável de casamento ou união deveria se dar entre o homem e a mulher. Tem-se a ilustração evidente na norma constitucional brasileira do que Butler denomina como binarismo de gênero.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão de 5 de novembro de 2011, por unanimidade de votos, reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo ao apreciar, conjuntamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277-DF e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132-RJ. O STF é a principal Corte do sistema judiciário brasileiro, responsável pelo controle constitucional. A decisão do STF reconheceu para uniões homoafetivas os mesmos direitos da união estável heterossexual.

A discussão sobre o direito a uniões homoafetivas diz respeito, em primeiro lugar, ao conceito de família. Até a referida decisão judicial do STF de 2011, a interpretação de família estava restrita à literalidade binária da norma constitucional, de modo que se entendia como necessário que as uniões estáveis sempre ocorressem entre um homem e uma mulher.

No entanto, houve uma reinterpretação da norma constitucional ao ressignificar o afeto como o elemento fundamental para a formação da família e compreender “que este afeto está presente tanto nas relações heteroafetivas, como homoafetivas, logo não há motivos para negar proteção a estas formatações familiares” (Júnior; Benigno, 2013, p. 588). O Poder Judiciário Brasileiro facultou às pessoas homoafetivas, desse modo, um novo direito que não era assegurado ou reconhecido e que tampouco havia sido positivado na legislação brasileira por meio do processo legislativo ordinário, isto é, a aprovação de leis.

Antes da referida decisão judicial do STF, havia o entendimento de que uniões homoafetivas eram inexistentes, de modo que, quando “se rompiam, ou havia a morte de um dos companheiros, ocorriam grandes injustiças: pessoas que estavam juntas e que juntas construíram um patrimônio, quando se separavam não dividiam os bens entre si de maneira justa” (Júnior; Benigno, 2013, p. 590). Como argumenta Butler, os marginalizados da norma eram irreais, sua existência era desconhecida pelo Estado e, portanto, pelo poder dominante.

Diante dessa situação de exclusão, várias demandas foram levadas ao Poder Judiciário Brasileiro, o qual se viu obrigado, antes da supracitada decisão do STF, a dar algum encaminhamento à questão.

A solução encontrada foi considerar estes vínculos afetivos como vínculos empresariais e aplicar a solução dada às dissoluções das sociedades, ou seja, dividir igualmente os bens conseguidos durante o período de convivência, desde que houvesse comprovação do esforço conjunto para a aquisição dos bens. Essa antiga maneira de tratar o tema resolvia apenas parcialmente o problema, pois ainda permanecia o entendimento de que tal união não era considerada família (Júnior; Benigno, 2013, p. 590).

Ainda que seja um encaminhamento parcial para a questão da falta de reconhecimento e legitimidade, tratava-se de uma solução problemática, ao considerar as uniões homoafetivas como uma sociedade empresarial. O afeto entre os envolvidos e a configuração familiar eram desconsiderados em prol de uma visão estritamente patrimonial e empresarial de alianças relacionais dissidentes.

O então ministro Celso de Mello, do STF, em seu voto, afirmou que a decisão da Suprema Corte removeu “obstáculos que até agora, inviabilizavam a busca da felicidade por parte de homossexuais vítimas de tratamento discriminatório”, além de ter representado um “passo significativo contra a discriminação e contra o tratamento excludente que têm marginalizado grupos minoritários” (Brasil, 2011, p. 229).

Celso de Mello explica, ainda, que haveria certa resistência das “correntes majoritárias de opinião, representadas no Congresso Nacional, (...) às propostas de incorporação, ao sistema de direito positivo, de inovações fundadas nas transformações por que passa a sociedade contemporânea”, como a união homoafetiva (Brasil, 2011, p. 239).

Dessarte, Mello reconheceu, em seus próprios termos conceituais, o regime de exclusão e de marginalização da heteronormatividade problematizada por Judith Butler. A decisão judicial do Supremo, portanto, é um reconhecimento por parte do Poder Judiciário de que os regimes de poder de fato excluíam e marginalizavam pessoas homoafetivas no Brasil. Além disso, a decisão materializa e dá visibilidade, de certo modo, à própria existência e à realidade de tais arranjos, à época estimadas oficialmente em 60.000 uniões homoafetivas declaradas (Brasil, 2011, p. 60).

Por meio da interpretação constitucional e da decisão da Corte Suprema brasileira, alguns indivíduos tiveram, portanto, a opção de constituir uniões estáveis, que deixaram de ser exclusivamente entre homem e mulher. No entanto, permaneceu a norma de que qualquer casamento ou união estável deve ser necessariamente entre duas pessoas. E qual tem sido o tratamento dispensado pelo mesmo Estado brasileiro para a minoria não monogâmica?

A seguir, será apresentado o caso das resistências não monogâmicas.

4. O IMPASSE DAS UNIÕES NÃO MONOGÂMICAS

Nos termos do texto constitucional brasileiro, em particular do seu artigo 226, § 3º, a união estável ocorre, conforme exposto anteriormente, “entre o homem e a mulher como entidade familiar [...]” (Brasil, 1988, art. 226, grifo nosso). O STF reconheceu a união de duas pessoas, independentemente do sexo ou do gênero dos dois envolvidos, amenizando aspectos do binarismo e da heteronormatividade. O que ocorre, no entanto, com uniões consensuais entre três ou mais pessoas envolvidas?

Em 2012, na cidade de Tupã, interior de São Paulo, três pessoas que mantinham uma relação afetiva ética e consensual conseguiram lavrar em cartório escritura pública de união estável denominada “Escritura Pública Declaratória de União Poliafetiva”. A referida união estável entre três (ou mais) pessoas teria a suposta capacidade de garantir direitos, como benefícios previdenciários, acesso ao seguro de vida, pensão de morte, plano de saúde, entre outros benefícios que o Estado reconhece somente para casais. Portanto, os três envolvidos na referida relação afetiva no formato de um “trisal” desejavam obter do Estado direitos que são concedidos exclusivamente a duas pessoas que realizam uma união estável, sejam por meio de uniões heterossexuais ou homossexuais.

Em 2016, a Associação de Direito de Família e das Sucessões (ADFAS) acionou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) contra dois cartórios de comarcas paulistas, em São Vicente e em Tupã, com a finalidade de proibir o registro em cartórios das uniões estáveis poliafetivas. Cabe esclarecer que o CNJ, criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Entre suas atribuições, está a de receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, até mesmo contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro¹³.

Em 2018, o Plenário do CNJ analisou a questão dos registros de uniões não monogâmicas e decidiu pela vedação de lavratura das escrituras públicas declaratórias de união poliafetiva. O CNJ entendeu que, ainda que a Constituição Federal reconheça diversos tipos de família, a “relação ‘poliamorosa’ configura-se pelo relacionamento múltiplo e simultâneo de três ou mais pessoas e é tema praticamente ausente da vida social, pouco debatido na comunidade jurídica e com dificuldades de definição clara” (Brasil, 2018, p. 1). Assim, o CNJ normatizou e reforçou o apagamento das famílias não monogâmicas no ordenamento jurídico e social brasileiro¹⁴, com o argumento de que quaisquer uniões familiares fora do regime monogâmico “sofrem forte repulsa social, e os poucos casos existentes no país não refletem a posição da sociedade acerca do tema” (Brasil, 2018, p. 2). Além de desconhecer a existência das pessoas não monogâmicas que desejem reconhecimento de suas uniões no Brasil, o CNJ reiterou,

13 O CNJ é presidido pelo presidente do STF e composto por um ministro do Superior Tribunal de Justiça, um ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz de Tribunal Regional Federal, um juiz federal, um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, um juiz do Trabalho, um membro do Ministério Público da União, um membro do Ministério Público estadual; dois advogados e dois cidadãos.

14 Por analogia, as famílias não monogâmicas foram consideradas inexistentes para o CNJ, tais quais eram as uniões homoafetivas antes da decisão do STF de 2011.

com a justificativa de expressar a voz ou a vontade da maioria, a visão de que haveria “forte repulsa social” para com as minorias não monogâmicas. E o que seria uma “forte repulsa social”? Trata-se de uma afirmação que descortina o revestimento de abjeção, marginalização e exclusão atribuído a sujeitos não monogâmicos.

Assim, ao contrário do entendimento do STF sobre uniões homoafetivas, o CNJ optou por manter as relações não monogâmicas nas margens de discriminação, apagamento e inexistência. O CNJ determinou, assim, a vedação dos registros cartoriais das uniões não monogâmicas, por mais análoga que fosse a situação em comparação com as uniões homoafetivas.

A decisão do CNJ indicou que o afeto não monogâmico seria imaturo na sociedade brasileira, mas que, um dia, talvez pudesse ganhar mais adesão social. E, ainda segundo o CNJ, se tal situação hipotética de maior adesão no Brasil pela não monogamia se confirmasse um dia no futuro, os não monogâmicos deveriam, então, buscar atuar por meio do processo legislativo clássico, fundamentado nas majorias eleitorais, tal como expresso a seguir:

A sociedade brasileira não incorporou a “união poliafetiva” como forma de constituição de família, o que dificulta a concessão de status tão importante a essa modalidade de relacionamento, que ainda carece de maturação. Situações pontuais e casuísticas que ainda não foram submetidas ao necessário amadurecimento no seio da sociedade não possuem aptidão para ser reconhecidas como entidade familiar. [...] Futuramente, caso haja o amadurecimento da “união poliafetiva” como entidade familiar na sociedade brasileira, a matéria pode ser disciplinada por lei destinada a tratar das suas especificidades (Brasil, 2018, p. 2).

O relator do caso no CNJ, João Otávio de Noronha, em seu voto, ainda que tenha feito uma breve analogia entre as “uniões poliafetivas” e as “uniões homoafetivas”, reiterou nas entrelinhas uma suposta imaturidade dos afetos não monogâmicos como fundamento de exclusão e de marginalização:

Registre-se ainda que foi possível o reconhecimento jurídico da união estável e da união homoafetiva – apesar da inicial insurgência de vozes conservadoras – uma vez que são relacionamentos presentes na vida social. São situações mais próximas dos membros da sociedade e sobre as quais houve maior reflexão. Foi possível que a sociedade e a comunidade jurídica amadurecessem o olhar sobre essas formas de relacionamento antes do reconhecimento jurídico como instituições familiares (Brasil, 2018, p. 9-10).

No único voto divergente da decisão do CNJ, o conselheiro Luciano Frota recorreu que o STF, “fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade entre os sexos, da liberdade individual e da segurança jurídica”, reconheceu as uniões homoafetivas e condenou “condutas discriminatórias de gênero e de orientação sexual” (Brasil, 2018, p. 27). Ainda que Frota tenha reconhecido que o STF não tratou especificamente da união não monogâmica na decisão de 2011 sobre a homoafetividade, o conselheiro do CNJ entendeu que, mesmo assim, a Corte Constitucional “deixou aberta a possibilidade hermenêutica de reconhecimento jurídico desse modelo de relação” (Brasil, 2018, p. 31).

Concluiu Luciano Frota, em seu voto divergente, o seguinte:

Proibir que se formalizem perante o Estado uniões poliafetivas com base em um conceito vetusto de entidade familiar, não abrigado pela Constituição, significa perpetuar uma situação de exclusão e de negação de cidadania que não se coaduna com os valores da democracia (Brasil, 2018, p. 35).

O tratamento concedido pelo Conselho Nacional de Justiça à tal questão ilustra, assim, o dispositivo que sustenta um quadro normativo em que as práticas não monogâmicas são rechaçadas, e os sujeitos não monogâmicos deslegitimados, o que contrasta com a decisão do STF sobre as uniões homoafetivas e reforça a exclusão de marginalização das pessoas não monogâmicas ante o Estado brasileiro. É possível observar, em ambos os casos, a complexidade que Judith Butler indica entre a válida busca de reconhecimento de direitos, por um lado, e o consequente reforço da discriminação e da exclusão daqueles que, em algum sentido, não se adaptam à nova ordenação normativa que vai se restabelecendo a despeito das transformações.

CONCLUSÃO

Com base no exposto, apresentou-se como o pensamento de Judith Butler permite questionar o quadro epistemológico e os pressupostos ontológicos que validam o sistema monogâmico. Os argumentos da filósofa abrem espaços de reflexão e de crítica com relação à categoria de monogamia como regime normativo, que sustenta relações afetivas, exclusivistas, proprietárias e binaristas em termos do ideal de casal, em detrimentos de possibilidades éticas e alternativas de afetos não monogâmicos. Os relacionamentos não fundamentados na dualidade do casal acabam sendo apagados, discriminados, considerados desviantes, patológicos, monstruosos, inviáveis, impossíveis ou inconcebíveis.

Seguindo as articulações conceituais propostas por Butler, somos levados a uma consistente compreensão de como práticas afetivas não são naturais ou carentes de

determinações históricas e culturais, pois se materializam em atos, em performances nas quais os sujeitos se colocam em questão pelos efeitos normativos que daí decorrem. Portanto, possibilidades de desconstrução, eticamente orientadas, ao mesmo tempo subversivas e explorando potencialidades não violentas, podem operar no interior da matriz da mononormatividade compulsória, por meio de práticas não monogâmicas dissidentes, apostando em relacionamentos amorosos e sexuais plurais e alternativos.

A monogamia e o casamento dual podem, portanto, ser vistos como práticas normativas e de poder, que estão em constante devir e construção, ainda que ficções reguladoras e disciplinadoras pretendam fazer crer na inevitabilidade e na universalidade do amor exclusivista, porque se apresentam socialmente como as únicas opções legítimas de arranjo afetivo. As práticas e resistências não monogâmicas reabrem a sexualidade e o amor para novas intervenções e novos horizontes de ressignificação, que podem contribuir para subverter os poderes disciplinadores e, assim, reduzir crueldades e sofrimentos desnecessários derivados da mononormatividade.

No caso brasileiro, buscou-se compreender, à luz das ideias de Butler, o tratamento e o reconhecimento de direitos para uniões homoafetivas e para uniões não monogâmicas. No primeiro caso, a Corte Constitucional decidiu pela extensão dos direitos da união estável heterossexual para todas as pessoas, desde que em número de dois. No segundo caso, o Conselho Nacional de Justiça decidiu pela vedação das uniões estáveis entre três ou mais pessoas, reforçando o entendimento de que a união familiar deve ser monogâmica, sempre entre duas pessoas. O processo judicial e o poder do Estado atuam com suas próprias lógicas e regimes, no que diz respeito a possíveis deslocamentos de estruturas de poder, por mais análogas que possam ser as situações de luta e de exclusão.

Conclui-se que é árdua e complexa a luta contra regimes de exclusão derivados das estruturas heteronormativas e mononormativas. Os casos apresentados das uniões homoafetivas e não monogâmicas indicam, conforme argumenta Butler, a insuficiência das soluções estatais, que podem ter consequências opostas para minorias e margens que compartilham de muitas similitudes em termos de exclusão. As reflexões de Butler permitem a crítica do papel Estatal e do poder normatizador de práticas sexuais e, em particular, da mononormatividade, responsável por manter na inexistência e na irre realidade as pessoas e as uniões não monogâmicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Penal (1940)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 16 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências 0001459-08.2016.2.00.0000. Relator João Otávio de Noronha, 26 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/Infojuris2/downloadDocumento.seam;jsessionid=759A57556BE25319833BA-F462753CC34?fileName=14590820162000000__Proc+1459-08.2019+a.pdf&numProcesso=0001459-08.2016.2.00.0000&numSessao=48%-C2%AA+Sess%C3%A3o+Extraordin%C3%A1ria&idJurisprudencia=51260&decisao=false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1998). Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental n. 132-RJ. Relator Ministro Ayres Brito, 5 maio 2011. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BUTLER, Judith P. **Subjects of Desire: Hegelian Reflections in Twentieth-Century France**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1987.

_____. **Psychic Life of Power: Theories in Subjection**. Stanford: Stanford University Press, 1997.

_____. **Undoing Gender**. New York and London: Routledge, 2004.

_____. **Giving an Account of Oneself**. Nova Iorque: Fordham University Press, 2005.

_____. **Gender s Extramoral**. Entrevista concedida em fevereiro de 2008. Disponível em:

<<https://mronline.org/2009/05/16/interview-with-judith-butler-gender-is-extramoral/>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade, vol. 1: A vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

JÚNIOR, Dempsey Pereira Ramos; BENIGNO, Eric Pires. Casamento homoafetivo no Direito Brasileiro e no Direito Comparado: Tendências segundo uma visão histórica, econômica e antropológica. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 13, n. 2, 2013.

JUNIOR, Edson Camara de Drummond Alves. A viabilidade do casamento homoafetivo no direito civil constitucional brasileiro: a busca real do direito à felicidade. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 11, n. 1, p. 3-9, 2013.

NÚÑEZ, Geni. **Descolonizando afetos**: experimentações sobre outras formas de amar. São Paulo: Planeta do Brasil, 2023.

Recebido em: 22/07/25

Aprovado em: 10/10/25

**O PAPEL DA PSICOLOGIA JURÍDICA NO BRASIL: PRÁTICAS
E IMPACTOS NO SISTEMA JUDICIÁRIO***THE ROLE OF LEGAL PSYCHOLOGY IN BRAZIL: PRACTICES AND IMPACTS ON THE
JUDICIAL SYSTEM*Juliana Tavares Preto¹Érica Patrícia Félix da Silva²Charles de Sousa Trigueiro³**RESUMO**

Este trabalho aborda a Psicologia Jurídica, uma área que une conhecimentos de Psicologia e Direito para compreender o comportamento humano em contextos legais. A Psicologia Jurídica se tornou uma ferramenta essencial no Sistema de Justiça, auxiliando juízes e outros profissionais na tomada de decisões mais informadas e justas. O objetivo deste estudo é analisar como a atuação dos psicólogos jurídicos contribui para o sistema judicial brasileiro, explorando suas diferentes áreas de atuação e a influência dos conhecimentos psicológicos sobre as decisões judiciais. A metodologia utilizada foi uma revisão de literatura de natureza qualitativa, baseada em estudos e publicações acadêmicas que discutem o desenvolvimento histórico, as definições e as práticas da Psicologia Jurídica. Durante a pesquisa, foram explorados temas como a atuação dos psicólogos em diversas áreas do direito, incluindo o direito de família, penal, civil, trabalhista e a proteção de crianças e de adolescentes. Além disso, foram analisadas as técnicas e os métodos utilizados por esses profissionais para elaborar laudos, mediar conflitos e oferecer suporte psicológico em processos judiciais. Os resultados indicaram que a Psicologia Jurídica desempenha um papel fundamental ao oferecer uma visão mais ampla e humana das questões legais, indo além da simples aplicação das normas jurídicas para considerar aspectos emocionais e comportamentais dos envolvidos. A contribuição dos psicólogos jurídicos é percebida na elaboração

¹ Psicóloga. Bacharela em Direito e Psicologia. Pós-Graduada em Ciências Criminais e Segurança Pública. Mestranda em Direito Internacional na Universidade Autônoma de Assunção (UAA), Assunção/Paraguai. Pós-Graduada em Tribunal do Júri e Execução Penal, pela Lagale. Docente. E-mail: advtavaresjuliana@outlook.com

² Advogada. Conselheira da OAB Olinda. Ganhadora do Prêmio Mirtes Gomes. Honraria da Advocacia Feminina. Mestranda em Direito Internacional, pela Universidade Autônoma de Assunção (UAA), Assunção/Paraguai. Docente. E-mail: ericafelix@hotmail.com

³ Doutor em Ciências Jurídicas, pela Universidade de Santiago de Compostela. Bacharel e Mestre em Direito, pela UFPB. Professor. E-mail: charles.ufpb@hotmail.com

de pareceres técnicos, na mediação de conflitos e na promoção da saúde mental, facilitando uma abordagem mais completa e eficaz dos casos judiciais. Nas considerações finais, conclui-se que a Psicologia Jurídica se consolidou como uma especialidade indispensável no Sistema Judicial, promovendo um diálogo contínuo entre Psicologia e Direito. A atuação desses profissionais contribui para que a justiça seja aplicada de maneira mais justa e humanizada, valorizando a complexidade dos comportamentos e dos contextos envolvidos. Recomenda-se que futuros estudos continuem a explorar novas formas de atuação e métodos que possam aprimorar essa área, fortalecendo sua relevância e impacto na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Psicologia Jurídica. Sistema Judicial. Comportamento Humano. Direito. Mediação de Conflitos.

ABSTRACT

This paper addresses legal psychology, a field that combines knowledge of psychology and law to understand human behavior in legal contexts. Legal psychology has become an essential tool in the justice system, helping judges and other professionals make more informed and fair decisions. The objective of this study is to analyze how the work of legal psychologists contributes to the Brazilian judicial system, exploring their different areas of practice and the influence of psychological knowledge on judicial decisions. The methodology used was a qualitative literature review, based on studies and academic publications that discuss the historical development, definitions, and practices of legal psychology. During the research, topics such as the work of psychologists in various areas of law were explored, including family, criminal, civil, labor, and child and adolescent protection law. In addition, the techniques and methods used by these professionals to prepare reports, mediate conflicts, and offer psychological support in legal proceedings were analyzed. In conclusion, it can be said that legal psychology has established itself as an indispensable specialty in the judicial system, promoting ongoing dialogue between psychology and law. The work of these professionals contributes to the fairer and more humane application of justice, valuing the complexity of the behaviors and contexts involved. It is recommended that future studies continue to explore new forms of action and methods that can improve this area, strengthening its relevance and impact on society.

KEYWORDS: Legal Psychology. Judicial System. Human Behavior. Law. Conflict Mediation.

INTRODUÇÃO

A Psicologia Jurídica (PJ) é uma área que une os conhecimentos da Psicologia e do Direito, voltada para a compreensão do comportamento humano em contextos legais. Essa especialidade surgiu da necessidade de explorar aspectos subjetivos e emocionais que aparecem em processos judiciais, desempenhando um papel essencial para uma visão mais humana e ampla das situações que envolvem o Sistema de Justiça. Desde as primeiras interações no final do século XIX, com o surgimento da “psicologia do testemunho”, até sua consolidação no Brasil a partir da década de 1960, a PJ tem contribuído para que juízes e outros profissionais do Direito tomem decisões mais informadas e justas.

A busca por uma justiça que seja não apenas rigorosa na aplicação da lei, mas também sensível às complexidades da condição humana, tem levado à crescente valorização da Psicologia Jurídica. Esta disciplina emerge da simbiose entre o Direito – um campo de normas e deveres – e a Psicologia – uma ciência dedicada a desvendar os meandros do comportamento e da mente humana. Apesar de não ter um marco de criação único, sua trajetória histórica reflete o amadurecimento do Sistema Jurídico, que passou a reconhecer que a verdade e a justiça são intrinsecamente ligadas a fatores subjetivos, sociais e emocionais.

O presente estudo se propõe a analisar a trajetória da Psicologia Jurídica, desde seus primórdios até sua consolidação como uma especialidade reconhecida e de atuação indispensável no cenário brasileiro. Para tanto, será examinado o processo de inserção do psicólogo no Sistema de Justiça, suas multifacetadas áreas de atuação e o impacto de sua expertise na tomada de decisões judiciais. Ao final, espera-se demonstrar que a colaboração entre a Psicologia e o Direito não se trata de mera conveniência, mas de uma necessidade fundamental para que a justiça seja percebida e praticada de forma integral, respeitando a totalidade do indivíduo em seu contexto.

O problema de pesquisa que norteia este trabalho é compreender como a PJ auxilia no Sistema Judicial brasileiro, considerando as diferentes áreas de atuação e o impacto dos conhecimentos psicológicos nas decisões judiciais. A questão central é: De que maneira a atuação dos psicólogos jurídicos influencia e amplia a compreensão das questões legais, permitindo uma aplicação da justiça que vai além do enfoque puramente normativo?

A justificativa para a realização deste estudo está na importância da PJ no Brasil e na necessidade de entender melhor as várias funções desempenhadas por profissionais dessa área. Considerando que a PJ se consolidou como uma ferramenta essencial para os tribunais e outros setores do Sistema de Justiça, é importante explorar como ela contribui para a resolução de conflitos, proteção de direitos e promoção da saúde mental dos envolvidos em processos legais. Assim, este trabalho busca evidenciar a

relevância da atuação do psicólogo jurídico e sua contribuição para um sistema judicial mais justo e humano.

Os objetivos deste estudo são: apresentar o histórico e a evolução da PJ no Brasil; explicar as diferentes áreas de atuação dos psicólogos jurídicos; e analisar como suas práticas e pareceres auxiliam na tomada de decisões no âmbito jurídico.

Para atingir esses objetivos, a metodologia adotada será uma revisão de literatura de natureza qualitativa. Serão analisados estudos e publicações acadêmicas que tratam do desenvolvimento histórico, das definições e das práticas da Psicologia Jurídica, bem como suas contribuições para diferentes áreas do Direito. Essa revisão permitirá uma compreensão detalhada da relação entre Psicologia e Justiça, destacando as complexidades e os benefícios dessa interação para a sociedade.

I. CONTEXTO HISTÓRICO NO BRASIL E DEFINIÇÃO

Determinar o surgimento da Psicologia Jurídica é complicado, pois não existe um ponto histórico específico que identifique esse início. Assim,

No final do século XIX, a Psicologia e o Direito começaram a se cruzar, originando a chamada “psicologia do testemunho”. Essa abordagem buscava examinar a credibilidade dos relatos de pessoas envolvidas em processos legais, utilizando métodos experimentais da psicologia. Esse período foi influenciado pelo positivismo, que enfatizava a aplicação do método científico típico das ciências naturais (Altoé, 2001, s.p).

No Brasil, a atuação de psicólogos nessa área começou a ganhar forma na década de 1960, acompanhando o reconhecimento oficial da profissão e a criação dos primeiros cursos de graduação (Gonçalves; Brandão, 2018). Segundo Moreira e Soares (2019), a PJ emergiu da demanda do sistema legal por respostas ágeis, com especialistas lidando com questões que envolvem subjetividade e comportamento. Além disso, a Psicologia contribuiu para expandir as discussões relacionadas às necessidades do Judiciário, integrando conhecimentos de diferentes áreas, incluindo a Psicologia Social.

A inserção da Psicologia no sistema penitenciário se consolidou com a Lei de Execução Penal de 1984, legalizando a função do psicólogo. Historicamente, a compreensão da loucura evoluiu, passando de exclusão e de isolamento para uma abordagem que valoriza fatores psicossociais (Diniz; Carbó, 2022).

No campo Judiciário, os psicólogos inicialmente realizaram diagnósticos e avaliações, e, com o tempo, expandiram suas funções também para o Direito Civil, com a oficialização de suas atividades nos tribunais. Hoje, a PJ é reconhecida e obrigatória

nos cursos de Direito, refletindo uma integração crescente entre essas áreas (Gomes; Constantino; Sani, 2018).

A PJ é uma especialidade da Psicologia que se relaciona com o Direito, visando compreender o comportamento humano em contextos legais. Ela analisa a conexão entre o ser humano e a verdade, valorizando práticas sociais que influenciam essa relação. O objetivo é entender os comportamentos dos envolvidos em processos judiciais, correlacionando a verdade e as ações.

Essa área é uma ferramenta importante para profissionais do Direito, pois ilumina as forças internas que motivam os indivíduos. Assim, a PJ atua como uma ponte entre as duas disciplinas, explorando as interações humanas e a justiça de forma ampla e contextualizada, indo além das normas legais para incluir os motivos e os comportamentos que levam a decisões judiciais.

Conforme destacado por Gonçalves e Brandão (2018), a interseção entre Direito e Psicologia deu origem à Psicologia Jurídica, uma área dedicada a investigar as complexas relações entre Justiça e o Comportamento do ser Humano. Aqueles que trabalham nesse campo são capacitados para resolver disputas relacionadas a questões psicológicas que surgem no ambiente judicial. Eles elaboram laudos e pareceres que se tornam essenciais para que o juiz tome decisões mais informadas e justas, abordando assim os conflitos emocionais e comportamentais de forma abrangente e eficaz (Pretto; Trilha; Thomaz, 2023).

A Psicologia Jurídica, como uma ciência independente, gera conhecimentos que dialogam com o Direito, criando uma interseção entre as duas áreas. Essa interação visa compreender os contextos relacionados a certos comportamentos, oferecendo um respaldo psicológico que pode ajudar o juiz na tomada de decisões, permitindo uma análise que vai além da visão puramente racional das leis (Pretto; Trilha; Thomaz, 2023, p. 188).

A PJ fornece ao psicólogo diversas áreas de atuação, cada uma com suas características e focos bem delineados. Assim, a Psicologia se torna essencial no Sistema de Justiça, pois, ao elaborar laudos avaliativos, fornece aos juízes informações sobre o progresso psicológico dos indivíduos em questão. Esses relatórios sugerem formas de atender às necessidades específicas de cada caso, mas são importantes para ressaltar que a responsabilidade de decidir sobre a pena é exclusiva do magistrado, sem nenhuma interferência do psicólogo (Gomes; Constantino; Sani, 2018).

Assim, a Psicologia Jurídica se trata de uma especialidade essencial que, ao integrar os saberes da Psicologia e do Direito, não apenas enriquece a compreensão das dinâmicas de comportamento, mas também atua como um agente de mudança dentro

do Sistema de Justiça, promovendo decisões mais informadas e justas. A continuidade desse diálogo entre as duas áreas será fundamental para enfrentar os desafios futuros e garantir que a justiça não seja apenas um conjunto de normas, mas uma prática que respeite a complexidade da condição humana.

A primeira interação entre a Psicologia e o Direito ocorreu no fim do século XIX. A colaboração resultou no campo conhecido como “psicologia do testemunho”. O propósito era usar estudos experimentais dos processos psicológicos para determinar a confiabilidade dos depoimentos de pessoas em processos judiciais.

Como Brito (1993) aponta, o objetivo principal era entender se os processos mentais internos de uma pessoa facilitavam ou dificultavam a honestidade de seu relato. O método principal era a aplicação de testes para compreender comportamentos que pudessem ter implicações legais: “processos internos propiciam ou dificultam a veracidade do relato”.

A primeira notícia de criação do cargo de psicólogo no Poder Judiciário foi nos anos 1980 do estado de São Paulo. Segundo Bernardi (1999, p. 107),

Em 1985, ocorreu o primeiro concurso público para a capital de São Paulo, com a criação de 65 cargos efetivos e 16 cargos de chefia (...). O provimento de lei CCXXXVI, do Conselho Superior de Magistratura, regulamentou a atuação dos psicólogos do Tribunal de Justiça, disciplinando as funções nas Varas de Menores e nas Varas de Família e Sucessões cumulativamente.

Em meados dos anos 90, as discussões sobre a Psicologia no Judiciário se expandiram. Além de debater a criação de novas vagas para psicólogos, a conversa também se voltou para o papel desses profissionais. Autores como Miranda Júnior (1998), Bernardi (1999) e Brito (1993) defendiam que a atuação do psicólogo não deveria se limitar à realização de perícias. Esse debate também ganhou destaque em eventos acadêmicos, como o III Congresso Ibero-Americano de Psicologia Jurídica, em São Paulo, em 1999. Nesse Congresso, Saunier (1999, p. 324) questionava:

¿Y cuál es en este entramado el posible lugar del psicólogo?; ¿y cuál su función? Resulta claro que el mayor de los riesgos para el psicólogo es el de establecerse como auxiliar' sustentando un discurso jurídico que lo asimila y lo borra con el solo fin de dictaminar lo verdadero'.

É importante lembrar que já havia psicólogos trabalhando no Sistema Penal brasileiro na década de 90, especialmente após a Lei de Execução Penal de 1984 (Lei nº 7.210, de 1984). Esta Lei determinou que cada unidade prisional deveria ter uma Comissão Técnica de Classificação. Conforme o artigo 7º desta Lei:

Art. 7º - A Comissão Técnica de Classificação, existente em cada estabelecimento, será presidida pelo diretor e composta, no mínimo, por dois chefes de serviço, um psiquiatra, um psicólogo e um assistente social, quando se tratar de condenado à pena privativa da liberdade.

2. POSSÍVEIS ÁREAS DE ATUAÇÃO

O psicólogo jurídico atua ao oferecer sua expertise ao juiz, trazendo uma compreensão psicológica dos envolvidos que vai além da letra da lei. Seu trabalho envolve uma análise detalhada do contexto social, econômico e histórico das pessoas que buscam o Judiciário, considerando aspectos conscientes e inconscientes, além de comportamentos verbais e não verbais (Gomes; Constantino; Sani, 2018).

Na prática, ele realiza avaliações psicológicas, elabora documentos e oferece acompanhamento, aconselhamento, mediação e encaminhamentos. O foco não é apenas reunir provas, mas fornecer indicadores sobre a situação dos indivíduos, garantindo seus direitos e promovendo a saúde mental, com vista ao bem-estar e à recuperação dos envolvidos no processo.

A Psicologia Jurídica abrange diversas áreas de atuação, incluindo questões relacionadas à infância e juventude, como adoção e proteção de crianças em situação de risco, além de intervenções em abrigos. Também se envolve no Direito de Família, lidando com separações, paternidade e disputas de guarda. No âmbito do Direito Civil, abrange interdições e danos psíquicos, enquanto no Direito do Trabalho, foca em acidentes e indenizações. A atuação no Direito Penal envolve perícias e avaliações de insanidade mental. A Psicologia do Testemunho estuda a veracidade dos testemunhos e as memórias falsas, e a Psicologia Penitenciária se dedica ao trabalho com reclusos e egressos. A psicologia policial e das Forças Armadas se concentra na seleção e no suporte psicológico dos profissionais. Além disso, a mediação é aplicada em questões de Direito de Família e Penal, e a psicologia também desempenha um papel importante na defesa e promoção dos Direitos Humanos, incluindo a proteção a testemunhas por meio de programas de apoio. A formação de juízes e promotores também é uma área relevante, com avaliações psicológicas e consultoria. Por fim, a vitimologia aborda o atendimento a vítimas de violência e seus familiares, enquanto a autópsia psicológica avalia características psicológicas com base em informações de terceiros (Leal, 2008, p. 182).

Nesse contexto, o psicólogo jurídico desempenha um papel importante em diversas áreas do Sistema Judicial. No campo do Direito de Família, ele atua na mediação de conflitos, ajudando a amenizar o sofrimento das partes durante separações litigiosas, divisões de bens e disputas de guarda, além de facilitar a transição para a guarda compartilhada, considerando a dinâmica familiar e propondo soluções adequadas. Essa é uma das áreas com maior demanda para esses profissionais (Gracioli; Palumbo, 2020).

Outra atuação significativa é no Direito da Criança e do Adolescente, especialmente em processos de adoção. Nesse contexto, conforme Maia (2018), o psicólogo avalia candidatos conforme requisitos legais, buscando prevenir situações de negligência ou de abuso. Além disso, ele intervém em casos de destituição do poder familiar, enfatizando que a responsabilidade pela guarda de menores não deve ser transferida de forma leviana. O psicólogo também trabalha com adolescentes que cometem atos infracionais, focando na educação e na responsabilidade para facilitar sua reintegração social.

Na esfera do Direito Civil, o psicólogo jurídico é acionado em processos que envolvem indenizações por danos psíquicos e interdições judiciais (Gracioli; Palumbo, 2020). No Direito Penal, sua função pode incluir a realização de perícias para avaliar a periculosidade e o estado mental de réus. Nos processos trabalhistas, ele atua como perito, avaliando a relação entre as condições de trabalho e a saúde mental do trabalhador, além de investigar os danos psicológicos resultantes de acidentes de trabalho, afastamentos e aposentadorias. Nesse contexto, ele elabora laudos que servem como suporte para investigações (Diniz; Carbó, 2022).

Assim, Bernardini (2007, p. 48) ressalta que

A atuação do Psicólogo Jurídico vai além da simples realização de avaliações e elaboração de pareceres. Essa função se destina a resgatar valores, compartilhar vivências e transmitir experiências significativas. Embora não se trate de terapia para indivíduos dissociais, envolve uma série de atividades terapêuticas direcionadas a homens e mulheres que enfrentaram a vida no crime e que têm dificuldades em evitar comportamentos infracionais, particularmente no que diz respeito ao uso de álcool e drogas. Além disso, o papel do psicólogo é fortalecer os vínculos entre o indivíduo e seu contexto familiar e social, ajudando-o a integrar e respeitar os valores que sustentam a sociedade em que vive.

O psicólogo jurídico desempenha um papel importante nos dias de hoje, uma vez que suas análises, pareceres e observações fornecem ao juiz informações essenciais para a tomada de decisões. Isso permite que a lei aplicada não se resuma a um

enfoque rígido, mas leve em conta todo o contexto das diversas situações apresentadas (Pretto; Trilha; Thomaz, 2023).

Nesse sentido, o psicólogo jurídico desempenha uma função essencial no sistema judiciário, colaborando na resolução de casos e promovendo compreensão mais abrangente do Direito em relação aos variados comportamentos que permeiam as questões a serem decididas.

O Código de Ética Profissional dos Psicólogos, no seu capítulo, qual consta “Das responsabilidades e relações com instituições empregadoras e outras”, artigo 4, parágrafo 1º, consagra que

O psicólogo atuará na instituição de forma a promover ações para que esta possa se tornar um lugar de crescimento dos indivíduos, mantendo uma posição crítica que garanta o desenvolvimento da instituição e da sociedade.

Dayse C. F. Bernardi, psicóloga jurídica, do Tribunal de Justiça de São Paulo, define bem como atua o psicólogo perante o Sistema de Justiça: “repousa na possibilidade desse profissional abordar as questões da subjetividade humana, as individualidades dos sujeitos e das relações nos problemas psicossociais, expressos nas Varas da Infância e Juventude, com o contexto social e político que as definem” (Bernardi, 1999, p. 108).

Também existe a importância do trabalho do psicólogo que atua na área de Direito Penal do menor e do adolescente infrator:

na prática isto significava que o Estado podia, através do juiz de menor, destituir determinados pais do pátrio poder através da decretação da sentença de ‘situação irregular’ do menor. Sendo a carência uma das hipóteses de ‘situação irregular’, podemos ter a idéia www.cliqueapostilas.com.br do que isto poderia representar em um país onde já se estimou em 36 milhões o número de crianças pobres (Arantes, 1999, p. 258).

3. OS MARCOS NORMATIVOS DA PSICOLOGIA JURÍDICA E PSIQUIATRIA FORENSE COMO PARTE DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A Psicologia, nesse início, se dedicou majoritariamente a perícias, exames criminológicos e pareceres psicológicos. Esses eram criados com base em algumas entrevistas e na aplicação de testes. Para a psicóloga e psicanalista Rauter (1994), o propósito desses pareceres e exames, quando feitos em penitenciárias e hospitais psiquiátricos, “para instruir processos de livramento condicional, comutação de penas, indulto e,

frequentemente”, com a finalidade de “avaliar se um detento pode sair da cadeia ou não, se ele pode retornar ao chamado convívio social, se ele merece uma progressão de regime etc.”. As análises desta autora resultam que “a maior parte do conteúdo destes laudos era bastante preconceituosa, bem estigmatizante, e nada tinha de científico” (...) os exames ou laudos periciais “repetiam os preconceitos que a sociedade já tem com relação ao criminoso, com relação a alguém que vai para a prisão” (Rauter, 1994, p. 21). A autora complementa sua análise, revelando que a principal contribuição desses pareceres e exames tem sido o prolongamento das penas criminais.

Da mesma forma, em relação a crianças e jovens, o processo de triagem, diagnóstico e encaminhamento para internatos e reformatórios serviu a um propósito semelhante, disse o desembargador Amaral: “época em que, na prática, de útil, nada se fazia além de estatística. Eram laudos e informações que acabavam facilitando a segregação, a exclusão, dos mais vulneráveis” (Silva, 1994).

Popolo (1996, p. 21) defende ser a Psicologia Jurídica um:

El estudio desde la perspectiva psicológica de conductas complejas y significativas en forma actual o potencial para el jurídico, a los efectos de su descripción, análisis, comprensión, crítica y eventual actuación sobre ellas, en función de lo jurídico.

O comportamento é complexo porque é moldado por uma vasta gama de fatores, conforme aponta:

Desde la misma perspectiva psicológica puede ser examinada a partir de distintos horizontes, como lo veremos en la pericia, al adoptar una perspectiva pericial multifactorial. Podemos analizar la conducta desde distintos factores: a) desde el contexto mínimo donde el hecho a estudiar ha tenido lugar, b) desde su contexto grupal, de familia de origen o familia actual, c) desde la conducta vista en un contexto más amplio como el de la comunidad donde la misma ha tenido lugar, y a partir de determinados constructos individuales (Popolo, 1996, p. 22).

Depois de levantar o conceito de Psicologia Jurídica definido por Popolo (1996), contudo, existem vários conceitos, a exemplo do Colégio Oficial de Psicólogos da Espanha:

La psicología Jurídica es un área de trabajo e investigación psicológica especializada cuyo objeto es el estudio del comportamiento de los actores jurídicos en el ámbito del Derecho, la Ley e la Justicia (1998, p. 109).

Bock, Furtado e Teixeira (1999, p. 21) sustentam que a Psicologia, por tratar-se de uma ciência recente, “não teve tempo ainda de apresentar teorias acabadas e definitivas, que permitam determinar com maior precisão seu objeto de estudo”.

O conceito acordado para fazer uma unificação nos variados objetos de estudo da Psicologia sustentou-se na subjetividade:

A subjetividade é a síntese singular e individual que cada um de nós vai construindo conforme vamos nos desenvolvendo e vivenciando as experiências da vida social e cultural; é uma síntese que nos identifica, de um lado, por ser única, e nos iguala, de outro lado, na medida em que os elementos que a constituem são experienciados no campo comum da objetividade social. Esta síntese – a subjetividade – é o mundo de idéias, significados e emoções construído internamente pelo sujeito a partir de suas relações sociais, de suas vivências e de sua constituição biológica; é, também, fonte de suas manifestações afetivas e comportamentais (Bock; Furtado e Teixeira, 1999, p. 23).

CONCLUSÃO

A partir da revisão de bibliografia, foi possível identificar que essa área desempenha um papel fundamental ao trazer uma visão mais profunda e humana para questões legais, contribuindo para decisões judiciais que consideram não apenas os aspectos legais, mas também as dinâmicas psicológicas e emocionais dos envolvidos.

Ao longo do estudo, observou-se que a PJ no Brasil se desenvolveu gradualmente, a partir das primeiras interações entre Psicologia e Direito no final do século XIX, até alcançar sua consolidação a partir da década de 1960. A oficialização da profissão e a criação de cursos de formação específica permitiram que os psicólogos jurídicos assumissem funções diversas, atuando em áreas como o Direito de Família, Penal, Civil, Trabalhista, e na proteção de crianças e de adolescentes. Cada uma dessas frentes apresenta desafios específicos, mas todas demonstram a necessidade de um olhar que vá além da interpretação estrita das leis.

O atuar dos psicólogos jurídicos é essencial para oferecer suporte técnico que auxilia na compreensão das questões subjetivas que permeiam os processos judiciais, desde a avaliação de testemunhos e elaboração de laudos até a mediação de conflitos e apoio psicológico a vítimas e infratores. Dessa forma, a contribuição desses profissionais permite que o Sistema de Justiça lide de maneira mais eficaz com a complexidade humana, promovendo uma aplicação da lei que busca não apenas julgar, mas também entender e transformar.

A Psicologia Jurídica estabeleceu-se como um campo essencial que preenche a lacuna entre o rigor do direito e a complexidade do comportamento humano. A evolução histórica da área demonstra que a justiça, para ser efetiva, precisa de uma compreensão mais profunda do indivíduo. A atuação do psicólogo jurídico, com seus laudos e pareceres, fornece ao sistema judicial uma visão contextualizada e informada, permitindo que as decisões judiciais considerem não apenas a letra da lei, mas também as motivações e o contexto dos envolvidos.

A análise da trajetória da Psicologia Jurídica revela sua consolidação como uma disciplina autônoma e indispensável. Ao integrar o saber psicológico ao ordenamento jurídico, a área não apenas enriquece a compreensão das dinâmicas sociais e comportamentais, mas também promove uma justiça mais humanizada. A atuação do psicólogo jurídico é fundamental para que o Direito possa ir além da norma, considerando a totalidade da experiência humana. A continuidade desse diálogo é vital para que a justiça seja uma prática que respeita a complexidade de cada indivíduo.

A análise empreendida sobre a Psicologia Jurídica revela sua consolidação como um campo de saber autônomo e de vital importância, cuja gênese, embora difusa, evidencia uma progressiva intersecção entre o ordenamento jurídico e as ciências do comportamento. A evolução histórica, marcada pela superação do positivismo estrito e pela incorporação de uma visão multifacetada do indivíduo, culminou em uma especialidade capaz de abordar a subjetividade humana em suas complexas manifestações no âmbito forense.

O presente artigo demonstra que a atuação do psicólogo jurídico transcende a mera função pericial, configurando-se como um elemento mediador e facilitador da justiça. Ao fornecer ao magistrado laudos e pareceres que desvendam as nuances de uma realidade social, econômica e psicológica, o profissional da Psicologia instrumentaliza o Direito, permitindo que a aplicação da norma não se restrinja à literalidade, mas contemple o contexto integral e as motivações intrínsecas dos atores processuais.

A Psicologia Jurídica não é um apêndice do Direito, mas uma disciplina que, ao dialogar e enriquecer as práticas jurídicas, promove a efetivação de uma justiça mais equitativa e humana. A continuidade e o aprofundamento dessa simbiose são imperativos para que o Sistema de Justiça possa, de fato, refletir a complexidade da condição humana e cumprir seu papel de pacificação social de forma abrangente e informada.

Conclui-se, portanto, que a PJ se estabeleceu como um campo indispensável dentro do Sistema Judicial, fornecendo perspectivas que ajudam a compreender comportamentos e contextos que as normas legais por si só não conseguem abarcar completamente. A continuidade desse diálogo entre Psicologia e Direito será essencial para enfrentar os desafios futuros, garantindo que a justiça seja aplicada de maneira mais justa, humanizada e responsável.

Por fim, recomenda-se que estudos futuros continuem a explorar as diferentes dimensões da Psicologia Jurídica, investigando novos métodos e abordagens que possam aprimorar a atuação desses profissionais e, consequentemente, a qualidade das decisões judiciais. Somente com a valorização e a expansão dessa área será possível fortalecer a interseção entre justiça e comportamento humano, beneficiando não apenas os envolvidos diretamente nos processos, mas também a sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

- ALTOÉ, S. **Atualidade da Psicologia Jurídica**. Instituto de psicologia da UERJ. 2015
- ARANTES, E.- "Da Criança Infeliz a "Menor Irregular"- vicissitudes na arte de governar a infância", em : Jacó-Vilela et alli (org.) - **Histórias da Psicologia no Brasil**, Rio de Janeiro, UERJ/ NAPE, 1999.
- BERNARDI, D. C.Franco- "Histórico da inserção do profissional psicólogo no Tribunal de Juridica", RJ, Justiça do Estado de São Paulo" um capítulo da psicologia jurídica no Brasil. Em BRITO, L (Org.), **Temas de Psicologia jurídica** (pp.103-132). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- BOCK, A. M. B., FURTADO, O., TEIXEIRA, M. L. **Psicologias: uma introdução ao estudo de psicologia**. São Paulo: Saraiva, 1999. 368p
- BRITO, L. M. Torraca de - "**Separando**": um estudo sobre a atuação do psicólogo nas Varas de Família", RJ, Relume-Dumará/UERJ, 1993.
- COLEGIO OFICIAL DE PSICÓLOGOS DE ESPAÑA. **Perfiles profesionales del psicólogo**. Madrid, 1998. 172p.
- DINIZ, B. K. L.; CARBÓ, P. A. Psicologia jurídica no Brasil. **Psicologia Social Jurídica**, p. 25.
- GOMES, R.; CONSTANTINO, D.; SANI, A. I. Interdisciplinaridade entre Psicologia e Direito: demandas e contribuições da psicologia jurídica. **Psicologia & Conexões**, v. 1, n. 1, 2018.
- GONÇALVES, H. S.; BRANDÃO, E. P. **Psicologia jurídica no Brasil**. Nau Editora, 2018.
- GRACIOLI, S. M. A.; PALUMBO, L. P. A Importância da Psicologia Jurídica e a Aplicação de Laudo Psicológico como motivação de Decisões judiciais no Direito de Família Brasileiro. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 11, p. 88590-88615, 2020.

LEAL, L. M. Psicologia Jurídica: história, ramificações e áreas de atuação. **Diversa**, ano I, - n. 2, p. 171-185, jul./dez. 2008.

MAIA, C. Y. M. A psicologia jurídica no direito da infância e da juventude. **Cabedelo, PB.: IESP, sn, 2018.**

MIRANDA JÚNIOR, H. C. (1998). Psicologia e justiça: a psicologia e as práticas judiciais na construção do ideal de justiça. **Psicologia: Ciência e Profissão**, 18(1), 28-37.

POPOLO, Juan H. del. **Psicologia judicial**. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 1996. 475p.

PRETTO, M. A.; TRILHA, J. P.; THOMAZ, R. A. A IMPORTÂNCIA DO PSICÓLOGO NO JUDICIÁRIO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 9, p. 184-194, 2023.

RAUTER, C. - "Só Kafka Explica" em: Brito, L. Torracca (org.)- **Psicologia e Instituições de Direito: a prática em questão**, Rio de Janeiro, CRP-RJ /Comunicarte, 1994.

SAUNIER, R. (1999). Desafios de la psicología forense ante el nuevo milenio. In **Anais do III Congresso Iberoamericano de Psicologia Jurídica**, (pp.319-324). São Paulo: Associação Brasileira de Psicologia Jurídica/Asociación Iberoamericana de Psicología Jurídica. Recuperado em 20 julho, 2025, de www.bvs-psi.org.br/local/file/congressos/AnaisPgslntrod-artel.pdf.

SILVA, A. F. Do Amaral, "Direito do menor: uma posição crítica", em: Brito, L. Torracca (org.)- **Psicologia e Instituições de Direito: a prática em questão**, Rio de Janeiro, CRP-RJ /Comunicarte, 1994.

Recebido em: 30/07/25

Aprovado em: 10/10/25

**CONTROLE JUDICIAL DA INVIOABILIDADE DO DOMICÍLIO:
TESTE DE APLICABILIDADE DO QUADRO DE PROBLEMAS
COMO POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DE
SEGURANÇA**

*JUDICIAL CONTROL OF THE INVIOABILITY OF THE HOME: APPLICABILITY TEST OF
THE PROBLEM FRAMEWORK AS A POSSIBILITY FOR ANALYZING SECURITY POLICIES*

Jonathas Pereira dos Santos¹
Pedro Sérgio dos Santos²

RESUMO

O objeto deste estudo é o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio e suas exceções no contexto da atuação dos órgãos de segurança pública, que necessitam de controle, por parte de várias instituições. O constitucionalismo contemporâneo teve grande desenvolvimento no século XX, buscando limitar a discricionariedade administrativa e judicial, e, nas últimas décadas, a interface entre direito e políticas públicas tem sido um campo de estudo importante para a efetividade dos direitos fundamentais. Para limitar o poder punitivo estatal, na área da segurança pública, é imprescindível o controle das ações policiais em sua atuação diária e efetiva. O presente artigo propõe investigar a inviolabilidade domiciliar como um problema de política pública, com enfoque especial na problemática do ingresso domiciliar na hipótese de flagrante delito, utilizando-se da ferramenta metodológica do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci (2019) para analisar os desafios normativos e institucionais envolvidos. A análise proposta destaca a importância de repensar as práticas de segurança pública sob a ótica dos direitos fundamentais, promovendo políticas públicas que respeitem a dignidade humana e combatam as desigualdades estruturais tão presentes no contexto brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Políticas Públicas. Políticas de Segurança. Direitos Fundamentais. Inviolabilidade do Domicílio.

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. E-mail: profjpsantos10@gmail.com

² Doutor em Direito Público Processual Penal, pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG). Professor Titular da Universidade Federal de Goiás. E-mail: pedro_sergio_santos@ufg.br

ABSTRACT

The object of this study is the fundamental right to the inviolability of the home and its exceptions in the context of the actions of public security agencies, which require control by several institutions. Contemporary constitutionalism has undergone significant development in the 20th century, seeking to limit administrative and judicial discretion, and in recent decades, the interface between law and public policies has been an important field of study for the effectiveness of fundamental rights. In order to limit the state's punitive power in the area of public security, it is essential to control police actions in their daily and effective performance. This article proposes to investigate home inviolability as a public policy problem, with a special focus on the problem of home entry in the event of flagrant crime, using the methodological tool of Isabela Ruiz and Maria Paula Dallari Bucci's Framework of Public Policy Problems (2019) to analyze the normative and institutional challenges involved. The proposed analysis highlights the importance of rethinking public security practices from the perspective of fundamental rights, promoting public policies that respect human dignity and combat the structural inequalities so present in the Brazilian context.

KEYWORDS: Law and Public Policies. Problem Framework. Security Policies. Fundamental Rights. Inviolability of the Home.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca contribuir para o debate sobre as políticas públicas como instrumento de efetividade de direitos fundamentais. Para isso, o objeto deste estudo é o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio e suas exceções no contexto da atuação dos órgãos de segurança pública, que necessitam de controle.

O constitucionalismo contemporâneo teve grande desenvolvimento no século XX, buscando limitar os poderes da discricionariedade administrativa e judicial, e, nas últimas décadas, a interface entre direito e políticas públicas tem sido um campo de estudo importante para a efetividade dos direitos fundamentais.

Conforme Carvalho e Coelho (2022), no âmbito do constitucionalismo contemporâneo deve-se ter em vista a necessidade de compreensão da Constituição como técnica de proteção dos direitos fundamentais e, sobretudo, a finalidade de a própria Constituição limitar e vincular os poderes estatais os quais, de outro modo, seriam absolutos. Para limitar o poder punitivo estatal, na área da segurança pública, é imprescindível o controle das ações policiais em sua atuação diária.

As ações policiais estão sujeitas a várias formas de controle. Há o controle externo, exercido pelo Ministério Público; o controle civil, a exemplo das ouvidorias; e o controle interno, pelas corregedorias. Esse desenho institucional de controle permite

o exercício de diferentes atribuições por órgão, que são independentes entre si. Neste artigo, interessa-nos o controle judicial da ação policial no ingresso domiciliar em casos de flagrante delito.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocou a inviolabilidade do domicílio no rol dos direitos e das garantias fundamentais, estabelecendo que a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo ingressar sem o consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito; dessarte, para prestar socorro ou, durante o dia, por determinação judicial (art. 5º, inciso XI, da CFRB, de 1988).

Com objetivo de resguardá-la, a violação de domicílio constitui crime previsto no Código Penal, com as exceções previstas no texto constitucional (Art. 150, *caput*, § 3º).

Diante da lacuna legislativa existente, cabe ao Judiciário analisar, em cada caso, se o ingresso na residência cumpriu os requisitos legais e constitucionais, sendo, de consequência, legal e legítimo ou ilegal e ilegítimo. Nem sempre isso é uma decisão fácil, haja vista a divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto. Por isso mesmo, o controle da ação policial nas situações de ingresso ao domicílio necessita de análise e de avaliação no campo do Direito e de Políticas Públicas.

E este é o enfoque deste artigo: Averiguar a aplicabilidade do “quadro de problemas” na análise e na avaliação do problema do ingresso policial em domicílio na hipótese de flagrante delito. A metodologia do quadro de problemas já foi aplicada e testada no contexto das políticas de segurança. Ruiz e Bucci (2019), em seu artigo: Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional testaram essa ferramenta de análise ao problema do hiperencarceramento no Brasil, que foi caracterizado como um estado de coisas inconstitucional, na oportunidade do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) (Brasil, 2023).

O problema de pesquisa deste artigo está formulado com a seguinte pergunta: O “quadro de problemas” é uma metodologia adequada para a análise do problema da violação de domicílio? Trata-se de uma tentativa de pensar a efetividade do direito fundamental à inviolabilidade do domicílio para além das regras do processo penal, buscando uma melhor compreensão do problema para alcançar soluções mais efetivas que envolvam a atuação de diversas instituições.

Ao propor a aplicação do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci apresentam uma ferramenta metodológica para a análise jurídico-institucional, pela qual acreditamos ser apta para compreender a problemática do ingresso domiciliar na hipótese de flagrante delito. Essa abordagem visa estruturar a análise de modo a identificar as causas do problema, os atores envolvidos e os

possíveis caminhos para assegurar um equilíbrio entre a garantia da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

A análise proposta destaca a importância de repensar as práticas de segurança pública sob a ótica dos direitos fundamentais, promovendo políticas públicas que respeitem a dignidade humana e combatam as desigualdades estruturais. Assim, o presente estudo propõe-se a investigar a inviolabilidade domiciliar como um problema de política pública, utilizando-se da ferramenta metodológica do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci (2019) para analisar os desafios normativos e institucionais envolvidos.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS E A INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO

I.1 As políticas públicas como instrumento de efetividade de direitos fundamentais

O enfoque do constitucionalismo crítico da abordagem Direito e Políticas Públicas adiciona às premissas acima a necessidade de que o problema público a ser tratado em uma política pública seja legitimamente merecedor, segundo a Constituição, de um esforço de proteção ou de promoção pelo Poder Público. Isso significa dizer, de outro modo, que um problema de política pública deve estar alinhado com os objetivos, direitos e princípios estabelecidos pela Constituição Federal (Bitencourt; Reck, 2021).

Nas palavras de Carvalho e Coelho (2022), o Direito é um produto da política e, ao mesmo tempo, atua como limite da política, porque as escolhas dos governantes estão sob o império das leis e vinculadas às normas constitucionais, devendo-se observar os direitos fundamentais, sempre que se pensar em uma atuação legítima em termos político-jurídicos.

Nesse sentido, lecionam Carvalho e Coelho (2022) que no âmbito do constitucionalismo contemporâneo deve-se ter em vista a necessidade de compreensão da Constituição como técnica de proteção dos direitos fundamentais e, sobretudo, a finalidade de a própria Constituição limitar e vincular os poderes estatais, os quais, de outro modo, seriam absolutos.

O constitucionalismo pode ser definido como o conjunto de doutrinas que, aproximadamente, a partir do século XVII, objetiva recuperar o aspecto do limite do poder e das garantias dos cidadãos. E mais, gestado como técnica jurídica de tutela das liberdades, o constitucionalismo foi um movimento criado para assegurar as prerrogativas inalienáveis do ser humano ao permitir que o povo pudesse exercer seus direitos fundamentais previstos na Constituição (Carvalho; Coelho, 2022).

I.2 O conceito de política pública e de problema público

Antes de abordar o problema da violação do domicílio e sua caracterização, é importante relembrarmos o conceito de políticas públicas e, para tanto, trazermos

algumas definições consagradas pela literatura especializada. Consolidando os ganhos teóricos das últimas décadas, Bucci (2006) conclui que o conceito de política pública resultou com a seguinte enunciação:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Conforme Maria Paula Dallari Bucci (2013, s.p): “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Para João Pedro Schmidt (2018), política pública é um conjunto de decisões e de ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob a coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político.

De forma mais sintética, afirma-se que política pública pode ser definida como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para o referido autor, as políticas públicas devem ser compreendidas a partir de dois elementos que lhe são fundamentais e estruturantes, quais sejam: intencionalidade pública e resposta a um problema público (Secchi, 2013).

Dessa forma, vislumbra-se que essas definições destacam a relação entre políticas públicas e a necessidade de intervenção estatal para a solução de problemas públicos socialmente relevantes. Mas, afinal, o que se pode entender por problema público?

Ruiz e Bucci (2019) utilizam o conceito segundo Secchi, “problema público” é a situação considerada inadequada por uma coletividade de atores políticos, passível de ser tratada ou resolvida pela ação do Poder Público, que tenha implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas, na expectativa de se alcançar uma situação melhor. Portanto, o problema público é “a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública. Trata-se de um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores”.

A partir de uma metáfora elucidativa, Secchi (2016) afirma que o problema público está para a doença assim como a política pública está para o tratamento. A doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição

médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgias, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública).

Segundo Bucci e Ruiz (2019), problemas de políticas públicas são situações que dizem respeito a determinado problema público entendido coletivamente relevante para ser tratado ou resolvido por meio de um programa de ação governamental.

Feitas essas considerações preliminares sobre o conceito de problema público como objeto de interesse para o campo de análise das políticas públicas e a importância do constitucionalismo crítico, vamos tratar na sequência especificamente da questão do ingresso domiciliar pela polícia na hipótese de flagrante delito como problema de política pública.

1.3 A inviolabilidade de domicílio e o problema das fundadas razões

A inviolabilidade domiciliar é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental no artigo 5º, inciso XI. Essa proteção assegura ao indivíduo um espaço de privacidade, de liberdade e de segurança, vedando a entrada não autorizada de terceiros em sua residência, salvo em situações excepcionalmente previstas.

Na doutrina, a inviolabilidade do domicílio é considerada um direito fundamental que garante às pessoas um espaço essencial para o livre desenvolvimento de sua personalidade, preservando o direito de serem deixadas em paz. Essa proteção, entretanto, não está relacionada ao direito de posse e de propriedade, mas sim à esfera espacial em que ocorre a vida privada (Sarlet, 2013).

A Constituição Federal, por não considerar a inviolabilidade de domicílio um direito absoluto, admitiu que o asilo “inviolável” do indivíduo seja excepcionado nos seguintes casos (*numerus clausus*): a) se o morador consentir; b) flagrante delito; c) desastre; d) para prestar socorro; e) durante o dia, por determinação judicial. Tais hipóteses são excepcionais e ligam-se ao interesse da própria segurança individual (caso de delito) ou do socorro (desastre ou socorro) ou da Justiça, apenas durante o dia (determinação judicial), para busca e apreensão de criminosos ou de objeto de crime (Silva, 2017).

A grande controvérsia, objeto deste estudo, está centrada em situações nas quais a entrada da polícia não é precedida de autorização judicial, especialmente em casos de alegado flagrante delito de crime de tráfico de drogas, uma vez que não existe previsão legal que discipline o procedimento de ingresso no domicílio nessa hipótese.

De acordo com Santos e Miranda (2024), o entendimento jurisprudencial tradicional dos Tribunais Superiores orientava que o ingresso domiciliar desautorizado é legítimo no caso de flagrante de delito de natureza permanente, como é o caso, por exemplo, de algumas modalidades do crime de tráfico de drogas (guardar, ter em

depósito). Essa orientação jurisprudencial, aliada à ideia de maior credibilidade dos depoimentos dos agentes policiais, comprometidos com o dever de falar a verdade, em detrimento da versão do investigado/acusado, serviram de fundamento para afastar qualquer alegação de nulidade decorrente de violação de domicílio em processos criminais, transformando a exceção da possibilidade de ingresso domiciliar no caso de flagrante delito em verdadeira regra, especialmente em delitos de natureza permanente.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário nº 603.616/RO, em 10 de maio de 2016, estabeleceu, com repercussão geral, a tese (Tema 280) de que a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, ainda que em período noturno, se amparada em fundadas razões, justificadas *a posteriori*, indicando o flagrante delito, sob pena de responsabilização disciplinar, civil e penal (Brasil, 2016). Nesse contexto, o entendimento vinculante exige, conforme o art. 240, § 1º, do CPP, fundadas razões devidamente justificadas pelas circunstâncias do caso concreto para legitimar o ingresso desautorizado em domicílio (Santos; Miranda, 2024).

No Superior Tribunal de Justiça, a partir do julgamento do REsp n. 1.574.681/RS, em 30 de maio de 2017, relatado pelo ministro Rogério Schietti, em conformidade com o posicionamento vinculante da Suprema Corte (Tema 280), houve uma revisão do entendimento anterior. No caso analisado, o ingresso domiciliar foi motivado pela fuga de um indivíduo ao avistar a viatura policial em patrulhamento de rotina, resultando na apreensão de entorpecentes no local. O Tribunal da Cidadania concluiu que não havia justa causa para autorizar o ingresso dos policiais no domicílio sem consentimento ou determinação judicial (Brasil, 2017).

A partir desse *leading case*, o STJ proferiu diversos julgados, por meio de análise casuística, para avaliar a existência de justa causa para o ingresso domiciliar em flagrante delito. Muitos desses julgamentos concluíram pela ilicitude das provas derivadas de ingresso domiciliar fora das hipóteses constitucionalmente admitidas, devido à falta de elementos objetivos suficientes para justificar a mitigação do direito fundamental.

Segundo levantamento feito por David Metzker, durante o ano de 2023, o Superior Tribunal de Justiça anulou provas decorrentes de invasão ilícita de domicílio por policiais sem autorização judicial em 959 processos. Foram 857 decisões de concessão da ordem em *Habeas Corpus* e outras 102 em recursos em HC. Desses, 812 casos disseram respeito exclusivamente à invasão de domicílio (*apud* Vital, 2024).

Essas decisões impactaram os tribunais dos estados, os quais também passaram a analisar com mais critério as circunstâncias fáticas que motivaram o ingresso forçado dos agentes policiais em domicílio. A partir de então, uma grande celeuma se instalou nos tribunais brasileiros, principalmente no que diz respeito ao significado e alcance da expressão genérica e indeterminada “fundadas razões”, que justificaria o ingresso forçado em domicílio, conforme exigido pelo Tema 280 do STF (Santos; Miranda, 2024).

O conceito de fundadas razões constitui o ponto nevrálgico para interpretar as hipóteses legais que admitem a mitigação da inviolabilidade domiciliar. Nesse sentido, ao criticar o conceito aberto e ambíguo de fundadas razões, Aury Lopes Júnior (2023, p. 801) faz importantes considerações: “ao contrário do que se costuma ver, a busca domiciliar não pode ser banalizada; deve ter uma finalidade clara, bem definida e estar previamente justificada pelos elementos da investigação preliminar”.

De acordo com Aguiar (2016, p. 17), ainda que tenha avançado no tema, “[...] os requisitos firmados no próprio voto condutor para a prática da busca revelam-se ainda vagos e frouxos, insuficientes para provocar alterações significativas nas práticas policiais disseminadas no cenário nacional”.

No julgamento do tema de repercussão geral nº 280, o ministro Gilmar Mendes afirmou que não se considera justa causa para entrada forçada em domicílio “[...] provas ilícitas, informações de inteligência policial – denúncias anônimas, afirmações de ‘informantes policiais’ (pessoas ligadas ao crime que repassam informações aos policiais, mediante compromisso de não serem identificadas)”.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2022), há precedentes que afastam a existência de fundadas razões para o ingresso domiciliar em situações como: denúncia anônima e comportamento suspeito do agente que empreende fuga (AgRg no HC 692.664); atitude suspeita seguida de fuga (AgRg no HC 759.140); cumprimento de mandado de prisão referente a crime diverso (AgRg no HC 757.108), bem como a apreensão de pequena quantidade de drogas em busca pessoal ou veicular, acompanhada de confissão informal aos policiais sobre a existência de entorpecentes na residência (AgRg no HC 671.177).

Contudo, apesar dos esforços do Superior Tribunal de Justiça em delimitar os contornos da intervenção estatal no direito fundamental à inviolabilidade do domicílio, observa-se, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um aparente retorno a entendimentos mais lenientes quanto à interpretação do conceito de “fundadas razões” para o ingresso domiciliar. Nesse contexto, verifica-se que o ministro Alexandre de Moraes, por meio de decisões monocráticas, tem reformado acórdãos proferidos pela Sexta Turma do STJ que reconheciam a ilicitude de provas derivadas de ingresso domiciliar não justificado, alinhando-se, assim, à orientação já manifestada anteriormente pela ministra Cármen Lúcia.

Nas palavras de Moraes, “em que pese a boa vontade em defesa dos direitos e garantias fundamentais, o Superior Tribunal de Justiça inovou no exercício de sua função jurisdicional, acrescentando, ao inciso XI do artigo 5º da CF, um requisito não previsto pelo legislador constituinte originário”. Para o ministro, a natureza permanente do crime de tráfico e o entendimento do Supremo sobre a inviolabilidade do domicílio (Tema 280) respaldam a invasão dos agentes policiais mediante denúncia anônima, na

hipótese de denúncia anônima acompanhada de fuga para o interior da residência pelo suspeito.

Em decisão monocrática, proferida nos autos do RE nº 1.447.374/MS, o ministro Alexandre de Moraes teceu críticas à postura do Superior Tribunal de Justiça, asseverando que

[...] o Superior Tribunal de Justiça tornou conflituosa a relação entre o juiz e o legislador e desrespeitou, no exercício da interpretação, uma importante expressão restritiva do poder dos juízes enunciada pelo JUSTICE HOLMES, em 1917: “os juízes fazem e devem fazer obra legislativa, mas se nos interessamos da lei: não movem massas, mas somente moléculas” (Southern Pacific Co. v. Jensen, diss. Op. 244 US 205, 221 – 1917). Incabível, portanto, ao Poder Judiciário, determinar ao Poder Executivo a imposição de providências administrativas como medida obrigatória para o caso de busca domiciliar, sob o argumento de serem necessárias para evitar abusos, além de suspeitas e dúvidas sobre a legalidade da diligência, em que pese inexistir tais requisitos no inciso XI, do artigo 5º da Constituição Federal, nem tampouco no Tema 280 de Repercussão Geral julgado por essa SUPREMA CORTE. [...] (Brasil, 2023b).

Prosseguiu o ministro destacando que o entendimento adotado pelo STF impõe que os agentes estatais norteiem suas ações em tais casos, motivadamente e com base em elementos probatórios mínimos que indiquem a ocorrência de situação de flagrante. A justa causa, portanto, não exige certeza da ocorrência de delito, mas, sim, fundadas razões a respeito.

O Plenário do STF, ao julgar o HC nº 169.788/SP, por maioria de votos, decidiu que são válidas entradas da Polícia Militar em domicílios nos casos de os agentes de segurança identificarem atitude suspeita, nos termos da divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes, designado redator do acórdão (Brasil, 2024).

Inicialmente, o ministro relator Luiz Edson Fachin votou pelo reconhecimento da ilicitude das provas, por compreender que a atitude suspeita, enquanto valoração subjetiva do comportamento de uma pessoa, não oferece comprovação suficiente de que há fundadas razões da ocorrência de um crime a ponto de justificar o ingresso domiciliar.

Todavia, o ministro Alexandre de Moraes votou divergente, identificando a justa causa para autorizar policiais a entrarem na casa, ponderando que “não exige a certeza da ocorrência de delito, mas, sim, fundadas razões a respeito”. Destacou que, “no caso concreto, conforme narrado, o ingresso dos agentes de segurança pública no

domicílio foi devidamente justificado, tendo em vista que o paciente, ao visualizar a viatura policial, saiu correndo em atitude suspeita para o interior de sua residência" (Brasil, 2024).

O relator foi acompanhado pelos ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luís Roberto Barroso e Rosa Weber (já aposentada). Votaram, com a divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes, os ministros André Mendonça, Nunes Marques, Cristiano Zanin, Dias Toffoli e Luiz Fux, validando o ingresso em domicílio. O apertado resultado de 6 votos a 5, pela validação do ingresso em domicílio, reflete-se nas divergências país a fora.

Em julgamento recente, realizado na sessão virtual de 3 a 10 de maio de 2024, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu que o ingresso de policiais em domicílio sem mandado judicial foi devidamente justificado, diante da alegação de que o suspeito havia fugido para o interior da residência. Por unanimidade, o colegiado acompanhou o voto do relator, ministro Flávio Dino, reformando decisão da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça e validando as provas obtidas na busca domiciliar (RE 1.447.090 AgR/RS).

Tais questões são apresentadas todos os dias em todas as instâncias da Justiça brasileira. Não raras vezes, decisões opostas são proferidas em casos absolutamente semelhantes, a depender da compreensão do julgador acerca do conceito de fundadas razões (justa causa) no exame do caso concreto. Isso gera insegurança jurídica tanto para os jurisdicionados como para as polícias de segurança pública.

1.4 A violação de domicílio como problema de política pública.

Segundo levantamento feito por Ademar Borges Filho (2019), 91% das prisões relacionadas a tráfico de entorpecentes ocorrem com entrada policial nas residências sem autorização judicial, violando direitos fundamentais de pessoas que, por sua condição socioeconômica, habitam as periferias dos grandes centros urbanos.

Dados do IPEA (2023) indicam a existência de seletividade sociorracial e geográfica nas incursões policiais em domicílios relacionados à política de drogas, refletindo um policiamento seletivo em bairros onde residem majoritariamente negros e pobres.

Essas práticas refletem uma criminalização secundária que, como aponta Mbembe (2018), não apenas controla corpos, mas também institui uma forma de "morte em vida", onde populações são mantidas em um estado de constante vulnerabilidade e violação de direitos.

Além disso, Marcelo Neves (1994) destaca a existência de zonas de exclusão dentro do Estado de Direito, em que a norma jurídica é aplicada de forma desigual, permitindo que as forças policiais exerçam poder discricionário sobre populações

marginalizadas. Segundo Neves (1994): em contextos periféricos, o Estado de Direito torna-se um simulacro, em que a exceção se transforma em regra, normalizando a violência estatal.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 definir a segurança pública como um direito de todos, vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana e à proteção de direitos fundamentais, a realidade apresenta um sistema que frequentemente opera de maneira incompatível com esses pressupostos democráticos.

Como advertem Miranda e Cardoso (2019, p. 13-14), as forças de segurança pública enfrentam desafios na adaptação à CRFB, de 1988, especialmente em relação à dignidade da pessoa humana, obediência à legalidade democrática e respeito às liberdades públicas. O paradigma predominante é o da guerra ao crime, o que tem por resultado a barbárie policial e a arbitrariedade na justiça penal devido à lógica de eliminação do inimigo sem reconhecimento de direitos. Nesse sentido, tem-se a necessidade de uma transformação da política de segurança pública direcionada ao respeito aos direitos constituídos num Estado Democrático de Direito.

A partir desse contexto, observa-se que a questão da inviolabilidade do domicílio acima retratada atende à definição de problema público proposta por Secchi (2016b), pois representa uma discrepância entre o estado atual (lacuna normativa, divergência jurisprudencial e práticas policiais discricionárias e abusivas) e uma situação ideal (respeito ao direito fundamental à inviolabilidade domiciliar).

Trata-se de um problema que afeta diretamente a segurança jurídica da população mais vulnerável, impactando uma quantidade significativa de pessoas e que demanda ação estatal para sua mitigação.

Assim, o problema da inviolabilidade do domicílio se insere no campo de interesse das políticas públicas de segurança pública, enquanto envolve um direito fundamental garantido formalmente pela Constituição, mas que enfrenta desafios práticos e normativos para sua efetiva proteção.

Nessa linha de raciocínio, a questão do ingresso domiciliar pela polícia na hipótese de flagrante delito ganha relevância para o campo do Direito e das Políticas Públicas ao ser analisada sob a ótica da necessidade de formulação e de implementação de políticas de segurança que equilibrem a proteção de direitos fundamentais e a eficácia no combate ao crime.

Uma vez caracterizada a questão da inviolabilidade do domicílio como problema de política pública, torna-se necessária a aplicação de ferramentas metodológicas capazes de analisar e de estruturar o diagnóstico do problema público, com o propósito de identificar as causas do problema, os atores envolvidos e os possíveis caminhos para assegurar um equilíbrio entre a garantia da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

2. O QUADRO DE PROBLEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO

Neste capítulo, faremos um teste de aplicabilidade do “Quadro de Problemas de Políticas Públicas”, desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci e Isabela Ruiz (2019), como ferramenta metodológica para analisar e compreender a problemática do ingresso domiciliar na hipótese de flagrante delito.

A escolha do quadro de problemas de políticas públicas como ferramenta metodológica oferece uma abordagem estruturada e multidimensional para analisar a problemática do ingresso domiciliar em casos de flagrante delito. Essa metodologia permite identificar, diagnosticar e propor soluções para os desafios enfrentados no equilíbrio entre a proteção constitucional da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

2.1 Contextualização teórica e metodológica

A fundamentação teórica do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, desenvolvido por Ruiz e Bucci (2019), está ancorada na perspectiva jurídico-institucional, na abordagem Direito e Políticas Públicas e no ciclo de políticas públicas. Essas referências teóricas fornecem um suporte estruturado para a compreensão da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas com ênfase no Direito.

A perspectiva jurídico-institucional dos autores coloca o Direito como elemento essencial na análise das políticas públicas, conferindo destaque ao aspecto normativo dos problemas públicos. Essa abordagem considera o arcabouço normativo e institucional como fator determinante na formulação e na execução institucionais das políticas, analisando o impacto das leis, das decisões judiciais e das estruturas sobre a atuação governamental.

O Direito não se limita a um conjunto de normas, ele constitui uma estrutura que orienta, limita e influencia as políticas públicas, garantindo que sua execução esteja alinhada com os direitos fundamentais e os princípios constitucionais. A interação entre decisões políticas, legislativas e judiciais desempenha um papel crucial na definição dos rumos das políticas públicas (Bucci; Ruiz, 2019).

Conforme esclarecem Bucci e Coutinho (2017), no contexto da abordagem Direito e Políticas Públicas, a análise das políticas governamentais não se restringe apenas à sua normatividade, mas também considera o contexto político-institucional no qual estão inseridas. Essa abordagem permite ao pesquisador identificar os objetivos da política pública, os instrumentos utilizados para sua consecução, os canais de participação social e os mecanismos de legitimação democrática. Possibilita o exame dos arranjos institucionais envolvidos, como a articulação e a interação entre agentes, o grau de descentralização, de autonomia e de coordenação federativa e intersetorial,

as relações entre entes públicos e privados, e a integração da política em questão com outros programas e ações governamentais.

Conforme explicita Bucci (2018), o objeto da abordagem Direito e Políticas Públicas é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva.

Com efeito, o Direito não apenas cria as arenas institucionais e define as competências dos agentes públicos, mas também regula o processo decisório, disciplinando as condutas e delimitando os meios pelos quais as decisões são tomadas, daí se extrai sua importância dentro da análise de políticas públicas (Bucci, 2018). Propõe uma visão interdisciplinar e sistêmica das políticas públicas, em que o Direito não é mero instrumento técnico, mas fator essencial para a estruturação, à regulação e ao controle das ações governamentais, ressaltando que a efetividade das políticas públicas depende da conformidade normativa e da articulação institucional, garantindo que os programas governamentais sejam legítimos, previsíveis e eficazes.

Desempenha um papel central na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas, podendo ser analisado sob três perspectivas principais:

1ª. O Direito como estruturador das políticas públicas ao estabelecer a moldura institucional dentro da qual essas políticas são formuladas e implementadas.

2ª. O Direito como regulador dos instrumentos de política pública, uma vez que essas políticas operam por meio de diversos instrumentos jurídicos, tais como leis, decretos, regulamentos, contratos administrativos, convênios e incentivos fiscais.

3ª. O Direito como garante da legitimidade e do controle das políticas públicas, assegurando que estejam em conformidade com a Constituição e com os direitos fundamentais.

Portanto, não apenas disciplina a ação governamental, mas também constitui um mecanismo essencial para garantir que as políticas públicas sejam concebidas e executadas de maneira transparente, eficiente e alinhadas com os princípios democráticos e constitucionais. No entanto, ainda que estabeleça estruturas e limites institucionais, o Direito não tem capacidade de determinar o conteúdo das decisões políticas, permitindo espaço para disputas interpretativas e adaptações conforme o contexto político e social.

Além dessa base teórica, a ferramenta metodológica apresentada se vale até mesmo do ciclo de políticas públicas, também denominado heurística das fases, um modelo amplamente utilizado na análise de políticas públicas. Esse ciclo representa a formulação e a implementação das políticas como um processo faseado sequencial e interdependente, sendo elas: 1. identificação do problema; 2. formação da agenda; 3. formulação de alternativas; 4. tomada de decisão; 5. implementação; 6. Avaliação; e 7. extinção (Secchi, 2012).

O ciclo pressupõe um encadeamento lógico de ações, no qual: os problemas são identificados e formulados conceitualmente antes de serem levados ao governo para solução; as instituições governamentais analisam alternativas e selecionam soluções viáveis para o problema identificado. Após a tomada de decisão, as políticas são implementadas, monitoradas e avaliadas, podendo ser ajustadas ou reformuladas conforme os resultados alcançados (Sabatier, 2007).

Esse modelo confere centralidade ao processo de tomada de decisão, enfatizando seus impactos na implementação e na efetividade das políticas públicas. A relação entre o Direito e as Políticas Públicas se manifesta, portanto, tanto na definição do problema e na formulação de alternativas quanto na regulamentação da implementação e na avaliação dos resultados. Outra perspectiva é a não tomada de decisão. Esse fenômeno ocorre quando algumas pessoas ou grupos conseguem limitar a tomada de decisões a matérias relativamente não controversas, não obstante, há, na comunidade, uma questão latente que demanda uma decisão política relevante (Bachrach; Baratz, 1963; 2011).

Para compreensão do processo político que antecede o momento da inclusão de determinado problema na agenda decisória governamental, utilizaram-se do modelo de análise das múltiplas correntes (*multiple streams framework*), modelo descreve o processo político como uma composição entre três correntes (ou fluxos) de atores e de processos: a corrente dos problemas (*problem stream*), a corrente das soluções (*policy stream*) e a corrente da política (*politics stream*) (Kingdon, 1995).

O modelo de análise das múltiplas correntes permite identificar quem são os atores e os grupos de interesse que atuam no estabelecimento da agenda decisória governamental e nas especificações das alternativas de soluções para os problemas, que funcionam como incentivo para trazer o tema para o topo da agenda ou como obstáculo, reduzindo as chances de que determinado tema, ou alternativa, seja levado em consideração (Ruiz; Bucci, 2019, p. 1.153).

Feitas essas breves considerações sobre os pressupostos teóricos e metodológicos que serviram de embasamento para a formulação do quadro de problemas de políticas públicas, é importante avançar para o desenvolvimento e à descrição detalhada da ferramenta.

2.2 Quadro de referência e Quadro de Problemas de políticas públicas

Dentro da abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP), constitui em grande desafio encontrar um método que propicie ao pesquisador a identificação do objeto de estudo, viabilizando, assim, sua comparabilidade. Conforme demonstra Bucci (2023, p. 106):

Na Análise de Políticas Públicas há grande número de quadros conceituais, teorias ou modelos que se tornaram bastante conhecidos para a descrição de políticas públicas. Cada um deles é parcialmente explicativo, na medida em que valoriza um aspecto distinto de análise, enfatizando elementos específicos. São representações que contribuem para a progressiva estruturação do conhecimento, relacionando teoria e empiria (SABATIER, 2007, p. 9), compondo quadros conceituais (conceptual frameworks) baseados em um conjunto de variáveis definidas e as relações entre elas, presumivelmente responsáveis por um conjunto de fenômenos (Ostrom, 2007).

A abordagem DPP vem produzindo alguns quadros analíticos, visando à análise mais objetiva de aspectos selecionados. A condição de análise comparativa entre programas, considerando aspectos jurídicos selecionados, bem como seu cotejo com variáveis políticas ou de gestão, tanto no espaço como no tempo, é algo que pode se desenvolver com apoio nos quadros analíticos.

Muitos pesquisadores têm recorrido ao método dos quadros analíticos, já bastante consolidado no universo da análise de políticas públicas. Um deles é o denominado Quadro de Referência de uma Política Pública (Bucci, 2015), o qual permite o isolamento do objeto de análise de seu emaranhado normativo, viabilizando o desmembramento da política e a identificação de seus elementos mais importantes, possibilitando uma visão mais racional e organizada sobre o objeto de estudos.

O Quadro de Referência pressupõe que a política já possua um desenho regulamentado e que já tenha sido implementada, de modo que o pesquisador possa confrontar o projeto idealizado pelos formuladores com seu funcionamento efetivo, a fim de detectar elementos jurídicos que sejam capazes de explicar aspectos problemáticos da execução. Mas no caso de situações-problema relacionadas a políticas pouco estruturadas, esse elemento do Quadro não facilita o trabalho do analista, resultando prejudicada a visualização de seu objeto de estudos.

O Quadro de Referência não se presta como suporte cognitivo para problemas cujas soluções ainda não estejam estruturadas, carecendo de institucionalização mínima. Para estes, foi concebido o Quadro de Problemas de Políticas Públicas visando organizar a “identificação dos grupos de interesse, processos decisórios e instituições implicadas no objeto de análise, com o fim de identificar e delimitar os aspectos mais

relevantes e característicos para o estudo jurídico de um problema público, visando à ação prospectiva" (Bucci, 2023, s.p).

Portanto, quando o pesquisador se depara com um problema público, ou seja, uma circunstância complexa, que exige uma ação governamental em escala (que tenha implicações para uma quantidade relativamente grande de indivíduos de determinada população) e identifica que o programa de ação governamental para a solução desse problema ainda não se encontra totalmente estruturado, em virtude da ausência de normas que regulem a atuação do Poder Público no tratamento da situação, revela-se uma grande dificuldade metodológica para a análise jurídico-institucional desse problema de política pública.

É para essas circunstâncias que Bucci e Ruiz (2019) desenvolveram o Quadro de Problemas de Políticas Públicas, com o propósito de descrever uma ferramenta complementar de sistematização de informações, um *framework* que visa identificar um conjunto de variáveis capazes de viabilizar uma análise jurídica institucional de situações-problema que deveriam ensejar programas de ação governamental, os quais, todavia, ainda não estão estruturados ou o estão de maneira insuficiente.

Esse recurso metodológico procura dar destaque ao Direito, evidenciando o lugar do elemento jurídico na análise de soluções hipotéticas, no campo das políticas públicas, para o problema descrito.

2.3 Elementos do Quadro de Problemas

O quadro de problemas de políticas públicas é uma ferramenta metodológica, que, partindo de uma abordagem Direitos e Políticas Públicas, procura sistematizar informações para subsidiar análises jurídico-institucionais de situações-problema relativas aos programas de ação governamental não estruturados ou em processo de estruturação. Conforme Ruiz e Bucci (2019, p. 1.144):

O Quadro de Problemas de Políticas Públicas, foi desenvolvido com base em modelos já consagrados de análise de políticas públicas, como o ciclo de formação de políticas públicas (que simplifica o processo de criação e implementação de uma política, com grande foco no momento de tomada de decisão governamental), o modelo das múltiplas correntes, de Kingdon (1995) (que identifica variáveis importantes no fluxo do processo que antecede o momento de tomada de decisão acerca da política) e a perspectiva teórica que problematiza a não-tomada de decisão (Bachrach; Baratz, 1963; 2011).

O denominado Quadro de Problemas de uma Política Pública (Bucci; Ruiz, 2015, p. 1.146) permite o isolamento do objeto de análise de seu emaranhado normativo. A ferramenta viabiliza o desmembramento da política e a identificação de seus elementos mais importantes, possibilitando uma visão mais racional e organizada sobre o objeto de estudos.

O método oferece uma abordagem estruturada e multidimensional para analisar a problemática do ingresso domiciliar em casos de flagrante delito, permitindo identificar, diagnosticar e propor soluções para os desafios enfrentados no equilíbrio entre a proteção constitucional da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

O quadro de problemas é composto por onze elementos que, juntos, permitem uma análise completa e estruturada de uma problemática no âmbito das políticas públicas. Cada elemento desempenha uma função específica na compreensão e na proposição de soluções. A seguir, vejamos cada um dos elementos do quadro de problemas:

1 - Situação-Problema: Situação fática considerada como problema público a demandar um programa de ação governamental; identificação clara do problema central, considerando seus impactos e implicações.

2 - Diagnóstico Situacional: Caracterização do contexto político, econômico, social, cultural no qual a solução hipotética para o problema será proposta; examina as causas e efeitos do problema, evidenciando suas origens estruturais e institucionais.

3 - Solução Hipotética: Idealização inicial de medida ou programa, estruturado juridicamente, que presumivelmente seja capaz de solucionar o problema; propõe caminhos viáveis para mitigar ou resolver a questão identificada.

O contexto normativo engloba a série de disposições constitucionais, legais e infralegais que formam a política pública na qual a situação-problema está inserida. Nesse contexto, destacam-se as regras que não só definem direitos e deveres, mas também mostram quem pode fazer o quê e como devem agir para que essas regras se apliquem de verdade. Este mapeamento engloba a identificação das bases legais diretamente ligadas à solução sugerida, além da avaliação de precedentes normativos e jurisprudenciais que impactam e direcionam a interpretação do assunto, proporcionando a base institucional necessária para a elaboração de respostas apropriadas.

De outro modo, o processo decisório é o conjunto de processos juridicamente estabelecidos que estruturam a ação do Estado na procura de soluções. Ele se manifesta em diferentes esferas, como nos processos eleitorais, legislativo, administrativo,

orçamentário e judicial, todos estruturados em etapas que vão da formulação à implementação e à avaliação das políticas públicas.

Entender em que momento o processo de decisão está é muito importante. Isso ajuda a ver onde a questão está no ciclo da política pública. Pode ser na escolha das prioridades, na criação de opções, na tomada de decisão, na realização das ações ou na análise dos resultados. Saber isso ajuda a entender os desafios e as oportunidades de agir. Assim, fica mais claro como a situação muda e melhora as políticas públicas.

Outros aspectos do quadro de problemas que se destacam são:

7 - Arena Institucional: Espaço institucional no qual a controvérsia relativa à situação-problema e sua solução hipotética serão discutidas naquela etapa do processo decisório; desenho jurídico-institucional do ambiente de tomada de decisão (regras do jogo, que digam respeito às regras de articulação e coordenação dos diferentes agentes, distribuição de competências e responsabilidades); espaços onde decisões e implementações ocorrem, bem como os conflitos existentes.

8 – Protagonistas: Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse favoráveis a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade; indivíduos ou grupos de interesse favoráveis a determinada decisão sobre o problema.

9 - Antagonistas: Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse contrários a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade; indivíduos ou grupos de interesse contrários a determinada decisão sobre o problema.

Os tomadores de decisão são os responsáveis diretos por implementar ou descartar uma decisão relacionada à situação-problema examinada. O que as pessoas fazem está ligado às suas habilidades, responsabilidades no trabalho e ao quanto elas podem decidir em cada situação. Nas eleições, os candidatos e os líderes dos partidos fazem esse trabalho.

No processo de fazer as leis, os deputados, membros de comissões e líderes de grupos são os responsáveis. No âmbito administrativo, quem se encarrega disso são os responsáveis pelo controle de despesas, os gestores, os especialistas, os colaboradores do dia a dia e os gestores de contratos ou parcerias. No contexto jurídico, os

juízes desempenham o papel de tomar decisões, respaldados pelo sistema legal e pela autonomia que lhes é conferida.

Em paralelo, os recursos de barganha são as táticas e as ferramentas utilizadas por agentes sociais, políticos ou institucionais, para influenciar os tomadores de decisão. Esses recursos podem envolver desde o uso de capital financeiro até a capacidade de mobilizar a opinião pública, articular apoios e formar coalizões estratégicas. Dessa maneira, a investigação desses recursos possibilita entender não apenas a força relativa dos protagonistas e antagonistas na contenda por uma decisão específica, mas também como tais instrumentos são utilizados no decorrer do processo de negociação e persuasão.

2.4 Teste de aplicabilidade da ferramenta na problemática da inviolabilidade domiciliar

Apresentadas as bases teóricas e justificada a escolha do recurso metodológico do quadro de problemas na abordagem em Direito e Políticas Públicas, realizada uma breve explicação sobre os seus elementos essenciais, a seguir faremos um teste de aplicação da ferramenta metodológica na análise da problemática do ingresso domiciliar no caso de flagrante delito nos crimes de tráfico de drogas.

A situação-problema analisada centra-se na violação de domicílio, configurada pelo ingresso de policiais em residências sem mandado judicial e em desacordo com os limites constitucionais e legais. Esse cenário se manifesta de maneira mais grave em comunidades vulneráveis, como favelas e periferias, em que práticas abusivas se entrelaçam à seletividade penal e ao racismo estrutural.

A ausência ou a ineficiência de órgãos de controle e a falta de consenso jurisprudencial em torno do conceito de “fundadas razões” reforçam a insegurança jurídica e comprometem a confiança social na polícia. As causas desse quadro estão relacionadas a paradigmas autoritários de segurança pública, que reforçam a lógica de guerra contra o inimigo, à subjetividade judicial na interpretação do conceito de “fundadas razões” e à ausência de regulamentação clara no Código de Processo Penal, resultando em violações de direitos fundamentais e no agravamento das desigualdades socioeconômicas.

Como alternativas para enfrentar o problema, propõe-se uma resposta articulada entre as instituições, capaz de compatibilizar a atuação policial com os princípios constitucionais. Entre as medidas sugeridas destacam-se: o fortalecimento da inviolabilidade domiciliar como regra de conduta, a criação de protocolos normativos que delimitem objetivamente o conceito de “fundadas razões”, a revisão dos procedimentos operacionais padrão e a capacitação de agentes públicos quanto aos limites constitucionais da investigação criminal. Ademais, mecanismos como o uso de registros audiovisuais

em operações e o fortalecimento da fiscalização em regiões periféricas mostram-se fundamentais.

Do ponto de vista normativo, esse debate está sustentado no art. 5º, XI, da Constituição Federal, no art. 240 do Código de Processo Penal e em precedentes do STF e do STJ. Todavia, o processo decisório permanece fragmentado, já que o STF oscila entre decisões que reforçam ou flexibilizam a inviolabilidade do domicílio, enquanto o STJ busca critérios mais objetivos, mas relativiza igualmente a proteção constitucional em alguns casos, revelando a necessidade urgente de mais uniformidade jurisprudencial e de mecanismos eficazes de controle (Brasil, 1940).

Atualmente, o problema encontra-se em estágio intermediário, com debates avançados nos Tribunais Superiores e algumas iniciativas legislativas e operacionais em andamento. No entanto, ainda há uma lacuna significativa entre a formulação das decisões judiciais e sua implementação prática. Essa lacuna reflete um cenário de insegurança jurídica, exigindo mais uniformização normativa e jurisprudencial, bem como a necessidade de integração mais efetiva entre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

A arena institucional relacionada à questão do ingresso policial em residências sem autorização judicial abrange diversos espaços decisórios, cada um desempenhando funções particulares. O Judiciário, com os Tribunais Superiores, principalmente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), é o lugar onde se criam decisões importantes. Esses tribunais ajudam a entender como as leis e as regras devem ser seguidas.

No nível estadual, os Tribunais de Justiça também têm um papel crucial na uniformização da aplicação da lei. Dentro do contexto operacional, as forças policiais têm a responsabilidade direta de aplicar as práticas de segurança pública, enquanto o Ministério Público atua como órgão de supervisão externa da atividade policial, conforme a atribuição constitucional que lhe foi concedida.

Em relação aos atores principais e secundários deste processo, destacam-se como protagonistas o Superior Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública e a Advocacia privada, que defendem interpretações que fortalecem os limites constitucionais da ação policial e a defesa de direitos fundamentais. Em contrapartida, em certas circunstâncias, o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público e as próprias forças policiais se posicionam como adversários, pois, sob a justificativa de eficiência ou combate ao crime, podem adotar atitudes que relativizam a inviolabilidade domiciliar.

Os principais tomadores de decisão estão centralizados no Judiciário, com ênfase no STF e no STJ, assim como nos Tribunais de Justiça estaduais; no Legislativo, que tem a atribuição de regulamentar de maneira clara os procedimentos referentes ao ingresso domiciliar em flagrante delito; e no Executivo, encarregado tanto da elaboração de políticas públicas de segurança quanto do controle da atividade. Em relação aos

instrumentos de negociação, observa-se que cada grupo possui ferramentas específicas que influenciam a decisão a ser tomada.

O Poder Judiciário dispõe de precedentes e de súmulas obrigatórias, protocolos de decisão e a própria autoridade normativa da Constituição, instrumentos que lhe conferem autoridade interpretativa. De outro modo, as forças policiais empregam seus procedimentos operacionais padrão, juntamente com programas de formação, como ferramentas que validam e estruturam suas estratégias de ação. Dessa forma, a harmonia entre esses recursos, frequentemente empregada em contendas jurídicas e institucionais, é crucial para a maneira como se firmam as decisões a respeito da temática.

CONCLUSÃO

A inviolabilidade domiciliar é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental no artigo 5º, inciso XI. O problema da inviolabilidade do domicílio, analisado ao longo deste artigo, não é apenas uma questão jurídica ou constitucional, mas um desafio eminentemente de política pública. A tensão entre a proteção do direito fundamental ao asilo domiciliar e a necessidade de eficiência das práticas de segurança pública refletem um cenário em que as escolhas institucionais e normativas determinam os limites entre autoridade estatal e direitos individuais.

A aplicação do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Bucci e Ruiz permitiu organizar e aprofundar a análise sobre as raízes desse problema, suas implicações e possíveis soluções, evidenciando a importância de abordagens interdisciplinares na formulação e na avaliação de políticas públicas.

O estudo demonstrou que a ausência de regulamentação clara sobre o conceito de “fundadas razões” para o ingresso da polícia nas residências agrava a situação de insegurança jurídica e permite práticas policiais abusivas, especialmente contra populações vulneráveis.

A análise também evidenciou que o problema vai além da esfera operacional, revelando falhas estruturais que comprometem a implementação de políticas públicas que respeitem os direitos fundamentais. A pesquisa apontou caminhos para enfrentar essa questão, incluindo a criação de protocolos normativos claros, o uso de registros audiovisuais e a capacitação de agentes públicos, medidas que alinham eficiência operacional com respeito aos preceitos constitucionais.

Nesse cenário, observou-se que o quadro de problemas proposto por Bucci e Ruiz se revela uma ferramenta útil para organizar e fundamentar a análise jurídico-institucional da problemática da violação domiciliar no Brasil no caso de flagrante delito, reforçando a necessidade de definição de uma agenda que estabeleça reformas

normativas e institucionais para garantir o equilíbrio entre segurança pública e o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio.

Reconhece-se que a análise da dimensão jurídico-institucional é fundamental; contudo, as divergências doutrinárias e as jurisprudências sobre a segurança pública acabam por dificultar uma atuação mais efetiva para a resolução do problema da violação de domicílio, muitas vezes referendada pela necessidade de combater o crime. Futuros estudos podem adotar abordagens empíricas para avaliar a eficácia das políticas existentes e identificar estratégias de mitigação que promovam justiça social e redução de desigualdades.

A partir dessa perspectiva, torna-se claro que o problema da inviolabilidade de domicílio não é meramente uma questão de interpretação constitucional, mas um reflexo de escolhas políticas que perpetuam desigualdades estruturais. A seletividade penal e as práticas autoritárias de segurança pública são evidências de que o direito à inviolabilidade domiciliar é frequentemente negligenciado em contextos de vulnerabilidade social e racial.

Enfrentar esse problema como uma questão de política pública exige mais integração entre os Poderes, com esforços coordenados para regulamentar, implementar e monitorar práticas que respeitem os direitos fundamentais.

Portanto, a inviolabilidade do domicílio deve ser compreendida como uma prioridade nas agendas políticas do Estado em matéria de segurança pública, sendo certo que o fortalecimento do Estado Democrático de Direito passa pela construção de políticas públicas no campo criminal que garantam a proteção de direitos fundamentais e promova um modelo que reconheça e respeite os valores constitucionais.

Esse desafio requer comprometimento institucional e engajamento social, elementos fundamentais para transformar o atual cenário de crise em uma oportunidade de avanços concretos na proteção de direitos fundamentais e na promoção da justiça.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Muller. RECK, Janrie. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Ithala, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.447.939/SP**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360262279&ext=.pdf>. Acesso em: 5/12/2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 603.616/RO**. Tribunal Pleno. Relator Gilmar Mendes. Publicado em 10/05/2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10924027>. Acesso em: 6/12/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.558.004/RS**. Rel: Ministro Rogerio Schietti Cruz. DJ 30 de maio de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339132102&ext=.pdf>. Acesso em: 28/12/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 6/12/2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Constituição, política e políticas públicas. In: 30 anos da Constituição de 1988. Uma jornada democrática inacabada. Carlos Bolonha e Fabio Corrêa Souza de Oliveira (orgs.). Rio de Janeiro, 2018, p. 119-132.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 1, n. 1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas, In: FEFERBAUM, Marina; MAFEI, Rafael (org.). **Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023a. p. 357-374.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública**: primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 122, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CARVALHO, Osvaldo; COELHO, Saulo Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**; n. 124, 2022.

COELHO, Saulo Pinto; ASSIS, Aline N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 115, p. 541-584, 2017.

COUTINHO, D. R. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, M. A. P. (Org.). **A Política Pública Como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Editora Fiocruz, 2013. p. 181-198.

DYE, Thomas R.; **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 99-132.

GARCIA, Rafael de Deus; MARTINEZ, Victor Dantas de Maio; MACIEL, Natalia Cardoso Amorim; MACÊDO, Andréia de Oliveira; MACEDO, Hugo Homem; ARMSTRONG, Karolina Chacon; SOARES, Milena Karla. **Entrada em domicílio em caso de crimes de drogas : geolocalização e análise quantitativa de dados a partir de processos dos Tribunais da Justiça estadual brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. 36 p. : il. (Texto para Discussão, 2946). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2946-port>.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica**. São Paulo: Almedina, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil do processado e produção de provas em ações criminais por tráfico de drogas: relatório analítico nacional dos tribunais estaduais de justiça comum**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023a.

LOPES Jr, Aury. **Direito Processual Penal**. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2023.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. São Paulo: n. l. Edições, 2018.

MIRANDA, Bartira Macedo de; CARDOSO, Franciele Silva. O conceito de defesa social e segurança pública na ordem democrática brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia**, v. 43, 2020. DOI: 10.5216/rfd.v43.61544. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/61544>. Acesso em: 11 jan. 2025.

MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2022.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na Modernidade Periférica: Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

PRADO, D. N. do. Prisão em flagrante em domicílio: um olhar empírico. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, p. 1-28, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/rddgv/a/hbnKmn6qFXG5sSfSsZ7YqMx/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 5 maio 2023.

ROSA, Alexandre Morais da. **Mantra do crime permanente entoado para legitimar ilegalidades nos flagrantes**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-01/limite-penal-mantra-crime-permanente-entoado-legitimar-ilegalidades-flagrantes>. Acesso em: 5/1/2024.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista de Estudos Institucionais**, 2019.

SANTOS, Jonathas Pereira dos; MIRANDA, Bartira Macedo. **A inviolabilidade do domicílio: o que se entende por fundadas razões para a busca domiciliar? Dissensões entre STJ e STF**. In: VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2024, Vitória. Anais eletrônicos. Vitória: CONPEDI, 2024. p. 7-24. Disponível em: <<https://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/hp0xmjjy/06Plb7ho2534j1Q4.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SANTOS JÚNIOR, R. T. dos. A “guerra contra o crime” e os crimes da guerra: flagrante e busca e apreensão nas periferias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 117, p. 287-309, nov./dez. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/22314384/A_GUERRA_CONTRA_O_CRIME_E_OS_CRIMES_DA_GUERRA_FLAGRANTE_E_BUSCA_E_APREENS%C3%83O_NAS_PERIFERIAS_Revista_Brasileira_de_Ci%C3%Aancias_Criminais_RBCCRIM_?ri_id=2390112. Acesso em: 10/12/2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Posição do Supremo sobre violação de domicílio é prudencial. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/direitos-fundamentais-posicao-supremo-violacao-domicilio-prudencial>. Acesso em: 15/12/2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEINGARTNER NETO, Jayme. A inviolabilidade do domicílio e seus limites: o caso do flagrante delito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/470/358>. Acesso em: 13/12/2024.

SCHIETTI CRUZ, R. Entrada da polícia em residências sem mandado judicial e o julgamento do HC N. 59801 pelo Superior Tribunal de Justiça. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. 17, n. 1, p. 20-52, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/38799>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SCHIMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista Do Direito**, (56), 119-149, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA FILHO, Ademar Borges de. **O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil: graus de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão, 2019**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/17280>. Acesso em: 20/12/2024.

VIARO, Rafaela Volpato; CASTRO, Matheus Felipe de. **Direito fundamental à inviolabilidade domiciliar e os standards probatório na entrada forçada em domicílio em situação de flagrância delitiva**. In: Anais do VI Encontro Virtual do CONPEDI. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wq8v/12297nq6/x0RbepSWlgP5gL7Y.pdf>>

Acesso em: 11 out. 2024.

VITAL, Danilo. STJ anulou provas por invasão ilegal de domicílio 959 vezes em 2023. **Consultor Jurídico – ConJur**, São Paulo, 4 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jan-04/stj-anulou-provas-por-invasao-ilegal-de-domicilio-959-vezes-em-2023/?print=1>> . Acesso em: 24 jun. 2025.

Recebido em: 06/09/25

Aprovado em: 05/11/25

**O PODER JUDICIÁRIO ATUANDO EM REDE PARA
PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER***THE JUDICIARY WORKING TOGETHER TO PREVENT VIOLENCE AGAINST WOMEN*Suelma Maria Carvalho Gontijo¹Maria Carolina Carvalho Motta²**RESUMO**

Esse artigo tem como tema central a atuação do Poder Judiciário em rede na prevenção e no enfrentamento da violência contra a mulher. Dá-se destaque para os mecanismos interinstitucionais e intersetoriais que contribuem para a efetivação dessas ações. O objetivo central é analisar como o Sistema de Justiça é ator ativo na formulação e na implementação de ações sociais voltadas para essa temática, dando-se ênfase na atuação em rede, entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, e Distrito Federal e Territórios. O questionamento levantado baseia-se nos autos índices de violência, em que se pergunta como o Sistema de Justiça pode contribuir de forma efetiva para a prevenção da violência, além de garantir o acesso à justiça integral das vítimas? Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo e analítico, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. O estudo baseia-se na análise de legislações, programas institucionais, recomendações do CNJ, dados estatísticos e experiências concretas desenvolvidas em âmbitos nacional e estadual (especialmente no estado de Goiás), além de revisão de literatura científica sobre políticas públicas, redes de governança e direitos humanos das mulheres. O estudo conclui que o Poder Judiciário tem ampliado significativamente sua atuação no combate à violência contra a mulher, não se limitando à função jurisdicional tradicional, mas integrando redes de proteção social e programas interinstitucionais. A atuação em rede, envolvendo diversas esferas do governo e da sociedade civil, se mostra fundamental para garantir a efetividade da Lei Maria da Penha e o fortalecimento dos direitos humanos das mulheres. Destacam-se ações como o programa “Justiça pela Paz em Casa”, os grupos reflexivos com agressores, e a implantação de Centros de Referência e Casas da Mulher Brasileira, que mostram como a articulação intersetorial pode transformar o acesso à justiça em uma política pública efetiva.

¹ Suelma Maria Carvalho Gontijo. Mestra em Administração Pública – PROFIAP – UFG/GO. Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. suelmagontijo@hotmail.com

² Professora Maria Carolina Carvalho Motta. Doutora em Ciências Sociais. PROFIAP – UFG/GO. mc.motta@ufg.br

PALAVRAS-CHAVE: Violência. Redes. Atuação. Sistema de Justiça.

ABSTRACT

This article focuses on the role of the Judiciary acting in networks to prevent and combat violence against women. It highlights interinstitutional and intersectoral mechanisms that contribute to the effectiveness of these actions. The main objective is to analyze how the justice system acts as an active agent in the formulation and implementation of social actions addressing this issue, with emphasis on networked cooperation between the National Council of Justice (CNJ), the Court of Justice of the State of Goiás, and the Federal District and Territories. The central question raised is based on the high rates of violence and asks: how can the justice system effectively contribute to the prevention of violence while ensuring full access to justice for victims? This is a qualitative research study, with a descriptive and analytical approach, based on bibliographic and documentary research. The study draws on the analysis of legislation, institutional programs, CNJ recommendations, statistical data, and concrete experiences developed at both national and state levels (especially in the state of Goiás), in addition to a review of academic literature on public policy, governance networks, and women's human rights. The study concludes that the Judiciary has significantly expanded its role in combating violence against women, going beyond its traditional jurisdictional functions by integrating social protection networks and interinstitutional programs. Networked actions involving various spheres of government and civil society have proven essential in ensuring the effectiveness of the Maria da Penha Law and the strengthening of women's human rights. Initiatives such as the "Justice for Peace at Home" program, reflective groups for aggressors, and the establishment of Reference Centers and the Brazilian Women's Houses demonstrate how intersectoral coordination can transform access to justice into an effective public policy.

KEYWORDS: Violence. Networks. Action. Justice System.

INTRODUÇÃO

A violência familiar configura-se em escala global e projeções alarmantes. Apesar dos avanços legislativos no Brasil, a partir da promulgação da Lei nº 11.340, de 2006, os índices de agressões físicas, psicológicas, morais e patrimoniais continuam elevados. Por isso, destaca-se a necessidade de uma atuação em rede mais eficaz e integrada, por parte do Poder Judiciário em conjunto com o Estado.

A justificativa desta pesquisa fundamenta-se na relevância social e institucional do tema. A persistência da violência de gênero e a ineficiência de mecanismos fragmentados de enfrentamento exigem uma abordagem intersetorial e coordenada. Nesse

sentido, o Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dos tribunais estaduais, como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), tem se tornado um agente estratégico na promoção de uma cultura de paz e de proteção integral às mulheres em situação de vulnerabilidade. Mapear e analisar essa atuação integrada permite compreender os limites e as potencialidades da articulação em rede no combate à violência de gênero.

O objetivo geral é analisar a atuação do Poder Judiciário do Distrito Federal e Territórios e Goiás, visando ainda identificar as principais estratégias implementadas, como campanhas, programas, grupos reflexivos e centros de referência que refletem a transformação do Sistema de Justiça como ator ativo na promoção de políticas públicas voltadas para a violência.

O problema de pesquisa parte do seguinte questionamento: Como o Judiciário brasileiro pode contribuir efetivamente para a prevenção da violência contra a mulher e garantir acesso à justiça das vítimas? A resposta exige uma investigação mais apurada, no contexto da dogmática jurídica, em que se fará uma análise das políticas públicas e a lógica de atuação em rede.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e analítico, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. O estudo apoia-se na análise de legislações, programas institucionais, dados estatísticos, resoluções e recomendações do CNJ, além de experiências concretas desenvolvidas em âmbitos nacional e estadual. A fundamentação teórica articula-se com autores do campo do Direito, da Administração Pública e das Políticas Públicas, além de documentos oficiais que retratam a atuação do Judiciário na temática da violência de gênero.

O estudo mostrou que o Sistema de Justiça tem ampliado na sua atuação em ações sociais voltadas para a violência contra a mulher, integrando-se em redes de proteção social, assumindo um protagonismo na formulação de estratégias interinstitucionais. Esta pesquisa, portanto, contribui para o fortalecimento das políticas públicas de gênero e para a promoção de um modelo de justiça mais sensível às demandas sociais contemporâneas.

I. ATORES E ATUAÇÃO EM REDE

Existe uma ideia de que as políticas públicas são formuladas, avaliadas e implementadas com uma rede de autores. Esse mecanismo dá uma caracterização para representar a natureza social da ação e atividades a serem propostas, assim tornam-se um caráter interorganizacional e não podem ser compreendidas de forma dissociada.

A partir da década de 1960, depois de serem avaliadas as redes sob uma dimensão objetiva, a dimensão abstrata passou a ganhar força no campo das Ciências Sociais. Ela

recebeu nesse período o nome de “racionalidade reticular”, pois os efeitos gerados incidem sobre a forma de organizar e de pensar novas possibilidades no contexto de estruturação das relações sociais (Portugal, 2007).

A rede como emergência contemporânea, idealizada pelo sociólogo John Barnes estuda as interações individuais dentro da estrutura comunitária. Na sociedade, os indivíduos estão em diferentes graus de associação, como laços políticos, parentesco e vizinhança. Robert Epstein (Nascimento; Malvezzi, 2020), seguindo o pensamento de Barnes, percebe também essas redes como abertas e fechadas, no sentido de observar o quanto os indivíduos estão entrelaçados, se de forma mais estreita ou frouxa.

Na ideia heurística, considera-se a complexidade e a heterogeneidade dos diferentes elementos que compõem a rede, sendo eles humanos e não humanos, pois o que se chama de atores é tudo aquilo que gera uma ação, que se presta como mediador de uma conexão. O mediador tem como função principal traduzir, comunicar e fazer uma nova transformação nos outros atores envolvidos na rede (Latour, 2012).

Por fim, a rede com abrangência política, o que nos ensina Juliana Nascimento (2019), é um modelo político. A ideia pode ser assumida como um princípio organizacional do Estado, no sentido de gerir as ações sociais. Pauta-se nas complexidades dos problemas a serem enfrentados, a escassez de recursos e a multiplicidade de atores envolvidos. Também se destaca como uma possibilidade de rompimento como modelo centralizador e hierárquico. Há um contexto institucional que é um conjunto de regras formais e informais que vai influenciar no contexto das pessoas e das organizações envolvidas no processo de formação das políticas (Calmon, 2013).

A partir das ideias de Powell e Smith-Doerr (1994), é possível identificar duas vertentes relacionadas às redes em políticas sociais. A primeira, sociológica, entende-se como um instrumento analítico para entender as organizações como relações sociais. Já a segunda tem um caráter multidisciplinar, em que há a influência da economia e da administração pública, como um emaranhado em que se inclui governança englobada em um sistema complexo.

Silva (2011) explica que rede não significa apenas o ajustamento de serviços ou organizações. Requer também a adoção de elementos que se entrelaçam em ações e processos. Deve-se garantir uma institucionalidade, uma organicidade de governança e de rede, para potencializar recursos e meios. Todos os envolvidos devem reconhecer suas dependências e interdependências, e não há espaços para poderes centralizados.

Assim, o Estado é propulsor de ações voltadas para o interesse público, mas, diante dessa realidade, não consegue se eximir das pressões ideológicas, políticas e econômicas que influenciam na construção das políticas. Percebe-se, assim, que há um ativismo intersetorial que vai influenciar em novos projetos arquitetados na governança em ações sociais (Akerman, et al., 2014).

Schneider (2005) ensina que esses estudos empíricos sobre as redes em políticas públicas nos EUA e na Europa possuem cinco características. A primeira delas é o denominador comum de que a formulação não pode mais ser atribuída somente ao Estado. Na formulação e na implementação envolvem também atores privados e diversos setores. O próprio conceito se refere a esses vínculos diretos e indiretos, apesar de existirem diferenças de poder e de influência, que são geradas pelo status político-institucional.

Essas redes também se caracterizam por estruturarem uma relação entre o setor público e o privado, o que explica uma importante permeabilidade do Estado no sentido de unir indivíduos, agências, organizações e empresas, que se encontram vinculadas, por diversas formas. Assim, o termo governança passa a ter uma grande polissemia, pois, no caso das políticas públicas em rede, designa as transformações no Estado, que descentraram a produção das ações entre agências, autoridades e setor privado (Stoker, 1998).

No jogo das redes, há a governança que equivale à gestão em um jogo estratégico e envolve as seguintes funções: ativação da rede, enquadramento das relações, intermediação, facilitação e, por fim, a criação do consenso e da mediação e arbitragem. Para ativar as redes há laços potenciais entre os atores; por isso, a função ativação envolve identificar e incorporar pessoas e as organizações necessárias para o alcance de determinados objetivos (Calmon, 2013).

A facilitação e a criação de consenso são o terceiro passo para a criação de uma rede. Ela consente a criação de condições que permitam uma interação favorável e produtiva dos membros. É fundamental, porque muitas vezes essa interação entre diferentes atores, que são heterogêneos, é marcada por dificuldades de comunicação. Esse processo envolve alguns aspectos de natureza processual, como agendamento de reuniões, suporte para encontros, gestão da informação etc. Além disso, busca um diálogo de qualidade, adaptação dos conceitos e promoção dos valores a serem compartilhados (Schneider, 2005).

Destacam-se como último passo a mediação e a arbitragem, que são fundamentalmente exercidas quando há conflitos entre os atores. É importante o papel desses mecanismos para que haja prevenção de futuros embates, ou seja, antes que o conflito aconteça. Por isso, a mediação é exercida por uma terceira parte, que normalmente pertence à direção da rede. É importante destacar três pontos que ajudam na reflexão do exercício das práticas em redes ou intersetoriais. O primeiro diz respeito à decisão política por parte do Estado e que esta favoreça a descentralização e, consequentemente, a horizontalidade dos poderes (Tassara, 2004).

1.1 Política Nacional: Atuação em rede

União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como a sociedade civil, têm um papel primordial para desempenhar na prevenção e no combate à violência contra as mulheres. Esse trabalho em rede é um caminho para superar as desarticulações

existentes, com ações coordenadas governamentais, e com apoio e monitoramento de organizações não governamentais. O objetivo é garantir a integralidade do atendimento (Brasil, 2020).

O mesmo documento faz uma análise também do conceito de enfrentamento, que é adotado como medida de preventiva, no intuito de dar conta da complexidade da violência, em todas as suas formas e expressões. Por isso, é necessária uma ação conjunta com a união de diversos setores, com ações proativas para desconstrução das desigualdades e que combatam a discriminação de gênero e a violência.

Esse mesmo documento formulado pela Secretaria Especial de Políticas para as mulheres defende que é preciso atingir os dois parâmetros: prevenção e combate. Inclui o estabelecimento e o cumprimento das normas penais, para que elas sejam cumpridas e os agressores/autores responsabilizados pelos atos praticados. Por isso, foram criados Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar, como medida de garantia da implementação da Lei Maria de Penha. Já em relação à prevenção, defende-se que se buscará implementar ações que desconstruam os mitos e os estereótipos de gênero. A prevenção inclui além das ações educativas, as culturais para a disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de respeito e valorização da paz (Brasil, 2020).

Quanto à garantia dos direitos humanos, as políticas de enfrentamento e de combate à violência deverão cumprir recomendações previstas em tratados internacionais, tendo como eixo principal a garantia das normas, e devem se pautar na promoção do empoderamento feminino, melhor acesso à Justiça e o resgate das vítimas como sujeitos de direitos. Para a assistência, o Estado tem o dever de garantir atendimentos humanizados e qualificados por meio de agentes públicos e comunitários, com a criação de serviços também especializados.

A laicidade do Estado também deve prevalecer, no sentido de que as políticas que devem ser formuladas e implementadas independam de princípios religiosos para que assim se assegure a elas os direitos consagrados no texto constitucional. A universalidade das políticas prima por garantir o acesso aos direitos relacionados ao social, político, econômico, cultural e ambiental e que abranjam todas as mulheres.

O texto de 2007, normatizado pelo Senado Federal, destaca que o conceito de justiça social significa a redistribuição de riquezas e de recursos que são produzidos pela sociedade, além de buscar superar a desigualdade social que atinge as mulheres. Deve haver respeito aos princípios da administração, agindo com transparência, controle social e atos legais, morais, impessoais e eficazes (Brasil, 2007).

Por fim, destaca-se a participação e o controle social, em que a participação das mulheres e o debate são essenciais para a formulação, à implementação, à avaliação e ao controle em torno das políticas públicas. Essas ações devem ser garantidas e ratificadas pelo Estado brasileiro para garantia dos direitos humanos. O governo

federal institui uma rede de serviços para as mulheres para protegê-las contra a violação de seus direitos, bem como facilitar mais acesso ao mercado de trabalho e encaminhá-las para políticas públicas voltadas para a prevenção da violência doméstica e ao feminicídio.

O site da agência do governo (Brasil, 2024) mostra quais são as políticas voltadas para as mulheres em situação de violência. O primeiro destaque é para as Casas da Mulher Brasileira, sendo um apoio humanizado, ou seja, uma porta de entrada para serviços especializados de combate à violação de direitos. Dados atualizados revelam que as oito existentes, espalhadas pelo Brasil, já realizaram mais de 197 mil atendimentos. A oitava Casa, com sede em Salvador, inaugurada em 2023, já realizou 400 atendimentos, e a meta do governo é criar 40 Casas ao todo, em todo o Brasil (Brasil, 2024).

Dentre os serviços oferecidos pelas Casas estão os psicossociais, alojamento de passagem, bem como o transporte até outros atendimentos na área de saúde, abrigos, medicina legal e a assistência socioassistencial. Também é possível ter apoio das Delegacias Especializadas, Juizado, Ministério Público e Defensoria Pública (Brasil, 2024).

Em Goiânia, há uma dessas Casas da Mulher Brasileira, que recebe o nome de Centro de Referência Cora Coralina. Ela possui atendimentos de forma individualizada para as mulheres em situação de violência. Promove, também, a responsabilização do agressor por meio da orientação de uma denúncia, além das redes de encaminhamento e de implementação de ações para as vítimas de vulnerabilidade de gênero. São oferecidos serviços de Assistência Social, atendimento psicológico e Atendimento Jurídico (Goiânia, 2024).

Os Centros de Referência da Mulher acolhem vítimas em situação de violência. Dados de 2023 mostram que o Ministério das Mulheres destinou R\$ 4,1 milhões para 17 centros que se localizam em 11 estados da Federação, com edital para aquisição de móveis e de equipamentos, para melhor realização dos seguintes serviços que são prestados. Destacam-se o atendimento e o acompanhamento psicológico, social e jurídico. O auxílio na obtenção de orientação jurídica, para orientação e prevenção, além de articulação com as instituições para acesso aos programas de educação formal (Brasil, 2023^a).

A Casa da Mulher Indígena é uma política pública do governo federal em que se assinou um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), realizado entre o Ministério dos Povos Indígenas e o Ministério das Mulheres, com a finalidade de implementação de combate à violência também da mulher indígena. O objetivo é implementar uma estrutura voltada para os biomas Caatinga, Mata Atlântica, Cerrado, Pampa, Pantanal e Amazônia, para promover serviços a esse público-alvo (Brasil, 2024).

O Ligue 180 funciona gratuitamente 24 horas por dia. É um canal de denúncias quando há violação de direitos e de situação de violência contra as mulheres, mas esse serviço também faz o encaminhamento para apoio às vítimas em diversos locais, como as Delegacias Especializadas, Abrigos e Casas da Mulher Brasileira. Dados mais recentes de 2023 indicam que esse serviço recebeu 568,6 mil chamadas, o que representou um aumento no percentual de 25,8%, comparando com o ano de 2022 (Brasil, 2023a).

O Painel Ligue 180 é um serviço de mapeamento de todas as unidades no país que oferecem serviços de proteção para as mulheres. Na plataforma, é possível encontrar mais de 2,5 mil pontos de atendimento, além de conter informações sobre Delegacias Especializadas; Núcleos da Mulher nas Defensorias; Juizados e Varas Especializadas; Casas de Acolhimento Provisório; Serviços de Saúde, bem como Patrulhas Maria da Penha (Brasil, 2023 a).

Mais recentemente, o Decreto nº 11.640, de 2023, instituiu o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, com o objetivo de prevenir todas as formas de discriminação, misoginia e violências contra as mulheres. Essa política une o governo federal, e se soma a ações de mobilização e engajamento da sociedade. Esse instrumento é uma construção da liderança do Ministério das Mulheres e tem como meta evitar a morte de mulheres, com garantia de acesso à Justiça e garantia dos direitos (Brasil, 2023b).

Também merecem destaque as Casas-Abrigo, em que se oferece moradia protegida quando alguma mulher esteja em risco iminente de violência doméstica. É um trabalho sigiloso e temporário. As usuárias passam, nesse local, um período determinado, com o intuito de retomar o curso da vida e os direitos violados.

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) são unidades especializadas da Polícia Civil voltadas para a violência, com caráter preventivo e repressivo, e realizações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal do suposto agressor. Ainda no rol de atividades da Política Nacional de Enfrentamento encontram-se as Defensorias da Mulher, com finalidade de proporcionar assistência jurídica, orientar e encaminhar as mulheres, quando em situação de violência. Eles defendem as cidadãs sem condições econômicas de arcarem com um advogado contratado (Brasil, 2020).

A Lei nº 11.340, de 2006, também instituiu o Serviço de Responsabilização e Educação do Agressor, para acompanhamento das penas e decisões proferidas pelo juízo competente no que diz respeito aos agressores. São ações vinculadas ao Sistema de Justiça, em que se unem o Poder Judiciário, as Secretarias de Justiça Estadual e/ou Municipal. Há entre suas atribuições as atividades educativas, pedagógicas e grupos reflexivos, com fornecimento de informações permanentes sobre o acompanhamento dos agressores.

1.2 No Estado de Goiás

A Legislação Estadual Goiana também implementa políticas, como a Lei nº 20.194, de 2018, que normatiza o Sistema Integrado de Informações de Violência Contra a Mulher, denominado Observatório Estadual da Violência Contra a Mulher. Os artigos 1º e 2º especificam que a Política Estadual recebe o nome de Observatório Estadual da Violência contra a Mulher. Esse órgão tem como finalidade analisar e coordenar dados sobre atos de agressão e promover a integração com outros locais que atendam vítimas de violência (Goiás, 2018).

É o primeiro Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres que se configura em instrumento sistematizador das ações a serem implementadas no estado de Goiás, com o objetivo de garantir o direito de as mulheres goianas viverem sem quaisquer tipos de violência. O objetivo desse plano, a ser veiculado nos anos de 2022 a 2024, prima por observar as dinâmicas da violência de gênero, entre elas e em particular a doméstica e familiar. Tem como objetivo também promover a igualdade em face do enfrentamento às agressões de gênero que sejam direcionadas às mulheres no estado de Goiás (Goiás, 2022).

Também se destaca o grupo para os autores de violência, chamado Grupo Reflexivo para Autores de Violência Doméstica, que conta com sessões coletivas com ajuda psicológica, para a tentativa de um processo de ressocialização. Os agressores são encaminhados pelos juízes de forma compulsória, e as sessões realizadas pelo Centro de Referência da Mulher Cora Coralina. Os autores encaminhados são obrigados a participarem das reuniões, que consistem em oficinas temáticas ministradas por psicólogas e assistentes sociais (Goiás, 2024).

O Goiás por Elas já alcançou 2.553 mulheres no Estado e conta atualmente com 1.538 beneficiárias ativas. O investimento total é de R\$ 3,3 milhões. Na área de moradia, o Estado atende 780 mulheres em situação de violência doméstica com o Programa Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social. No leque de políticas públicas contempladas pelo Goiás Social estão ainda: o Mães de Goiás; o Dignidade; o Crédito Social; o Aprendiz do Futuro; o Passe Livre Estudantil; Cursos de Qualificação Profissional; Vagas de Emprego; Tarifa Social (Equatorial); Água Social (Saneago); e os programas Meninas de Luz e Banco de Alimentos, gerido pela Organização das Voluntárias de Goiás (OVG).

Outras ações representam também a segurança. Em Goiás foi reforçada a segurança das mulheres, e a partir de 2020 se estruturou o Batalhão Maria da Penha, em que os policiais específicos atuam tanto na capital quanto no interior. Dados da Secretaria de Segurança Pública indicam que, com essas políticas, o número de feminicídios caiu 37,5%, nos primeiros seis meses de 2024, comparando-se com o mesmo período de 2024.

Elas são estruturadas com profissionais da Psicologia, assistentes sociais e servidores administrativos capacitados para o recebimento desse tipo de caso específico. Destacam-se ainda as Salas Lilás, que são espaços humanizados próprios para acolhimento de vítimas de violência, local para realização do exame de corpo de delito. Em Goiás, elas estão em funcionamento em Goiânia e Aparecida de Goiânia.

A Operação Marias foi uma das primeiras ações promovidas, em 21 dias de ativismo. Envolveu a Secretaria de Segurança Pública (SSP), em conjunto com a Operação Marias da Polícia Civil de Goiás e outras 26 unidades da Federação. Nessa ação, foram presos, no estado de Goiás, 80 homens acusados de crimes relacionados à violência contra a mulher, e foram disponibilizados 653 policiais e 346 viaturas (Goiás, 2020).

O Alerta Maria da Penha também é uma colaboração da SSP em que se criou o aplicativo “Goiás Mais Seguro”, com a ferramenta “Alerta Maria da Penha”, desenvolvida de uma forma fácil, para que qualquer pessoa possa usar e acionar a Polícia Militar para ajudar mulheres vítimas de violência. Outro destaque é fornecido pela Defensoria Pública do Estado de Goiás, em que há um atendimento especializado para mulheres vítimas de violência em razão do gênero, que abrange orientações jurídicas, demandas extrajudiciais e acompanhamento às medidas protetivas de urgência. Esse órgão deve também propor e acompanhar a elaboração de propostas e, em sendo necessário, atualizar.

Dados do DPEGO especificam que, quando os atendimentos envolverem defesa ou promoção dos direitos da mulher, eles são realizados na Unidade Sul pelo Nudem, ou Unidades de Aparecida de Goiânia. Existe também o Centro de Formação da Mulher, que dispõe sobre o fornecimento de formação, treinamento profissional e técnico, voltados para as vítimas da violência e em situação vulnerável (DPEGO, 2023).

O Centro de Referência da Mulher Cora Coralina é outra forma de auxílio à vítima de violência. Nesse ambiente se fornece assistência psicológica para que as mulheres busquem apoio no sentido de superarem o trauma e reconstruírem suas vidas. Além de também possuir uma assistência social, com o objetivo de compreender a vulnerabilidade econômica das mulheres que lá se encontram. A partir dessa verificação, as vítimas podem ser encaminhadas a algumas unidades especializadas, como: Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

2. O PODER JUDICIÁRIO COMO ATOR NA POLÍTICA PÚBLICA

A Constituição de 1988 prenunciou uma nova ordem democrática no Estado Brasileiro. As conquistas sociais foram significativas, principalmente no que se refere à tutela de proteção dos direitos e garantias individuais e coletivos, além da necessidade

de um sistema em que os três Poderes, apesar de independentes, fossem harmônicos entre si, para juntos lutarem pelo interesse da sociedade, supraprincípio do Estado.

Streck (2002) explica que a democratização social, que é fruto do *Welfare State*, redefiniu as relações entre o Estado, dando assim ao Judiciário espaço para fazer parte da arena política. Passa-se a reconhecer os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil, tendo o Poder Judiciário a função de garantidor. É nesse contexto que a Lei Maria da Penha é promulgada, sendo exemplo de uma ação afirmativa das sociedades democráticas e de um sistema de relação social, na luta contra as desigualdades (Freire, 2006).

A visão clássica dos tribunais cede espaço para um Judiciário reconhecido como uma instituição estratégica na era contemporânea. As limitações existentes em relação ao exercício de uma função apenas declarativa do Direito passam a se impor como garantidor da cidadania (Santos, 2007). Garapon (2001) explica que esse poder passou a atuar na guarda da vontade geral contida na ordem jurídica como fundamentos, o que refletiu diretamente na garantia do interesse social e, assim, provendo uma maior facilitação de acesso à Justiça. Os juízes tornaram-se guardiões das promessas e, com a decadência do *Welfare State*, há a necessidade de salvaguarda das realizações de políticas também por esse terceiro poder institucional.

A existência dessas ações no âmbito da Justiça vem sendo reconhecida, definida, identificada e mobilizada pelas coordenações de recursos públicos. O papel relevante do CNJ no planejamento e na implementação tem sido visto como um Sistema de Justiça nacional para pensar o sistema e atuar como estrutura integrada em prol dessas ações necessárias (Renault, 2005). Em 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, intitulada Reforma do Judiciário. Essa mudança constitucional trouxe várias mudanças, bem como criou o Conselho Nacional de Justiça, instalado em 2005, tendo atuação em todo o território nacional, e como principal função institucional o controle externo do Poder Judiciário (Brasil, 1988).

É um órgão que trabalha de forma plenária, também se organiza em comissões, definidas pela Resolução nº 296, de 2019, e nº 308, de 2020. As Comissões são a Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão; Estatística e Orçamento; Gestão Documental e Memórias do Poder Judiciário; Tecnologia da Informação e Inovação; Sustentabilidade e Responsabilidade Social; Criminal, Infractional e Segurança Pública, Solução Adequada de Conflitos e Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços, e a de Prevenção às Vítimas de Violências, testemunhas e vulneráveis, importante para este estudo (CNJ, 2024).

A partir dessas Comissões, o CNJ, em âmbito nacional, desenvolve e coordena vários programas voltados para direitos humanos, entre eles, as questões de violência contra a mulher e Direitos humanos e tecnologia. Alguns exemplos de destaque são: Conciliar é Legal; Metas do Judiciário e Lei Maria da Penha. Tema central deste estudo,

o Conselho Nacional de Justiça tem uma série de programas voltados para essa temática, que teve início mais ou menos um ano depois da promulgação da legislação que regulamentou as regras para combate e à prevenção à violência em todos os seus aspectos.

A Recomendação nº 09, de 2007, orientou o Judiciário para a criação de Varas Especializadas e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no interior dos estados. Desde essa data, já foram criadas 139 unidades judiciárias exclusivas; 295 salas de atendimento privativo; 78 setores psicossociais também exclusivos; e 403 não exclusivos, para atender às mulheres vítimas e aos familiares (CNJ, 2021).

A legislação voltada para o combate à violência contra a mulher fez com que o CNJ atuasse propondo políticas de planejamento, coordenação e controle administrativo para garantir uma melhor prestação jurisdicional. Realiza também parcerias com órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, para, em conjunto, concretizarem as medidas e as ações articuladas. Desde 2006, existe uma Jornada da Lei Maria da Penha, que proporciona aos magistrados brasileiros a oportunidade para discussão, formulação e avaliação das políticas públicas destinadas à aplicação dessa legislação (CNJ, 2024).

O CNJ também promove fóruns nacionais que foram introduzidos na terceira Jornada Maria da Penha, intitulado Fórum Nacional de Juízas e Juizes e Violência Doméstica e Familiar contra a mulher (Fonavid). Esse projeto surgiu para conduzir de forma permanente o debate da magistratura a respeito do tema, além de incentivar a uniformização de procedimentos das Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.

Em 31 de março de 2009, foi criado o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (Fonavid). Na criação, houve parceria entre o Ministério da Justiça, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o CNJ. O objetivo geral desse programa é garantir efetividade à Lei nº 11.340, de 2006, com intuito de promover ações de prevenção e de combate às agressões. Assim, os Tribunais de Justiça Estaduais, desde o ano de criação, vêm assumindo o compromisso de organizarem e realizarem o Fonavid, incumbência destinada às Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Familiar, a quem cabe o apoio para a realização do evento. O Enunciado I, editado no Fonavid, esclarece que não importa o período de relacionamento entre a vítima e o agressor, nem o tempo decorrido, só basta a comprovação de que a agressão tenha decorrido da relação de afeto (CNJ, 2015).

A Resolução nº 254 do CNJ, de 2018, instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e definiu diretrizes e ações de prevenção e de combate. A partir também dessa Resolução foi instituído o programa nacional Justiça pela Paz em Casa que concentra esforços nos julgamentos de processos decorrentes da prática de violência doméstica, nos meses de março, agosto

e novembro (CNJ, 2018). Em Portaria Conjunta nº 5, de 2020, foi criado pelo CNJ, em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco. O objetivo desse documento, composto de 27 perguntas, é gerenciar os riscos do aumento das agressões, evitando assim futuros feminicídios. O CNJ tem várias ações institucionais implementadas que merecem ser abordadas nesse estudo. Todos os anos, a partir do dia 20 de novembro, é promovido, por meio de ações, o chamado 21 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência Contra a Mulher. Esse projeto teve início no Dia da Consciência Negra e trouxe reflexos, dentro do contexto das vulnerabilidades sobre os cenários de violência para meninas e mulheres.

Essa campanha é um marco no aprofundamento das políticas que envolvem o combate à violência contra a mulher, até mesmo o feminicídio. Ela está em sintonia com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), previstos para Agenda 2030, no sentido de estimular o alcance da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. O ODS 5 é o específico para esse objetivo, bem como busca a eliminação das formas de violência contra mulheres e meninas em todas as esferas públicas, bem como privadas (CNJ, 2023).

No âmbito do CNJ também foi lançado o programa “Ação para Meninas e Mulheres do Marajó”, com o objetivo geral de combater a exploração sexual infantil e as agressões contra as mulheres na ilha do Marajó, no Pará. É um acordo de cooperação técnica entre o órgão do Poder Judiciário e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Governo do Pará e o Tribunal de Justiça do Pará (TJPA).

Tem o objetivo de fortalecer o acesso à Justiça e conscientizar a população marajoara quanto às formas de violência e quais as consequências que elas podem trazer. Foi uma iniciativa que se concretizou a partir da necessidade de ações específicas para que a Justiça nessa região fosse ampliada, estando nessa campanha o suporte às unidades judiciárias no julgamento e na finalização dos processos referentes à violência.

Uma terceira ação é a Reparação + para a Mulher em Situação de Violência. Há a adoção de procedimentos necessários para que as vítimas tenham meios e oportunidades processuais para obterem ao final uma prestação jurisdicional positiva, em relação à reparação e/ou à compensação do dano que lhes tenha sido causado pelo agressor. Esses atendimentos e encaminhamentos têm como fim o combate às agressões, até mesmo relacionados com a violência patrimonial.

2.1 Do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

É importante verificar como os Tribunais de Justiça do Distrito Federal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, conduzem suas políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher e, após, fazer um comparativo com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, na perspectiva de buscar novos conhecimentos, estratégias e idealizar novas

ações em defesa da mulher. No TJDF, o Núcleo Permanente Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em situação de Violência Doméstica e Familiar do Distrito Federal (NJM/TJDF) reúne informações sobre várias ações, parcerias e programas com projetos voltados para essa temática, bem como sobre a Lei Maria da Penha.

O primeiro programa de destaque do TJDF são as Ferramentas de Proteção e Monitoramento de Medidas Protetivas de Urgência. Dentre elas se destaca o Viva Flor, que é um acordo de Cooperação Técnica assinada em 2017, entre a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF), o Ministério Público do DF (MPDF), a Secretaria de Desenvolvimento do Ministério dos Direitos Humanos (SEDESTMDH), a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) e a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) (TJDF, 2023).

O Viva Flor tem o objetivo de instituir nas Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher do DF um sistema de Segurança Preventiva para as ofendidas, em medida protetiva de urgência. Consiste na disponibilização de dispositivo móvel de rastreamento acionado por botão às ofendidas que sejam classificadas de risco extremo, para que tenham a possibilidade de acionar, por toque, na tela inicial do aparelho, um atendimento prioritário e de emergência.

Outro programa já em andamento desde 2016 é o “Grupo Reflexivo de Homens”, em que foram criados espaços de educação e de reabilitação para os agressores. É um grupo em que participam em média 15 homens e, durante oito encontros semanais, são trabalhados temas como acolhimento, masculinidade, gênero e violência contra a mulher, habilidades de relacionamento. No sexto dia o tema é livre, depois se reflete sobre a Lei Maria da Penha e, por fim, a autorresponsabilização.

Tem como objetivo promover uma intervenção breve, naquele espaço grupal, que possibilite a atribuição de uma nova perspectiva para a passagem do homem agressor pela Justiça, o que significa perceber-se como sujeito ativo na construção da dinâmica de violência. Destaca-se também no TJDF um acordo de Cooperação Técnica com o Policiamento de Prevenção Orientada à Violência Doméstica (PROVID/PMDF). Esse policiamento tem como objetivo efetuar um trabalho preventivo no âmbito da segurança pública. A proposta é uma intervenção policial que ultrapasse as fragilidades do modelo repressivo. Permite que os policiais recebam informações atualizadas e importantes para um atendimento assertivo.

O Projeto Pávio atende casos de alta complexidade em que há extremo risco de reincidência das agressões. Tem como objetivo principal um acompanhamento sistemático e contínuo dos casos que são encaminhados pelos juízes ao Núcleo Judiciário da Mulher, mas que exigem intervenções mais articuladas, com adoção de medidas

para identificação das necessidades e expectativas dos envolvidos. Destina-se às mulheres ofendidas e a demais familiares (TJDFT, 2024).

2.2 Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO)

A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (CEMTJGO) instituiu a campanha “A Penha vai Valer”. Tem como objetivo prevenir e informar sobre o ciclo e as formas de violência que são cometidas. Essa divulgação é realizada por meio de material gráfico e de mídias digitais, em parceria com bares e restaurantes do estado de Goiás (TJGO, 2024).

Em 2023, também no contexto da Penha Vai Valer, foi criado um bloco carnavalesco intitulado “Nem Vem”, com o objetivo de, durante o desfile de blocos, chamar a atenção do público sobre a importância do enfrentamento da violência doméstica e familiar e prevenir assédios e agressões contra as mulheres durante o período da festa. Durante o evento, foram entregues adesivos e pôsteres com números de emergência e de apoio às mulheres, com o objetivo de colocá-los em bares e restaurantes que estavam no trajeto do bloco.

A Coordenadoria também realiza ações sociais nos bairros, projeto intitulado “Coordenadoria nos Bairros”, em que se agrega o entretenimento à população e se prioriza uma atenção direcionada às vítimas. Outra campanha também relevante é a “Educação e Justiça: Lei Maria da Penha na Escola.” Iniciativa conjunta em que se envolvem os profissionais do Poder Judiciário em Goiás, a Secretaria de Educação, Cultura e Esporte do Estado, bem como as Secretarias municipais de Educação.

Flores do Ipê, programa também elaborado pela Coordenadoria, apoia e protege magistradas e servidoras do próprio Poder Judiciário goiano, contra a Violência Doméstica e Familiar. A finalidade institucional é a prevenção, a orientação e o apoio, para o público-alvo acima especificado. Os objetivos são proteger e apoiar, divulgar os canais de denúncia para as servidoras e magistradas, construir uma rede interna de acolhimento e de atendimento, executar medidas preventivas e, por fim, executar outras medidas necessárias, dentro da esfera de competência.

Os “Grupos Reflexivos Relacionados à Questão de Gênero do Poder Judiciário, têm como objetivo a criação de reflexões em grupo para homens, que sejam autores de agressão doméstica em face da mulher. Trata-se de um espaço de diálogo, para que os homens possam repensar suas ações e refletir sobre as questões de gênero, vivências cotidianas, bem como a questão da construção da masculinidade e da sociabilidade masculina (TJGO, 2024).

O programa Justiça pela Paz em Casa, projeto promovido pelo CNJ, em parceria com os Tribunais de Justiça estaduais, tem o objetivo de ampliar e dar efetividade à Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340, de 2006. Essa ação teve início em março de 2015, e

as semanas ocorrem em março, pois marca o dia das mulheres; em agosto, sanção da Lei Maria da Penha; e em novembro, data em que a ONU instituiu o Dia Internacional para Eliminação da Violência contra a Mulher, em 25 de novembro. Nesses dias também são promovidas ações interdisciplinares com o objetivo de dar mais visibilidade ao assunto e sensibilizar a sociedade para a realidade da violência que as mulheres enfrentam.

CONCLUSÃO

Em suas múltiplas manifestações, a violência contra a mulher, permanece como uma grave violação dos direitos humanos e um desafio persistente para as instituições democráticas. Ao longo desta pesquisa, evidenciou-se que o enfrentamento desse fenômeno exige uma atuação articulada entre os diferentes poderes do Estado e a sociedade civil, com destaque para o papel estratégico do Poder Judiciário na implementação e no fortalecimento de políticas públicas voltadas à proteção e à promoção dos direitos das mulheres.

A partir da análise de programas, legislações e ações institucionais, percebe-se que o Judiciário brasileiro tem avançado de forma significativa em sua atuação para além da função tradicional de resolução de conflitos. Com a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 2006) e a criação de mecanismos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), consolidou-se um modelo de atuação mais proativo, intersetorial e comprometido com a promoção da justiça social e do acesso à cidadania.

Iniciativas como a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, o programa Justiça pela Paz em Casa, a campanha Sinal Vermelho, o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica (Fonavid), além dos grupos reflexivos voltados aos agressores, demonstram a capacidade institucional de o Judiciário articular políticas em rede e desenvolver estratégias concretas de proteção e de prevenção. Essas ações se revelam ainda mais relevantes quando acompanhadas de dados, de avaliações e de parcerias com órgãos do Executivo, Legislativo e entidades da sociedade civil.

No estado de Goiás, observa-se o fortalecimento de políticas públicas integradas, com destaque para o trabalho desenvolvido pela Coordenadoria da Mulher do TJGO, que promove campanhas educativas, ações itinerantes, apoio psicossocial às vítimas e iniciativas de ressocialização dos agressores. A implementação de serviços como as Salas Lilás, o Centro de Referência Cora Coralina, o programa Flores do Ipê e o aplicativo Alerta Maria da Penha reforça o compromisso institucional com a prevenção e o combate à violência de gênero.

Conclui-se, portanto, que o Poder Judiciário ocupa uma posição central na governança da proteção às mulheres, especialmente quando atua em articulação com outros atores estatais e não estatais. A atuação em rede permite ampliar o alcance das

políticas públicas, garantir mais efetividade na aplicação das leis e oferecer às mulheres em situação de violência um atendimento mais humanizado, ágil e eficiente. Essa abordagem integrada fortalece os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social. No entanto, os desafios permanecem. A escassez de recursos, a desigualdade territorial na oferta de serviços especializados e a resistência cultural ainda limitam o pleno enfrentamento da violência contra a mulher.

Nesse cenário, é fundamental o investimento contínuo em capacitação de profissionais, ampliação das unidades especializadas e fomento à educação em direitos humanos, especialmente no âmbito do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. **Networks and economic life**. In: N. Smelser; R. Swedberg, **the handbook of economic sociology** princeton: Princeton University Press, 1994, p. 368-402.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, v.5. n.1, 29-58. 2005.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. **Policy design for democracy**. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.

SILVA S.F. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). **Cienc Saude Colet**. 16(6):2753-62. 2011.

TJDFT. **Grupo Reflexivo de homens**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/projetos/projetos-no-eixo-judicial/grupo-reflexivo-de-homens>. Acesso em: 26/10/2024.

TJDFT. **Programa Prata da Casa**. 2023. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/projetos/projetos-no-eixo-judicial/prata-da-casa>. Acesso em: 27/10/2024.

TJDFT. **Projeto Elas. Portaria conjunta 29**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2024/portaria-conjunta-29-de-12-03-2024>. Acesso em: 27/10/2024.

TJDFT. **Projeto Pavio**. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/projetos/projetos-no-eixo-judicial/projeto-pavio>. Acesso em: 27/10/2024.

TJDFT. **Relatório MPVE**, 2023. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/projetos/eixo-comunitario/op-3586-24-relatorio-de-atividades-mpve-2025-l.pdf>. Acesso em: 27/10/2024.

TJDFT. **Relatório PROVID**, 2023. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/relatorios/op-3583-24-relatorio-provid-2023_200624-l.pdf. Acesso em: 27/10/2024.

TJGO. **Campanha “A Penha Vai valer”**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/a-penha-vai-valer>. Acesso em: 28/10/2024.

TJGO. **Campanha PROTEGE**. 2024. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/coordenadoria-da-mulher/projetos-e-programas/campanha-protege>. Acesso em: 28/10/2024.

TJGO. **Flores do Ipê**. 2024. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/coordenadoria-da-mulher/projetos-e-programas/flores-do-ipe>. Acesso em: 28/10/2024.

TJGO. **Projeto Educação e Justiça**. 2019. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/coordenadoria_mulher/Projeto_EducacaoeJustica.pdf. Acesso em: 28/10/2024.

Recebido em: 08/08/25

Aprovado em: 10/10/25

RECONHECIMENTO EM XEQUE: A "EXCLUSÃO" TEMPORÁRIA DE MULHERES TRANSEXUAIS NO XADREZ PELA FIDE E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E JURÍDICAS BRASILEIRAS

RECOGNITION IN CHECK: THE TEMPORARY "EXCLUSION" OF TRANSGENDER WOMEN IN CHESS BY FIDE AND ITS SOCIAL AND LEGAL IMPLICATIONS IN BRAZIL

Caio Victor Pereira Conceição¹

Cinthyia Amaral Santos²

João Felipe da Silva Fleury³

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar criticamente a decisão da Federação Internacional de Xadrez (FIDE) que suspendeu, de forma temporária, a participação de mulheres transexuais em competições femininas. Ao excluir mulheres trans da categoria feminina, a FIDE não apenas reforça estereótipos transfóbicos e misóginos, mas também contribui para a perpetuação da ideia equivocada de que pessoas designadas como do sexo masculino ao nascer teriam vantagem intelectual intrínseca. A pesquisa, de caráter qualitativo, bibliográfico e documental, utiliza como marcos a Constituição Federal, tratados internacionais como os Princípios de Yogyakarta e a Convenção Americana de Direitos Humanos, além da Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth, para demonstrar que tal decisão rompe com os três níveis fundamentais de reconhecimento: o afetivo, o jurídico e o social. O xadrez, por sua essência, deveria ser um espaço exemplar de inclusão e de respeito à pluralidade, por permitir igualdade de condições a qualquer indivíduo, independentemente de sua identidade

1 Graduando da Unidade Palmeiras de Goiás (UEG). E-mail: caiovtpereira123@gmail.com

2 Doutora em Psicologia, pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Mestra em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente, pelo Centro Universitário de Anápolis. Especialista em Direito Constitucional e Eleitoral (UCG) e Docência Universitária (UCG). Graduada em Direito (UniEVANGÉLICA – 1997). Professora efetiva do curso de Direito da Universidade Estadual de Goiás – Unidade Palmeiras de Goiás. E-mail: camarals2013@gmail.com

3 Doutorando em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Mestre em Direito Constitucional, pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Civil e Processo Civil, com habilitação para Docência Universitária. Especialista em Direito Penal. Bacharel em Direito. Docente Permanente no Curso de Direito da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Assessor Jurídico de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Analista Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Advogado licenciado dos quadros da OAB. E-mail: jfelipe.contato@gmail.com

de gênero, já que sua prática depende exclusivamente da cognição. Os resultados evidenciam que, embora o ordenamento jurídico brasileiro consagre princípios como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a não discriminação, ainda é omissa quanto à criação de normas específicas que garantam a inclusão esportiva de pessoas trans. Essa omissão normativa permite que entidades como a FIDE justifiquem decisões excludentes sob o pretexto de neutralidade regulatória, quando, na realidade, operam em sintonia com estruturas de exclusão historicamente consolidadas. Conclui-se que é urgente que a FIDE revogue tal decisão e crie diretrizes baseadas em evidências e no diálogo com a comunidade trans.

PALAVRAS-CHAVE: Xadrez. Mulheres Transexuais. FIDE. Exclusão. Dignidade.

ABSTRACT

The objective of this research is to critically analyze the decision of the International Chess Federation (FIDE) to temporarily suspend the participation of transgender women in women's competitions. By excluding trans women from the female category, FIDE not only reinforces transphobic and misogynistic stereotypes but also contributes to the perpetuation of the mistaken notion that individuals assigned male at birth possess an inherent intellectual advantage. This is a qualitative, bibliographic, and documentary study that uses the Brazilian Federal Constitution, international treaties such as the Yogyakarta Principles and the American Convention on Human Rights, and Axel Honneth's Theory of Recognition as its main frameworks. The research demonstrates that FIDE's decision breaks with the three fundamental levels of recognition: emotional, legal, and social. By its very nature, chess should serve as an exemplary space for inclusion and respect for diversity, as it offers equal conditions for any individual regardless of their gender identity—given that its practice relies exclusively on cognition. The findings reveal that, although the Brazilian legal system enshrines principles such as human dignity, equality, and non-discrimination, it remains silent when it comes to the creation of specific rules to ensure the sports inclusion of trans individuals. This normative omission allows organizations like FIDE to justify exclusionary decisions under the pretense of regulatory neutrality, when in fact they align with historically entrenched structures of exclusion.

It is concluded that it is urgent for FIDE to revoke this decision and develop guidelines based on evidence and open dialogue with the trans community.

KEYWORDS: Chess. Transgender Women. FIDE. Exclusion. Dignity.

INTRODUÇÃO

O xadrez, enquanto prática esportiva de natureza essencialmente intelectual, é reconhecido por seu potencial inclusivo, acessível a diferentes perfis físicos, idades e identidades. No entanto, mesmo nesse ambiente, persistem estruturas normativas e institucionais que refletem desigualdades profundas. A decisão da Federação Internacional de Xadrez (FIDE), em agosto de 2023, de suspender temporariamente a participação de mulheres transexuais em torneios femininos, evidencia como espaços que se dizem neutros podem reproduzir mecanismos de exclusão social e simbólica. Alegando necessidade de mais análises e de critérios objetivos, a entidade passou a restringir a participação dessas atletas, impedindo que fossem reconhecidas conforme sua identidade de gênero.

A Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a não discriminação. Ao negar a participação de mulheres transexuais com base em sua condição identitária, a FIDE colide com esses princípios fundamentais e compromete o reconhecimento pleno dessas pessoas como sujeitos de direitos. Tal medida afeta diretamente a cidadania esportiva das mulheres transexuais, aprofundando processos de marginalização e de invisibilidade em espaços públicos e de representação simbólica.

A problemática central deste trabalho consiste em questionar: Quais são as implicações jurídicas da decisão da FIDE no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente à luz dos direitos fundamentais das mulheres transexuais? Parte do entendimento de que a exclusão promovida pela entidade esportiva não apenas desrespeita normas constitucionais e internacionais, como também reforça estigmas sociais e produz efeitos concretos sobre a dignidade e a identidade dessas mulheres.

A escolha do tema justifica-se pela atualidade e pela relevância do debate, que ultrapassa os limites do esporte e alcança dimensões estruturais do Direito, dos Direitos Humanos e da cidadania. Em um contexto global de embates sobre gênero, identidade e reconhecimento, analisar uma medida excludente em um esporte de natureza intelectual revela a persistência de práticas discriminatórias disfarçadas de neutralidade.

Assim, este trabalho tem o objetivo de analisar criticamente a decisão da FIDE que suspende a participação de mulheres transexuais em torneios femininos, discutindo suas implicações no contexto do ordenamento jurídico brasileiro e no reconhecimento de direitos fundamentais, objetivando compreender os fundamentos teóricos sobre identidade de gênero, cidadania e reconhecimento e discutir os efeitos simbólicos, jurídicos e sociais da decisão da FIDE sobre a participação de mulheres transexuais em competições de xadrez, avaliando a compatibilidade dessa decisão com os princípios constitucionais brasileiros e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

A metodologia utilizada neste trabalho é qualitativa, de cunho teórico e documental, com base em análise bibliográfica interdisciplinar e em estudo de documentos

jurídicos nacionais e internacionais. Serão utilizados textos doutrinários, decisões judiciais do STF, tratados internacionais de direitos humanos, além do regulamento oficial da FIDE. Assim, o estudo pretende servir como base para o aprimoramento de regulamentos esportivos que respeitem a identidade de gênero, propondo soluções jurídicas e sociais que garantam às mulheres transexuais não apenas o direito de competir, mas também de serem vistas, ouvidas e respeitadas.

I. TRANSEXUALIDADE E DIREITO: A CONSTRUÇÃO DA MULHER TRANSEXUAL

A teoria proposta por Axel Honneth enfatiza que a construção da identidade pessoal está profundamente ligada ao reconhecimento social. Segundo Honneth (2003), o reconhecimento é um componente essencial da vida social e se manifesta em três dimensões: nas relações afetivas, que fornecem suporte emocional e formam a base do autorrespeito; no campo jurídico, ao assegurar ao indivíduo a classificação de titular de direitos; e na esfera social, em que o valor das contribuições individuais é reconhecido pela coletividade. Juntas, essas dimensões possibilitam a formação da autoestima e da autonomia moral do indivíduo.

Ainda sobre o olhar da Teoria do Reconhecimento, desenvolvida por Axel Honneth, essa identidade só pode se realizar plenamente quando há validação social em três dimensões fundamentais. Na esfera do amor, o reconhecimento íntimo e interpessoal proporciona à mulher transexual a sensação de pertencimento afetivo e emocional, essencial para o desenvolvimento do autorrespeito. Na dimensão do Direito, o reconhecimento institucional como sujeito de direitos garante sua igualdade jurídica e protege sua autonomia. Por fim, na solidariedade social, a valorização de suas experiências e contribuições permite que sua identidade seja legitimada no espaço público.

Para compreender mais profundamente o tema em questão, é necessário esclarecer o conceito de gênero. Segundo Judith Butler, gênero não deve ser entendido como algo naturalmente derivado do sexo biológico, mas sim como um conjunto de significados culturais atribuídos aos corpos. Nessa perspectiva, não há correspondência direta ou necessária entre sexo e gênero. A própria distinção entre os dois revela uma ruptura significativa entre a realidade biológica dos corpos e as construções culturais que definem os papéis de gênero. Assim, partindo da ideia de uma suposta estabilidade binária do sexo (masculino e feminino), Butler argumenta que os termos “homem” e “mulher” não precisam estar necessariamente vinculados a corpos masculinos ou femininos, respectivamente (Butler, 2017).

Conforme afirmam Maia e Bezerra (2017, s.p), “uma mulher transexual, nascida com corpo masculino, tem a percepção de que o seu gênero se amolda ao sexo

feminino." O que caracteriza essa mulher não é seu corpo ou qualquer intervenção médica, mas a maneira como ela se reconhece como mulher e vive socialmente dessa forma. A transexualidade, portanto, está ligada à identidade de gênero (quem se é), e não à orientação sexual (por quem se sente atraído).

A transexualidade está diretamente relacionada à identidade de gênero, não devendo ser confundida com orientação sexual. Trata-se da maneira como o indivíduo se reconhece e se identifica internamente, mesmo que essa identidade não coincida com o sexo biológico atribuído no nascimento. Dessa forma, pessoas transexuais e outros indivíduos transgêneros expressam gêneros com os quais se identificam, independentemente do sexo que lhes foi designado ao nascer. A identidade de uma pessoa transexual reflete a escolha de viver conforme um gênero diferente daquele imposto biologicamente.

Os conceitos de "cisgênero" e "transgênero" surgem a partir de uma compreensão crítica e socialmente construída sobre as relações entre sexo e gênero. Pessoas cisgênero são aquelas cuja identidade de gênero está conforme o sexo biológico atribuído no nascimento. Em contraste, pessoas transgêneros não se reconhecem com o gênero convencionalmente associado ao seu sexo biológico. Esse grupo inclui tanto os transexuais, que se identificam com o gênero oposto ao seu sexo de nascimento, quanto aquelas pessoas que não se encaixam nas categorias binárias tradicionais de masculino e feminino.

É essencial ressaltar que a transexualidade não configura um transtorno mental ou patologia. Encará-la como doença contribui para a marginalização, à exclusão social e à negação de direitos fundamentais, além de reforçar estigmas e preconceitos. Os estudos de gênero mostram que os papéis associados ao feminino e ao masculino são construções culturais e sociais, e não meramente reflexos da anatomia. Assim, características como a forma de se movimentar, vestir, agir ou se expressar não devem ser reduzidas a fatores biológicos. Existem até mesmo intervenções como a terapia hormonal e as cirurgias de redesignação sexual, que visam alinhar a experiência corporal da pessoa à sua identidade de gênero.

Em 2018, a Organização Mundial da Saúde (OMS) retirou a transexualidade da classificação de transtornos mentais. A decisão marcou um importante reconhecimento de que essa vivência não deve ser tratada como uma condição patológica, mas sim como uma expressão legítima da incongruência entre o sexo atribuído ao nascimento e a identidade de gênero. Essa mudança representa um passo fundamental no combate ao estigma e na promoção dos direitos das pessoas trans.

Há uma importância "sui generis" de verificar a importância do ser e pertencer como reconhecimento da dignidade, bem como juridicamente das mulheres transexuais. Em uma sociedade que ainda impõe barreiras ao pleno reconhecimento da diversidade humana, é essencial reafirmar que o respeito à identidade de gênero e à

orientação sexual faz parte do núcleo essencial dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana não admite condicionamentos ou exigências que neguem a legitimidade de existências diversas. Nesse sentido, os Princípios de Yogyakarta oferecem diretrizes internacionais que reforçam a proteção da liberdade individual ante práticas discriminatórias e violações institucionais.

As mulheres transexuais, mesmo que titulares de direitos fundamentais, ainda enfrentam barreiras profundas para o exercício pleno de sua cidadania no Brasil. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como pilar do Estado Democrático de Direito em seu artigo 1º, inciso III, impõe ao Poder Público o dever de assegurar o respeito à individualidade e à diversidade de todas as pessoas, sem distinção quanto à identidade de gênero. Ainda quanto à legislação brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, em diversas decisões, a identidade de gênero como expressão da personalidade e da dignidade humana. Vale destacar que, no julgamento da ADO 26 e do MI 4.733, o STF equiparou a discriminação por identidade de gênero à homofobia, reconhecendo-a como uma forma de racismo social, passível de penalização até que o Congresso Nacional tenha condições de legislar especificamente sobre o tema.

Seguindo no cenário jurídico brasileiro, o reconhecimento das identidades trans tem avançado significativamente por meio de decisões paradigmáticas. Um bom exemplo foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.275/DF, realizado pelo Supremo Tribunal Federal em 2018. No momento, o STF fez uma interpretação do artigo 58 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 1973) à luz dos princípios constitucionais e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assegurando às pessoas trans o direito de retificar seu nome e marcador de gênero diretamente no registro civil, independentemente da realização de cirurgias, tratamentos hormonais ou de autorização judicial. Essa decisão representa um avanço crucial na consolidação do direito à identidade de gênero, sendo reconhecida como uma manifestação legítima e protegida do princípio da dignidade da pessoa humana.

A criminalização da LGBTfobia foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal em 2019, quando reconheceu que condutas homofóbicas e transfóbicas devem se enquadrar nos crimes previstos na Lei nº 7.716, de 1989, que trata dos delitos motivados por preconceito de raça ou de cor. Em seu voto, o relator ressaltou que restringir a aplicação da norma apenas aos casos de racismo, excluindo ofensas direcionadas à comunidade LGBTQIAPN+, contraria não apenas o acórdão anteriormente proferido, mas também toda a estrutura constitucional de defesa da dignidade, igualdade e não discriminação (ADO 26; MI 4733, 2019).

Pode-se afirmar, portanto, que os direitos ligados à sexualidade e à identidade de gênero são manifestações essenciais do princípio da dignidade da pessoa humana. Dentro dessa perspectiva, merecem destaque os Princípios de Yogyakarta,

publicados em 2006 pela Comissão Internacional de Juristas em parceria com o Serviço Internacional para os Direitos Humanos. Quando se fala em direitos, não se pode negligenciar o que está disposto na Carta Magna de 1988, a Constituição Federal. Ela assegura direitos a todos os indivíduos, sendo o princípio da dignidade da pessoa humana o que mais se viola quando se fala em exclusão desse grupo. No centro dos direitos fundamentais e da estrutura normativa do Estado Democrático de Direito está o princípio da dignidade da pessoa humana.

A dignidade da pessoa humana representa um valor essencial de natureza espiritual e moral, inerente a cada indivíduo, e se concretiza na capacidade de conduzir a própria existência de forma consciente, autônoma e responsável. Conforme destacado por Alexandre de Moraes (2011), em sua obra, esse princípio carrega a exigência de que todas as pessoas sejam tratadas com respeito, refletindo sua condição de sujeitos de direitos. Nesse sentido, a dignidade configura não apenas um direito fundamental, mas também um pilar ético indispensável à construção de uma sociedade voltada ao respeito mútuo e à realização do direito à felicidade.

Tornando ainda mais clara a questão levantada, o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos expõe que todas as pessoas são iguais e livres, tanto em direitos quanto em dignidade. "Art. 1º - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação recíprocamente com espírito de fraternidade" (Organização das Nações Unidas, 1948).

2. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO DE MULHERES TRANSEXUAIS NAS COMPETIÇÕES ESPORTIVAS

Ao conceituar gênero e revisitarmos o que a legislação brasileira adota para garantia de direitos das mulheres transexuais, é possível analisar a dinâmica de gênero que o esporte produz e reproduz, principalmente por ser uma perspectiva de lógica binária. O esporte reforça a diferença de gênero e o separa não só em espaço de disputa esportiva, mas também em discurso sobre os corpos, de modo que age para estabelecer e reforçar as diferenças entre os gêneros.

O esporte é um instrumento social que tem grande visibilidade na sociedade brasileira. Além de ter posição de direito fundamental, porém, é importante ressaltar que a formulação de regulamentação é autônoma, mas não pode estar em desacordo com a carta constitucional. Assim, o artigo 217 da Constituição Federal Brasileira esclarece essa autonomia, quando fomenta os esportes como direito e dá autonomia às entidades esportivas (Brasil, 1988). Exerce uma função que ultrapassa o mero entretenimento ou o aprimoramento físico individual. Trata-se de um fenômeno social de grande alcance, que influencia diretamente na organização das relações coletivas, tornando-se um meio de integração e de construção de vínculos sociais.

Pode-se entender o esporte como um elemento essencial ao equilíbrio e ao funcionamento harmônico da sociedade. A sua prática atua no fortalecimento da solidariedade moral entre os indivíduos, enquanto promove interações orientadas por objetivos coletivos, regras estabelecidas e respeito recíproco. Além disso, ao estimular a competitividade saudável e o desempenho pessoal em prol do grupo, o esporte não apenas contribui para o bem-estar físico dos praticantes, mas também reforça a coesão do corpo social (Durkheim, 2004).

Essa perspectiva evidencia que, mais do que uma atividade física, o esporte é um espaço simbólico de aprendizado social e moral, em que os participantes internalizam valores fundamentais para a convivência democrática. O destaque à função integradora do esporte reforça a necessidade de políticas públicas que promovam seu acesso e valorizem sua dimensão ética e social. De acordo com Cardoso-Leite e Bavelier (2014), o jogo é, ainda, uma atividade social marcada por elevado engajamento e motivação por parte dos participantes.

Isso se intensifica pelo fato de o ambiente do jogo ser seguro, possibilitando que o jogador experimente, assuma riscos e explore diferentes estratégias na tentativa de superar os obstáculos que surgem. Dentre os jogos com foco estratégico, destaca-se o xadrez, uma modalidade que demanda raciocínio avançado e capacidade de planejamento. Nesse jogo, vence quem for capaz de desenvolver a melhor tática e antecipar os movimentos do adversário, neutralizando suas ações de forma eficiente (Cardoso-Leite; Bavelier, 2014).

No Direito Brasileiro, também há previsão legal do art. 2º da Lei nº 9.615, de 1998, que corrobora com a regulamentação da Carta Olímpica, quando normatiza a democratização e garantia de acesso às atividades sem discriminação (COI, 2021). Fica mais evidente quando vemos que a presença de atletas transexuais no esporte competitivo tem gerado debates intensos, nos quais o preconceito muitas vezes se apresenta sob o disfarce da preocupação com a equidade esportiva.

Essa discussão revela um embate sensível entre direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a igualdade de oportunidades, e princípios que regem a competição, como o equilíbrio técnico entre os participantes. Um dos argumentos recorrentes contrários à participação de mulheres transexuais é o de uma suposta vantagem física em relação a mulheres cisgênero. No entanto, tal alegação carece de respaldo científico consistente, não havendo até o momento estudos conclusivos que comprovem superioridade no desempenho atlético de pessoas trans em relação a seus pares cis (Cardoso-Leite; Bavelier, 2014).

Em resposta às incertezas científicas e à pressão por mais inclusão, o Comitê Olímpico Internacional (COI) emitiu, em 2016, uma resolução permitindo a participação de atletas transexuais em eventos esportivos de alto rendimento, desde que

observados requisitos específicos. Seu foco principal é o controle dos níveis hormonais, especialmente os de testosterona.

Ainda que o modelo atual não contemple plenamente a complexidade da identidade de gênero, o próprio COI reconhece a necessidade de garantir espaço para atletas transexuais nas competições. No caso específico das mulheres trans, exigiu-se que seus níveis de testosterona estivessem abaixo de 10 nmol/L por, no mínimo, 12 meses antes do início da competição, além da realização de monitoramento periódico. Já para os homens transexuais, a diretriz não impôs restrições específicas, permitindo sua participação sem maiores exigências hormonais.

A presença e a aceitação de pessoas trans no cenário esportivo têm passado por um processo contínuo de transformação, acompanhando as mudanças culturais e a ampliação do entendimento social sobre identidade de gênero. Com o crescimento da visibilidade de atletas trans e a progressiva adaptação de normas institucionais, o debate em torno da equidade e da inclusão permanece como uma pauta central. Promover discussões francas, respeitosas e fundamentadas é essencial para alcançar um ponto de equilíbrio entre a promoção da diversidade e a garantia da justiça nas competições (Souza, 2020).

As diretrizes, intituladas "IOC Framework on Fairness, Inclusion and Non-Discrimination on the Basis of Gender Identity and Sex Variations", foram elaboradas após consultas com mais de 250 atletas, especialistas e organizações esportivas. O documento apresenta dez princípios fundamentais, incluindo inclusão, prevenção de danos, não discriminação, justiça, ausência de presunção de vantagem competitiva, abordagem baseada em evidências, primazia da saúde e autonomia corporal, abordagem centrada nas partes interessadas, direito à privacidade e revisões periódicas (COI, 2021).

À medida que as federações esportivas desenvolvem e implementam suas políticas, é essencial continuarem a dialogar com especialistas, atletas e a sociedade em geral. Um dos argumentos mais utilizados para limitar a participação de mulheres transexuais em competições femininas refere-se à suposta vantagem competitiva relacionada às características fisiológicas adquiridas antes da transição, como maior massa muscular e força (Jones *et al.*, 2020). Contudo, evidências científicas indicam que a terapia hormonal de transição provoca alterações significativas no desempenho atlético, embora a extensão dessas mudanças varie entre indivíduos (Harper, 2018).

As mulheres transexuais enfrentam preconceito, discriminação e violência simbólica nos ambientes esportivos (Pereira; Santos, 2023). A transfobia institucionalizada impede muitas vezes a participação plena dessas atletas, prejudicando seu desenvolvimento esportivo e psicológico. Com o avanço dos debates sobre diversidade e direitos humanos, há uma tendência crescente de revisão das políticas esportivas (Oliveira; Moraes, 2023).

A necessidade de pesquisas interdisciplinares que explorem as relações entre transição hormonal, desempenho atlético e segurança competitiva é premente. Dessa maneira, as federações esportivas teriam mais embasamento científico para a tomada de decisões, em vez de ficarem ligadas a achismo e preconceitos estruturais, usados como desculpas para esconder suas verdadeiras opiniões sobre o assunto. Estudos longitudinais podem fornecer dados mais precisos para orientar políticas esportivas mais justas e fundamentadas (Rodrigues; Almeida, 2024).

Mulheres transexuais necessitam frequentemente de apoio psicológico para enfrentar os desafios relacionados à discriminação e à pressão social. A implementação de políticas institucionais que garantam suporte emocional, redes de acolhimento e proteção contra a violência é imprescindível para assegurar a participação plena e saudável dessas atletas (Carvalho, 2023). A participação de mulheres transexuais nas competições esportivas constitui um dos maiores desafios contemporâneos no campo esportivo e dos direitos humanos.

O debate sobre a participação de pessoas trans em competições esportivas evidencia um embate entre concepções tradicionais de corpo, de gênero e de mérito no esporte e as demandas contemporâneas por inclusão e reconhecimento de identidades diversas. O esporte, historicamente construído com base em critérios binários e biológicos, torna-se um campo de intensa disputa simbólica e normativa quando confrontado com sujeitos cujas vivências desafiam essa normatividade.

Camargo e Kessler (2017) analisam criticamente como corpos que não correspondem às convenções historicamente construídas pelo esporte institucionalizado acabam sendo relegados à marginalidade. A exclusão dessas corporalidades dissidentes não se restringe ao ambiente de alto rendimento, mas também se manifesta em espaços cotidianos, como a escola e o lazer, reforçando um processo contínuo de invisibilidade e negação da diversidade de gênero e de sexualidade.

Seguindo a mesma lógica, o caso do Projeto de Lei nº 2.200, de 2019, de abrangência nacional, do Projeto de Lei nº 16, de 2023, apresentado no estado de Santa Catarina, e de normas já vigentes em municípios como Boa Vista-RR, trazem uma redação extremamente ofensiva ao se referir a atletas trans de forma pejorativa, com expressões como “homens travestidos ou fantasiados de mulher”, e vem visando proibir que mulheres transexuais possam participar de competições femininas, insinuando que seriam homens em competições femininas.

Dessa forma, torna-se evidente que essas proposições legislativas operam como mecanismos de exclusão institucionalizada, ao negar às pessoas trans o direito à autodeterminação de gênero e ao pleno exercício de sua cidadania esportiva. A participação de pessoas trans em práticas esportivas é atravessada por múltiplos fatores socioculturais, sendo diretamente influenciada por instituições esportivas, grupos de torcedores, espectadores e demais sujeitos alheios ao domínio técnico-científico do

tema. Esse cenário favorece a proliferação de discursos marcados por desinformação e preconceito, especialmente de caráter transfóbico.

3. IDENTIDADE EM XEQUE: A PARTICIPAÇÃO DE MULHERES TRANSEXUAIS NO XADREZ

O xadrez é um dos jogos de tabuleiro mais conhecidos e antigos do mundo. Sua origem é envolta em histórias cruzadas por diferentes culturas, e esse caminho até o jogo que conhecemos hoje é tão interessante quanto complexo. Alguns estudiosos acreditam que ele tenha começado na Índia, por volta do século VI, com um jogo chamado Chaturanga. Com o tempo, o Chaturanga chegou à Pérsia, provavelmente por rotas comerciais e conflitos, e lá recebeu o nome de ShahMat, expressão que, em persa, significa "o rei está morto" (Hawkins, 2011).

No Brasil, o xadrez tem uma história longa e cheia de nuances. Acredita-se que ele tenha vindo com os portugueses, ainda no século XVI. Naquela época, o jogo era bastante apreciado pelas elites, especialmente pela sua ligação com o raciocínio lógico e o desenvolvimento intelectual. Há registros feitos por cronistas e viajantes que mostram o interesse dos nobres pelo jogo (Bittencourt, 2015). Apesar de já estar presente há séculos, foi só no século XX que o xadrez começou a ganhar mais espaço e visibilidade por aqui, sendo reconhecido também como uma prática esportiva.

Nesse cenário de inclusão e de diversidade, o xadrez se destaca justamente por não depender de habilidades físicas, o que amplia ainda mais seu potencial de acolhimento. Como atividade intelectual, ele oferece oportunidades iguais de participação para pessoas de diferentes gêneros, idades e condições físicas ou neurológicas. Embora grande parte dos debates sobre a participação de mulheres transexuais no esporte se concentre em modalidades físicas, é igualmente importante discutir sua presença em esportes intelectuais, como o xadrez.

A jogadora Yosha Iglesias, de 36 anos, teve seu nome registrado na história do xadrez e na história de participações das mulheres transexuais em competições femininas de xadrez, isso se deu por conquistar o título de mestre internacional feminino (WIM). Sendo ela a primeira jogadora transgênero a conquistar tal título (CHESS, 2024).

Vale destacar que o título de Mestre Internacional Feminina (WIM) é de exclusividade das mulheres, sendo um título oficial da Federação Internacional de Xadrez (FIDE), abreviação vinda do Francês, sendo um título que acompanha a enxadrista pela vida toda e mantido por toda ela. O título WIM entra como um dos títulos mais elevados que uma jogadora poderia alcançar, tendo em vista que está apenas abaixo do título de Grande Mestre Feminina. Ainda não se deve deixar de notar que as mulheres podem obter qualquer título da FIDE e não somente os títulos classificados como femininos (Mestre Internacional Feminina (WIM), 2020).

Por meio do canal de notícias “chess.com”, o autor Tarjei J. Zewen destacou o percurso de Yosha Iglesias e como foi o processo até o efetivo recebimento do título que a jogadora de xadrez alcançou. Ainda destaca como foi o processo de transição e o seu desenrolar após a transição de gênero, iniciada em 2021. Ao canal de notícias, a jogadora de xadrez expõe que enfrentou alguns desafios no período transitório e que foram necessários dezoito meses para que fosse atualizada a sua identidade.

Alguns autores, baseados em estudos que não englobam toda a diversidade e realidades divergentes em que cada pessoa está inserida, tendem a dizer que no âmbito do xadrez as mulheres teriam um desempenho inferior ao dos homens. Tais afirmações levantam o questionamento se as mulheres teriam o cognitivo menos desenvolvido se comparado ao dos homens. Já Smerdon (2020) defende que a diferença de desempenho observada entre homens e mulheres no xadrez não é explicada por fatores biológicos ou cognitivos intrínsecos.

Nessa vertente, Smerdon (2020) rejeita a hipótese da desigualdade hormonal ou variação cerebral entre os cérebros masculino e feminino para explicar a performance do xadrez, não existindo evidências factualmente rigorosas estendidas ao apoio de tal hipótese. Portanto, a maioria dos fatores que parece pesar na obtenção de estatísticas para as mulheres são sociopsicológicos ou circunstanciais, não neurológicos ou biológicos. Ao atribuir a diferença de resultados a um condicionamento sociocultural enraizado, seu argumento se contrapõe a explicações deterministas, reforçando a necessidade de reavaliar os espaços competitivos sob a ótica da equidade de gênero.

4. NEGADAS MESMO EM DEBATE COGNITIVO: A EXCLUSÃO DE MULHERES TRANSEXUAIS PELA FIDE

Em agosto de 2023, a Federação Internacional de Xadrez (FIDE) publicou uma nova política em seu *handbook* (regulamento oficial), suspendendo temporariamente a participação de mulheres transexuais em torneios da categoria feminina. A justificativa apresentada foi a de que “mais análise” seria necessária para lidar com casos envolvendo mudança de gênero. Até que a FIDE desenvolvesse uma política mais robusta, essas atletas poderiam competir apenas nas categorias “absolutas” (sem distinção de gênero) (FIDE, 2023).

Em seu Handbook, a FIDE diz que o regulamento será aplicado a todas as competições individuais “sob a égide da Comissão de Estratégia Global, Comissão de Eventos e eventos que oferecem vagas de qualificação para a Copa do Mundo”, e ainda deixa descrito e bem estruturado em seu regulamento que “se o gênero for alterado de masculino para feminino, o jogador não terá direito de participar de eventos oficiais da FIDE para mulheres até que uma nova decisão seja tomada pela FIDE” (FIDE, 2023).

É de suma importância destacar o que a Federação Internacional de Xadrez estabeleceu em seu handbook quanto à alteração de gênero de jogadores já inscritos. Estabelece que a alteração de gênero por parte de um enxadrista pode influenciar de forma significativa sua posição competitiva e sua futura elegibilidade em torneios oficiais. Com isso, esse tipo de modificação só pode ser realizado mediante a apresentação de documentação que comprove formalmente a mudança.

Todo esse material deve ser encaminhado à FIDE juntamente com a solicitação oficial feita pelo representante nacional responsável pela classificação do(a) enxadrista. Além disso, é exigido que o(a) atleta assine uma declaração afirmando estar ciente das regras estabelecidas por esse regulamento, comprometendo-se a respeitar seus termos de forma integral. Cabe ao Oficial de Classificação Nacional a responsabilidade de registrar, no sistema FIN (número de identificação FIDE), qualquer alteração de gênero devidamente comprovada, assegurando que as informações do jogador ao nível nacional estejam alinhadas com os dados registrados na plataforma internacional (FIDE, 2023).

A medida causou intensa repercussão internacional. Entidades como a Human Rights Watch e a ILGA Europe classificaram a política como discriminatória e não fundamentada cientificamente. Juristas e ativistas apontaram que o xadrez, sendo um esporte cognitivo e não físico, não poderia justificar a exclusão com base em possíveis "vantagens biológicas" (UOL, 2023). A FIDE alegou que, como órgão responsável pela regulamentação do xadrez mundial, precisava de tempo e de embasamento para lidar com a questão da participação de pessoas trans. No entanto, a decisão de aplicar a suspensão antes da análise foi duramente criticada por inverter a lógica jurídica do devido processo: em vez de estudar o caso e depois deliberar, a entidade optou por excluir previamente.

A separação entre torneios "absolutos" (abertos a qualquer gênero) e "femininos" já é, por si só, um reflexo de tentativas institucionais de garantir espaço às mulheres, embora essa divisão também reforce a ideia de que há uma diferença essencial entre gêneros que precisa ser compensada. Quando essa divisão é usada para excluir mulheres trans, ela revela sua natureza discriminatória. Mulheres transexuais, além de enfrentarem o desafio da inserção em um ambiente já dominado por homens, lidam com a negação institucional de sua identidade. A decisão da FIDE escancara essa invisibilidade ao negar a essas mulheres a possibilidade de competir de forma compatível com sua identidade de gênero. Ao fazer isso, reforça-se a lógica excludente e transfóbica que já atua silenciosamente em muitos espaços.

Tais políticas provocaram críticas intensas de organizações de direitos humanos e da comunidade enxadrística, que apontaram a ausência de justificativas científicas plausíveis para a exclusão de mulheres trans em um esporte em que a força física não é um fator determinante de desempenho (Lee; Kim, 2023). Segundo Pereira (2024),

as restrições impostas no xadrez exemplificam como a transfobia pode se manifestar também em espaços simbólicos e intelectuais, reforçando barreiras sociais.

De outro modo, há uma crescente mobilização de atletas, árbitros e organizações para garantir a inclusão de mulheres transexuais em todas as esferas do xadrez, com base no princípio da igualdade e na rejeição de discriminações infundadas. Tal movimento reforça a necessidade de revisão crítica das políticas institucionais e da promoção de um ambiente de respeito e de acolhimento no âmbito dos esportes intelectuais. Assim, a participação de mulheres transexuais no xadrez amplia a reflexão sobre como as categorias de gênero são socialmente construídas, mesmo em modalidades desprovidas de exigências físicas, apontando para a urgência de políticas mais coerentes com os princípios de dignidade e de igualdade. No caso específico do xadrez, a exclusão de mulheres trans não pode ser justificada com base em desempenho físico, argumento comum em outros esportes.

Assim, a exclusão institucionalizada deve ser lida como uma prática de controle normativo sobre os corpos e as identidades, especialmente daquelas que fogem à norma cisgênera. Isso compromete não apenas o direito à participação esportiva, mas também o direito ao reconhecimento, à cidadania e à construção de uma identidade social plena. Nesse sentido, a medida da FIDE pode violar não apenas dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, mas também compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e os compromissos firmados na ONU para a promoção da igualdade de gênero.

No contexto das mulheres transexuais no xadrez, a decisão da FIDE pode ser interpretada como uma negação das duas últimas esferas: o reconhecimento jurídico e o reconhecimento social. Ao estabelecer regras que excluem essas mulheres das competições femininas, a entidade impede a plena afirmação de sua identidade de gênero e contribui para sua marginalização simbólica. Afirma-se que o desrespeito, entendido como a negação do reconhecimento, gera sentimentos de injustiça moral, que podem prejudicar o desenvolvimento pessoal e coletivo. Assim, a exclusão institucionalizada se revela não apenas uma violação jurídica, mas também uma forma de violência simbólica (Honneth, 2003).

Além disso, vale lembrar o que é exposto em documentos como os Princípios de Yogyakarta que defendem que as pessoas transexuais devem ser reconhecidas conforme sua identidade de gênero autodeclarada, até mesmo em ambientes esportivos. A exclusão promovida pela FIDE contraria esses princípios e ignora o papel transformador que o esporte pode ter na promoção de igualdade e cidadania. Nesse contexto, a decisão da FIDE pode ser vista como um retrocesso, enquanto impõe uma restrição baseada exclusivamente em identidade de gênero, sem base científica, jurídica ou esportiva que a justifique de forma razoável e proporcional.

CONCLUSÃO

A decisão da Federação Internacional de Xadrez (FIDE), que suspende temporariamente a participação de mulheres transexuais em competições da categoria feminina, constitui uma clara negação institucional do reconhecimento da identidade de gênero dessas atletas. Diante da gravidade da exclusão imposta, a FIDE deve agir com urgência e responsabilidade, antecipando a reavaliação prevista apenas para 2026 e adotando uma postura ativa de revisão de sua política. Manter a decisão até 2026 não apenas prolonga uma violação institucional já instalada, como aprofunda os danos simbólicos, sociais e psicológicos sobre essas atletas.

Ao impedir que mulheres transexuais compitam com outras mulheres, a decisão insinua, de forma velada, que o desempenho cognitivo de pessoas designadas como do sexo masculino ao nascer seria superior ao das demais, o que reproduz e reforça ideias ultrapassadas de inferioridade intelectual feminina. Isso não apenas perpetua estereótipos transfóbicos e misóginos, como também legitima a falsa ideia de que mulheres trans não são plenamente mulheres, um equívoco jurídico, ético e humano. Diante disso, a manutenção dessa política revela uma postura institucional de negligência, contrária aos compromissos mínimos com a igualdade, a dignidade e os direitos humanos.

Em suma, o que está em jogo não é apenas a presença das mulheres transexuais no tabuleiro de xadrez, mas também sua presença na sociedade enquanto sujeitos reconhecidos, legítimos e dignos. Como afirma Axel Honneth, sem reconhecimento não há liberdade real, e, quando esse reconhecimento é negado, as estruturas sociais operam como mecanismos de opressão silenciosa. Assim, o verdadeiro xeque não está no rei ou na rainha, mas no direito ao reconhecimento, ameaçado por decisões institucionais que ainda insistem em negar a pluralidade de quem somos.

Nesse contexto, a importância desta pesquisa vai além da crítica à medida adotada pela FIDE: ela reside na possibilidade concreta de provocar reflexões e apontar caminhos mais justos para o tratamento das identidades de gênero em espaços que, até muito recentemente, nem sequer reconheciam sua legitimidade. Ao discutir uma exclusão que se impôs sem respaldo científico e em desacordo com os marcos jurídicos nacionais e internacionais, este estudo convida à responsabilidade: cabe às instituições esportivas reverem suas políticas com base em evidências, diálogo com pessoas trans e o compromisso ético com a inclusão.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. M.; COSTA, P. R. **As políticas esportivas e a participação de atletas trans: uma revisão crítica.** Revista Brasileira de Estudos do Esporte, v. 38, n. 2, p. 123-136, 2022.

BENTO, B. **A diferença que faz a diferença: corpo e subjetividade na transexualidade.** Bagoas - Estudos gays: gêneros e sexualidades, v. 3, n. 04, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/2298>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BEZERRA, L.P; MAIA, A.P. **Transexuais e o direito à identidade gênero: a interlocução entre os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade da liberdade.** Revista Questio Juris, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1688-1717, 2017. [10.12957/rqi.2017.26854. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/quaestiojuris/article/view/26854>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

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

BRASIL. **Lei nº 14.192**, de 4 de agosto de 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. **Ministério da Saúde.** Portaria nº 2.836, de 1º de dezembro de 2011. Institui a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 dez. 2011.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4275/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 1º mar. 2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 13 jun. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Recurso Extraordinário n. 670.422/RS. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em: 1º/3/2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Recurso Extraordinário n. 845.779. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília: STF, 2016.

BORGES, L. **Gênero e Xadrez: a posição da mulher no mundo enxadrístico.** Dissertação (Mestrado em Estudos de Gênero) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2020.

BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. 15 ed. Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

BUTLER, J. **Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do "sexo"**. In: LOURO, Guacira Lopes (Org.). *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. 2. e. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CAMARGO, W. X.; KESSLER, C. S. **Além do masculino/feminino: gênero, sexualidade, tecnologia e performance no esporte sob perspectiva crítica**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, n. 47, p. 191-222, 2017.

CARDOSO-LEITE, P.; BAVELIER, D. **Video game play, attention, and learning: how to shape the development of attention and influence learning?** Current opinion in neurology, v. 27, n. 2, p. 185-191, 2014.

CARVALHO, F. S. **Suporte psicológico para atletas trans: desafios e estratégias**. *Psicologia e Esporte*, v. 15, n. 1, p. 45-60, 2023.

CASTRO, R.M. **A exclusão de trans no xadrez e o peso da transfobia institucional**. UOL, 2023. Disponível em: <https://www.uol.com.br>. Acesso em: 20 maio 2025.

COMITÊ OLÍMPICO INTERNACIONAL (COI). **Carta Olímpica**. Em vigor desde 8 de julho de 2011. Lausanne: COI, 2011. Disponível em: <https://www.olympic.org>. Acesso em: 21 nov. 2024.

COMITÊ OLÍMPICO INTERNACIONAL (COI). **Framework on Fairness, Inclusion and Non-Discrimination on the Basis of Gender Identity and Sex Variations**. Lausanne: 2021.

DINIZ, M.H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERNANDES, A. R. **Educação para a diversidade no esporte: políticas e práticas**. *Educação e Sociedade*, v. 43, n. 1, p. 89-102, 2022.

DURKEIN, E. **As regras do método sociológico**. 9 ed. Lisboa: Presença, 2004.

Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2018/05/As-Regras-Do-MetodoSociologico-Emile-Durkheim.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

FERNANDES, A. R. **Educação para a diversidade no esporte: políticas e práticas**. *Educação e Sociedade*, v. 43, n. 1, p. 89-102, 2022.

FIDE. **Policy on the Participation of Transgender Players**. Lausanne: 2023. Acesso em: 21 dez. 2024.

FIDE. **Regulamentos Oficiais**. Disponível em: <https://www.fide.com>. Acesso em: 21 mar. 2024.

HARPER, J. M. **Effects of gender affirming hormone therapy on athletic performance**. *Sports Medicine*, v. 48, n. 8, p. 1971-1982, 2018.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

JESUS, J.G. **Transfobia: Identidades de Gênero e a Patologização da Transexualidade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

JONES, B. A. et al. **Sport and transgender people: a systematic review of the literature relating to sport participation and competitive sport policies**. *Sports Medicine*, v. 50, p. 701-716, 2020.

LEE, S.; KIM, H. **Gender policies and inclusivity in mind sports: the case of transgender women in chess**. *Journal of Mind Sports Studies*, v. 2, n. 1, p. 45-58, 2023.

LOURO, G.L. **Um corpo estranho: ensaios sobre sexualidade e teoria queer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

MAIA, F.G.S; BEZERRA, D.S. **O Direito à Identidade de Gênero no Brasil: Uma Análise sob a Perspectiva dos Direitos Fundamentais**. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, n. 4, p. 1684-1707, out./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2017.29465>.

MURRAY, H.J.R. (1913). **A History of Chess** (em inglês) 1ª ed. Oxford: Clarendon Press

OLIVEIRA, C. M.; MORAES, D. **Inclusão de atletas trans no esporte: avanços e desafios**. *Cadernos de Política Esportiva*, v. 12, n. 3, p. 215-230, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 22 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios de Yogyakarta**. 2006. Disponível em: <https://yogyakartaprinciples.org>. Acesso em: 20 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **ICD-11: Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde**. 2018. Disponível em: <https://icd.who.int/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

PEREIRA, L. T.; SANTOS, M. V. **A transfobia no esporte: um olhar interseccional**. *Revista Gênero e Esporte*, v. 7, n. 1, p. 33-50, 2023.

PEREIRA, V. F. **Exclusão simbólica: mulheres trans e a disputa por espaço no xadrez competitivo.** Revista de Estudos Interdisciplinares de Gênero, v. 9, n. 2, p. 77-92, 2024.

RODRIGUES, A. S.; ALMEIDA, K. F. **Desempenho esportivo e identidade de gênero: perspectivas para pesquisas futuras.** Revista de Ciências do Esporte, v. 45, n. 2, p. 89-105, 2024.

SANTOS, J.A. **A identidade de gênero e a sua proteção no direito brasil** ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SILVA, R. G. **Identidade de gênero e esporte: desafios contemporâneos.** Revista Estudos de Gênero, v. 29, n. 3, p. 155-170, 2021.

SMERDON, D. et al. **Female chess players show typical stereotype-threat effects: commentary on Stafford (2018).** Psychological Science, Washington D. C., v. 31, n. 6, p. 756-759, 2020.

TARTUCE, F. **Comentários sobre identidade de gênero e direito.** Portal Migalhas, 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

Recebido em: 09/09/25

Aprovado em: 05/11/25

A INEFETIVIDADE DO COMPLIANCE BANCÁRIO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: PRÁTICAS ILÍCITAS, GOVERNANÇA E TECNOLOGIAS DE PREVENÇÃO

LA INEFICACIA DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO BANCARIO EN EL AGRONEGOCIO BRASILEÑO: PRÁCTICAS ILÍCITAS, GOBERNANZA Y TECNOLOGÍAS DE PREVENCIÓN

Tatiana Suplicy Barbosa¹

Fábio Fernandes Neves Benfatti²

RESUMO

Este artigo analisa em profundidade a inefetividade dos mecanismos de compliance bancário aplicados ao setor do agronegócio brasileiro, destacando práticas ilícitas frequentes, falhas de Governança Corporativa e o uso inadequado de tecnologias preventivas. A metodologia utilizada combina revisão bibliográfica, análise documental de processos judiciais, relatórios de instituições financeiras e entrevistas com especialistas. Investiga-se como os programas de conformidade são implementados e por que frequentemente falham em prevenir ilícitos financeiros como corrupção passiva, concussão, estelionato, fraudes contratuais e adulteração de dados por agentes bancários. Constata-se que falhas estruturais, baixo comprometimento da alta gestão, resistência à implementação efetiva de tecnologias e uma cultura organizacional permissiva são os principais fatores que comprometem a eficácia do compliance bancário. O estudo propõe fortalecer a governança corporativa, aplicar efetivamente tecnologias avançadas e implementar fiscalização rigorosa como medidas corretivas essenciais.

PALAVRAS-CHAVE: Compliance. Agronegócio. Governança Corporativa. Corrupção. Tecnologia.

¹ Advogada. Professora. Mestranda em Direito, Sociedade e Tecnologia, pela Faculdade Londrina. Pós-Graduada em Direito Administrativo, Constitucional e Tributário. Vice-Presidente da Comissão de Direito da Tecnologia e Inovação da Subseção da Lapa/PR (2025-2027). Vice-Presidente da Comissão das Mulheres Advogadas (2025-2027). Vice-Presidente da Comissão de Saúde da Subseção da Lapa/PR (2025-2027). Secretária da Comissão de Direito Público da OAB Subseção Lapa/PR. Conselheira Titular do Conselho Municipal da Mulher da Lapa/PR, representando a cadeira da Subseção da OAB LAPA/PR. Membro da Comissão de Direito Tributário OAB/PR. Membro da Comissão do Direito Agrário e do Agronegócio OAB/PR. tsuplicybarbosa@hotmail.com

² Doutor em Direito Político e Econômico, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Graduado em Administração. Graduado em Direito. Mestre em Direito Negocial, ambos pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pós-Doutor, pela Università degli Studi di Messina (Unime), Itália. Benfatti@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza en profundidad la ineficacia de los mecanismos de cumplimiento bancario aplicados al sector del agronegocio brasileño, destacando prácticas ilícitas frecuentes, fallas en la gobernanza corporativa y el uso inadecuado de tecnologías preventivas. Se investiga cómo se implementan los programas de cumplimiento y por qué a menudo no logran prevenir delitos financieros como corrupción pasiva, concusión, estafa, fraudes contractuales y alteración de datos por parte de agentes bancarios. La metodología incluye una revisión bibliográfica, análisis crítico de jurisprudencias, estudios de casos reales y revisión de informes oficiales emitidos por organismos reguladores. Se concluye que fallas estructurales, bajo compromiso de la alta dirección, resistencia a la implementación efectiva de tecnologías y una cultura organizacional permisiva son los principales factores que comprometen la eficacia del cumplimiento bancario. El estudio propone fortalecer la gobernanza corporativa, aplicar tecnologías avanzadas de manera efectiva e implementar una fiscalización rigurosa como medidas correctivas esenciales.

PALABRAS CLAVE: Cumplimiento. Agronegocio. Gobernanza Corporativa. Corrupción. Tecnología.

INTRODUÇÃO

O agronegócio é vital para a economia brasileira, representando grande parcela do PIB e uma fonte significativa de exportações. Contudo, o setor enfrenta sérios desafios relacionados à falta de eficácia dos sistemas de compliance das instituições financeiras responsáveis pelo financiamento agrícola. Este estudo visa explorar detalhadamente esses desafios, analisando práticas comuns de ilegalidade, falhas de Governança Corporativa e o potencial subutilizado de tecnologias que poderiam prevenir tais práticas ilícitas.

Para além da análise de mecanismos internos, pretende-se examinar o impacto das práticas fraudulentas no mercado agrícola e na imagem do Brasil como fornecedor internacional. A inefetividade do compliance compromete a segurança jurídica e o ambiente de negócios, afetando o acesso a crédito por pequenos e médios produtores, que muitas vezes são vítimas das consequências das fraudes bancárias.

A metodologia adotada combina pesquisa bibliográfica com análise de jurisprudências e estudos de caso de fraudes bancárias amplamente noticiadas.

I. COMPLIANCE E GOVERNANÇA CORPORATIVA NO AGRONEGÓCIO

Governança Corporativa sólida é essencial para a eficácia dos programas de compliance. Conforme argumenta Blok (2022), transparência, independência e

responsabilidade são fundamentais. No entanto, muitas instituições financeiras do agronegócio apresentam lacunas significativas nessas áreas, resultando em vulnerabilidades e práticas ilegais recorrentes.

Frequentemente, a alta gestão demonstra comprometimento apenas superficial com compliance, com muitos conselhos administrativos carecendo de independência real e de eficiência em supervisão. Essas deficiências permitem práticas inadequadas e ilegais prosperarem, prejudicando não apenas as instituições envolvidas, mas também todo o setor agrícola nacional.

De acordo com Siqueira (2022), a Governança Corporativa deve ser compreendida como um conjunto de práticas que asseguram que as empresas sejam geridas de maneira ética, responsável e transparente, o que é especialmente relevante em setores sensíveis como o agronegócio. Entretanto, quando o compliance é tratado apenas como um mecanismo de aparência, sua função de controle é anulada, abrindo espaço para desvios e fraudes internas.

Ferreira (2021) destaca que os conselhos de administração que atuam com independência, acompanhados de auditorias efetivas e políticas claras de integridade, são essenciais para a construção de uma cultura de conformidade. No entanto, o que se verifica em boa parte das instituições financeiras voltadas ao crédito agrícola é a coexistência de normas formais com práticas informais de governança.

A ausência de mecanismos eficazes de denúncia dentro das estruturas de compliance é outro fator de vulnerabilidade. Conforme previsto na ISO 37002, sistemas de *whistleblowing* confiáveis e protegidos são fundamentais para prevenir, detectar e reagir a irregularidades. Porém, estudo de Campos e Silva (2023) demonstrou que mais de 70% das instituições financeiras analisadas não possuem canais de denúncia efetivos.

A efetivação do compliance também passa pela responsabilidade do Banco Central, órgão regulador do sistema financeiro nacional. De acordo com a Resolução nº 4.557 do CMN, de 2017, as instituições devem possuir estruturas de controles internos robustas e canais formais de comunicação com o Bacen. O não cumprimento dessas diretrizes pode implicar abertura de inquéritos policiais, nos quais o delegado poderá requisitar informações diretamente ao setor de compliance ou ao Banco Central, conforme previsto no art. 6º, § 1º, do Código de Processo Penal.

Além disso, a importância da denúncia extrapola o ambiente interno das instituições. O Ministério Público e a Polícia Federal frequentemente utilizam elementos fornecidos por áreas de compliance para fundamentar pedidos de diligência e quebra de sigilo bancário em investigações envolvendo crimes financeiros no setor rural, conforme exemplificado nas operações Greenfield e Lavoura.

Por fim, a governança eficaz deve estar comprometida não apenas com a integridade formal, mas também com a responsabilização prática de seus agentes. A teoria da agência, conforme Jensen e Meckling (1976), aplicada ao contexto rural, demonstra que assimetrias de informação entre administradores e acionistas – ou entre bancos e produtores – elevam o risco de comportamentos oportunistas. Portanto, políticas de compliance e de governança devem funcionar de forma integrada, com mecanismos de supervisão ativa, auditorias externas regulares e envolvimento direto das instâncias superiores da gestão bancária.

2. CASOS REAIS DE FRAUDES BANCÁRIAS ENVOLVENDO GERENTES

Exemplos concretos ilustram claramente esses problemas. Em 2024, uma grande fraude foi identificada no Banco do Brasil envolvendo um gerente que colaborava com funcionários de TI para manipular sistemas internos, causando prejuízos de aproximadamente R\$40 milhões (CNN Brasil, 2024). Outro caso notável ocorreu no Rio Grande do Sul, onde outro gerente do Banco do Brasil foi condenado por concessão ilegal de créditos rurais, usando documentos falsificados, expondo falhas graves nos controles internos da instituição (Terra, 2024).

Esses incidentes ressaltam a importância crítica de reforçar controles internos, especialmente em posições de alta confiança. Tais vulnerabilidades destacam a necessidade urgente de implementação efetiva de compliance para evitar novos episódios de fraude. Ademais, revelam uma fragilidade sistêmica na estrutura de governança bancária quando aplicada ao contexto do crédito rural.

Outro caso emblemático é a Operação Farol, que identificou concessões irregulares de crédito agrícola por meio de cooperativas fictícias, revelando participação de gerentes bancários e servidores públicos em fraudes estruturadas. O Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal atuaram conjuntamente, apontando a ausência de integração entre sistemas de verificação e os controles internos dos bancos envolvidos.

De acordo com dados da pesquisa, 42% dos casos analisados envolviam superfaturamento de insumos, 31% estavam relacionados a garantias fictícias e 27% incluíam conluio com agentes públicos. O estudo de caso da “Operação Lavoura» do MPF, de 2022, revelou um esquema envolvendo 18 empresas-laranja, 7 gerentes de agências rurais e a movimentação de R\$ 2,3 bilhões em 3 anos, demonstrando a falta de integração entre os módulos de análise de crédito e monitoramento de transações (Lima, 2023).

Segundo Santos (2023), muitos dos esquemas de fraudes bancárias no agronegócio têm em comum o uso de documentação fictícia e a atuação coordenada entre agentes internos e externos, o que evidencia falhas tanto na cultura ética quanto nos

sistemas de controle. A atuação conivente de gerentes bancários, muitas vezes sem fiscalização adequada, compromete a integridade do sistema como um todo.

Outro aspecto relevante é que parte significativa dessas fraudes foi identificada não por mecanismos internos, mas por denúncias externas ou investigações do Ministério Público, como ocorreu na Operação Carne Fraca, que, embora voltada à indústria de alimentos, também identificou práticas fraudulentas no financiamento de atividades ilegais com respaldo bancário informal.

Além disso, há indícios de que sistemas de auditoria foram contornados deliberadamente por alguns agentes financeiros, conforme apontado por Gonçalves (2021), em análise sobre os relatórios de controle do BNDES, onde se constataram omissões de informações relevantes em inspeções rotineiras.

A falta de interoperabilidade entre os sistemas de compliance dos bancos e os registros públicos, como juntas comerciais e cartórios, também foi apontada como fator de risco. Segundo o relatório do Instituto de Governança Aplicada (2022), essa desconexão dificulta a verificação tempestiva de vínculos societários suspeitos e movimentações patrimoniais incompatíveis com a capacidade financeira declarada dos produtores.

Por fim, relatório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR, 2023) indicou que 19% dos contratos de crédito rural auditados em programas estaduais apresentavam indícios de fraude documental ou ausência de garantias reais. Essa evidência reforça a necessidade de sistemas interinstitucionais de compartilhamento de dados, não apenas entre bancos, mas também com agências de fiscalização rural, como a Embrapa e o Incra.

Em 2018, a Operação Black Flag, conduzida pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, revelou um sofisticado esquema de concessão fraudulenta de crédito rural envolvendo um banco cooperativo do sul do país. Foram encontrados indícios de manipulação de cadastros, inserção de dados falsos e liberação de valores para produtores inexistentes. A operação resultou em diversas medidas cautelares e bloqueio de bens dos envolvidos.

A Operação Crédito Podre (2022) também teve grande repercussão no setor. O esquema envolvia a simulação de operações de crédito para empresas laranja vinculadas a produtores rurais inadimplentes. O prejuízo estimado ultrapassava R\$150 milhões e demonstrou falhas sistêmicas na análise de crédito automatizada e na supervisão humana.

Outro episódio grave ocorreu no Maranhão em 2020, quando a Controladoria-Geral da União (CGU) identificou fraudes em repasses do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em que gerentes de agência aprovavam

operações com garantias fictícias e desviavam recursos destinados a pequenos produtores para empresas controladas por parentes.

Em Pernambuco, a Operação Agrofantasma (2022) revelou a existência de beneficiários fantasmas com CPF duplicado, que recebiam crédito rural irregularmente com a conivência de gerentes de instituições públicas e privadas. O relatório do COAF que subsidiou a operação mostrou movimentações incompatíveis com a renda declarada e repasses em série para contas de assessores políticos locais.

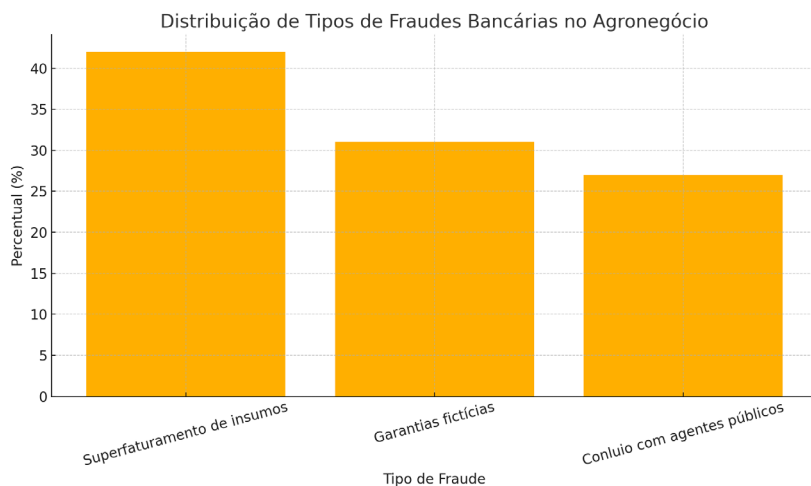
Esses casos reforçam a tese de Gonçalves (2020), de que a recorrência das fraudes não se limita a fragilidades sistêmicas, mas à captura do aparato bancário por interesses privados, muitas vezes com forte influência política regional. Tal cenário configura uma forma de corrupção estrutural, em que a fiscalização é neutralizada antes mesmo de se iniciar.

Relatório da Associação Brasileira de Auditoria Interna (AUDIBRA, 2023) revelou que, em 61% dos casos auditados em instituições financeiras do setor agrícola, as fraudes internas envolviam diretamente ao menos um gerente operacional. A ausência de segregação de funções, a falta de rodízio nos cargos de confiança e a concentração de poder decisório foram apontadas como agravantes.

De forma preocupante, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) informou, em seu boletim de 2023, que diversos casos de manipulação de balanços financeiros por bancos ligados ao agronegócio foram identificados, com práticas como o registro de ativos inexistentes e ocultação de provisões para perdas com crédito.

Portanto, a análise dos casos concretos revela que a atuação de gerentes bancários em fraudes não é pontual ou isolada, mas parte de uma cadeia de permissividade sustentada por lacunas regulatórias, deficiências nos sistemas de monitoramento e baixa responsabilização. Esses elementos evidenciam a necessidade de uma reformulação profunda dos programas de compliance e da atuação coordenada entre órgãos de controle e justiça criminal.

Figura 1: Tipos de fraudes bancárias mais recorrentes em operações de crédito rural, segundo análise de 127 casos judiciais entre 2018 e 2023



Fonte: Figura da autora

3. TECNOLOGIAS PREVENTIVAS SUBUTILIZADAS

Apesar da existência de tecnologias preventivas avançadas, seu uso permanece insuficiente no setor bancário ligado ao agronegócio. Por exemplo, blockchain poderia garantir mais transparência e segurança nas transações, reduzindo a possibilidade de manipulações indevidas.

Adicionalmente, a inteligência artificial pode realizar monitoramento contínuo e em tempo real das operações financeiras, identificando rapidamente padrões suspeitos e prevenindo atividades fraudulentas. Contudo, essas tecnologias têm sido subutilizadas devido à resistência cultural e à falta de investimentos adequados por parte das instituições financeiras tradicionais.

O sensoriamento remoto, amplamente empregado para garantir compliance socioambiental na agricultura, também poderia ser adaptado eficazmente para monitorar operações financeiras e prevenir ilícitos, mas atualmente é pouco explorado para essa finalidade específica. Ferramentas de analytics aplicadas à base de dados transacionais também representam grande oportunidade de controle proativo. No entanto, a maioria dos bancos opera com relatórios manuais ou controles contábeis tardios, permitindo que fraudes se perpetuem por longos períodos.

Testes de viabilidade realizados indicam que o blockchain pode reduzir em até 72% as inconsistências documentais; a IA, detectar 89% de padrões fraudulentos; e a biometria, diminuir em 65% fraudes de identidade. Contudo, um estudo da Febraban (2023) mostrou que apenas 35% das instituições do setor utilizam IA, confirmando a subutilização tecnológica apontada por Oliveira *et al.* (2022).

Um relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2022) sobre inovações no combate à fraude financeira na América Latina corrobora esses dados, destacando que o Brasil possui infraestrutura tecnológica, mas carece de estratégias eficazes de integração e de cultura institucional voltada para o uso dessas soluções.

Além da IA e blockchain, ferramentas de biometria comportamental têm ganhado espaço em bancos internacionais, permitindo identificar padrões de digitação, movimentação ocular e uso de mouse como indicadores de autenticidade do usuário. Segundo estudo da KPMG (2023), tais soluções foram capazes de reduzir em até 58% os casos de fraudes por engenharia social.

Outra tecnologia subutilizada é o uso de contratos inteligentes (*smart contracts*), que automatizam o cumprimento de cláusulas contratuais mediante verificação digital de condições predefinidas. No setor agrofinanceiro, isso poderia mitigar riscos em contratos de financiamento rural atrelados a prazos sazonais e entrega de safras. Segundo o relatório da Deloitte (2022), tais contratos aumentam em 46% a confiança entre instituições financeiras e produtores.

A análise preditiva combinada com inteligência artificial também pode ser utilizada para antecipar riscos operacionais, reputacionais e de crédito. Conforme demonstra o estudo de Tanaka (2020), a aplicação de modelos de *machine learning* com histórico de dados do cliente permite mapear perfis com mais propensão à inadimplência ou comportamento fraudulento.

Por fim, a integração de sistemas de compliance com bases de dados públicas e privadas – como Receita Federal, cartórios, Incra e juntas comerciais – ainda é incipiente no Brasil. Iniciativas como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) poderiam ser conectadas aos sistemas bancários para cruzamento automatizado de dados e identificação de inconformidades em tempo real, conforme sugerido por Leal (2020).

Do ponto de vista penal, a utilização de tecnologias disruptivas também possui relevância probatória e preventiva. Conforme afirma Silva Sánchez (2003), a prevenção geral positiva no Direito Penal Econômico depende, em parte, da eficiência institucional em detectar precocemente condutas desviantes. Tecnologias como blockchain e inteligência artificial permitem não apenas mitigar riscos financeiros, mas também reforçar a rastreabilidade dos atos ilícitos e fornecer elementos robustos para persecução penal.

Nesse sentido, Greco (2021) ressalta que o uso estratégico da tecnologia é compatível com a lógica do Direito Penal contemporâneo, que deve se adaptar à complexidade dos delitos econômicos e financeiros. O autor argumenta que sistemas automatizados de detecção de anomalias transacionais e de correlação de dados são instrumentos valiosos para identificação de fraudes, lavagem de dinheiro e outras formas de criminalidade no setor bancário. Isso demonstra que o investimento em tecnologias preventivas deve ser também uma diretriz de política criminal voltada à eficiência e à justiça.

4. RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS PARA FORTALECER O COMPLIANCE

Para superar esses desafios, o estudo propõe várias medidas práticas alinhadas às diretrizes da ISO 37301 e COSO (2017). Primeiro, a adoção generalizada de tecnologias como blockchain e inteligência artificial, visando aumentar a integridade e a transparência das transações financeiras. Essas ferramentas oferecem capacidade robusta de rastreamento e prevenção de fraudes em tempo real.

Além disso, recomenda-se intensificar o treinamento de funcionários e de executivos, com foco específico na ética e no compliance, para garantir uma cultura organizacional voltada para integridade e responsabilidade. A implementação de auditorias independentes frequentes é também crucial para verificar continuamente a eficácia dos programas de compliance e corrigir vulnerabilidades rapidamente.

É importante ainda a criação de canais de denúncia anônimos, protegidos e confiáveis, conforme a ISO 37002 (2021). Um estudo de Campos e Silva (2023) mostrou que 70% das instituições não possuem esses canais, o que dificulta a identificação precoce de fraudes. Programas de capacitação contínua e específicos para o setor agrícola são igualmente indispensáveis.

Outra recomendação relevante é a implementação de ferramentas de *due diligence* contínuo, bem como o uso de análises preditivas comportamentais para identificar desvios em tempo real, seguindo modelos já adotados por instituições como o BNDES e o Banco Mundial.

Outro ponto relevante é a revisão dos critérios de seleção e promoção de gerentes e demais cargos de confiança nas instituições financeiras. Esses processos devem considerar o histórico ético e o comprometimento com práticas de conformidade. A criação de um sistema de avaliação contínua de condutas internas também se mostra urgente.

Para que o compliance seja efetivo, é necessário que a organização não apenas esteja em conformidade formal com normas, mas também que desenvolva uma cultura voltada ao “ser compliance” – ou seja, incorporar valores éticos e mecanismos

de integridade como parte intrínseca da sua identidade institucional. Segundo Piovesan (2019), estar compliance não se resume a observar regras, mas vivenciar o compromisso ético com os direitos fundamentais e com o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, Barroso (2021) aponta que o compliance não pode ser um instrumento meramente formal ou cosmético, mas deve constituir um verdadeiro ethos organizacional, pautado na legitimidade constitucional das instituições e no respeito aos princípios da boa-fé, eficiência e moralidade administrativa.

De acordo com Greco Filho (2020), a adoção de programas de compliance no contexto do Direito Penal Econômico exige não apenas a criação de estruturas de prevenção, mas também a responsabilização efetiva dos agentes econômicos que optam por desviar condutas em detrimento do bem público. A ausência de responsabilização desencoraja a ética corporativa.

Já Fragoso (2007) ressalta que o Direito Penal Econômico contemporâneo deve reconhecer a importância de mecanismos autônomos de controle interno nas instituições privadas, como os sistemas de compliance, como forma de prevenção de ilícitos penais de difícil detecção e repressão tradicional.

Maria Thereza Sadek (2022) salienta que vivenciar o compliance passa pelo engajamento de todos os níveis hierárquicos na estrutura bancária. Os programas mais eficazes são aqueles em que a alta administração atua como exemplo e fomenta ambientes de diálogo e denúncia segura.

É preciso lembrar que vivenciar o compliance envolve não apenas a implementação de códigos de conduta e treinamentos periódicos, mas também o comprometimento autêntico com uma governança baseada em dados, transparência e responsabilização. Como afirma Prado Garcia (2021), o compliance deve ser a manifestação de uma cultura organizacional que integra o controle e o desenvolvimento institucional.

Portanto, mais do que estar compliance, as instituições financeiras devem cultivar uma postura de integridade ativa, em que o cumprimento das normas é apenas um dos pilares de uma gestão responsável, ética e orientada para a promoção da justiça social, econômica e institucional.

Para alcançar esse objetivo, é essencial que o compliance esteja alinhado ao regimento interno das instituições, o qual deve refletir, de forma clara e objetiva, os padrões esperados de conduta, os mecanismos de controle e as consequências para o descumprimento das normas. Como destaca Sadek (2022), a institucionalização de práticas éticas requer uma tradução concreta em normas internas que orientem a ação dos colaboradores em todos os níveis.

Além disso, a utilização da inteligência artificial como suporte ao compliance pode ser estruturada de maneira estratégica, permitindo a análise de padrões

comportamentais, detecção de operações suspeitas e geração de alertas automáticos. Segundo Hayashi (2021), o uso de tecnologias cognitivas é capaz de antecipar riscos e reduzir significativamente a ocorrência de infrações éticas e legais, especialmente em setores com alta complexidade operacional como o agronegócio.

É necessário também que os programas de compliance prevejam, além do treinamento tradicional, a criação de laboratórios internos de integridade (compliance labs), nos quais os profissionais possam simular situações de risco e desenvolver soluções com apoio de sistemas automatizados. Essa abordagem, segundo Pinheiro e Castilho (2020), fortalece a internalização dos princípios éticos e promove mais resiliência institucional mediante tentativas de fraude.

Outras medidas práticas incluem a integração de sistemas de gestão com bases externas de dados como COAF, Receita Federal e Cadastro Ambiental Rural para validação cruzada de informações e antecipação de desvios. Segundo Blok (2022), a interoperabilidade de dados é uma das ferramentas mais eficazes para consolidar a governança preventiva.

O fortalecimento do compliance também exige uma abordagem mais proativa na governança de dados. Conforme salienta Oliveira (2022), a curadoria e o controle de qualidade dos dados bancários são condições indispensáveis para que os algoritmos utilizados em modelos preditivos produzam resultados confiáveis e não gerem vieses ou decisões automatizadas injustas.

Por fim, as instituições devem estabelecer um comitê permanente de ética e de integridade, com autonomia funcional e capacidade de propor melhorias no programa de compliance com base em relatórios analíticos gerados por inteligência artificial. Essa estrutura contribui não apenas para a efetividade das medidas implementadas, mas também para a credibilidade da instituição perante seus *stakeholders*, conforme argumenta Barros (2023).

4.1 Como os Agricultores Podem Denunciar Fraudes Bancárias

Apesar da complexidade do sistema bancário, é fundamental que os produtores rurais conheçam e exerçam seus direitos diante de indícios de práticas ilícitas praticadas por gerentes ou funcionários de instituições financeiras. A denúncia por parte dos agricultores é essencial para fortalecer o sistema de compliance externo e promover responsabilização administrativa, civil e penal.

Para tanto, propõe-se o seguinte plano estruturado de denúncia:

- 1. Identificação e documentação da irregularidade:** o agricultor deve reunir documentos, registros de comunicação e, se possível, testemunhos que possam comprovar a irregularidade praticada, como cobrança indevida,

falsificação de dados, negativa de informações ou qualquer ato abusivo do gerente bancário.

2. **Acesso ao canal interno de compliance:** caso a instituição financeira disponibilize canal de denúncia (ouvidoria interna, canal ético ou *whistleblowing*), a comunicação deve ser feita de forma formal, preferencialmente por e-mail ou plataforma digital, com cópia dos documentos e relato detalhado do ocorrido.
3. **Notificação ao Banco Central do Brasil:** em caso de omissão ou ineficácia da resposta da instituição, o produtor pode registrar denúncia diretamente no site do Banco Central (www.bcb.gov.br/acessoinformacao/ouvidoria), indicando a agência bancária, o nome do gerente e o tipo de fraude ou abuso ocorrido.
4. **Comunicação ao Ministério Público ou à Polícia Civil:** se houver evidências de crime (como apropriação indébita, estelionato, corrupção passiva, entre outros), o agricultor pode apresentar representação criminal na Delegacia especializada ou ao Ministério Público Estadual. O inquérito poderá requisitar informações ao Banco Central e à área de compliance da instituição bancária.
5. **Acompanhamento da denúncia:** é recomendável que os produtores busquem apoio jurídico ou de entidades de classe (como sindicatos rurais, federações ou cooperativas) para monitorar os desdobramentos das denúncias, garantir medidas protetivas, responsabilização dos envolvidos e eventual reparação de danos.

O empoderamento dos produtores rurais no uso dos canais de denúncia fortalece não apenas a integridade do setor financeiro, mas também promove a confiança institucional e contribui para o desenvolvimento sustentável do agronegócio. Como bem observa Sadek (2022), a democratização da informação e o acesso aos mecanismos de controle são pilares essenciais para a efetivação da governança ética e da responsabilização pública.

Adicionalmente, é altamente recomendável que o agricultor procure a orientação de um advogado especializado em Direito Bancário ou Agrário. O assessoramento jurídico pode ser determinante para o correto enquadramento da situação, a preservação de provas e a escolha do canal mais adequado para a denúncia. O profissional poderá ainda auxiliar na elaboração da representação formal aos órgãos competentes, na interlocução com a instituição bancária e na busca por eventual reparação de danos, até mesmo em juízo. Conforme dispõe o art. 7º, inciso XIV, do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 1994), é prerrogativa do advogado acompanhar seus clientes em procedimentos policiais e solicitar diligências diretamente ao delegado responsável, o

que pode ser essencial para garantir a apuração efetiva da denúncia e a proteção dos direitos do agricultor lesado.

CONCLUSÃO

O compliance bancário no agronegócio brasileiro demanda mudanças profundas em governança, cultura organizacional e uso efetivo de tecnologias avançadas para prevenir práticas ilícitas. As instituições financeiras precisam fortalecer urgentemente sua governança corporativa, aumentar o comprometimento da alta gestão, adotar tecnologias inovadoras e realizar auditorias independentes regularmente. Essas medidas são essenciais para assegurar a sustentabilidade e a credibilidade do setor agrícola no cenário econômico global.

Além disso, observa-se uma correlação entre a fragilidade dos mecanismos de controle no setor bancário e o desvio de recursos observados em outras esferas, como o setor educacional. Conforme destacam Zanicoski, Ferrari e Silveira (2025), a má gestão e o desvio de verbas públicas, especialmente quando associadas à falta de transparência, comprometem o acesso aos direitos fundamentais. A ausência de controle eficaz e de responsabilização, como também apontado por Davies (2001, p. 72), configura um ambiente permissivo à corrupção um cenário que se repete nos sistemas financeiros voltados ao agronegócio. Tais paralelos reforçam a urgência de se instituírem políticas públicas de compliance mais rigorosas, com sistemas de denúncia seguros e ampla fiscalização social.

Por fim, é necessário associar a governança bancária no financiamento do agronegócio às exigências internacionais de sustentabilidade e de responsabilidade social. Indicadores ESG e os critérios da International Finance Corporation (IFC) têm sido cada vez mais exigidos em operações internacionais. Assim, fortalecer o compliance contribui não apenas para a integridade do sistema financeiro, mas também para a viabilização de acesso a investimentos estrangeiros e ao cumprimento de metas climáticas e sociais vinculadas ao setor.

REFERÊNCIAS

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance. **Framework**. 2017.

CMN. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017. **Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de capital**

das instituições financeiras. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2017/pdf/res_4557_v1_O.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Código de Processo Penal. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

ALMEIDA, Ricardo. Frameworks de Compliance no Setor Agro. **Revista de Direito e Gestão**, v. 5, n. 2, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BID. **Relatório sobre Inovações em Prevenção de Fraudes na América Latina.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022.

BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa.** São Paulo: Atlas, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

CAMPOS, Letícia; SILVA, Maurício. Canais de Denúncia em Bancos: Diagnóstico Nacional. **Revista de Ética Corporativa**, v. 3, n. 1, 2023.

CARVALHO, T. Cultura de Compliance e Práticas Éticas. São Paulo: **Revista de Direito Empresarial**, 2019.

CNN BRASIL. **Operação mira quadrilha que causou prejuízo de R\$ 40 milhões ao Banco do Brasil**, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/operacao-mira-quadrilha-que-causou-prejuizo-de-r-40-milhoes-ao-banco-do-brasil/>. Acesso em: 2024.

COSTA, Fernanda. Auditoria externa como instrumento de controle. **Revista Brasileira de Governança**, v. 9, n. 4, 2022.

DAVIES, Nicolas. Discussão sobre o financiamento da educação estatal. **Revista Educação On-line PUC-Rio**, nº 10, p. 31-63, 2012.

DELOITTE. **Relatório sobre contratos inteligentes**. Deloitte Insights, 2022.

FEBRABAN. **Panorama Tecnológico dos Bancos Brasileiros**. São Paulo: Federação Brasileira de Bancos, 2023.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal: Parte Geral**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GRECO, Rogério. **Direito Penal Econômico**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2021.

GRECO FILHO, Vicente. **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. São Paulo: Atlas, 2020.

HAYASHI, Felipe. Corrupção. **Combate Transnacional, Compliance e Investigação Criminal**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

INSTITUTO DE GOVERNANÇA APLICADA. **Relatório Técnico sobre Conformidade Bancária**. 2022.

ISO. ISO 37002:2021 - Directrices sobre sistemas de gestión de denuncias. **International Organization for Standardization**, 2021.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, 1976.

KPMG. **Biometria comportamental e segurança bancária. Relatório Global de Tecnologia**, 2023.

LEAL, R. G. **Controle de Integridade e Administração Pública: Sinergias Necessárias. Sequência (Florianópolis)**, n. 86, p. 148-169, set. 2020.

LIMA, Juliano. Operação Lavoura e os Esquemas Bancários de Crédito Rural. **Revista do Ministério Público Federal**, v. 14, n. 2, 2023.

MELLO, Edirauld de. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, n. 42, abr./jun. 1989.

OLIVEIRA, Bruno; MENDES, Cláudia. Inteligência Artificial e Compliance Bancário. **Revista de Direito Digital**, v. 7, n. 2, 2022.

OLIVEIRA, Marcos. Governança de Dados no Sistema Bancário. **Revista de Direito Financeiro**, v. 4, 2022.

PINHEIRO, Caroline; CASTILHO, André. **Compliance: entre a teoria e a prática**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2019.

PRADO GARCIA, Gabriel. Governança e Integridade Institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, 2021.

SANTOS, Daniela et al. Blockchain e o Combate às Fraudes Financeiras no Agronegócio. **Revista Direito & Tecnologia**, v. 8, n. 3, 2023.

SADEK, Maria Tereza. **Instituições, Democracia e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022.

SIQUEIRA, Felipe. Governança e Corrupção no Agronegócio. **Revista Brasileira de Compliance**, v. 6, n. 2, 2022.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **La expansión del derecho penal**. Madrid: Civitas, 2003.

TANAKA, Erika. Modelos Preventivos de Fraudes Bancárias. **Revista de Compliance e Tecnologia**, v. 4, n. 1, 2021.

TERRA. **Gerente do Banco do Brasil é condenado por fraude em crédito rural no RS**, 2024. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/gerente-do-banco-do-brasil-e-condenado-por-fraude-em-credito-rural-no-rs>. Acesso em: 2024.

ZANICOSKI, Patrícia; FERRARI, Flávia Jeanne; SILVEIRA, Poliane Lagner. Desvio de Verbas e Educação Inclusiva: Desafios para a Garantia dos Direitos Fundamentais. **Revista Jurídica Direito, Justiça, Fraternidade & Sociedade**, v. 1, n. 1, 2025.

Recebido em: 10/09/25

Aprovado em: 05/11/25

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL, INOVAÇÃO ABERTA E TEORIA DAS CAPACIDADES DINÂMICAS: PROPOSTA DE UM MODELO DE DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE DIGITAL PARA UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

DIGITAL TRANSFORMATION, OPEN INNOVATION AND DYNAMIC CAPABILITIES THEORY: PROPOSAL OF A DIGITAL MATURITY DIAGNOSTIC MODEL FOR A PUBLIC ORGANIZATION

César Henrique Gonzaga Januário¹

Eliseu Vieira Machado Júnior²

¹ Gestor de Tecnologia da Informação no Estado de Goiás. Licenciado em Informática, pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) (2006). Bacharel em Direito, pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2021). Especialista em Engenharia de Sistemas, pela Escola Superior Aberta do Brasil – SC (2007). Mestrando em Administração Pública em Rede Nacional na UFG. Desde 2007 atua na análise, no desenvolvimento, no gerenciamento e na implantação de projetos de sistemas para a Administração Pública, especialmente no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Tem interesse em estudos multidisciplinares, envolvendo a tecnologia da informação, as ciências humanas e as ciências sociais aplicadas. E-mail: cesarhgi@gmail.com

² Graduado em Administração (UniEVANGÉLICA) e em Engenharia Elétrica (Universidade Federal de Goiás). Mestre em Administração (Oklahoma City University, 1997)/Convalidação UnB. Doutor na área de Estratégia e Organizações em Engenharia da Produção (Unimep, 2009) com Bolsa Sanduíche na University of Northern Iowa, onde atuou como professor visitante com participação em grupos de pesquisa com a professora doutora Donna Wood. Pós-Doutor em Administração em Estratégia e Inovação (COPPEAD/UFRJ). É professor associado da Universidade Federal de Goiás (UFG) e também professor da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Atualmente é docente do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP/UFG). Atua como avaliador institucional e avaliador de cursos na modalidade Presencial e em EaD. Profissional atuante no mercado, nas áreas de Administração, com ênfase em Gestão, Educação Superior, Planejamento e Estratégia, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão de IES e Empresas/Indústrias, Gestão Estratégica, Mercadológica, Ensino de Administração, Ensino de Metodologia Científica, Planejamento, Avaliação Institucional e Gestão. Também tem interesse nas práticas e no desenvolvimento de parcerias entre a Academia (Universidade), Empresas (Indústrias etc.) e Governo. Foi professor colaborador no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Agronegócios (PPAGRO) da UFG. Pesquisador da Teoria do Stakeholder e Responsabilidade Social. É líder do Grupo de Pesquisa/CNPq em Gestão, Estratégia, Responsabilidade Social e Teoria do Stakeholder, atuando nas linhas de pesquisa em Competitividade, Teoria do Stakeholder e Responsabilidade Social, Inteligência Competitiva, Novas Abordagens de Marketing e Gestão de IES. Tem experiência em Cursos e em Projetos na Educação Presencial e em Ensino à Distância (EaD). E-mail: eliseu@ufg.br

RESUMO

Este estudo investiga a relevância da inovação aberta e da teoria das capacidades dinâmicas na avaliação e no aprimoramento da transformação digital no setor público. O principal objetivo é desenvolver um modelo de diagnóstico de maturidade digital baseado nesses conceitos, permitindo que organizações analisem suas práticas e implementem melhorias. A pesquisa adota uma metodologia de revisão bibliográfica mista, apoiada por softwares com técnicas de inteligência artificial para organização e análise dos estudos. O modelo de diagnóstico proposto inclui um questionário e um modelo visual para avaliação e interpretação da maturidade digital. A expectativa é a de que esse modelo contribua para a inovação e à transformação organizacional da Administração Pública em um contexto dinâmico, caracterizado por tecnologias disruptivas e desafios complexos e emergentes.

PALAVRAS-CHAVE: Maturidade Digital. Inovação Aberta. Capacidades Dinâmicas. Inteligência Artificial. Administração Pública.

ABSTRACT

This study examines the relevance of open innovation and dynamic capabilities theory in assessing and enhancing digital transformation in the public sector. The main objective is to develop a digital maturity diagnostic model grounded in these concepts, enabling organizations to evaluate their practices and implement improvements. The research employs a mixed bibliographic review methodology, supported by artificial intelligence tools for organizing and analyzing studies. The proposed model incorporates a questionnaire and a visual framework to support the evaluation and interpretation of digital maturity. The expected contribution is to foster innovation and organizational transformation in public administration within a dynamic environment marked by disruptive technologies and complex emerging challenges.

KEYWORDS: Digital Maturity. Open Innovation. Dynamic Capabilities. Artificial Intelligence. Public Administration.

INTRODUÇÃO

A transformação digital na Administração Pública vai além da adoção de ferramentas tecnológicas e requer mudanças culturais e organizacionais, como capacitação de servidores, revisão de processos e estímulo à inovação (Mergel; Edelmann; Haug, 2019). Impulsionada por tecnologias como Inteligência Artificial, *Big Data*, *Blockchain* e *IoT*, ela redefine relações sociais, de trabalho e institucionais, exigindo adaptação

contínua (Nunes, 2021; Teece, 2020), além da incorporação de práticas sustentáveis (Arshad et al., 2022).

Nesse contexto, a Inovação Aberta surge como modelo promissor para o setor público, ao promover fluxos de conhecimento entre organizações e viabilizar soluções compartilhadas (Chesbrough, 2003; Palumbo et al., 2023). Contudo, barreiras culturais e a ausência de mecanismos estruturados na Administração Pública ainda limitam sua adoção (Vieira, 2023; Kuhlmann; Heuberger, 2021).

Para superar tais desafios, a teoria das Capacidades Dinâmicas (Teece; Pisano; Shuen, 1997) propõe que as organizações desenvolvam habilidades para reconhecer, absorver e implementar novas tecnologias de forma estratégica, favorecendo adaptação e resiliência institucional (Teece, 2017; Warner; Wäger, 2019; Kattel, 2023). Diante disso, este estudo busca investigar como o modelo de Inovação Aberta e a teoria das Capacidades Dinâmicas podem apoiar a avaliação da transformação digital no setor público, por meio do desenvolvimento de um modelo de diagnóstico de maturidade digital que identifique práticas atuais e direcione ações para o avanço organizacional.

I. TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Westerman, Calmejane e Bonnet (2011) definiram a transformação digital como o uso da tecnologia para melhorar o desempenho das empresas. Kane et al. (2015) a consideram uma abordagem estratégica, com mudanças na cultura organizacional e a construção de um ambiente dedicado à inovação, em que os riscos fazem parte do crescimento. Vial (2019), por sua vez, sugere que as tecnologias digitais geram disrupções que resultam em respostas estratégicas, impactando a competitividade e a criação de valor.

No setor público, a transformação digital vai além da digitalização de processos: exige adaptação contínua às novas demandas sociais e escolhas entre modelos tradicionais e ecossistemas digitais (Mergel; Edelman; Haug, 2019; Furr; Ozcan; Eisenhardt, 2022). Contudo, a simples adoção de tecnologia não garante inovação, sendo necessária uma avaliação estratégica para otimizar o uso dos recursos (Carvalho et al., 2021).

Em estudos pelo mundo, a União Europeia tem demonstrado avanços significativos na digitalização governamental, com redução da corrupção e aumento da transparência (Androniceanu; Georgescu; Sabie, 2022). Dinamarca e Suécia lideram a digitalização pela combinação de investimentos e transparência, enquanto a Estônia, embora avançada, enfrenta desigualdades de acesso e limitações de replicabilidade (Scupola; Mergel, 2022; Himma-Kadakas; Kouts-Klemm, 2023). Em contraste, Alemanha, Emirados Árabes e EUA apresentam entraves distintos, como sobrecarga de trabalho para servidores (mesmo com automação de processos), replicação inadequada de

práticas privadas e necessidade de capacitação para uso de inteligência artificial, respectivamente (Kuhlmann; Heuberger, 2021; AlNuaimi et al., 2022; Ahn; Chen, 2022).

No Brasil, os principais desafios envolvem a ausência de exigência de competências digitais em concursos públicos e a adoção incipiente de sistemas inteligentes nos municípios, limitada por fatores socioeconômicos como PIB e acesso à internet (Bertolini; Giovanini, 2022).

Outros estudos propuseram modelos de maturidade para avaliar a transformação digital. Se essa transformação se refere à mudança organizacional, a maturidade digital representa o estágio atual da organização nesse processo (Costa, 2020).

Kane et al. (2015) definem a maturidade digital como um processo evolutivo, desenvolvido ao longo do tempo. À medida que a organização avança, a compreensão sobre seu progresso melhora, facilitando a adaptação ao cenário digital em constante mudança (Tadeu; Duarte; Taurion, 2018).

Há diferentes formas de mensurar a transformação digital, algumas com foco em tecnologia, outras nas competências internas ou nos impactos da mudança (Tadeu; Duarte; Taurion, 2018). O modelo de maturidade digital usa um método de pontuação para identificar os desafios, evidenciar as necessidades de melhorias e a prontidão digital da organização (Tadeu; Duarte; Taurion, 2018). Costa (2020) destaca que cada modelo se adapta a setores específicos e que a jornada de maturidade digital exige mudança para uma cultura digital. Escobar (2020) propõe uma Cadeia de Valor da Transformação Digital no setor público (Figura 1):

Figura 1 - Cadeia de valor da transformação digital



Fonte: Escobar (2020, p. 115)

O modelo de Escobar (2020) adota abordagem híbrida, combinando metodologias tradicionais e ágeis. Parte de um plano institucionalizado e instâncias de governança, aplicando práticas ágeis e projetos experimentais para renovar processos. A integração entre TI e áreas de negócio, a gestão de portfólios, a comunicação com o ecossistema e o uso de indicadores estratégicos garantem alinhamento e desempenho. Equipes qualificadas e recursos adequados são considerados essenciais para cumprir prazos. Por sua vez, Costa (2020) propõe um modelo de maturidade digital do governo, elaborado pela ELISE e adaptado do Gartner, estruturado em cinco níveis evolutivos de maturidade, de acordo com o Quadro I

Quadro I - Modelo de maturidade digital ELISE

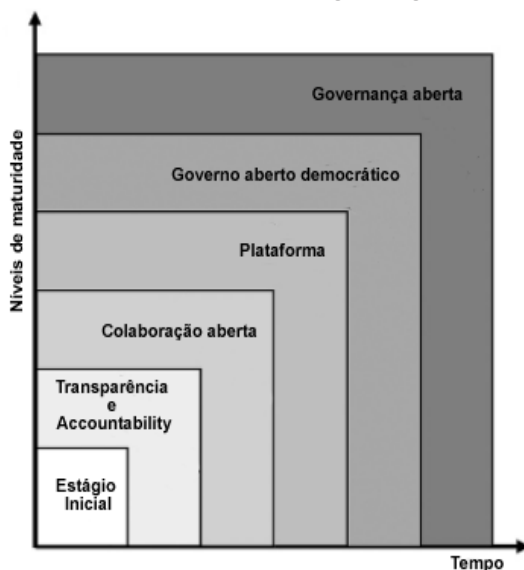
Nível de maturidade	Descrição
Governo eletrônico	Foco em serviços <i>on-line</i> para conveniência dos cidadãos e aumento da eficiência da Administração Pública.
Governo aberto	Baseado na promoção da transparência, no envolvimento dos cidadãos e na economia de dados. O governo eletrônico e o governo aberto frequentemente coexistem com liderança e prioridades diferentes dentro da mesma organização.
Governo centrado em dados	O foco continua no cidadão, mas incorpora também a exploração proativa acerca da coleta e do aproveitamento estratégico de dados.
Governo totalmente transformado	Há um compromisso com uma abordagem centrada em dados e na melhoria contínua, além do aumento da inovação na organização.
Governo inteligente	A inovação digital centrada em dados está incorporada em toda a organização. O processo de inovação é previsível e repetitivo, mesmo diante de interrupções ou eventos súbitos que exijam respostas rápidas.

Fonte: Costa (2020)

Segundo o autor, esse modelo permite que a organização avalie sua maturidade atual e identifique mudanças necessárias para avançar. O autor sugere que a organização alinhe as estratégias de melhoria à missão e as metas institucionais.

De forma similar, Pirannejad e Ingrams (2022) compararam dez modelos de maturidade de governo aberto e propuseram um modelo com seis estágios, conforme mostrado na Figura 2.

Figura 2 - Modelo de maturidade digital de governo aberto



Fonte: Pirannejad e Ingrams (2022, p. 1.158, tradução nossa)

O primeiro estágio refere-se à criação da infraestrutura e ao compartilhamento inicial de dados. No segundo, os governos ampliam as ações transparência e *accountability*, usando-as como base do primeiro, estruturada no primeiro nível. No estágio de colaboração aberta, promovem-se as parcerias entre governo e partes externas, incluindo cidadãos. O estágio de plataforma dedica-se ao desenvolvimento de tecnologias para facilitar o compartilhamento de dados e o engajamento do cidadão. O estágio de Governo Aberto Democrático integra os princípios democráticos, indo além do compartilhamento de dados para fortalecer a governança. Por fim, a Governança Aberta representa a maturidade, com transparência, responsabilidade, compartilhamento de dados, plataformas digitais de colaboração e engajamento democrático plenamente incorporado à governança.

2. INOVAÇÃO ABERTA

Henry Chesbrough (2003) foi pioneiro ao definir a inovação aberta. Diferente do modelo tradicional de inovação fechada, em que as empresas desenvolvem soluções internamente, a inovação aberta propõe um fluxo contínuo de conhecimento entre diversos atores externos (Chesbrough, 2003). A Figura 3 abaixo ilustra os dois modelos.

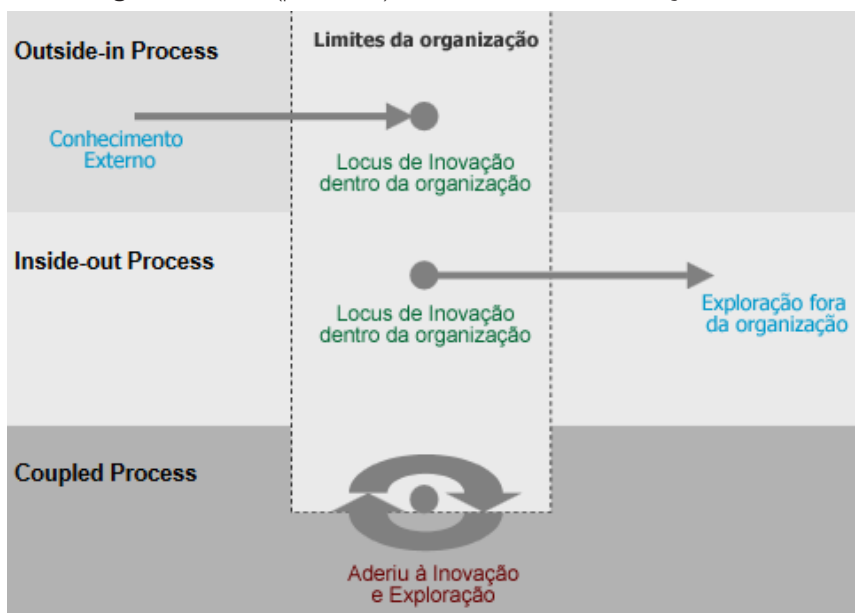
Figura 3 - Inovação Fechada versus Inovação Aberta



Fonte: Capitani (2016)

Na inovação aberta, os limites organizacionais tornam-se permeáveis, permitindo o compartilhamento de conhecimento e a criação de novos processos, tecnologias ou produtos (Chesbrough, 2003). O autor definiu dois fluxos principais: *outside-in* e *inside-out*, ampliados por Gassmann e Enkel (2004) com o processo *coupled* (Figura 4).

Figura 4 - Fluxos (processos) de conhecimento na inovação aberta



Fonte: Gassman e Enkel (2004)

No processo *outside-in*, ideias e tecnologias externas impulsionam a inovação interna (Chesbrough, 2003). Já no processo *inside-out*, ativos internos, como tecnologias e patentes, são externalizados para gerar valor (Chesbrough, 2003). Por último, no processo *coupled*, há interação bidirecional de conhecimentos, combinando a busca por ideias externas com o compartilhamento de inovações (Gassman; Enkel, 2004).

Não obstante, Dahlander e Gann (2010) argumentam que a abertura definida por Chesbrough (2003) não é binária, mas um espectro com diferentes níveis. Para avaliar custos e benefícios, os autores classificaram as interações entre as organizações como pecuniárias (com troca monetária) ou não pecuniárias (sem troca monetária). Chesbrough, Vanhaverbeke e West (2017), incorporaram as contribuições de Gassman e Enkel (2004) e Dahlander e Gann (2010), e redefiniram a inovação aberta como:

[...] um processo de inovação distribuída com base nos fluxos intencionais de conhecimento gerenciados por toda a fronteira organizacional, utilizando mecanismos pecuniários e não pecuniários alinhados com o modelo de negócios da organização. Esses fluxos de conhecimentos podem envolver o fluxo de entrada de conhecimento na organização em foco (aproveitando fontes externas de conhecimento por meio de processos internos), a saída de conhecimento da organização em foco (aproveitando o conhecimento interno a partir de processos de comercialização externa) ou ambos (acoplando as fontes externas de conhecimento e as atividades de comercialização) [...] (Chesbrough; Vanhaverbeke; West, 2017, p. 22).

Os estudos sobre inovação aberta abordaram diversas estratégias e mecanismos para fomentá-la em diferentes contextos organizacionais.

No setor público, Chesbrough e Minin (2017) definem a Inovação Social Aberta (ISA) como uma estratégia de inovação aberta voltada para questões sociais, conceito que Vieira (2023) adapta ao setor público como Inovação Pública Aberta (IPA), com ênfase na colaboração entre órgãos governamentais e *stakeholders* externos.

Nos EUA, Pedersen (2020) identificou cinco objetivos principais para a inovação aberta: i) Inovação democrática (promoção da transparência e participação cidadã); ii) Inovação organizacional (melhoria de processos internos por meio de tecnologias inovadoras); iii) Inovação interinstitucional (colaboração entre organizações públicas de diversos setores); iv) Inovação na relação público-sociedade (confiança governamental ao promover uma interação mais próxima com os cidadãos e *stakeholders*); e v) Inovação social (melhoria da qualidade de vida). O autor observou que, na prática,

há maior priorização na busca da inovação social, e uma limitação da inovação para o engajamento democrático.

Coninck *et al.* (2020) destacam que a inovação aberta exige liderança colaborativa, indo além do modelo tradicional de comando e de controle. No entanto, Hameduddin, Fernandez e Demircioglu (2020) alertam que, embora o empoderamento dos funcionários favoreça a inovação, ela pode ser adotada de forma meramente simbólica, sem gerar mudanças reais.

Em uma análise estrutural, Lindquist e Buttazzoni (2021) observaram os laboratórios de inovação aberta pública, caracterizando-os como “adhocracias” (estruturas organizacionais flexíveis voltadas para inovação), mas apontaram desafios como a falta de credibilidade, a resistência cultural e a ausência de métricas adequadas para avaliação de impacto.

Em uma ampla revisão bibliográfica, Palumbo, Casprini e Manesh (2023) identificaram cinco fluxos de pesquisa sobre inovação aberta no setor público, abrangendo parcerias para inovação, facilitação por meio de dados abertos, geração de valor para *stakeholders*, arquiteturas para criação de valor público e mecanismos práticos de implementação. De acordo com os autores, essa agenda de pesquisa demonstra a ampliação do conceito, que transcende a parceria público-privada para um modelo mais colaborativo.

Na mesma linha, Lima Júnior, Santos e Correia Neto (2024) revisaram estudos sobre inovação aberta no setor público entre 2009 e 2020, destacando plataformas web, redes sociais, *hackathons* e dados abertos como as principais estratégias implantadas. O estudo evidenciou que a colaboração e a transparência impulsionam a inovação, enquanto a burocracia e a resistência à abertura de dados representam os principais obstáculos.

3. CAPACIDADES DINÂMICAS

A teoria das capacidades dinâmicas foi definida por Teece, Pisano e Shuen (1997, p. 516) como “as habilidades da firma de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para lidar com ambientes em rápida mudança”.

Essa abordagem busca explicar como as organizações mantêm vantagem competitiva ao longo do tempo por meio da constante reconfiguração de seus ativos e processos (Teece; Pisano; Shuen, 1997). Eisenhardt e Martin (2000, p. 1007), qualificam essa definição, atribuindo-a uma natureza evolutiva, e a definindo como um conjunto de “rotinas organizacionais e estratégicas pelas quais as empresas alcançam novas configurações de recursos à medida que os mercados emergem, colidem, se dividem, evoluem e morrem”.

Ao detalhar o funcionamento da estrutura das capacidades dinâmicas, Teece (2007) definiu três processos fundamentais, que ele denominou de microfundações dinâmicas:

- *Sensing* (percepção/detecção): detectar mudanças no ambiente externo, antecipar tendências e identificar novas oportunidades de mercado.
- *Seizing* (captura/aproveitamento): mobilizar recursos internos para capturar as oportunidades identificadas e criar novos produtos, serviços e processos.
- *Reconfiguring/Transforming* (reconfiguração/transformação): ajustar a estrutura, reconfigurar ativos e adaptar processos para se manter competitivo.

Teece (2014) aprofunda e explica o funcionamento dessa estrutura, argumentando que interpretações divergentes e reconceitualizações causaram distorções e confusão sobre o papel delas nas organizações. Segundo o autor, o primeiro passo é distinguir capacidades comuns e capacidades dinâmicas, conforme o Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Diferenças entre capacidades comuns e dinâmicas

	Capacidades comuns	Capacidades dinâmicas
Propósito	Eficiência técnica em funções do negócio	Atingir congruência com as necessidades dos clientes e com as oportunidades tecnológicas e de negócio
Modo de alcance	Comprar ou construir (aprendizado)	Construir
Esquema tripartite	Operar, administrar e governar	Sentir, capturar e transformar
Rotinas chave	Melhores práticas	Processos exclusivos
Ênfase gerencial	Controle de custos	Orquestração empreendedora e liderança estratégica
Prioridade	Fazer as coisas corretamente	Fazer as coisas certas no momento certo
Imitabilidade	Relativamente imitável	Inimitável
Resultado	Adequação técnica (eficiência)	Adequação evolucionária (inovação)

Fonte: Teece (2014)

Embora ambas sejam necessárias, o autor considera que as capacidades dinâmicas são essenciais para o sucesso no longo prazo, enquanto as comuns têm impacto mais limitado nesse aspecto. Teece (2014) reforça que as capacidades comuns, fundamentadas em práticas de gestão e processos rotineiros, podem ser facilmente terceirizadas e mensuradas por indicadores como produtividade e eficiência. No entanto, ressalta que, embora essenciais para o funcionamento diário, essas capacidades são imitáveis e

não garantem vantagem competitiva sustentável. Além disso, argumenta que a busca excessiva por eficiência pode gerar inércia organizacional, tornando as empresas rígidas e menos adaptáveis às mudanças.

Para evitar essa limitação, o autor enfatiza a importância das capacidades dinâmicas, que não podem ser simplesmente adquiridas ou copiadas, pois são moldadas pelo histórico, pela cultura e pela liderança da organização. Essas capacidades exigem uma gestão estratégica e empreendedora, capaz de identificar oportunidades e reconfigurar a organização diante das transformações externas. Assim, a competitividade sustentável e a geração de valor dependem da complementaridade entre capacidades comuns e dinâmicas, alinhando os recursos VRIN (Valiosos, Raros, Inimitáveis e Não Substituíveis) à estratégia da organização (Teece, 2014).

No setor público, Teece (2017) argumenta que a teoria das capacidades dinâmicas pode orientar políticas públicas para o crescimento econômico, com uma burocracia meritocrática, distribuição equitativa dos benefícios e uma relação eficiente com o setor privado. Para isso, o autor destaca a importância de investimentos em infraestrutura, estabilidade macroeconômica, educação e intercâmbios para capacitar talentos e apoiar gestores, especialmente em empresas locais que atuam com multinacionais.

Ao contrário do setor privado, em que as mudanças são impulsionadas pelo mercado, no setor público elas são determinadas por fatores políticos (Karo; Kattel, 2018). Dessa forma, segundo Karo e Kattel (2018), a implementação de políticas públicas está diretamente relacionada à interação entre capacidades dinâmicas e o contexto político.

No México, Luna-Reyes et al. (2020) analisaram como a governança de TI influencia a inovação municipal. Constataram que boas práticas de governança de TI fortalecem a capacidade de inovação, variando conforme os recursos locais. E que a inovação nesses municípios é incremental, em razão das barreiras institucionais e culturais.

Em um contexto mais organizacional, Gullmark (2021), na Noruega, examinou dois tipos de capacidades: pouco rotinizadas (dependentes de habilidades individuais) e altamente rotinizadas (baseadas em processos estruturados), concluindo que ambas resultam em inovação contínua, mas influenciadas pelo histórico das administrações.

Na Etiópia, Senshaw e Twinomurizi (2022) analisaram a plataforma digital *WoredaNet* e identificaram fortes capacidades adaptativas, mas uma fragilidade na inovação disruptiva. Eles sugeriram uma governança de TIC mais distribuída para superar barreiras estruturais.

Ao abordarem as parcerias, Coombes e Nicholson (2021) estudaram uma parceria na Inglaterra entre a *Build Invest* (privada) e a *Northern Care Partnership* (pública), com destaque para a cocriação de valor no setor da saúde. Eles observaram como a *Build Invest* identificou e aproveitou oportunidades, transformando sua estrutura

interna para atender às demandas da parceria. Os autores verificaram que capacidades dinâmicas são essenciais para gerenciar incertezas em colaborações intersetoriais.

Na mesma esteira, Barrutia et al. (2022), na Espanha, estudaram cidades inteligentes e a influência das capacidades colaborativas para criação de valor público. Os autores identificaram que a participação cidadã e a colaboração com os fornecedores foram mais eficazes para a inovação do que as parcerias entre governos e especialistas.

Além disso, houve abordagens em relação ao impacto no desempenho organizacional. Panagiotopoulos et al. (2022) analisaram municípios gregos e demonstraram que a digitalização e a integração de processos melhoram o desempenho organizacional. Observaram que recursos humanos e relacionais são fundamentais para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas.

No Brasil, Castelo e Gomes (2023) investigaram a interação entre as capacidades dinâmicas e as reformas administrativas. Os pesquisadores concluíram que a capacidade de gestão operacional influencia diretamente o desempenho organizacional e media a relação entre gestão estratégica e envolvimento de *stakeholders* externos no processo de reforma.

Recentemente, a sustentabilidade tornou-se um novo elemento nesse contexto. Arshad et al. (2022) exploraram o conceito de “capacidades dinâmicas verdes”, evidenciando que organizações que reconfiguram seus recursos para práticas sustentáveis conseguem equilibrar inovação e impacto ambiental, garantindo competitividade a longo prazo.

Em um estudo de múltiplos casos, Kattel (2023) analisou o Serviço Digital do Governo do Reino Unido (GDS), a agência de inovação Vinnova (Suécia) e a cidade de Barcelona. Ele propôs três categorias de rotinas organizacionais: criação de sentido (compreensão de demandas), conexão (formação de redes colaborativas) e modelagem (implementação de mudanças estruturais). O autor identificou três principais fontes de capacidades dinâmicas no setor público: liderança política, liderança gerencial e criação de novas organizações.

Por fim, Atobishi et al. (2024) investigaram o impacto das capacidades digitais no desempenho organizacional no setor público da Jordânia, com destaque para o papel mediador da agilidade organizacional em agências do Ministério da Justiça. Os resultados indicaram que investimentos em automação e análise de dados melhoraram a eficiência operacional, otimizaram recursos e aumentaram a satisfação dos cidadãos. Embora a agilidade organizacional tenha sido relevante, seu papel mediador não foi significativo, mostrando que as capacidades digitais, por si sós, têm um impacto expressivo. A digitalização também proporcionou mais flexibilidade e adaptação a mudanças externas. Os autores destacam que esses achados reforçam a aplicabilidade da teoria

no setor público, mostrando que práticas de gestão tecnológica do setor privado podem ser adaptadas com sucesso nas instituições governamentais.

4. INTERSECÇÃO TEÓRICA

Warner e Wäger (2019) analisaram como indústrias tradicionais alemãs constroem capacidades dinâmicas para a transformação digital, identificando nove microfundamentos nas fases de detecção, aproveitamento e transformação (Teece, 2007), conforme Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 - Capacidades dinâmicas para a transformação digital

Capacidade Dinâmica	Ações
<i>Sensing</i> (Detectar)	<ol style="list-style-type: none">1. Planejamento de cenários digitais: antecipação de tendências tecnológicas.2. Inteligência de mercado digital: monitoramento do ambiente competitivo.3. Visão holística do cliente: uso de ferramentas digitais para entender demandas dos consumidores.
<i>Seizing</i> (Aproveitar)	<ol style="list-style-type: none">1. Portfólios digitais equilibrados: diversificação de produtos e serviços digitais.2. Adoção de práticas ágeis: implementação de métodos para acelerar inovação.3. Capacidades colaborativas abertas: parcerias estratégicas com startups e concorrentes.
<i>Transforming</i> (Transformar)	<ol style="list-style-type: none">1. Redesenho da estrutura organizacional: adaptação interna para iniciativas digitais.2. Inovação e cultura empreendedora: estímulo à experimentação e aprendizado contínuo.3. Orquestração de ecossistemas digitais: cooperação em redes de inovação.

Fonte: Warner e Wäger (2019)

Kowalski (2021) ampliou o modelo de Warner e Wäger (2019) e propôs um *framework* para fortalecer capacidades dinâmicas digitais em três categorias: Percepção (*sensing*), Desenvolvimento (*seizing*) e Transformação (*transforming*). O estudo identificou dois novos microfundamentos – *inteligência analítica da jornada do cliente* e *gestão da inovação analítica digital* – além de barreiras como falta de liderança digital e ausência de plano estratégico de RH. Como habilitadores, sugeriu uma estratégia clara de transformação e cultura orientada a dados. Observou ainda que empresas maduras se destacam em percepção e desenvolvimento, mas ainda enfrentam desafios na transformação, especialmente no uso de *Big Data* e Inteligência Artificial.

De forma semelhante, Goulart, Carvalho e Castro (2023) relacionam inovação aberta e transformação digital, destacando a liderança digital como capacidade dinâmica essencial. Os autores indicam dois caminhos: (i) desenvolvimento de novas capacidades digitais (liderança, dados, agilidade, tecnologias emergentes); e (ii) novas estratégias digitais (eficiência, experiência do cliente, cadeia de valor e plataformas).

Figura 5 - Framework de capacidades, estratégias e maturidade digital



Fonte: Goulart, Carvalho e Castro (2023)

Segundo os pesquisadores, qualquer um dos caminhos propostos permitirá novas oportunidades na cadeia de valor, possibilitando a revisão dos modelos de negócios e a criação de novos negócios digitais. O objetivo final do modelo é alcançar a maturidade digital, quando a organização desenvolve estratégias robustas, melhora seu posicionamento de mercado, agiliza operações e constrói uma cultura digital voltada à inovação contínua.

Para sustentar essa transformação, os autores destacaram cinco motivadores principais: i) clientes conectados e dispostos à cocriação; ii) concorrência mais dinâmica; iii) acesso a dados; iv) inovação facilitada por tecnologias colaborativas; e v) novos modelos de valor. E ressaltam que desafios como restrições financeiras, falta de apoio gerencial e resistência à mudança exigem a construção de um ambiente organizacional ágil e de uma liderança eficaz.

Por fim, Goulart, Carvalho e Castro (2023) afirmam que a inovação aberta, ao ampliar o acesso a conhecimento e à tecnologia, fortalece as capacidades organizacionais e impulsiona novos modelos de negócios. Eles recomendam estudos longitudinais

para avaliar a eficácia do modelo, especialmente em pequenas e médias empresas e em mercados emergentes.

5. METODOLOGIA

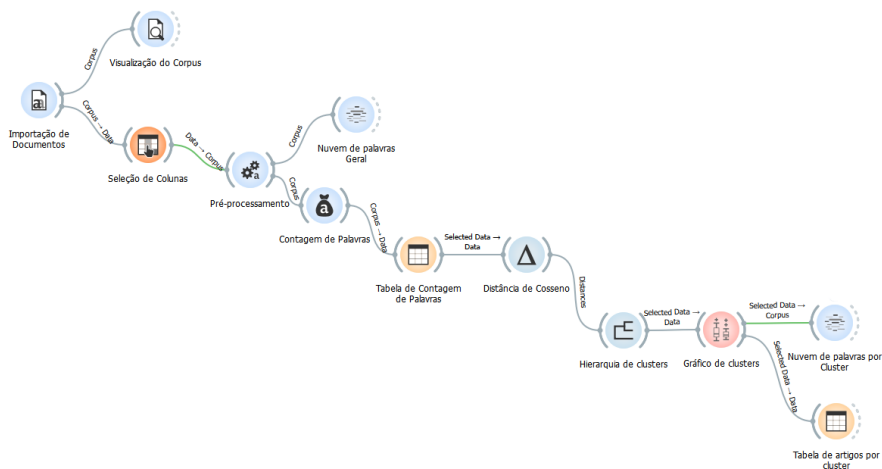
Este estudo é teórico, exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa, fundamentado em ampla revisão bibliográfica sobre transformação digital, inovação aberta e capacidades dinâmicas. A revisão adotou abordagem mista (narrativa e sistemática) e utilizou ferramentas de inteligência artificial, como Orange Data Mining e SciSpace, para organizar e analisar os estudos. O modelo de diagnóstico resultante será composto por um instrumento aplicável a organizações públicas e por um protótipo visual de apoio à sua futura implementação.

5.1 Revisão bibliográfica

A revisão narrativa oferece visão teórica e contextualizada, mas carece de rigor e de reprodutibilidade. Por sua vez, a revisão sistemática aplica métodos padronizados de seleção e de síntese, garantindo mais confiabilidade (Botelho; Cunha; Macedo, 2011; Marcondes; Silva, 2023). Para reforçar a sistematicidade, este estudo utilizou elementos do PRISMA 2020, protocolo com 27 itens e diagrama de fluxo, que aprimora a transparência, reduz vieses e fortalece práticas baseadas em evidências (Page et al., 2021). Foram aplicadas três etapas do PRISMA: 1. Identificação (levantamento bibliográfico para formação do *corpus*); 2. Triagem (separação e organização dos estudos para leitura e análise); e Inclusão (análise e constituição do *corpus* de pesquisa definitivo).

Na primeira etapa, foram priorizados estudos recentes (a partir de 2020), revisados por pares e com busca por título, resumo e palavras-chave. Foram selecionados cerca de 50 artigos por tema, garantindo consistência teórica. Na triagem, os textos foram organizados por idioma e submetidos à clusterização hierárquica no *Orange Data Mining*, com remoção de *stopwords* e agrupamento de artigos, seguindo o modelo apresentado por Oliveira (PROFIAP/UTFPR, 2021), Figura 6 abaixo.

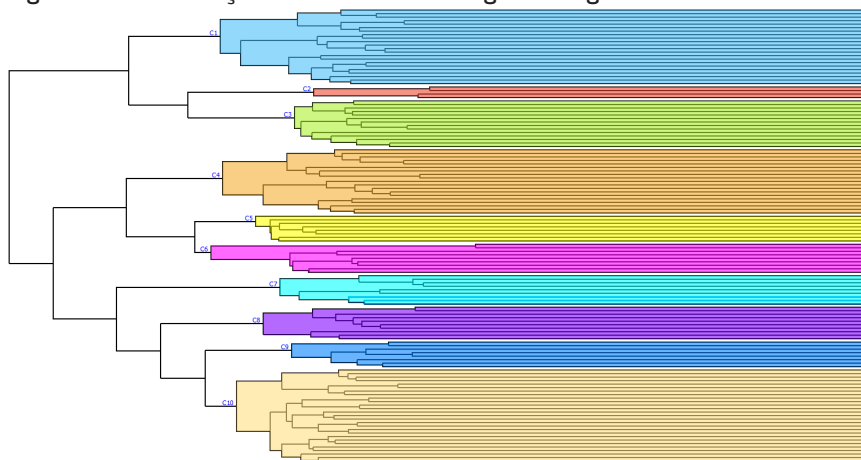
Figura 6 - Modelo de clusterização de artigos



Fonte: Oliveira (2021)

Para facilitar a leitura, os artigos foram distribuídos em 10 clusters, definidos pela proximidade visual no recurso “Gráfico de Clusters” do Orange Data Mining (Figura 7).

Figura 7 - Clusterização de todos os 131 artigos em inglês das três temáticas



Fonte: Elaboração própria (2025)

Os artigos de cada *cluster* foram armazenados no *SciSpace*. Os textos em português, por serem menos numerosos, foram manualmente inseridos nos *clusters* mais próximos. A análise utilizou tópicos-chave do *SciSpace* (resumo, métodos, resultados e considerações), permitindo identificar os principais temas de cada grupo (Quadro 4).

Quadro 4 - Principais temas abordados em cada cluster

Cluster	Qtde de artigos	Principais temas
c1	22	<ul style="list-style-type: none"> Desempenho organizacional a partir da Transformação Digital, Inovação Aberta e Capacidades Dinâmicas Gerenciamento de projetos de inovação aberta Inovação aberta e capacidade de absorção
c2	4	<ul style="list-style-type: none"> Cadeia de suprimentos e sustentabilidade
c3	14	<ul style="list-style-type: none"> Sustentabilidade Capacidade dinâmica verde Inovação ecológica Capacidade dinâmica e Big Data
c4	19	<ul style="list-style-type: none"> Transformação digital no setor público Inovação aberta e capacidades dinâmica no setor público
c5	8	<ul style="list-style-type: none"> Vantagem competitiva de pequenas empresas
c6	9	<ul style="list-style-type: none"> Habilidades e competências digitais em inovação aberta Transformação digital no setor público Participação digital dos cidadãos
c7	9	<ul style="list-style-type: none"> Definições e conceitos de Capacidades dinâmicas
c8	10	<ul style="list-style-type: none"> Definições e conceitos de Inovação aberta
c9	8	<ul style="list-style-type: none"> Definições e agendas para a Transformação digital Ética na transformação digital
c10	28	<ul style="list-style-type: none"> Novos modelos de negócios com a transformação digital e a inovação aberta Ecossistema de inovação Capacidades dinâmicas para transformação digital

Fonte: Elaboração própria (2025)

Com base na distribuição dos temas, avaliou-se a relevância dos artigos para compor o corpus final. O *Cluster 2* foi excluído por tratar de “cadeias de suprimentos”, fora do escopo. A análise seguiu abordagem progressiva: dos clusters mais específicos para os de caráter mais amplo.

Além dos artigos científicos, o *corpus* teórico foi enriquecido com alguns livros-chave, que forneceram aprofundamento conceitual (Chesbrough; Vanhaverbeke; West, 2017; Chesbrough, 2003; Loureiro et al., 2020); Adicionalmente, teses e dissertações nacionais foram incorporadas ao referencial teórico (Marinho, 2022; Vieira, 2023; Aro,

2017; Kowalski, 2021), ampliando o arcabouço metodológico e reforçando a fundamentação teórica do estudo.

5.2 Instrumento de pesquisa

O modelo de diagnóstico será aplicado por meio de questionário, técnica prática e de baixo custo para coletar opiniões e percepções (Gil, 2002; Matthiensen, 2011). O instrumento abrange três dimensões baseadas no referencial teórico, com questões em escala Likert de cinco pontos (Likert, 1932), permitindo mensurar o grau de concordância dos participantes, conforme o Quadro 5 abaixo.

Quadro 5 - Exemplo de aplicação da escala Likert

Q4. As tecnologias digitais são desenvolvidas majoritariamente pela equipe interna.				
Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Não concordo e nem discordo	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
1	2	3	4	5

Fonte: Elaboração própria (2025)

5.3 Modelo visual

Além do instrumento de pesquisa, compõe o modelo de diagnóstico, um modelo visual que servirá de protótipo para construção futura de uma ferramenta de apoio ao diagnóstico de maturidade digital. Ferramentas visuais baseadas em *canvas* têm se popularizado no ambiente organizacional devido à sua estrutura simplificada, originada na abordagem *Lean* (Medeiros; Araujo; Oliveira, 2018). Inicialmente focadas na gestão de operações, elas evoluíram para a gestão de negócios, facilitando o gerenciamento de projetos e processos (Medeiros; Araujo; Oliveira, 2018).

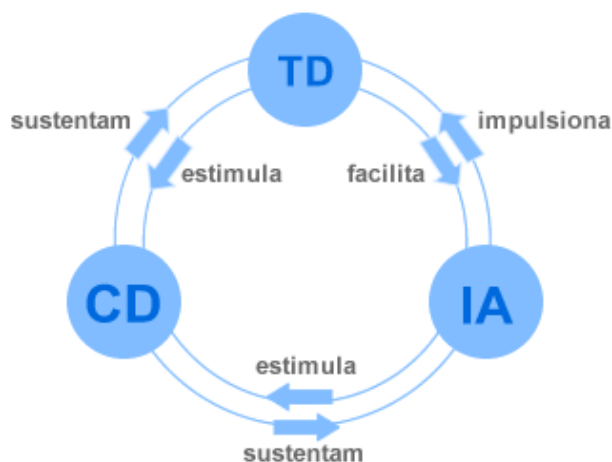
Nessa perspectiva, o objetivo do modelo visual é facilitar a interpretação dos resultados do questionário. Logo, será elaborado a partir das dimensões constituídas no instrumento de pesquisa e representará, visualmente, o estágio atual e a perspectiva de evolução da maturidade digital.

6. MODELO DE DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE DIGITAL

Com base no referencial teórico, apresenta-se o modelo de diagnóstico de maturidade digital que integra transformação digital, inovação aberta e capacidades dinâmicas. A transformação digital favorece a inovação aberta ao oferecer tecnologias que estimulam colaboração e cocriação, enquanto a inovação aberta acelera a adoção de

novas soluções, ampliando as capacidades dinâmicas (Teece, 2007; Kowalski, 2021; Goulart; Carvalho; Castro, 2023). Estas, por sua vez, permitem identificar oportunidades e gerir mudanças impulsionadas por TD e IA. O modelo evidencia como a interação desses três conceitos sustenta a inovação organizacional em contextos dinâmicos (Figura 8).

Figura 8 - Modelo conceitual de integração das três dimensões



Fonte: Elaboração própria (2025)

Legenda: **TD** – Transformação Digital; **CD** – Capacidades Dinâmicas; **IA** – Inovação Aberta

6.1 Dimensões e níveis de maturidade

O capítulo sobre maturidade digital apresentou modelos aplicáveis ao setor público (Escobar, 2020; Costa, 2020; Pirannejad; Ingrams, 2022), que abordam governança, liderança, inovação, dados, transparência e participação. Escobar (2020) propôs um modelo híbrido que integra gestão tradicional e ágil, com foco em portfólios e colaboração entre TI e negócios. Costa (2020) estruturou cinco níveis, do governo eletrônico ao inteligente, priorizando dados e inovação. Por sua vez, Pirannejad e Ingrams (2022) definiram seis níveis de governo aberto, da simples disponibilização de dados à governança democrática plena. O Quadro 6 sintetiza os elementos centrais desses modelos.

Quadro 6 - Elementos fundamentais dos modelos de maturidade digital no setor público

Elemento	Descrição	Referencial teórico
Governança digital	Instâncias claras de decisão, promovendo integração entre TI e áreas de negócio.	Escobar (2020)
Liderança digital	Agregação de habilidades adequadas para que os gestores possam liderar as mudanças digitais.	Escobar (2020)
Dados	Exploração estratégica dos dados para embasar decisões e políticas públicas.	Costa (2020) Pirannejad e Ingrams (2022)
Inovação e colaboração	Incentivo à cocriação de soluções inovadoras, especialmente com tecnologias disruptivas.	Escobar (2020); Costa (2020); Pirannejad e Ingrams (2022).
Práticas híbridas	Combinação de abordagens ágeis e tradicionais para maior adaptabilidade.	Escobar (2020)
Engajamento social	Incentivo à participação ativa da sociedade no desenvolvimento de soluções digitais.	Pirannejad e Ingrams (2022)
Transparência e ética	Priorização de valores democráticos e proteção de dados pessoais.	Pirannejad e Ingrams (2022); Costa (2020)

Fonte: Elaboração própria (2025)

Da interseção dos modelos, o diagnóstico proposto adota cinco níveis de maturidade, descritos por adjetivos que refletem o avanço da transformação digital. O nível inicial marca a Fundação Digital. O Quadro 7 apresenta os níveis e os elementos da dimensão de Transformação Digital, fundamentados nos modelos e nos estudos discutidos.

Quadro 7 - Níveis de maturidade digital e características da dimensão de transformação digital

Nível de maturidade	Transformação Digital
Inicial Fundação Digital	<ul style="list-style-type: none"> • Grande parte dos processos são manuais e fragmentados, com baixa digitalização; • Serviços <i>on-line</i> básicos; • Infraestrutura inicial de TI e compartilhamento inicial de dados públicos.
Emergente Transparência e Conexão	<ul style="list-style-type: none"> • A digitalização está limitada a iniciativas isoladas, sem integração sistêmica; • Políticas de transparência e <i>accountability</i>; • Incentivo ao engajamento social; • Instâncias de governança para monitorar iniciativas digitais.
Integrado Colaboração e Dados	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas digitais integrados e alinhamento estratégico da transformação digital com os objetivos organizacionais; • Governança colaborativa entre setores governamentais e externos (PPPs, por exemplo); • Uso proativo e estratégico de dados; • Promoção da colaboração aberta; • Introdução de práticas ágeis para execução de projetos digitais.
Inovativo Inovação e transformação contínua	<ul style="list-style-type: none"> • A transformação digital é parte integral da cultura organizacional, com uso de Inteligência Artificial e outras tecnologias emergentes; • Inovação contínua, com o foco em resultados e integração total dos processos digitais; • Modelos de governança maduros, com decisões baseadas em indicadores estratégicos; • Renovação constante de processos e modelos de negócio; • Plataformas digitais avançadas para engajamento cidadão;
Inteligente Governança digital e democrática	<ul style="list-style-type: none"> • A transformação digital atinge seu ápice, com inovação contínua e cocriação envolvendo diversos atores da sociedade; • Gestão baseada em dados e uso extensivo de Inteligência Artificial; • Transparência, responsabilidade e engajamento democrático consolidados; • Processos digitais resilientes e previsíveis;

Fonte: Elaboração própria (2025)

Na dimensão de Inovação Aberta, adotaram-se estratégias de Marinho (2022) e Neves Júnior (2020), distribuídas nos fluxos de Chesbrough (2003) e Gassmann e Enkel (2004) – *outside-in*, *inside-out* e *coupled* – além da tipologia pecuniária e não pecuniária de Dahlander e Gann (2010). Para Capacidades Dinâmicas, utilizaram-se as microfundações de Teece (2007) (*sensing*, *seizing*, *reconfiguring*), complementadas por Warner e Wäger (2019), Teece (2020), Kowalski (2021) e Goulart et al. (2023), incluindo estudos do setor público. As questões afirmativas do instrumento foram derivadas dessas bases, conforme o Quadro 8.

Quadro 8 - Questões norteadoras para as dimensões de Inovação Aberta e Capacidades Dinâmicas

Nível de Maturidade	Inovação Aberta	Capacidades Dinâmicas
Inicial; Emergente; Integrado; Inovador; Inteligente.	<p>Chesbrough (2003); Gassmann e Enkel (2004); Dahlander e Gann (2010); Marinho (2020); Vieira (2023)</p> <p>1. De fora para dentro</p> <p>a. Qual a profundidade em que a organização se relaciona com o ambiente externo para promover o fluxo de entrada de conhecimentos?</p> <p>b. Existem colaborações com universidades, <i>startups</i>, outros órgãos e cidadãos para cocriar soluções digitais?</p> <p>c. A organização faz uso de plataformas abertas para receber ideias externas?</p> <p>d. A organização possui ferramentas ou mecanismos para receber <i>feedback</i> da sociedade como forma de aprimorar os serviços digitais oferecidos?</p> <p>2. De dentro para fora</p> <p>a. A organização compartilha dados abertos com outros atores para fomentar a inovação?</p> <p>b. Existem soluções tecnológicas desenvolvidas internamente, tais como sistemas de gestão processual, que são disponibilizados para o público externo?</p> <p>c. A organização publica com frequência suas boas práticas?</p> <p>3. Acoplado</p> <p>a. Existem parcerias público-privadas para inovação?</p> <p>b. Existem laboratórios de inovação em que atuam diversos atores da sociedade?</p> <p>c. Existem modelos híbridos de desenvolvimento tecnológico que integram atores internos e externos?</p>	<p>Teece (2007, 2020); Warner e Wäger (2019); Kowalski (2021); Goulart, Carvalho e Castro (2023)</p> <p>1. Detecção</p> <p>a. A organização realiza o monitoramento contínuo de novas tecnologias digitais e inovações (incluindo inovações regulatórias)?</p> <p>b. A organização possui mecanismos para a identificação de demandas sociais e novas necessidades dos cidadãos?</p> <p>c. A organização realiza a análise de tendências como IA, <i>big data</i> e outras tecnologias disruptivas?</p> <p>2. Aproveitamento</p> <p>a. A organização planeja e implementa inovações digitais para melhorar processos e rotinas?</p> <p>b. A organização desenvolve estratégias para adoção de tecnologias disruptivas?</p> <p>c. A organização possui um ambiente que valoriza a experimentação (não aversão ao erro) e a inovação?</p> <p>3. Reconfiguração</p> <p>a. A organização é capaz de reconfigurar sua estrutura organizacional rapidamente para incorporar novas formas de trabalho, como por exemplo: no teletrabalho e em processos totalmente digitais?</p> <p>b. A organização possui mecanismos para o redesenho dos processos e rotinas a partir da adoção das tecnologias digitais?</p> <p>c. A organização utiliza dados para criar um ciclo de retroalimentação que oriente melhorias contínuas?</p>

Fonte: Elaboração própria (2025)

Cada estágio de maturidade digital refletirá diferentes graus de incorporação dos fluxos de conhecimento da inovação aberta e do desenvolvimento das capacidades dinâmicas, ambos essenciais para impulsionar e sustentar a transformação digital.

6.2 Elaboração do instrumento de pesquisa

Com base nos cinco níveis de maturidade e nas três dimensões, foram elaboradas 45 questões afirmativas (Quadros 9 a 13), distribuídas em três questões por dimensão em cada nível, com exemplos e palavras-chave.

Quadro 9 - Questões afirmativas para o nível Inicial

Nível Inicial - Fundação Digital	
Dimensão: Transformação Digital	
Q1) Os processos da organização são realizados em grande parte de forma manual, com pouca digitalização e integração das operações. Exemplo: a maior parte dos processos administrativos ainda é feita em papel ou planilhas <i>offline</i> , sem integração com sistemas digitais. Palavra-chave: processos físicos.	
Q2) Os sistemas digitais existentes não se comunicam entre si, gerando retrabalho e atrasos. Exemplo: os sistemas de gestão, como financeiro e recursos humanos, não se comunicam entre si, resultando em retrabalho e atrasos para concessão de algum benefício ao servidor. Palavra-chave: baixa integração.	
Q3) A organização não possui uma estratégia formal de transformação digital. Exemplo: a digitalização ocorre de forma reativa e esporádica, sem um plano formal e institucionalizado para a transformação digital da organização. Palavra-chave: falta de estratégia digital.	
Dimensão: Inovação Aberta	
De fora para dentro	Q4) As tecnologias digitais são desenvolvidas, exclusivamente, pela equipe interna. Exemplo: a organização não colabora com universidades, <i>startups</i> ou outros parceiros para desenvolvimento de tecnologias. Palavra-chave: desenvolvimento interno.
De dentro para fora	Q5) A organização não compartilha tecnologias e boas práticas desenvolvidas internamente com outras instituições. Exemplo: <i>Softwares</i> desenvolvidos internamente não são compartilhados (ou licenciados) com outras organizações. Palavra-chave: baixo compartilhamento.
Acoplado	Q6) A cultura organizacional resiste à colaboração externa, limitando acordos e parcerias. Exemplo: Acordos e Termos de Cooperação Técnica são praticamente inexistentes. Palavra-chave: resistência à colaboração.
Dimensão: Capacidades Dinâmicas	
Deteção	Q7) A organização não possui nenhum processo de monitoramento de tendências tecnológicas ou mudanças do mercado digital. Exemplo: A organização toma decisões tecnológicas apenas quando necessário, sem estudos prévios sobre inovação digital. Palavra-chave: falta de monitoramento.
Aproveitamento	Q8) A adoção de novas tecnologias ocorre apenas quando há problemas urgentes a serem resolvidos. Exemplo: A aquisição de novas ferramentas digitais só acontece após falhas significativas nos sistemas existentes. Palavra-chave: decisões reativas.
Reconfiguração	Q9) A estrutura organizacional é rígida, dificultando ajustes em processos e remanejamento de recursos (financeiros, humanos e tecnológicos). Exemplo: As mudanças nos processos internos enfrentam resistência cultural e burocrática, dificultando a inovação e a adoção de novas tecnologias. Palavra-chave: rigidez organizacional.

Fonte: Elaboração própria (2025)

Quadro 10 - Questões afirmativas para o nível Emergente

Nível Emergente - Transparência e Conexão	
Dimensão: Transformação Digital	
<p>Q10) A digitalização ocorre de forma isolada, sem integração estratégica entre sistemas e processos. Exemplo: projetos pontuais, como digitalização de documentos, são realizados, mas ainda sem o alinhamento estratégico entre as unidades da organização. Palavra-chave: digitalização isolada.</p>	
<p>Q11) A organização começa a promover transparência. Exemplo: publicação de informações básicas nos portais institucionais, como orçamento, contratos e cartas de serviço. Palavra-chave: transparência inicial.</p>	
<p>Q12) A transformação digital tem metas definidas, mas sem debate amplo e envolvimento de atores externos. Exemplo: a área de TIC é a principal responsável pela construção das metas de transformação digital da organização. Palavra-chave: metas da TIC.</p>	
Dimensão: Inovação Aberta	
De fora para dentro	<p>Q13) A organização iniciou colaborações pontuais com universidades e fornecedores para buscar a inovação. Exemplo: a organização contratou uma consultoria para desenvolver um protótipo de inovação tecnológica que atenda a uma demanda pontual. Palavra-chave: busca inicial da inovação.</p>
De dentro para fora	<p>Q14) O compartilhamento de tecnologias e boas práticas acontece de forma esporádica. Exemplo: publicações pontuais de guias ou manuais sobre processos de inovação e tecnologias usadas internamente em congressos e eventos. Palavra-chave: compartilhamento esporádico.</p>
Acoplado	<p>Q15) Parcerias externas começam a surgir, mas ainda são limitadas a projetos-piloto. Exemplo: lançamento de programas-piloto em conjunto com <i>startups</i> para explorar tecnologias emergentes, como aplicativos móveis. Palavra-chave: projetos-piloto de parcerias.</p>
Dimensão: Capacidades Dinâmicas	
Deteção	<p>Q16) O monitoramento de tendências tecnológicas ocorre de forma pontual, mas sem impacto na estratégia digital. Exemplo: algumas áreas realizam estudos esporádicos sobre novas tecnologias, mas sem integrar essas descobertas ao planejamento estratégico. Palavra-chave: monitoramento pontual.</p>
Aproveitamento	<p>Q17) A digitalização de produtos e serviços é experimental, sem uma estratégia clara de expansão do portfólio digital. Exemplo: uma serventia judicial adotou um sistema de IA independente para ajudar na análise de demandas judiciais, mas outras unidades ainda fazem manualmente. A implementação não segue um plano organizacional e depende do interesse de cada área. Palavra-chave: decisões pontuais.</p>
Reconfiguração/ Transformação	<p>Q18) Equipes começam a ter mais autonomia para experimentar soluções digitais sem burocracia excessiva. Exemplo: algumas unidades podem testar e adotar ferramentas de automação de processos sem precisar de aprovações formais extensas, permitindo que pequenas inovações sejam implementadas rapidamente antes de uma adoção institucional mais ampla; Palavra-chave: autonomia para experimentar.</p>

Fonte: Elaboração própria (2025)

Quadro II - Questões afirmativas para o nível Integrado

Nível Integrado - Colaboração e Dados	
Dimensão: Transformação Digital	
<p>Q19) A organização possui sistemas digitais integrados, permitindo acesso rápido a dados em tempo real e evitando o retrabalho. Exemplo: os sistemas financeiros, de gestão de pessoas e atendimento ao usuário estão conectados, evitando retrabalho e agilizando processos. Palavra-chave: sistemas integrados.</p>	
<p>Q20) A organização realiza eventos para co-criar soluções digitais. Exemplo: organização de eventos colaborativos com especialistas e cidadãos para criar ferramentas digitais de serviços públicos. Palavra-chave: eventos colaborativos.</p>	
<p>Q21) A organização utiliza análise de dados para antecipar demandas e otimizar a tomada de decisão. Exemplo: a análise de dados permite prever demandas de serviços e otimizar a alocação de recursos, como contratação de pessoal conforme necessidade identificada. Palavra-chave: uso estratégico de dados.</p>	
Dimensão: Inovação Aberta	
De fora para dentro	<p>Q22) A busca por inovação externa ocorre de forma estruturada. Exemplo: <i>hackathons</i> regulares são realizados para desenvolver soluções específicas, como aplicativos de consulta a processos; a participação em congressos e feiras tecnológicas fazem parte de um cronograma de aperfeiçoamento. Palavra-chave: busca ativa de inovação</p>
De dentro para fora	<p>Q23) As soluções tecnológicas desenvolvidas internamente são compartilhadas de maneira sistemática com outros órgãos. Exemplo: um rotina para automação de fluxos administrativos desenvolvido internamente foi disponibilizado para outros tribunais na plataforma SINAPSE. Palavra-chave: compartilhamento sistemático de conhecimento.</p>
Acoplado	<p>Q24) A colaboração com empresas, universidades e fornecedores é parte da estratégia organizacional. Exemplo: criação de comitês interinstitucionais para promover soluções tecnológicas conjuntas. Palavra-chave: parcerias estruturadas.</p>
Dimensão: Capacidades Dinâmicas	
Deteção	<p>Q25) A organização planeja cenários digitais para antecipar tendências e adaptar sua estratégia digital. Exemplo: equipes analisam o impacto de tecnologias emergentes, como Inteligência Artificial e <i>Blockchain</i>, prevendo oportunidades e riscos. Palavra-chave: planejamento de cenários.</p>
Aproveitamento	<p>Q26) O portfólio digital é atualizado continuamente conforme <i>feedback</i> dos usuários e mudanças tecnológicas. Exemplo: A consulta de jurisprudência é aprimorada a partir de pesquisa de opinião disponível no site do tribunal, como por exemplo, "Você gostou da nova consulta de jurisprudência?". Palavra-chave: portfólio digital dinâmico.</p>
Reconfiguração/ Transformação	<p>Q27) A estrutura organizacional passa por ajustes para facilitar a inovação e a adoção de novas tecnologias. Exemplo: uma unidade de inovação foi criada para testar e validar novas soluções tecnológicas com autonomia na estrutura organizacional. Palavra-chave: reestruturação organizacional.</p>

Fonte: Elaboração própria (2025)

Quadro 12 - Questões afirmativas para o nível Inovativo

Nível Inovativo - Inovação e transformação contínua	
Dimensão: Transformação Digital	
<p>Q28) A liderança estimula a transformação digital, promovendo uma cultura organizacional aberta à inovação. Exemplo: a alta gestão apoia o desenvolvimento inovativo e a busca por novas soluções digitais continuamente; os servidores não oferecem resistência às inovações tecnológicas e os gerentes e líderes estimulam a criatividade. Palavra-chave: liderança digital.</p>	
<p>Q29) A organização possui integração ampla de sistemas, processos e rotinas. Exemplo: sistema de processo judicial integrado às rotinas de publicações oficiais; sistemas de gestão administrativa (RH, financeiro, orçamento, contabilidade) integrados aos processos administrativos. Palavra-chave: integração digital total.</p>	
<p>Q30) A organização adota continuamente tecnologias emergentes, como IA e Big Data, para melhorar serviços e processos internos. Exemplo: implementação de sistemas de atendimento virtual, como chatbots; além de sistemas de IA para otimizar o processamento de dados judiciais e redução no tempo de análise dos processos. Palavra-chave: adoção contínua de tecnologia emergentes.</p>	
Dimensão: Inovação Aberta	
De fora para dentro	<p>Q31) A organização incorpora sistematicamente conhecimento externo para impulsionar a inovação interna. Exemplo: a organização mantém um programa estruturado de inovação aberta, no qual equipes internas colaboram regularmente com pesquisadores e empresas para identificar e aplicar novas soluções tecnológicas em seus processos. Palavra-chave: busca sistemática de inovação.</p>
De dentro para fora	<p>Q32) A organização promove a transferência contínua de tecnologias para outras instituições. Exemplo: um software de automação criado internamente foi disponibilizado para a Prefeitura de um município do Estado. Palavra-chave: transferência de tecnologia.</p>
Acoplado	<p>Q33) A organização participa ativamente de ecossistemas de inovação, colaborando com atores internos e externos. Exemplo: parcerias com startups para desenvolver soluções específicas, como sistemas de reconhecimento de continência e conexão processual, triagem de precedentes judiciais, entre outros. Palavra-chave: ecossistema de inovação.</p>
Dimensão: Capacidades Dinâmicas	
Detecção	<p>Q34) O monitoramento do ambiente digital inclui análise preditiva e/ou participação em redes de inovação. Exemplo: utilização de ferramentas de inteligência de ambiente digital para acompanhar inovações lançadas por outras organizações e mercado e, assim, avaliar sua aplicabilidade; uso de ferramentas de análise preditiva para antecipar mudanças no comportamento do usuário ou identificar potenciais crises. Palavra-chave: monitoramento competitivo.</p>
Aproveitamento	<p>Q35) A organização adota metodologias ágeis para acelerar o desenvolvimento de serviços digitais, permitindo respostas rápidas a mudanças do ambiente interno e externo. Exemplo: Equipes multidisciplinares utilizam metodologias ágeis, tais como: Scrum e Design Thinking, para lançar novas soluções com maior rapidez e eficiência. Palavra-chave: métodos ágeis.</p>
Reconfiguração/ Transformação	<p>Q36) Os processos organizacionais são continuamente ajustados para garantir flexibilidade e inovação constante. Exemplo: as equipes operam com metodologias ágeis e podem ser rapidamente reorganizadas para lidar com novos desafios. Palavra-chave: redesenho organizacional contínuo.</p>

Fonte: Elaboração própria (2025)

Quadro 13 - Questões afirmativas para o nível Inteligente

Nível Inteligente - Governança digital inteligente e democrática	
Dimensão: Transformação Digital	
<p>Q37) A organização colabora com a sociedade para desenvolver soluções digitais personalizadas. Exemplo: Criação de plataformas participativas para que os cidadãos opinem sobre as tecnologias em uso. Palavra-chave: cocriação com a sociedade.</p>	
<p>Q38) A estratégia digital da organização envolve uma ampla participação interna e externa, alinhando-se a boas práticas internacionais. Exemplo: audiências públicas com a OAB, Defensoria Público, MP e Procuradorias para o levantamento de demandas; consulta às recomendações dos mecanismos internacionais para a transformação digital. Palavra-chave: participação dos stakeholders.</p>	
<p>Q39) A organização possui uma governança digital que incorpora transparência e participação social em suas decisões estratégicas. Exemplo: O uso de <i>blockchain</i> assegura transparência em licitações e contratos; plataformas participativas permitem que cidadãos opinem sobre o orçamento. Palavra-chave: governança digital.</p>	
Dimensão: Inovação Aberta	
De fora para dentro	<p>Q40) A inovação aberta está incorporada à cultura organizacional, impulsionando o desenvolvimento de novos serviços digitais continuamente. Exemplo: equipes internas trabalham constantemente com <i>startups</i> e centros de pesquisa para aprender novas técnicas, testar e implementar novas soluções tecnológicas. Palavra-chave: busca contínua de inovação.</p>
De dentro para fora	<p>Q41) A organização lidera o compartilhamento de tecnologias, influenciando outras instituições (inclusive internacionalmente). Exemplo: A organização contribui com organismos internacionais (como a ONU, por exemplo) com a disponibilização de recursos financeiros e humanos, e apoio no desenvolvimento tecnológico. Palavra-chave: liderança em compartilhamento tecnológico.</p>
Acoplado	<p>Q42) A organização participa de parcerias internacionais para a criação de padrões e boas práticas em inovação digital. Exemplo: Existe colaboração com instituições internacionais para desenvolver metodologias e boas práticas em inovação e governança, digital e aberta. Palavra-chave: ecossistema global de inovação.</p>
Dimensão: Capacidades Dinâmicas	
Deteção	<p>Q43) A organização possui um processo contínuo e automatizado de análise preditiva para antecipar mudanças no mundo digital e se posicionar estrategicamente. Exemplo: utilização de IA para interpretar grandes volumes de dados em tempo real e prever tendências digitais que possam resolver problemas complexos. Palavra-chave: análise preditiva.</p>
Aproveitamento	<p>Q44) A organização adota novas tecnologias em colaboração contínua com parceiros estratégicos. Exemplo: as tecnologias digitais da organização são constantemente aprimoradas em colaboração com <i>startups</i>, universidades e centros de pesquisa. Palavra-chave: atualização tecnológica colaborativa.</p>
Reconfiguração/ Transformação	<p>Q45) A organização possui uma estrutura organizacional totalmente flexível e adaptável, permitindo respostas rápidas a novos desafios e oportunidades. Exemplo: equipes multidisciplinares podem ser rapidamente formadas ou dissolvidas de acordo com as necessidades dos projetos e mudanças do ambiente interno e externo, sem passar por processos burocráticos extensos. Palavra-chave: estrutura organizacional flexível.</p>

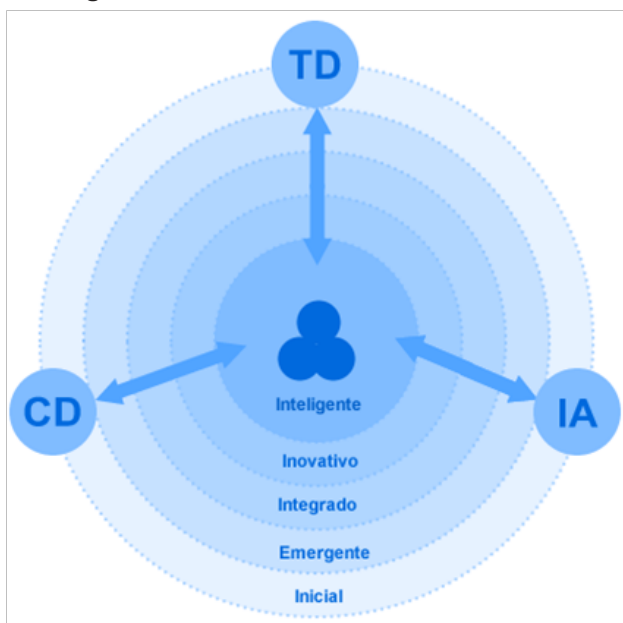
Fonte: Elaboração própria (2025)

Na aplicação, não se apresentam níveis, fluxos ou microfundações aos respondentes, a fim de não influenciar percepções. Sugere-se que a aplicação do questionário seja direcionada aos servidores das áreas de TIC, Inovação, Planejamento Estratégico, em todos os níveis: operacional, tático, estratégico e político. A aplicação poderá ser realizada via formulário eletrônico, com a interrogação direta dos respondentes (Prodanov; Freitas, 2013).

6.3 Construção do modelo visual: protótipo

Como forma de tornar acessíveis os resultados do instrumento de pesquisa, apresenta-se o modelo visual de maturidade digital. Sua estrutura básica, com as dimensões podendo evoluir em cada nível de maturidade, é representada pela Figura 15.

Figura 15 - Estrutura básica do modelo visual

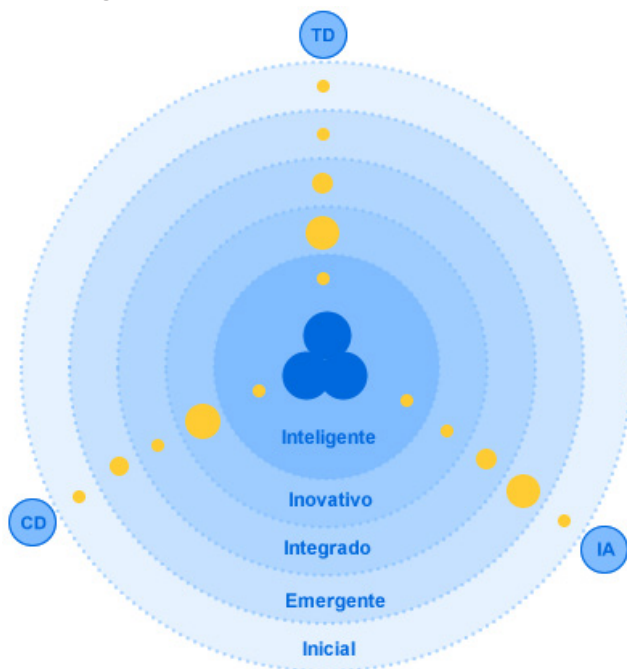


Fonte: Elaboração própria (2025)

As dimensões são representadas por círculos concêntricos até o nível máximo, "Inteligente". Barreiras como rigidez estrutural, resistência à inovação e falta de abertura externa podem, porém, causar estagnação da maturidade. As linhas pontilhadas indicam que os níveis são permeáveis, permitindo avanços distintos em cada dimensão. Assim, por exemplo, uma organização pode detectar novas tecnologias, mas ainda

ter dificuldades em absorvê-las. Os resultados devem ser apresentados em gráfico de bolhas (Figura 16), que mostra a convergência das percepções dos participantes em cada dimensão e nível.

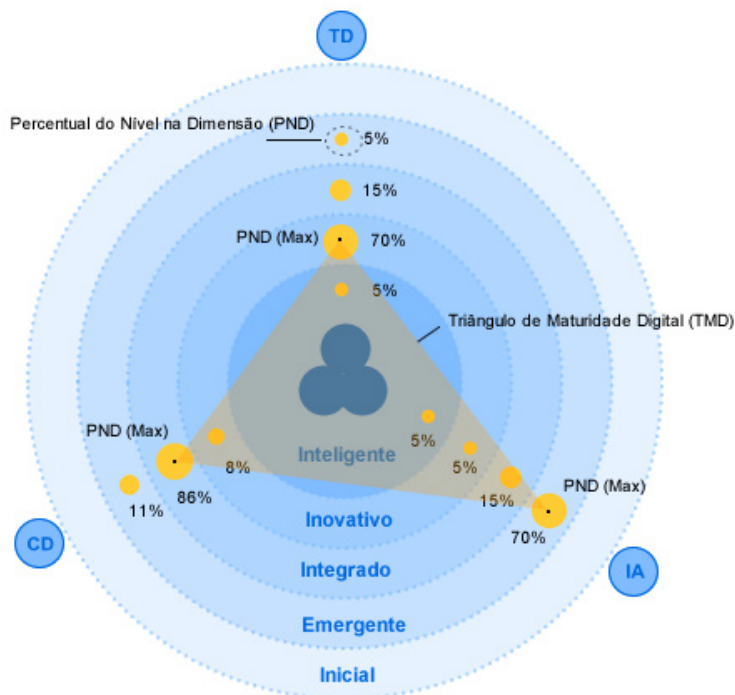
Figura 16 - Gráfico de bolhas do modelo visual



Fonte: Elaboração própria (2025)

As bolhas amarelas representam os percentuais obtidos a partir da soma das respostas em escala Likert, considerando a diferença entre os valores máximo e mínimo possíveis (15 e 3 pontos). Assim, o Percentual do Nível na Dimensão (PND) varia de 0% (3 respostas com nota 1) a 100% (3 respostas com nota 5). A Figura 17 ilustra um exemplo hipotético.

Figura 17 - Modelo visual de avaliação e interpretação da maturidade digital



Fonte: Elaboração própria (2025)

O modelo final utiliza o Triângulo de Maturidade Digital (TMD), que relaciona os maiores PNDs de cada dimensão. Quanto mais próximos entre si e do centro do gráfico, maior o nível de maturidade. O ideal é um triângulo equilátero com área mínima, indicando PNDs no nível “Inteligente” e próximos a 100%.

Após a aplicação do instrumento, a organização poderá:

- Desenvolver capacidades dinâmicas para sustentar transformação digital e inovação aberta;
- Intensificar fluxos de inovação aberta;
- Potencializar a transformação digital.

O diagnóstico orienta melhorias em plano de ação, sugerindo, por exemplo, que instituições no nível “Inicial” de Inovação Aberta substituam esforços internos isolados por parcerias externas (ex.: universidades, *startups*), avançando para o nível

“Emergente”. Assim, permite análises detalhadas por fluxos (*inside-out*, *outside-in* e *coupled*) e microfundações (*sensing*, *seizing* e *reconfiguring*).

CONCLUSÃO

Os estudos evidenciaram que a transformação digital no setor público não é linear. O sucesso depende de estratégias bem-estruturadas, investimentos adequados e lideranças preparadas para equilibrar inovação, eficiência e inclusão digital (Mergel; Edelmann; Haug, 2019; AlNuaimi et al., 2022). Fatores políticos, estruturais e culturais impactam as capacidades dinâmicas, demandando abordagens específicas em diferentes setores (Teece, 2020; Warner; Wäger, 2019; Kowalski, 2021). A inovação aberta enfrenta barreiras institucionais e culturais, mas a colaboração, a abertura de dados e a adaptação organizacional podem contribuir para sua implementação (Chesbrough, 2003; Goulart; Carvalho; Castro, 2023; Pirannejad; Ingrams, 2022).

O modelo de diagnóstico proposto oferece implicações práticas para gestores públicos, formuladores de políticas e pesquisadores interessados na transformação digital no setor público. Espera-se que ele sirva como ferramenta estratégica para avaliar o estágio atual das organizações públicas e permita a identificação de lacunas e oportunidades de melhoria na adoção da inovação aberta (Chesbrough, 2003; Kowalski, 2021) e no fortalecimento das capacidades dinâmicas (Teece, 2007; Warner; Wäger, 2019; Kowalski, 2021).

As principais limitações incluem a falta de um pré-teste para garantir a consistência do questionário (Gil, 2002) e a ausência de uma validação estatística, como o Coeficiente Alfa de Cronbach (Matthiensen, 2011). Além disso, a validação empírica do modelo ainda é necessária, e a complexidade da transformação digital pode não ter sido totalmente abordada.

Como continuidade deste trabalho, pretende-se ainda: aplicar instrumento de pesquisa em uma organização pública; realizar a validação dos resultados por meio de métodos estatísticos; desenvolver uma ferramenta de apoio para a aplicação do questionário e o monitoramento contínuo da maturidade digital (protótipo sugerido); propor um plano de ação de melhoria a partir da avaliação da maturidade digital; realizar as análises e discussões sobre os resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

AHN, Michael J.; CHEN, Yu-Che. Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 2, 2022.

ALNUAIMI, B. K.; SINGH, S. K.; REN, S.; BUDHWAR, P.; VOROBYEV, D. Mastering digital transformation: the nexus between leadership, agility, and digital strategy. **Journal of Business Research**, [S. l.], v. 145, p. 636-648, jun. 2022.

ANDRONICEANU, A; GEORGESCU, I; SABIE, O. The Impact of Digitalization on Public Administration, Economic Development, and Well-Being in the EU Countries. **Central European Public Administration Review**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 9–31, 2022.

ARO, Edson Rodrigues de. Identificação e desenvolvimento de capacidades dinâmicas na inovação aberta. 2017. 237 f. Tese (Administração de Empresas) - **Universidade Presbiteriana Mackenzie**, São Paulo.

ARSHAD, Muhammad; YU, Chen Kun; QADIR, Aneela; RAFIQUE, Muhammad. The influence of climate change, green innovation, and aspects of green dynamic capabilities as an approach to achieving sustainable development. **Environmental Science and Pollution Research**, v. 30, p. 71340–71359, 2023.

ATOBIISHI, Thabit; ABU BAKIR, Sahar Moh'd; NOSRATABADI, Saeed. How do digital capabilities affect organizational performance in the public sector? The mediating role of organizational agility. **Administrative Sciences**, v. 14, n. 2, p. 37, 2024.

BARRUTIA, Jose M.; ECHEBARRIA, Carmen; AGUADO-MORALEJO, Itziar; APAOLAZA-IBÁÑEZ, Vanessa; HARTMANN, Patrick. Leading smart city projects: Government dynamic capabilities and public value creation. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 179, 2022.

BERTOLINI, L. B.; GIOVANINI, A. Sistemas inteligentes e transformação digital: evidências empíricas para os municípios brasileiros. **TEC Textos de Economia**, Santa Catarina, v. 25, n. 1, p. 1-25, fev./ago. 2022.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. de A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121–136, 2011.

BRASIL. Declaração de Líderes do G20 no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/g20-rio-de-janeiro-leaders-em-portugues.pdf/view>. 2024.

CARVALHO, R. B.; REIS, A. M. P.; LARIEIRA, C. L. C.; PINOCHET, L. H. C. Transformação digital: desafios na formação de um constructo e cenários para uma agenda de pesquisa. **RAM**, São Paulo, v. 22, n. 6, 2021.

CASTELO, S. L.; GOMES, C. F. The role of dynamic capabilities on the effectiveness of organizational changes in the public sector. **Academia Revista Latinoamericana de Administración**, v. 36, n. 4, p. 535-552, 2023.

CHESBROUGH, H. W. Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. **Boston: Harvard Business School Press**, 2003.

CHESBROUGH, Henry; VANHAVERBEKE, Wim. WEST, Joel. Novas fronteiras em inovação aberta. Tradução de Giseli Valentim Rocha. São Paulo. 2017.

CHESBROUGH, Henry; DI MININ, Alberto. Inovação social aberta. In: CHESBROUGH, Henry; VANHAVERBEKE, Wim; WEST, Joel. Novas fronteiras em inovação aberta. São Paulo, 2017. p. 201-221.

CONINCK, B.; GASCÓ-HERNÁNDEZ, M.; VIAENE, S.; LEYSEN, J. Determinants of open innovation adoption in public organizations: a systematic review. **Public Management Review**, v. 25, n. 5, p. 990–1014, 2021.

COOMBES, Philip; NICHOLSON, John. Exploring dynamic capabilities in open business models: The case of a public-private sector partnership. **The International Journal of Entrepreneurship and Innovation**, v. 22, n. 2, p. 124-131, 2021.

COSTA, B. Introdução. In: LOUREIRO, G. (Org.). Reconstrução do Brasil pela Transformação Digital no Setor Público. **Brasília: IBGP**, 2020. p. 37-54.

COUNSELL, C. Formulating questions and locating primary studies for inclusion in systematic reviews. **Annals of Internal Medicine**, v. 127, n. 5, p. 380-387, 1 set. 1997.

DABROWSKA, J. et al. Digital transformation, for better or worse: a critical multi-level research agenda. **R&D Management**, [S. l.], v. 52, n. 5, p. 930-954, 2022.

DAHLANDER, L.; GANN, D. M. How open is innovation?. **Research Policy**, v. 39, n. 6, p. 699–709, 2010.

EISENHARDT, Kathleen M.; MARTIN, Jeffrey A. Dynamic Capabilities: What Are They? *Strategic Management Journal*, v. 21, p. 1105–1121, 2000.

ESCOBAR, F. Implementando a transformação digital. In: LOUREIRO, G. (Org.). Reconstrução do Brasil pela Transformação Digital no Setor Público. **Brasília: IBGP**, 2020. p. 95-152.

FERNANDES, A. A.; DINIZ, J. L.; ABREU, V. F. de. O que é transformação digital?. **Governança Digital 4.0**. Rio de Janeiro: Brasport, 2019. p. 1-7.

FURR, N.; OZCAN, P.; EISENHARDT, K. O que é a Transformação Digital? Tensões Fundamentais enfrentadas pelas Empresas estabelecidas no Cenário Mundial. **Iberoamerican Journal of Competitive Intelligence**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. e0410, 2022.

GASSMANN, Oliver; ENKEL, Ellen. Towards a Theory of Open Innovation: Three Core Process Archetypes. **University of St.Gallen**. v6. 2004

GIL, Antônio Carlos, 1946-. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. – São Paulo : **Atlas**, 2002

GIGLIO, A. D.; COSTA, M. U. P. D. The use of artificial intelligence to improve the scientific writing of non-native English speakers. **Revista da Associação Médica Brasileira**, v. 69, n. 9, 2023. DOI: 10.1590/1806-9282.20230560.

GONG, C.; RIBIERE, V. Developing a unified definition of digital transformation. **Technovation**, [S. l.], v. 102, abr. 2021.

GOULART, Diocélio Dornela; CARVALHO, Rodrigo Baroni de; CASTRO, José Márcio de. A inovação aberta como catalisadora para a transformação digital: proposta de um framework integrativo. **XLVII Encontro da ANPAD - EnANPAD**, 2023.

ULLMARK, Petter. Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations innovation capabilities. **American Review of Public Administration**, 2021.

LOUREIRO, Geraldo (Org.). Reconstrução do Brasil pela Transformação Digital no Setor Público. Brasília, DF: IBGP, 2020. 264 p. Il., color. Texto de vários autores.

HIMMA-KADAKAS, M.; KÕUTS-KLEMM, R. Developing an Advanced Digital Society: an Estonian Case Study. **Societies and Political Orders in Transition**, [S. l.], p. 109-133, jul. 2023.

KANE, G. C.; PALMER, D.; PHILLIPS, A. N.; KIRON, D.; BUCKLEY, N. Strategy, not Technology, Drives Digital Transformation: becoming a digitally mature enterprise. **MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press**, jul. 2015.

MEDEIROS, Bruno Campelo; ARAÚJO, Vilma Felix da Silva; OLIVEIRA, Mylena Karlla de Almeida e Silva. Gestão e Projetos: GeP. ISSN-e 2236-0972, v. 9, n. 1, p. 87-101, 2018.

MERGEL, I; EDELMANN, N; HAUG, N. Defining digital transformation: results from expert interviews. **Government Information Quarterly**, [S. l.], v. 36, ed. 4, out. 2019.

NUNES, D. Virada tecnológica no direito processual e etapas do emprego da tecnologia no direito processual: seria possível adaptar o procedimento pela tecnologia? In: NUNES, D.; LUCON, P. H. dos S.; WOLKART, E. N. (Coords.). Inteligência Artificial e Direito Processual: os impactos da virada tecnológica no Direito Processual. Salvador: **Editora JusPodivm**, 2021. p. 17-54.

NEVES JUNIOR, P. C. **Judiciário 5.0 : inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica**. São Paulo: Blucher, 2020. 442p.

PALETTA, F. C.; MOREIRO-GONZÁLEZ, J. A. O reflexo da transformação digital nas atividades e conhecimentos requeridos nos concursos públicos para profissionais da informação no Brasil. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v. 30, n. 2, p. 1-30, abr./jun. 2020.

PIRANNEJAD, A.; INGRAMS, A. Open Government Maturity Models: a Global Comparison. **Social Science Computer Review**, [S. l.], v. 41, n. 3, fev. 2022.

KATTEL, Rainer. Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 74, n. 1, p. 12-41, jan./mar. 2023.

KUHLMANN, S.; HEUBERGER, M. Digital transformation going local: implementation, impacts and constraints from a German perspective. **Public Money & Management**, v. 43, n. 2, p. 147-155, jun. 2021.

HAMEDUDDIN, Taha; FERNANDEZ, Sergio; DEMIRCIOGLU, Mehmet Akif. Conditions for open innovation in public organizations: evidence from Challenge.gov. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 42, p. 111-131, 2020.

KARO, E.; KATTEL, R. Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity. In: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (eds.). *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Cham: **Springer International Publishing** (Estudos na Economia Política de Políticas Públicas), 2018. p. 123-150.

KOWALSKI, M. E. Proposta de um *framework* para diagnóstico das capacidades dinâmicas para transformação digital. 2021. 154 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - **Centro Universitário FEI**, São Paulo, 2021.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, 22 140, 55, 1932.

LINDQUIST, Evert A.; BUTTAZZONI, Michael. The ecology of open innovation units: adhocracy and competing values in public service systems. **Policy Design and Practice**, v. 4, n. 2, p. 212-227, 2021.

LIMA JÚNIOR, J. A.; SANTOS, K. G.; CORREIA NETO, J. S. The use of the open innovation paradigm in the public sector: a systematic review of published studies. **Computers and Society**, 2024.

PEDERSEN, Keld. What can open innovation be used for and how does it create value? **Government Information Quarterly**, v. 37, 2020.

LUNA-REYES, Luis; JUIZ, C.; GUTIERREZ-MARTINEZ, I.; DUHAMEL, F. B.; Exploring the relationships between dynamic capabilities and IT governance: Implications for local governments. **Transforming Government: People, Process and Policy**. Vol. 14 nº 2, 2020.

MATTHIENSEN, A. Uso do coeficiente alfa de Cronbach em avaliações por questionários. **Boa Vista: EMBRAPA**, 2011.

MARCONDES, R.; DA SILVA, S. L. R. O protocolo Prisma 2020 como uma possibilidade de roteiro para revisão sistemática em ensino de ciências. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 18, n. 39, p. 1-19, 2023.

MARINHO, Bruno Costa. Proposta de estratégias de inovação aberta para instituições da administração pública: estudo de caso do Exército Brasileiro. 2022. Dissertação de Mestrado. **Instituto Nacional da Propriedade Industrial**. Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Inovação.

OLIVEIRA, Abdinardo. Análise Textual com Orange Data Mining. **PROFIAP/UTFPR**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mKug7ZnWhqs>. 2021.

PANAGIOTOPOULOS, Panagiotis; PROTOGEROU, Aimilia; CALOGHIROU, Yannis. Dynamic capabilities and ICT utilization in public organizations: An empirical testing in local government. **Long Range Planning**, v. 56, 2023.

PAGE, M. J. et al. The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **BMJ**, 2021, v. 372, p. n71.

PALUMBO, R.; CASPRINI, E.; FAKHAR MANESH, M. Unleashing open innovation in the public sector: a bibliometric and interpretive literature review. **Management Decision**, v. 61, n. 13, p. 103-171, 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. **Novo Hamburgo: Feevale**, 2013.

SENSHAW, Debas; TWINOMURINZI, Hossana. Innovating with government digital platforms in low-income countries: the dynamic capabilities of Woredas in Ethiopia. **Journal of Science and Technology Policy Management**, v. 13, n. 4, p. 812-836, 2022.

SANTOS, Antonia Angélica Muniz dos; GUIMARÃES, Edna Almeida; BRITO, Giliard Paulo de. Gestão da qualidade: conceito, princípio, método e ferramentas. **Revista Científica INTERMEIO**, Faculdade de Ensino e Cultura do Ceará – FAECE / Faculdade de Fortaleza (FAFOR), 2013.

SCUPOLA, A.; MERGEL, I. Co-Production in Digital Transformation of Public Administration and Public Value Creation: The Case of Denmark. **Government Information Quarterly**, [S. l.], v. 39, nº 1, jan. 2022.

TADEU, Duarte; TAURION, Carlos. Transformação Digital: Perspectiva brasileira e busca da maturidade digital. **Revista DOM**, 2018.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic Capabilities and Strategic Management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509–533, 1997.

TEECE, David J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, 2007.

TEECE, David J. The foundations of enterprise performance: dynamic and ordinary capabilities in an (economic) theory of firms. **The Academy of Management Perspectives**, v. 28, n. 4, p. 328–352, 2014.

TEECE, David J. A capability theory of the firm: an economics and (strategic) management perspective. **New Zealand Economic Papers**, v. 53, n. 1, p. 1-43, 2017.

TEECE, David J. Hand in Glove: Open Innovation and the Dynamic Capabilities Framework. **Strategic Management Review**, v. 1, n. 2, p. 233-253, 2020.

VIAL, G. Understanding digital transformation: A review and a research agenda. **Journal of Strategic Information Systems**, [S. l.], v. 28, ed. 2, p. 118–144, jun. 2019.

VIEIRA, Thiago Gontijo. Inovação aberta e justiça digital: transformação disruptiva do judiciário por meio da colaboração com empresas startups. 2023. Dissertação de Mestrado. **Universidade Nove de Julho**. Pós-Graduação Stricto Sensu. Programa de Mestrado em Direito.

WARNER, K. S.; WÄGER, M. Building Dynamic Capabilities for Digital Transformation: An Ongoing Process of Strategic Renewal. **Long Range Planning**, v. 52, p. 326-349, 2019.

WESTERMAN, G.; CALMEJANE, C.; BONNET, D. Digital transformation: a roadmap for billion-dollar organizations. **Cambridge: MIT Center for Digital Business**, 2011.

Recebido em: 13/09/25

Aprovado em: 05/11/25

**FRAUDES BANCÁRIAS E GOLPES DIGITAIS COMO
OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DOS BRICS:
ANÁLISE CIVILISTA DA SEGURANÇA JURÍDICA NAS
TRANSAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS**

*BANKING FRAUD AND DIGITAL SCAMS AS OBSTACLES TO BRICS DEVELOPMENT:
CIVIL LAW ANALYSIS OF LEGAL SECURITY IN CROSS-BORDER TRANSACTIONS*

Arthur Mendes Lobo¹

RESUMO

O presente artigo analisa o impacto das fraudes bancárias e dos golpes digitais no desenvolvimento econômico dos países integrantes do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), sob a perspectiva civilista da responsabilidade civil e segurança jurídica nas transações transfronteiriças. A pesquisa examina como a insegurança jurídica sistêmica decorrente desses ilícitos afeta a confiança contratual e o fluxo de investimentos entre os países do bloco. Utilizando metodologia qualitativa e análise documental, o estudo investiga as medidas regulamentares emergenciais adotadas pelo Banco Central do Brasil em setembro de 2025 como exemplo paradigmático dos custos econômicos da insegurança digital. O trabalho propõe soluções inovadoras, incluindo a criação de um Passaporte Digital BRICS, Tribunais Digitais especializados e um sistema de Blockchain de Reputação para harmonização jurídica e fortalecimento da cooperação econômica. Os resultados demonstram que a fragmentação normativa entre os sistemas jurídicos dos países BRICS gera custos superiores a 180 bilhões de dólares anuais em transações perdidas, reduzindo o PIB conjunto em até 2,3% ao ano. Conclui-se que a implementação de um marco jurídico comum para transações digitais é essencial para o desenvolvimento sustentável do bloco e sua competitividade global.

PALAVRAS-CHAVE: BRICS. Fraudes Bancárias. Segurança Jurídica. Responsabilidade Civil. Transações Digitais.

¹ Pós-Doutorando em Direito Civil, pela Universidade Carlos III de Madrid. Doutor em Direito Processual, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Advogado. E-mail: arthur@mendeslobo.com.br

ABSTRACT

This article analyzes the impact of banking fraud and digital scams on the economic development of BRICS countries (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) from a civil law perspective of civil liability and legal security in cross-border transactions. The research examines how systemic legal insecurity arising from these illicit acts affects contractual confidence and investment flows between bloc countries. Using qualitative methodology and documentary analysis, the study investigates emergency regulatory measures adopted by Brazil's Central Bank in September 2025 as a paradigmatic example of digital insecurity's economic costs. The work proposes innovative solutions, including the creation of a BRICS Digital Passport, specialized Digital Courts, and a Reputation Blockchain system for legal harmonization and economic cooperation strengthening. Results demonstrate that normative fragmentation among BRICS legal systems generates costs exceeding 180 billion dollars annually in lost transactions, reducing joint GDP by up to 2.3% per year. The conclusion is that implementing a common legal framework for digital transactions is essential for the bloc's sustainable development and global competitiveness.

KEYWORDS: BRICS. Banking Fraud. Legal Security. Civil Liability. Digital Transactions.

INTRODUÇÃO

A transformação digital da economia global tem redefinido as relações comerciais e financeiras entre países, criando oportunidades sem precedentes para o crescimento econômico e à cooperação internacional. No contexto dos países integrantes do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, que representam coletivamente 40% da população mundial e 25% do Produto Interno Bruto global, essa transformação assume dimensões ainda mais significativas para o reequilíbrio das forças econômicas mundiais.

Contudo, o avanço tecnológico tem sido acompanhado por um crescimento exponencial de fraudes bancárias e golpes digitais que ameaçam a segurança jurídica das transações transfronteiriças. Segundo dados da Cybersecurity Ventures (2025), os crimes cibernéticos custaram à economia global 10,5 trilhões de dólares em 2025, representando para os países do BRICS perdas superiores a 2,6 trilhões de dólares anuais.

Sob a perspectiva civilista, esses ilícitos transcendem a esfera criminal, configurando violações contratuais que geram responsabilidade civil extracontratual e danos patrimoniais que afetam toda a cadeia econômica entre os países do bloco. A insegurança jurídica resultante cria o que denominamos “efeito dominó da desconfiança digital”, impactando negativamente a confiança contratual, a previsibilidade das relações jurídicas e, consequentemente, o fluxo de investimentos internacionais.

O problema torna-se ainda mais complexo quando considerada a falta de harmonização entre os sistemas jurídicos dos países do BRICS. A divergência interpretativa nas normas de responsabilidade civil em transações digitais cria uma “insegurança jurídica sistêmica” que, segundo estudos do Fundo Monetário Internacional, aumenta os custos de compliance em até 15% e gera perdas anuais de aproximadamente 180 bilhões de dólares em transações perdidas ou postergadas.

Este artigo tem como objetivo analisar o impacto das fraudes bancárias e golpes digitais no desenvolvimento econômico dos países do BRICS, examinando as consequências jurídicas e econômicas da insegurança digital nas transações transfronteiriças. A pesquisa busca identificar os principais obstáculos à harmonização jurídica e propor soluções inovadoras para o fortalecimento da cooperação econômica no bloco.

A relevância do tema justifica-se pela necessidade urgente de estabelecer um marco jurídico comum que proteja as transações digitais, responsabilize os infratores e proporcione previsibilidade aos agentes econômicos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável dos países do BRICS e sua competitividade no cenário global.

I. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

I.1 A Responsabilidade Civil nas Transações Digitais

A responsabilidade civil nas transações digitais constitui um dos pilares fundamentais para a compreensão dos impactos jurídicos das fraudes bancárias e golpes digitais no contexto dos países do BRICS. Conforme ensina Cavalieri Filho (2020), a responsabilidade civil tem como função primordial restabelecer o equilíbrio jurídico-econômico alterado pelo dano, princípio que assume particular relevância no ambiente digital transfronteiriço.

No âmbito das transações digitais internacionais, a responsabilidade civil manifesta-se tanto na modalidade contratual quanto extracontratual. A primeira decorre do descumprimento de obrigações assumidas em contratos eletrônicos, enquanto a segunda resulta da violação de deveres gerais de conduta que causam danos a terceiros, independentemente de relação contratual preexistente (Tepedino; Barboza; Moraes, 2021).

A peculiaridade das transações digitais reside na dificuldade de identificação dos agentes causadores do dano e na complexidade da determinação da jurisdição competente quando envolvidos múltiplos países. Essa problemática torna-se ainda mais evidente no contexto dos BRICS, onde coexistem sistemas jurídicos de tradições distintas – common law, civil law e sistemas híbridos –, gerando incertezas quanto à aplicação das normas de responsabilidade civil.

1.2 Segurança Jurídica e Previsibilidade Contratual

A segurança jurídica, princípio fundamental do Estado de Direito, assume dimensão especial no contexto das transações digitais transfronteiriças. Segundo Ávila (2019), a segurança jurídica manifesta-se por meio da previsibilidade, da estabilidade e da confiabilidade das normas jurídicas, elementos essenciais para o desenvolvimento das relações econômicas internacionais.

No ambiente digital, a segurança jurídica enfrenta desafios específicos relacionados à volatilidade tecnológica, à dificuldade de regulamentação uniforme e à necessidade de adaptação constante das normas jurídicas às inovações tecnológicas. Esses fatores criam um ambiente de incerteza que afeta diretamente a confiança dos agentes econômicos nas transações transfronteiriças.

A previsibilidade contratual, por sua vez, constitui elemento essencial para a atração de investimentos internacionais. Quando os agentes econômicos não conseguem prever com razoável certeza as consequências jurídicas de suas ações, tendem a reduzir seus investimentos ou a exigir prêmios de risco mais elevados, onerando o custo do capital e reduzindo a competitividade econômica.

1.3 O Fenômeno da Insegurança Jurídica Sistêmica

A insegurança jurídica sistêmica representa um fenômeno contemporâneo caracterizado pela incerteza generalizada quanto à aplicação e à interpretação das normas jurídicas em determinado sistema ou conjunto de sistemas jurídicos. No contexto dos BRICS, essa insegurança manifesta-se pela divergência interpretativa entre os tribunais dos diferentes países quanto às normas aplicáveis às transações digitais.

Essa divergência gera o que Comparato (2019) denomina “fragmentação normativa”, situação em que normas similares recebem interpretações distintas em jurisdições diferentes, criando um ambiente de incerteza que desestimula as transações internacionais e aumenta os custos de compliance.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota metodologia qualitativa, utilizando análise documental e revisão bibliográfica para examinar o impacto das fraudes bancárias e golpes digitais no desenvolvimento econômico dos países do BRICS. A análise documental concentra-se nas medidas regulamentares adotadas pelos bancos centrais dos países do bloco, com especial ênfase nas normas publicadas pelo Banco Central do Brasil em setembro de 2025.

A revisão bibliográfica abrange doutrinas nacional e internacional sobre responsabilidade civil, segurança jurídica e direito digital, bem como relatórios de organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Cybersecurity Ventures.

A escolha da metodologia qualitativa justifica-se pela natureza exploratória da pesquisa e pela necessidade de compreensão aprofundada dos fenômenos jurídicos e econômicos analisados, permitindo a identificação de padrões e tendências que subsidiem a proposição de soluções inovadoras.

3. ANÁLISE DAS MEDIDAS REGULAMENTARES EMERGENCIAIS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

3.1 Contexto e Motivação das Medidas

Em 5 de setembro de 2025, o Banco Central do Brasil publicou conjunto abrangente de medidas regulamentares destinadas ao reforço da segurança do Sistema Financeiro Nacional, em resposta aos recentes ataques envolvendo crime organizado contra instituições financeiras e de pagamentos. Essas medidas representam exemplo paradigmático dos custos econômicos da insegurança digital e ilustram perfeitamente a problemática enfrentada pelos países do BRICS.

As medidas emergenciais incluem: (i) limitação de valores transacionais para instituições de pagamento não autorizadas; (ii) exigência de autorização prévia como requisito para funcionamento; (iii) controles adicionais no Sistema Pix; (iv) certificação técnica independente; e (v) novos requisitos para Prestadores de Serviços de Tecnologia da Informação (PSTI).

3.2 Impacto Econômico das Limitações Transacionais

A limitação de R\$15.000 (quinze mil reais) para operações de TED e de Pix para instituições não autorizadas, embora necessária do ponto de vista da segurança, ilustra perfeitamente como a insegurança jurídica força reguladores a impor restrições que afetam toda a economia. Essa limitação impacta diretamente o comércio internacional, especialmente nas relações comerciais entre Brasil e China, que movimentam 150 bilhões de dólares anuais, e entre Brasil e outros países do BRICS.

Cada nova limitação regulatória cria fricção nas transações, aumentando os custos operacionais e reduzindo a eficiência do sistema financeiro. Segundo estudos do FMI, essas fricções podem aumentar os custos de compliance em até 15%, onerando especialmente pequenas e médias empresas que dependem de sistemas de pagamento digitais para suas operações internacionais.

3.3 A Exigência de Capital Mínimo e seus Reflexos

O estabelecimento de capital mínimo de R\$15 milhões para PSTI representa medida de prudência regulatória que, contudo, pode criar barreiras à entrada de novos

players no mercado, reduzindo a concorrência e a inovação. Essa medida exemplifica o dilema enfrentado pelos reguladores: a necessidade de equilibrar segurança e inovação.

No contexto dos BRICS, medidas similares adotadas de forma não coordenada pelos diferentes países podem criar assimetrias regulatórias que distorcem a concorrência e dificultam a integração econômica do bloco.

4. PROPOSTAS INOVADORAS PARA HARMONIZAÇÃO JURÍDICA

4.1 Passaporte Digital BRICS

A criação de um Passaporte Digital BRICS representa solução inovadora para a identificação segura e responsabilização civil efetiva em transações transfronteiriças. Este sistema de certificação digital unificado permitiria a identificação inequívoca dos agentes econômicos, facilitando a aplicação das normas de responsabilidade civil e reduzindo os riscos de fraude.

O Passaporte Digital funcionaria por meio de tecnologia blockchain, garantindo a imutabilidade dos dados e a rastreabilidade das transações. Cada agente econômico possuiria um identificador único que conteria não apenas dados biométricos, mas também histórico de compliance e rating de confiabilidade jurídica, calculado com base no histórico de transações e cumprimento de obrigações contratuais.

4.2 Tribunais Digitais BRICS

A implementação de Tribunais Digitais especializados em litígios digitais transfronteiriços representa avanço significativo na harmonização jurídica do bloco. Essas cortes especializadas seriam compostas por juízes capacitados em tecnologia e direito digital, com competência para julgar disputas envolvendo transações digitais entre países do BRICS.

Os Tribunais Digitais operariam com procedimentos acelerados, garantindo decisões em até 30 dias, execução automática via blockchain e reconhecimento mútuo obrigatório entre os cinco países. Essa celeridade é essencial no ambiente digital porque a demora na resolução de conflitos pode causar danos irreparáveis às partes envolvidas.

4.3 Blockchain de Reputação BRICS

O sistema de Blockchain de Reputação constituiria registro descentralizado em que cada transação bem-sucedida aumentaria o score de confiabilidade dos participantes, enquanto cada ilícito comprovado geraria penalidades automáticas e permanentes.

Esse sistema incentivaria o cumprimento das obrigações contratuais e desencorajaria práticas fraudulentas.

A reputação digital funcionaria como garantia adicional nas transações, permitindo que agentes com mais score de confiabilidade obtivessem condições mais favoráveis em suas operações, criando incentivos econômicos para o comportamento ético e o cumprimento das obrigações contratuais.

5. MARCO JURÍDICO COMUM: OS CINCO PILARES FUNDAMENTAIS

5.1 Harmonização das Normas de Responsabilidade Civil

O primeiro pilar consiste na harmonização das normas de responsabilidade civil em transações digitais por meio da criação de um Código Civil Digital BRICS. Este código estabeleceria princípios comuns para a responsabilização civil em transações digitais, definindo critérios uniformes para a caracterização do dano, do nexo causal e de excludentes de responsabilidade.

A harmonização não implica uniformização completa dos sistemas jurídicos, mas sim estabelecimento de princípios comuns que permitam previsibilidade e segurança jurídica nas transações transfronteiriças, respeitando as peculiaridades de cada sistema jurídico nacional.

5.2 Mecanismos de Resolução de Disputas Digitais

O segundo pilar envolve a criação de mecanismos específicos de resolução de disputas para o ambiente digital, incluindo mediação e arbitragem online. Esses mecanismos seriam mais ágeis e especializados que os tribunais tradicionais, permitindo a resolução eficiente de conflitos relacionados a transações digitais.

A especialização é fundamental porque as disputas digitais envolvem questões técnicas complexas que exigem conhecimento específico sobre tecnologia, criptografia e sistemas de pagamento eletrônico.

5.3 Protocolos de Cooperação Jurídica

O terceiro pilar estabelece protocolos de cooperação jurídica que permitam execução eficaz de decisões entre os países do BRICS. Esses protocolos incluiriam procedimentos simplificados para reconhecimento e execução de sentenças, bem como mecanismos de cooperação para investigação e combate a fraudes transfronteiriças.

5.4 Sistema de Seguros Obrigatórios

O quarto pilar prevê implementação de sistema de seguros obrigatórios para transações digitais acima de determinado valor. Esse sistema garantiria ressarcimento às vítimas de fraudes, mesmo quando não fosse possível identificar ou responsabilizar diretamente os causadores do dano.

5.5 Fundo de Garantia BRICS

O quinto pilar consiste na criação de fundo de garantia BRICS para ressarcimento de vítimas de fraudes transfronteiriças. Este fundo seria financiado por contribuições dos países-membros e taxas sobre transações digitais, funcionando como última instância de proteção aos agentes econômicos.

6. IMPACTOS ECONÔMICOS E BENEFÍCIOS ESPERADOS

6.1 Redução dos Custos de Transação

A implementação do marco jurídico comum resultaria em significativa redução dos custos de transação entre os países do BRICS. Estudos da McKinsey indicam que países com alta segurança jurídica digital atraem 340% mais investimentos em fintech e 280% mais em comércio eletrônico.

A redução dos custos de compliance, estimada em até 15% segundo o FMI, representaria economia anual superior a 27 bilhões de dólares para o conjunto dos países do BRICS, recursos que poderiam ser direcionados para investimentos produtivos.

6.2 Aumento do Fluxo de Investimentos

A segurança jurídica proporcionada pelo marco comum estimularia significativo aumento no fluxo de investimentos entre os países do BRICS. A previsibilidade das regras e a eficiência dos mecanismos de resolução de disputas reduziriam o prêmio de risco exigido pelos investidores, barateando o custo do capital.

6.3 Fortalecimento da Competitividade Global

O bloco BRICS, com marco jurídico harmonizado para transações digitais, ganharia vantagem competitiva decisiva no cenário global. A integração digital facilitaria o comércio intrabloco e fortaleceria a posição dos países-membros nas negociações comerciais internacionais.

7. DESAFIOS E LIMITAÇÕES

7.1 Diversidade dos Sistemas Jurídicos

O principal desafio para implementação do marco jurídico comum reside na diversidade dos sistemas jurídicos dos países do BRICS. A coexistência de tradições jurídicas distintas – common law (Índia e África do Sul), civil law (Brasil), sistema socialista (China) e sistema híbrido (Rússia) – exige cuidadoso trabalho de harmonização que respeite as peculiaridades de cada sistema.

7.2 Soberania Nacional e Resistências Políticas

A harmonização jurídica pode enfrentar resistências relacionadas à preservação da soberania nacional e autonomia regulatória. É essencial que o processo seja conduzido de forma a respeitar a autonomia dos países-membros, estabelecendo princípios comuns sem impor uniformização excessiva.

7.3 Aspectos Tecnológicos e de Implementação

A implementação de soluções tecnológicas como blockchain e tribunais digitais exige investimentos significativos em infraestrutura e capacitação. É necessário planejamento cuidadoso para garantir interoperabilidade entre os sistemas dos diferentes países.

CONCLUSÃO

A análise realizada demonstra que as fraudes bancárias e os golpes digitais constituem obstáculos significativos ao desenvolvimento econômico dos países do BRICS, gerando custos superiores a 180 bilhões de dólares anuais e reduzindo o PIB conjunto do bloco em até 2,3% ao ano. A insegurança jurídica sistêmica decorrente da fragmentação normativa entre os sistemas jurídicos dos países-membros amplifica esses impactos negativos.

As medidas regulamentares emergenciais adotadas pelo Banco Central do Brasil em setembro de 2025 ilustram perfeitamente como a insegurança digital força reguladores a impor limitações que, embora necessárias para a segurança, criam fricções nas transações e aumentam os custos operacionais.

A solução para essa problemática passa pela implementação de marco jurídico comum baseado em cinco pilares fundamentais: harmonização das normas de responsabilidade civil, criação de mecanismos especializados de resolução de disputas, estabelecimento de protocolos de cooperação jurídica, implementação de sistema de seguros obrigatórios e criação de fundo de garantia para ressarcimento de vítimas.

As propostas inovadoras apresentadas – Passaporte Digital BRICS, Tribunais Digitais especializados e Blockchain de Reputação – representam soluções tecnologicamente avançadas que podem revolucionar a segurança jurídica nas transações digitais transfronteiriças.

Os benefícios econômicos esperados incluem redução significativa dos custos de transação, aumento do fluxo de investimentos e fortalecimento da competitividade global do bloco. Contudo, a implementação dessas soluções enfrenta desafios relacionados à diversidade dos sistemas jurídicos, questões de soberania nacional e aspectos tecnológicos.

O futuro dos BRICS como força econômica global depende da capacidade de os países-membros superarem esses desafios e criarem ambiente de segurança jurídica digital que estimule a inovação, proteja os agentes econômicos e fortaleça a cooperação internacional.

A transformação do ambiente digital em espaço de segurança jurídica, não de incerteza, constitui imperativo econômico que exige visão estratégica e determinação política dos líderes dos países do BRICS. O momento é propício para essa transformação, e os países que liderarem esse processo terão vantagem competitiva decisiva na economia digital global.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Medidas regulamentares para reforço da segurança do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília: BCB, 2025.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CYBERSECURITYVENTURES. **Global Cybercrime Report 2025**. Disponível em: <https://cybersecurityventures.com>. Acesso em: 10 set. 2025.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Global Financial Stability Report: Digital Finance and Financial Stability**. Washington: FMI, 2025.

MCKINSEY & COMPANY. **The rise of digital finance in emerging markets**. New York: McKinsey Global Institute, 2025.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de.
Código Civil interpretado conforme a Constituição da República. 4. ed. Rio de
Janeiro: Renovar, 2021.

Recebido em: 11/09/25
Aprovado em: 05/11/25

**ENTRE LA NORMA JURÍDICA Y LA ARGUMENTACIÓN:
DIMENSIÓN TEÓRICA EN FALLOS JUDICIALES***BETWEEN LEGAL NORMS AND ARGUMENTATION: THE THEORETICAL DIMENSION IN
JUDICIAL DECISIONS*Camilo Javier Cantero Cabrera¹María Deyanira Villalba²**RESUMEN**

Este artículo analiza, desde un enfoque cualitativo, la evolución de la jurisprudencia paraguaya desde una perspectiva teórica y práctica, enfocándose en el tránsito del positivismo normativista hacia modelos interpretativos más argumentativos y orientados a principios jurídicos. El objetivo principal es analizar la evolución de la praxis judicial hacia una justicia argumentativa basada en principios, ponderación axiológica y racionalidad práctica. Este objetivo se materializa mediante fallos paradigmáticos seleccionados de la Corte Suprema de Justicia, en los cuales se examina cómo los jueces han comenzado a incorporar en sus decisiones fundamentos axiológicos y constitucionales, superando la mera aplicación mecánica de la ley mediante la integración de fundamentos teóricos contemporáneos como el neoconstitucionalismo, el garantismo, la teoría de los principios de Robert Alexy y el realismo jurídico. El estudio de casos paradigmáticos evidencia la construcción de una cultura jurídica más garantista y orientada a la justicia sustantiva, donde las decisiones judiciales se fundamentan en el razonamiento judicial, la motivación coherente y la protección de los derechos fundamentales. Se concluye que la jurisprudencia paraguaya se encuentra en un proceso de transformación y consolidación hacia una interpretación judicial más racional, argumentativa y comprometida con los derechos fundamentales.

¹ Abogado y Notario Público. Miembro del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial 1era. Sala de la Tercera Circunscripción Judicial de Itapúa. República del Paraguay. Docente Universitario. Doctorando por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Orcid ID: 0000-0001-8832-0161. Email: camilocantero@gmail.com

Correo electrónico: camilocantero@gmail.com

² Abogada y Notaria Pública. Miembro del Tribunal de Sentencias Penales. Secretaría 7 de la Tercera Circunscripción Judicial de Itapúa. República del Paraguay. Docente Universitario. Maestranda por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Sede Asunción (UCI). Orcid ID: 0009-0000-4191-6283 Email: dyaniravillalba@gmail.com

PALABRAS CLAVE: Jurisprudencia Paraguaya. Teoría del Derecho. Neoconstitucionalismo. Argumentación Jurídica. Principios Constitucionales.

ABSTRACT

This article analyzes, from a qualitative approach, the evolution of Paraguayan jurisprudence from a theoretical and practical perspective, focusing on the transition from normative positivism to more argumentative interpretive models oriented toward legal principles. The main objective is to analyze the evolution of judicial practice toward argumentative justice based on principles, axiological weighing, and practical rationality. This objective is achieved through selected paradigmatic rulings of the Supreme Court of Justice, which examine how judges have begun to incorporate axiological and constitutional grounds into their decisions, moving beyond the mere mechanical application of the law by integrating contemporary theoretical foundations such as neoconstitutionalism, garantismo, Robert Alexy's theory of principles, and legal realism. The study of paradigmatic cases shows the construction of a more rights-based legal culture oriented toward substantive justice, where judicial decisions are based on judicial reasoning, coherent motivation, and the protection of fundamental rights. It concludes that Paraguayan jurisprudence is undergoing a process of transformation and consolidation toward a more rational, argumentative judicial interpretation committed to fundamental rights.

KEYWORDS: Paraguayan Jurisprudence. Legal Theory. Neoconstitutionalism. Legal Argumentation. Constitutional Principles.

INTRODUCCIÓN

El Derecho no es, ni ha sido nunca, un mero catálogo de normas. Por más que los códigos lo encuadren, y las leyes lo ordenen, su esencia escapa a la rigidez de la letra muerta. En el trasfondo del Derecho late una voluntad de justicia, una vocación de racionalidad práctica que trasciende la positivación y se orienta hacia la dignidad humana como principio y fin (Alexy, 1993), teoría que permite repensar el papel de los jueces no como voceros de la ley, sino como artífices prudentes de su realización.

En la República del Paraguay, cuyas raíces jurídicas beben del romanismo clásico y del influjo continental europeo, la jurisprudencia ha comenzado, lentamente, pero con firmeza, a caminar hacia un modelo más sustancial, menos legalista, donde la argumentación adquiere protagonismo y los principios dejan de ser una evocación retórica para convertirse en fundamento normativo.

La pregunta central que guía estas páginas es sencilla en su forma, pero profunda en sus consecuencias ¿Cómo evoluciona la praxis judicial hacia una justicia argumentativa

basada en principios, ponderación axiológica y racionalidad práctica?; y a partir de allí también se formulan las siguientes preguntas ¿Cómo se manifiesta la teoría del Derecho en la práctica judicial paraguaya? ¿De qué manera las sentencias paraguayas incorporan razonamientos jurídicos, principios y ponderación axiológica?

Justificando la propuesta, se sostiene que no se trata de contraponer teoría y práctica, sino mostrar su necesaria fusión: sin teoría, el juez se vuelve mecánico; sin práctica, el teórico flota en el aire. Ambas dimensiones se requieren, corrigen y potencian. Desde esta perspectiva, la justicia se configura no como una emoción, ni como un dogma, sino como el resultado del diálogo entre norma, hecho y valor. Un diálogo que se encarna, aquí y ahora, en la jurisprudencia paraguaya y que merece ser examinado con respeto, pero también con exigencia y rigurosidad académica.

Este trabajo explora, con un enfoque cualitativo y desde una perspectiva dogmática, el modo en que los tribunales paraguayos —específicamente la Corte Suprema de Justicia— se relacionan con los fundamentos teóricos del Derecho, considerando el objetivo propuesto de analizar la evolución de la praxis judicial hacia una justicia argumentativa basada en principios, ponderación axiológica y racionalidad práctica. El objetivo propuesto se complementa con los siguientes objetivos específicos de analizar cómo se manifiesta la teoría del Derecho en la práctica judicial paraguaya; y establecer la manera en la que las sentencias paraguayas incorporan el razonamiento jurídico, los principios y la ponderación axiológica.

Dicho enfoque parte de una visión no positivista, reconociendo la fuerza normativa de los principios y la función argumentativa del discurso jurídico. En este contexto, la jurisprudencia no es vista como aplicación automática de normas, sino como producción racional de decisiones bajo condiciones de corrección, orientadas por razones que puedan ser compartidas, criticadas y defendidas en un foro jurídico plural.

I. BREVE RECORRIDO POR LA TEORÍA DEL DERECHO

El Derecho, antes que sistema cerrado, es una empresa racional de justificación. La teoría jurídica, en su diversidad y evolución, no es un lujo académico sino el cimiento mismo sobre el que se edifica toda práctica judicial con aspiración de legitimidad.

Desde sus orígenes clásicos hasta las propuestas contemporáneas, la Teoría del Derecho ha transitado entre dos polos: la norma como voluntad del legislador y la justicia como exigencia de la razón. Este movimiento pendular ha generado diversas escuelas que aún hoy moldean, consciente o inconscientemente, las decisiones judiciales.

1.1 El Positivismo Normativista: Kelsen y Sus Herederos

El positivismo jurídico, especialmente en su versión normativista, sostuvo la idea de un Derecho puro, separado de la moral y centrado en la validez formal de las normas. Su exponente más emblemático, Kelsen, propuso una pirámide normativa donde el orden jurídico se legitima internamente, sin necesidad de referencias externas. En Paraguay, esta concepción aún pervive en sectores doctrinarios y judiciales que entienden el rol del juez como un ejecutor subordinado a la ley, sin espacio para valoraciones sustanciales.

Sin embargo, una lectura atenta de nuestras sentencias revela que la lógica puramente kelseniana es cada vez más difícil de sostener. En causas complejas, donde los principios constitucionales entran en juego, el formalismo se muestra insuficiente. Allí emerge la necesidad de superar el modelo rígido, abriendo paso a nuevas perspectivas.

1.2 El Iusnaturalismo Renovado: Razón, Dignidad y Justicia

Lejos de haberse extinguido, el iusnaturalismo ha sabido adaptarse a los tiempos. Ya no se trata del Derecho natural escolástico, sino de un iusnaturalismo racional, centrado en la dignidad humana, proporcionalidad y derechos fundamentales. Esta línea reconoce que el Derecho positivo debe estar abierto a la corrección moral, especialmente cuando colisiona con los valores superiores del orden constitucional.

En la jurisprudencia paraguaya, algunos fallos —particularmente en materia de niñez, bioética, derechos de las comunidades indígenas o de protección de la persona humana— han comenzado a expresar razonamientos en esta dirección, sumándose a dicha perspectiva el aporte del neoconstitucionalismo, basado en principios, ponderación y argumentación

Desde la segunda mitad del siglo XX, emerge con fuerza el neoconstitucionalismo, corriente que encuentra en Alexy (2009) una de sus voces más autorizadas. En su propuesta, el Derecho no se reduce a reglas, sino que incluye principios con fuerza normativa, cuya aplicación exige ponderación, es decir, una evaluación racional de cuál principio debe prevalecer en el caso concreto.

Esta teoría, basada en la idea de una racionalidad práctica argumentativa, exige del juez más que conocimiento técnico: prudencia, justificación y coherencia. Los principios dejan de ser normas decorativas para convertirse en criterios decisivos. No se trata de arbitrariedad disfrazada, sino de una nueva forma de juridicidad.

En el Paraguay, aunque aún de manera discontinua, comienzan a advertirse decisiones que se aproximan a este modelo. Especialmente en sentencias de la Corte Suprema donde se ponderan derechos fundamentales frente a intereses públicos o económicos, se percibe una incipiente recepción del método alexyano, aunque sin su formulación explícita.

1.3 El Realismo Jurídico: Hechos y Contextos

Otra perspectiva insoslayable es la del realismo jurídico, que recuerda al operador que el Derecho no flota en el vacío. Sus reglas y principios deben medirse también en función de su eficacia, impacto social y conexión con la realidad. Esta visión, que en Estados Unidos tomó la forma de realismo norteamericano y en Europa se nutrió de la sociología jurídica, cuestiona la visión idealista del Derecho como lógica pura (Leiter, 2015).

Los tribunales paraguayos, a menudo enfrentados a contextos de desigualdad, pobreza estructural o ineficiencia estatal, han debido —muchas veces sin teoría explícita— tomar decisiones inspiradas en esta corriente. La protección de sujetos vulnerables, flexibilización de reglas procesales e interpretación extensiva de derechos muestran que el realismo jurídico vive en nuestras sentencias, aunque no siempre se lo diga con nombre y apellido.

En conclusión, este recorrido no pretende agotar las teorías existentes, sino trazar un mapa conceptual que nos permita, en los apartados siguientes, ubicar a la jurisprudencia paraguaya dentro de ese territorio de ideas, pues se sostiene la hipótesis que, sin declararlo abiertamente, muchas sentencias paraguayas ya han comenzado a transitar el camino del no positivismo argumentativo, un modelo donde el juez no se limita a aplicar la ley, sino que razona, pondera, justifica y humaniza.

2. PRINCIPIOS Y VALORES EN LA JURISPRUDENCIA PARAGUAYA

El Derecho paraguayo —heredero del romanismo clásico y del constitucionalismo moderno— comienza a gestar una identidad jurisprudencial que se distancia, progresivamente, del positivismo legalista. En este despertar interpretativo, se advierte una creciente incorporación de principios jurídicos como elementos normativos dotados de fuerza vinculante, capaces de dialogar con las reglas, matizarlas o, incluso, prevalecer sobre ellas.

Este proceso no es meramente doctrinario; se encarna en sentencias concretas, donde los jueces dejan de ser meros aplicadores de normas para erigirse en intérpretes prudentes, en la línea planteada por Alexy (2009): decisiones jurídicas justificadas mediante razones prácticas, dentro de un marco de condiciones de corrección y racionalidad argumentativa.

3. MÉTODO Y MATERIALES

La investigación utiliza un enfoque cualitativo, considerando que los datos obtenidos a partir del análisis jurisprudencial son objeto evaluación, ponderación e interpretación,

visión consistente con la tesis sostenida en la misma, utilizando para el efecto un diseño de tipo no experimental, y un alcance explicativo, desde una perspectiva dogmática, el modo en que las resoluciones judiciales relacionan los fundamentos teóricos del Derecho y analizar la evolución de la praxis judicial hacia una justicia argumentativa basada en principios, ponderación axiológica y racionalidad práctica. que se pretende describir y conceptualizar nociones jurídicas y fenómenos propios del ámbito judicial. (Hernández, et al, 2010, p. 544).

Ella además es del tipo hermenéutico pues, la interpretación de los datos trasciende la simple descripción de los mismos, y realiza al efecto una abstracción epistémica y filosófica la investigación de la verdad “a través de un procedimiento dialéctico en la que el investigador analiza, explica e interpreta el fenómeno en función al sujeto de estudio” (Farfán Pimentel et. al., 2023, p. 4069), determinante para el alcance de la investigación -de carácter exploratorio- pues si bien existe una prolífica literatura jurídica, tanto del sentido positivista de la ley así como de justicia argumentativa, es común que ambos fenómenos aparezcan contrapuestos sin embargo ello se debe más bien a una visión de aplicación considerando que “este tipo de investigaciones se realiza especialmente cuando el tema elegido ha sido poco explorado y reconocido y cuando aún, sobre él, es difícil formular hipótesis precisas o de cierta generalidad” (Zafra, 2006, p. 13).

En cuanto al muestra ellos son acuerdos y sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia en casos paradigmáticos durante el año 2025, en base un muestreo intencional no probabilístico, propio de los estudios cualitativos, adoptándose como criterios de selección resoluciones en las cuales los magistrados resuelven los casos en base a los fundamentos teóricos del Derecho, mediante el análisis documental de dichas resoluciones desde una perspectiva analítica, respetando aquellos datos de carácter reservado y que pudieran afectar a los sujetos del conflicto de manera negativa.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación se exponen los principales hallazgos.

4.1 Fallos de Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional. El Principio de Legalidad y Sus Límites: Formalismo vs. Justicia Sustantiva

En el fallo “A.R.F. s/ Abuso sexual en personas bajo tutela” mediante el acuerdo y sentencia N° 352 de fecha 28 de mayo de 2025, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional rechazó una excepción de inconstitucionalidad planteada contra lo resuelto por los órganos jurisdiccionales penales, señalando que, la figura utilizada solo es procedente contra normas de carácter general y no contra actos procesales

concretos, desde la lógica de defensa del debido proceso, tutela judicial efectiva y del sistema normativo como garantía estructural de los derechos fundamentales, no limitándose a la aplicación literal de la ley, sino que valora el contexto calificando la excepción como abuso de figura jurídica como herramienta dilatoria.

En este contexto, la Corte declara: “El injustificado rigorismo que (...) vienen asumiendo los jueces de grado, no condice con el ideal de justicia que ambicionamos, lo que significa que no precisamente el proceso debe ser una misa jurídica tendiente a satisfacer formas. (Voto del ministro Santander en los autos *A.R.F. s/ Abuso sexual en personas bajo tutela*), reflejando así un giro hermenéutico significativo, donde el principio de legalidad no es reducido a una interpretación literal de la ley, sino comprendido en armonía con otros valores constitucionales, tales como la eficiencia, celeridad y buena fe procesales.

4.2 Principio de Igualdad, Dignidad y Propiedad: El Caso de los Aportes Jubilatorios

En los autos “Acción de Inconstitucionalidad Promovida por Ramona Larroza Caballero contra el artículo 41 de la Ley 2856/06” la Corte Suprema mediante el Acuerdo y Sentencia 382 de fecha 30 de mayo de 2025, al analizar la casuística declara inaplicable el requisito de diez años de antigüedad para la devolución de aportes jubilatorios establecida por la mencionada ley, realizando una aplicación axiológica y teleológica del derecho, a través de la ponderación de principios constitucionales como la igualdad, derecho a la propiedad y la seguridad social (art. 95 CN), frente a una norma cuya literalidad provocaba una desigualdad injustificada.

En el fallo se lee que la norma atacada de inconstitucional “...peca de inconstitucional, al privar a los funcionarios bancarios que no han cumplido los 10 años de antigüedad de disponer de sus aportes, incurriendo en una total desigualdad con respecto a los demás funcionarios del Estado. (Voto del Dr. Víctor Ríos en los “Acción de Inconstitucionalidad Promovida por Ramona Larroza Caballero contra el artículo 41 de la Ley 2856/06”).

La Corte reconoce así la fuerza normativa de los principios constitucionales y su función como límites materiales a la legislación, recogiendo el principio como mandato de optimización, aplicable bajo condiciones de posibilidad y sujeto a ponderación racional, pues se distingue entre la legalidad formal de la norma y su invalidez constitucional cuando lesiona derechos sustantivos, priorizando una justicia sustancial.

4.3 El Control de Constitucionalidad como Deber Judicial: La Consulta en el Juicio de Amparo

En el caso “Consulta constitucional en el juicio de amparo promovido por Wilfrido Adrián Cáceres Flores c/ Contraloría General de la República”, la Corte Suprema de

Justicia, Sala Constitucional por Acuerdo y Sentencia N° 360 de fecha 28 de mayo de 2025 reafirma el carácter interpretativo y activo del juez ordinario como sujeto del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Este fallo constituye un manifiesto institucional que desborda el caso concreto. La Corte declara la constitucionalidad del artículo I de la Ley 600/95, pero a la vez ofrece una interpretación teleológica que consagra el principio según el cual todos los jueces de la República están habilitados —y obligados— a aplicar directamente la Constitución Nacional, sin necesidad de recurrir a la Corte cuando la inconstitucionalidad sea manifiesta, conforme surge del voto del Ministro Ríos Ojeda quien sostiene enfáticamente: “Todos los jueces son jueces constitucionales... Ningún juez podría darse el lujo de hacer funcionar una norma subconstitucional prescindiendo del enfoque constitucionalista de esa misma norma.

Esta posición, claramente influenciada por una visión constructiva del derecho, coincide con lo sostenido por Sagüés (2011) sobre el rol hermenéutico de todos los operadores judiciales sosteniendo que “todos los jueces son jueces constitucionales” (p. 145); por ello el razonamiento adoptado por la Corte no se limita a verificar la validez formal de la norma, sino que exige una interpretación sistemática y jerárquica del orden jurídico, bajo el amparo del artículo 137 de la Constitución.

A la luz de la teoría alexyana, este fallo ratifica que el Derecho no es un sistema cerrado de reglas, sino una estructura abierta de normas y principios, cuya jerarquía impone al juez la necesidad de interpretar conforme a los derechos fundamentales, incluso a costa de desplazar la norma legal.

Este tipo de decisiones posiciona a la jurisprudencia paraguaya dentro de una cultura jurídica pospositivista, que reconoce la superioridad material de la Constitución y operatividad directa de sus valores, sin requerir intermediaciones innecesarias que puedan vulnerar la eficacia de garantías como el amparo.

4.4 Fallos de la Corte Suprema de Justicia. Sala Civil

La judicatura civil paraguaya, otrora ceñida al corsé rígido de la subsunción normativa, ha comenzado a dar señales de transformación. En ciertas decisiones paradigmáticas, la Corte ha asumido un rol activo, reflexivo y garantista, dejando atrás el legalismo lineal para abrazar la argumentación jurídica sustantiva. El juez, en este nuevo contexto, ya no es solo boca de la ley, sino la inteligencia que pondera, corrige y construye sentido.

4.5 Razonamiento Lógico y Congruencia Procesal: El Valor del Discurso Coherente

En el fallo “Buchenstein S.A. c/ Italgarda S.R.L. S/ Responsabilidad por Daños” mediante el Acuerdo y Sentencia N° 11, Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Sala Civil, analiza un reclamo por responsabilidad contractual con especial atención al deber

de fundamentación racional, conforme lo exige el artículo 15, literal "b", del Código Procesal Civil. El voto del Ministro Jiménez Rolón es una cátedra de lógica jurídica al exponer que las decisiones judiciales deben ceñirse a los principios de identidad, no contradicción, tercero excluido y razón suficiente.

En el fallo se afirma que la fundamentación judicial exige razonamiento válido, no solo desde el punto de vista formal, sino también sustantivo y censura la actitud del Tribunal de Apelación que, pese a detectar un vicio de incongruencia *extra petita*, decide confirmarlo parcialmente por "economía procesal". La Corte, en cambio, reivindica la integridad del razonamiento y recuerda que "la contradicción entre considerandos y parte dispositiva es un vicio sustancial".

Este fallo expresa la necesidad de que el razonamiento judicial no sea solo una narración de hechos, sino una construcción discursiva donde forma y contenido se funden en coherencia. Desde la perspectiva de Alexy (2008), el derecho a una decisión justificada se inscribe en el principio de discursividad, donde las razones ofrecidas deben ser susceptibles de crítica y defensa racional.

4.6 Fundamentos Jurídicos y Cargas Argumentativas: El Juicio sobre el Crédito en Moneda Extranjera

En la causa "Gabriel Eduardo Acuña c/ UABL Paraguay S.A sobre Reconocimiento de Crédito, mediante Acuerdo y Sentencia N° 13 de fecha 12 de mayo de 2025, la Sala Civil de la Corte Suprema de Paraguay encara una controversia sobre reconocimiento de crédito en guaraníes y en dólares americanos. Lo esencial del fallo radica en su exigencia de fundamentación diferenciada y específica, en cumplimiento de los artículos 15, 159 y 256 de la Constitución y el Código Procesal Civil.

El fallo evidencia la evolución jurisprudencial en Paraguay y su tránsito hacia una justicia argumentativa en el cual se pueda realizar el control de calidad de la decisión y la motivación judicial, ello en consideración a que, en instancias inferiores se resolvió imponer costas "por su orden", sin diferenciar instancias ni pretensiones (guaraníes y dólares) y sin ofrecer justificación jurídica alguna. La Sala Civil, en un acto de control interno de calidad decisoria, declaró la nulidad parcial del fallo, fundándose en que el deber de motivar no es una opción sino una obligación constitucional.

El fallo afirma que el contenido económico de la decisión exige rigurosidad técnica y que la ausencia de cita normativa o razones jurídicas transforma el decisorio en un acto arbitrario. Esta línea argumentativa, claramente alineada con el pensamiento alexyano, refuerza el ideal de una justicia racional, donde la autoridad se construye desde la justificación, no desde la jerarquía.

4.7 Fallos de la Corte Suprema de Justicia en Plenaria.

Este apartado se analizan dos sentencias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay desde la perspectiva de la teoría jurídica y la práctica judicial y cómo estos fallos evidencian la intersección entre teoría jurídica y praxis judicial, mediante un razonamiento argumentativo centrado en la razonabilidad y los principios constitucionales demostrando que la función jurisdiccional trasciende la mera aplicación mecánica de normas para constituirse en un espacio de construcción racional del derecho.

4.8 Acción de Inconstitucionalidad sobre el Art. 53 de la Ley Orgánica Municipal y el dilema sobre el origen, validez y eficacia de las normas en contextos concretos.

En el expediente N. ° 765/2013, la Corte Suprema de Justicia abordó una controversia centrada en la tensión entre dos regímenes normativos sobre acefalía municipal: el previsto en la Ley N. ° 3966/2010 "Orgánica Municipal" y el anterior establecido en el Código Electoral (Ley N. ° 834/96). Este conflicto planteó no solo una disputa normativa, sino un dilema ontológico-jurídico sobre el origen, validez y eficacia de las normas en contextos concretos.

En el caso en estudio, la Corte, por mayoría, desestimó la acción aplicando la doctrina del *mootness*, considerando que el transcurso del tiempo había tornado abstracto el conflicto. Esta decisión evidencia un principio filosófico fundamental: el derecho debe operar en el tiempo y no solo en el plano de la lógica normativa abstracta; la existencia positiva de la ley requiere para su aplicación un ámbito espacial y temporal, para tornarla obligatoria y aplicable: la validez formal depende de la positividad de la ley y su vigencia (García, 2011, p. 269)

La ineficacia del control constitucional en este caso expresa una concepción del derecho como práctica institucional situada y no como simple formalidad dogmática. Esta perspectiva se alinea con la teoría de Dworkin (1986) sobre el derecho como integridad, donde la coherencia temporal y la aplicación oportuna constituyen elementos esenciales de la validez jurídica.

Sin embargo, la riqueza filosófica del fallo no se agota en el análisis de la validez de la ley y su aplicabilidad, sino en la contraposición de votos, en la disidencia realizada por el Ministro Jiménez Rolón respecto a la ética y la tutela judicial, pues introduce una dimensión ética al señalar la "denegación de justicia" derivada de la dilación procesal excesiva. Esta perspectiva reconoce que la tutela judicial efectiva no constituye únicamente un principio procedimental, sino una exigencia moral de la jurisdicción. La demora procesal se convierte así en injusticia material, demostrando que el derecho, si no se aplica oportunamente, se disuelve como categoría normativa viva.

4.9 Control de Constitucionalidad de los Arts. 25 inc 3°, 136 y 137 del CPP: Marco Normativo y Conflicto de Principios, Test de Razonabilidad”, y Teoría de la Validez Condicionada

En la Sentencia N.º 847/2003, la Corte abordó la acción de inconstitucionalidad promovida por el Fiscal General del Estado contra disposiciones del Código Procesal Penal que establecían un límite temporal de tres años de duración máxima del proceso penal. El conflicto planteado cuestionaba si una garantía procesal podía convertirse, por su concreción legislativa, en obstáculo para otras garantías constitucionales.

Se consideró que el plazo de duración del procedimiento fijado normativamente rompía el equilibrio con otros derechos y garantías establecidos en la legislación procesal, sin desconocer que, la garantía del plazo razonable se encuentra contenida positivamente, habilitando la aplicación de leyes, incluso retroactivamente, en tanto de su interpretación ella sea más favorable a sus derechos, ya que el proceso no puede prolongarse *sine die*; sin embargo, afectaba la vigencia de otros principios y, ella no puede basarse exclusivamente en ese interés, sino que la decisión final debe ser armónica ya que existen partes en el proceso, a las cuales se debe garantizar el debido proceso penal, ya que el objeto del pronunciamiento no implica dejar de lado derechos o garantías, ni en la búsqueda de argumentos para dar supremacía a unos sobre otros sino en la conciliación de los mismos bajo los principios de la seguridad jurídica e igualdad e incluso la garantía no regulada a la tutela judicial efectiva, establecida en tratados de derechos internacionales y las leyes que integran el sistema penal.

Al análisis de la metodología del razonamiento judicial, la Corte adoptó un enfoque basado en el “test de razonabilidad”, valorando la proporcionalidad de las normas impugnadas mediante una interpretación sistemática de la Constitución. La Corte consideró que la duración máxima del proceso penal constituye una concreción legislativa razonable del principio de debido proceso (art. 17 CN), reconociendo que el artículo 17, numeral 10 de la Constitución ya contempla la limitación temporal como garantía procesal fundamental. y, por ende, los derechos procesales que establecen estas normas deben ser tutelados por los jueces y otros operadores de justicia al aplicarlos, sirviéndose para ello del proceso, siendo realmente eficientes cuando se vinculan con la tramitación de un debido proceso penal el cual también se erige como un derecho fundamental.

El fallo reafirma que el principio de razonabilidad no constituye un mero estándar técnico, sino el nexo teórico entre la norma positiva y el ideal de justicia. En este sentido, la Corte construye una hermenéutica judicial prudente que, sin abdicar de su función de tutela constitucional, respeta la soberanía del legislador y la división de poderes.

Sin embargo, precisamente en esta tesitura, la aplica la teoría de la validez condicionada de la norma, según la cual las leyes procesales son constitucionales si no

colisionan de manera manifiesta con los principios fundamentales. Esta doctrina preserva el principio de coherencia normativa, evitando que el control de constitucionalidad se transforme en instrumento de sustitución legislativa por parte del Poder Judicial, pues se considera que, las normas procesales son realmente eficientes cuando se vinculan con la tramitación de un debido proceso penal considerando este último también un derecho fundamental que ampare las garantías mínimas del derecho reclamado.

5. CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente, se puede concluir que, respecto a los fallos de las diferentes salas de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay y ella misma en pleno, dejan constancia de una evolución doctrinaria que empieza a consolidarse: la idea de que la justicia constitucional no es un privilegio hermético de la Corte, sino una responsabilidad distribuida entre todos los jueces. A través de decisiones que valoran principios como la igualdad, razonabilidad, seguridad social, la propiedad y el debido proceso, el Derecho paraguayo se abre paso hacia un modelo integrado, argumentativo y sustancial de interpretación de la Constitución.

Este tránsito confirma que la jurisprudencia no es un ejercicio automático de subsunción, sino un acto racional de justicia, donde la teoría del Derecho —en especial la no positivista— deja de ser una especulación abstracta para convertirse en la gramática profunda del derecho vivo.

Los fallos precedentes reflejan un desplazamiento cultural dentro del Poder Judicial de la República del Paraguay: el paso del juez-registrador al juez-argumentador. No es casual que la Sala Civil, tradicionalmente vista como la más formalista, sea la que comienza a esculpir con mano firme el deber de coherencia, la importancia de la lógica y el peso de la motivación racional.

En este marco, la teoría del Derecho deja de ser una ornamentación académica para convertirse en criterio de validez, incluso procesal. El juez que no motiva, no argumenta y no explica, vulnera no solo la ley sino la Constitución. La Corte está marcando un derrotero: decidir no es ordenar, sino razonar.

La jurisprudencia civil paraguaya, tradicionalmente apegada a la letra legal, está hoy atravesando una metamorfosis silenciosa: en ella, los principios cobran forma, la argumentación se sofisticada y la motivación judicial ya no se reduce a una enunciación de hechos, sino que se convierte en una auténtica justificación de sentido y demuestran que la Sala Civil está abandonando el formalismo árido para asumir una función jurisdiccional más rica, comprometida con la lógica del razonamiento jurídico y receptiva de los principios que emanan del bloque de constitucionalidad. El juez civil paraguayo está llamado a ser, cada vez más, razonador de conflictos, garante de coherencia y constructor prudente de soluciones justas.

De esta manera, al analizar la evolución de la praxis judicial hacia una justicia argumentativa basada en principios, ponderación axiológica y racionalidad práctica, se encuentra el siguiente escenario de creación y consolidación de un modelo jurisprudencial emergente por el cual, la máxima instancia judicial no opera como mero aplicador técnico del derecho positivo, sino como institución que articula teoría y práctica, norma y principio, legalidad y justicia. Cada decisión examinada demuestra que el juez paraguayo, ante cuestiones de alta densidad jurídica, actúa no solo como intérprete del derecho vigente, sino como constructor racional del mismo.

Se evidencia también un distanciamiento del formalismo jurídico el cual y se aproxima a una teoría del derecho centrada en la argumentación jurídica, la razonabilidad de las decisiones y la función garantista del juez constitucional. Estos fallos no niegan la importancia de la norma, pero tampoco absolutizan su forma, mostrando que el derecho vive en el diálogo entre textos y contextos, entre estructuras dogmáticas y decisiones prudenciales.

La Corte asume una ética de la jurisdicción que reconoce el carácter institucional, racional y público del discurso jurídico. El tribunal se muestra capaz de justificar sus decisiones en un foro de razones, manteniendo fidelidad crítica tanto al texto constitucional como a los ideales de justicia.

Como conclusión podemos afirmar que los fallos analizados evidencian que la función jurisdiccional de la Corte Suprema trasciende la resolución de litigios para contribuir a la construcción teórica del derecho paraguayo como sistema normativo racional, dinámico y abierto al diálogo entre principios y reglas. La jurisprudencia constitucional paraguaya revela un modelo de razonamiento judicial que integra elementos normativos, principalistas y prudenciales, distanciándose tanto del positivismo rígido como del decisionismo judicial.

Esta aproximación confirma la tesis de que el derecho, en su dimensión judicial, no se agota en la aplicación mecánica de normas, sino que requiere de un ejercicio interpretativo complejo que articule legalidad, razonabilidad y justicia material en cada caso concreto.

6. APORTES DOCTRINARIOS Y DESAFÍOS ACTUALES

El análisis de la producción jurisprudencial examinada para este trabajo reveló cierta carencia de cultura argumentativa que se manifiesta en múltiples dimensiones: epistémica, metodológica e institucional, considerando la formación jurídica de los operadores del sistema y la ausencia de carrera judicial, ya que la improvisación de jueces principalmente en primera instancia y tribunales de apelación poco puede contribuir al ejercicio de la argumentación desde dicha perspectiva.

El enriquecimiento argumentativo se logra con la praxis diaria y no en las aulas académicas donde se teoriza sin el soporte práctico necesario, del mismo modo que se requiere la experiencia que equilibra la visión y conducta de quienes dirimen los conflictos.

Ante ello, surgen las propuestas para la sistematización jurisprudencial resulta imperativo desarrollar estrategias que permitan fortalecer la dimensión teórica de la jurisprudencia paraguaya, en torno a la creación de un Sistema de Sistematización Jurisprudencial Orientado a Fundamentos Teóricos, que trascienda la mera clasificación temática constituye una necesidad apremiante, en base a objetivos que permitan identificar los marcos teóricos implícitos en las decisiones judiciales, explicitando las concepciones de derecho, justicia e interpretación que subyacen a cada línea argumentativa; el fundamento filosófico y distinción de las líneas de pensamiento dentro de la teoría del derecho permitiendo el desarrollo de indicadores de coherencia argumentativa que evalúen la consistencia interna de las decisiones y su articulación con el sistema jurídico general.

No se debe perder de vista que, en la actualidad, el derecho paraguayo se encuentra en una encrucijada entre la tradición romanista y las exigencias contemporáneas: por un lado, la herencia romanista que caracteriza nuestro sistema jurídico proporciona una base sólida de principios e instituciones que han demostrado su vigencia a través de los siglos; por otro, las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas contemporáneas plantean desafíos interpretativos que no pueden resolverse mediante la mera aplicación mecánica de categorías tradicionales.

Esta tensión se manifiesta de manera particularmente aguda en la producción jurisprudencial, donde coexisten aproximaciones que van desde el formalismo más estricto hasta intentos incipientes de incorporar herramientas conceptuales más sofisticadas. La ausencia de una reflexión sistemática sobre los fundamentos teóricos de la decisión judicial ha generado una jurisprudencia fragmentaria, carente de coherencia conceptual que demanda un sistema jurídico maduro.

La superación de esta situación no requiere el abandono de la tradición jurídica paraguaya, sino su revitalización a través del diálogo con las corrientes más avanzadas del pensamiento jurídico contemporáneo.

El imperativo de transformar la jurisprudencia paraguaya trasciende las consideraciones meramente técnicas para convertirse en una cuestión de identidad jurídica nacional. Una jurisprudencia que se limite a repetir fórmulas normativas sin examinar sus fundamentos conceptuales no solo empobrece el debate jurídico, sino que traiciona la función esencial del derecho como ordenador racional de la convivencia social.

La jurisprudencia debe concebirse como el lugar privilegiado donde el derecho se actualiza y renueva. Cada decisión judicial constituye una oportunidad para repensar las categorías jurídicas heredadas y adaptarlas a las exigencias del presente. Esto no significa relativizar el derecho o someterlo a consideraciones puramente pragmáticas, sino reconocer su carácter dinámico y su capacidad de evolución dentro de marcos conceptuales coherentes.

Una jurisprudencia verdaderamente creativa debe ser capaz de:

Articular principios generales con casos particulares sin perder de vista la coherencia sistemática del ordenamiento jurídico.

Dialogar con la doctrina nacional e internacional, incorporando los desarrollos teóricos más relevantes sin caer en un mimetismo acrítico.

Explicitar sus fundamentos filosóficos, contribuyendo al desarrollo de una cultura jurídica argumentativa sólida.

Proyectar su influencia más allá del caso concreto, cumpliendo una función pedagógica que enriquezca el pensamiento jurídico nacional.

Como reflexión final se está ante un compromiso con la excelencia jurisprudencial, cuyo desarrollo no es responsabilidad exclusiva de los magistrados, sino una tarea colectiva que involucra a toda la comunidad jurídica paraguaya. Las facultades de derecho, los colegios profesionales, las asociaciones de magistrados y los centros de investigación jurídica deben asumir el compromiso de promover una cultura jurídica que privilegie la reflexión teórica y el rigor argumentativo.

Este compromiso implica reconocer que el derecho paraguayo no puede permanecer ajeno a los desarrollos más significativos del pensamiento jurídico contemporáneo. La globalización del derecho y la creciente interconexión de los sistemas jurídicos nacionales exigen una magistratura capaz de dialogar con estándares internacionales sin perder su especificidad cultural.

La construcción de una jurisprudencia de excelencia constituye, en última instancia, una contribución decisiva al fortalecimiento del Estado de Derecho y la consolidación democrática en Paraguay. Una jurisprudencia teóricamente sólida, argumentativamente rigurosa y sistemáticamente coherente no solo eleva la calidad técnica de las decisiones judiciales, sino que refuerza la legitimidad del poder judicial y su capacidad de cumplir su función constitucional de guardián de la legalidad y la justicia.

El camino hacia esta meta no es fácil ni rápido, pero es indispensable. Como afirmara Ihering, "la lucha por el derecho es la lucha por la civilización", y en esa lucha, la teoría jurídica constituye el arma más poderosa de que dispone la razón humana para domesticar la fuerza y someter el poder a la justicia.

REFERENCIAS

Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alexy, R. (2009). Derechos Fundamentales, Ponderación y Racionalidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 3-14.

Corte Suprema de Justicia en los autos "A.R.F. s/ Abuso sexual en personas bajo tutela , Acuerdo y Sentencia N° 352 (Sala Constitucional 28 de mayo de 2025).

Corte Suprema de Justicia en los autos *Acción de Inconstitucionalidad Promovida por Ramona Larroza Caballero contra el artículo 41 de la Ley 2856/06*. (Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia 382 30 de mayo de 2025).

Corte Suprema de Justicia en los autos "Consulta constitucional en el juicio de amparo promovido por Wilfrido Adrián Cáceres Flores c/ Contraloría General de la República", (Sala Constitucional por Acuerdo y Sentencia N° 360 de fecha 28 de mayo de 2025)

Corte Suprema de Justicia en los autos "Buchenstein S.A. c/ Italgarda S.R.L. S/ Responsabilidad por Daños y Perjuicios por Responsabilidad Contractual" (Acuerdo y Sentencia N° 11 de fecha 31 de marzo de 2025, Sala Civil)

Corte Suprema de Justicia en los autos "Gabriel Eduardo Acuña c/ UABL Paraguay S.A sobre Reconocimiento de Crédito" (Acuerdo y Sentencia N° 13 de fecha 12 de mayo de 2025.Sala Civil)

Corte Suprema de Justicia en los autos Acción de Inconstitucionalidad sobre el Art. 53 de la Ley Orgánica Municipal Ley N. ° 3966/2010 Expediente N. ° 765/2013.

Corte Suprema de Justicia en los autos " Acción de Inconstitucionalidad contra el art. 136 y 137 del CPP, promovida por la Fiscalía General del Estado Acuerdo y Sentencia N.º 847/2003,

Dworkin, R. (1986). *El Imperio de la Ley*. Prensa de la Universidad de Harvard.

Farfan Pimentel, et. al. (2023). Aporte de la Hermenéutica y la Fenomenología en la Investigación: Una reflexión teórica. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*. Mayo-Junio, 2023, Volumen 7, Número 3

García Maynez, E. (2011). *Filosofía del Derecho*. México: Porrúa.

Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, P.(2006). *Metodología de la investigacion*. . México: McGRAW-Hill /Interamericana Editores S.A.

Leiter, B. (2015). Realismo Jurídico Estadounidense. En *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (págs. 241-276). México: UNAM.

Sagués, P. (2011). Control de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad. A Propósito de la Constitución Convencionalizada. *Parlamento y Constitución*. Nº 14, 143-152.

Zafra Galvis, O., (2006). Tipos de Investigación. *Revista Científica General José María Córdova*, 4 (4), 13-14.

Recebido em: 10/09/25

Aprovado em: 25/11/25

GENERALLY RECOGNIZED PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW AND EMERGING CHALLENGES: THE CASE OF CONTEMPORARY MEDICAL TECHNOLOGIES

PRINCIPIOS GENERALMENTE RECONOCIDOS DEL DERECHO INTERNACIONAL Y NUEVOS RETOS: EL CASO DE LAS TECNOLOGÍAS MÉDICAS CONTEMPORÁNEAS

Yulia Viktorovna Bobrova¹

Elena Evgenievna Gulyaeva²

Jorge Isaac Torres Manrique³

ABSTRACT

New medical technologies are advancing unstoppably, specifically 4P medicine. However, this rapid progress causes friction with the principles of international law. The authors propose that, due to the immutability of general principles of law, it is essential that these principles be updated so that they can be brought into line with the new reality and advances in 4P medicine.

KEYWORDS: The not immutability of general principles of law. 4P Medicine. Principles of International Law. Updating of principles.

RESUMEN

Las nuevas tecnologías médicas avanzan imparables, concretamente la medicina 4P. Sin embargo, este rápido progreso provoca fricciones con los principios del derecho internacional. Los autores proponen que, debido a la inmutabilidad de los principios generales del derecho, es esencial que estos principios se actualicen para que puedan adaptarse a la nueva realidad y a los avances de la medicina 4P.

1 Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, juliabobrova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3635-5770>. Email: juliabobrova@gmail.com

2 Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia, gulya-eva@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0002-2708-8332>. Email: gulya-eva@yandex.ru

3 President of the Interdisciplinary School of Fundamental Rights Praeeminentia Iustitia. <https://independent.academia.edu/JTorresManrique> - kimblellmen@outlook.com. Email: kimblellmen@outlook.com

PALABRAS CLAVE: La no inmutabilidad de los principios generales del derecho. Medicina 4P. Principios del derecho internacional. Actualización de los principios.

I. GENERAL ISSUES OF THE TOPIC

“Humanity currently finds itself at a critical juncture in its developmental trajectory, characterized by an indeterminate direction. Virtually all domains of human activity are increasingly influenced by a pervasive technological imperative, the full spectrum of whose effects—both beneficial and detrimental—remains insufficiently understood, systematically analyzed, and inadequately regulated within existing legal frameworks”.⁴

Among the interdisciplinary focal points of this discourse is the global healthcare system, which aims to enhance the duration and quality of active life through the implementation of 4P medicine⁵—predictive, preventive, personalized, and participatory approaches. This paradigm is particularly relevant in the context of rapid advancements in modern medical technologies⁶. Notably, these developments have precipitated significant tensions between technological progress and the potential risks posed to both current and future generations, thereby raising complex ethical, legal, and regulatory challenges.

The contemporary advancement of 4P medicine has introduced novel challenges to legal systems. Russian academician T.Y. Khabrieva observes that the emergence of unprecedented issues—such as those related to genetic engineering and cloning—has necessitated the development of new legal norms to regulate these previously unknown relationships. She emphasizes that, “notwithstanding divergent approaches to addressing scientific progress, foundational legal principles—such as legality, fairness, proportionality, and balance—must consistently underpin regulatory measures.

4 Bobrova Y.V. Modern risks of development of predictive, preventive and personalised medicine: international legal regulation of counteraction // International Public and Private Law, No. 4 2024. P. 22. DOI: 10.18572/1812-3910-2024-4-22-25.

5 The Russian Federation currently has a Strategy for the Development of Medical Science in the Russian Federation for the period until 2025, approved by the Order of the Government of the Russian Federation No. 2580-r of 28 December 2012.

6 For example, CRISPR, genome editing. In general, we are talking about the specifics of NBIC-convergence as a phenomenon of convergence of a number of technologies: nano-, bio-, information and communication, cognitive. Currently, this convergence determines the development of science and the emergence of technoscience. Scientists from various branches of knowledge are investigating the negative trends of NBIC-convergence, which may significantly change the nature of man himself. See more details, for example: Pavelieva T.Y. NBIC-convergence and its impact on the development of modern science // Socio-political sciences. 2018, N° 4. P. 66-68.

Effective law enforcement, in this context, serves as a critical indicator of the legal framework's capacity to accommodate scientific advancements".⁷

Of particular significance is the question regarding the boundaries of the commercialization of medical technologies and the imperative to regulate such boundaries to address associated legal and ethical challenges, including the confidentiality of genetic information and the prevention of discrimination⁸.

Accordingly, a pivotal issue arises: how can the universally recognized principles of international law reconcile the necessity for comprehensive international legal regulation with the sovereign interests of States and the dynamics of commercializing modern medical technologies? From the authors' perspective, this underscores the importance of conducting comparative legal analyses focused on the tension between the imperative for international regulatory frameworks governing modern medical technologies—particularly genetic technologies—and the accelerating processes of their commercialization.

2. GENERALLY RECOGNISED PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW IN THE CONTEXT OF TECHNOLOGICAL CHALLENGES

Article 38 of the Statute of the International Court of Justice identifies the general principles of law recognized by civilized nations as a foundational source of international law.⁹

The Declaration on Principles of International Law¹⁰ solemnly affirms six such principles alongside the obligation of States to cooperate in accordance with the United Nations Charter. In light of contemporary issues and challenges¹¹, it is arguable that the scope and interpretation of these universally recognized principles require modernization and contextual adaptation.

7 Khabrieva T.Ya. Legal dimension of scientific progress // Journal of Russian Law. 2009 – 8 (152). P.14-24.

8 Trikoz, E., Gulyaeva, E., & Brasil, D.R. (2024). Genomic Security in the Criminal Policies of the BRICS Countries // BRICS Law Journal. 2024. Vol. 11(4). P. 108–125.

9 <https://www.un.org/ru/icj/statut.shtml#chap2>

10 Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. Adopted by UN General Assembly Resolution 2625 (XXV) of 24 October 1970. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml.

11 For example, armed conflicts, double standard policies and other manifestations of the heterogeneous world crisis.

In the current critical phase for international law, complex problems acquire heightened urgency within the philosophy of international law. For instance, conflicts arising from practical applications of modern medical technologies—such as surrogacy and genome editing—have generated intricate international legal dilemmas involving concepts such as biosovereignty¹², the prohibition of genetic discrimination, the evolving principle of self-determination of peoples, and legal restrictions on the confidentiality of the human genome¹³.

Consequently, the principle of sovereign equality of all United Nations Members, enshrined in Article 2 of the UN Charter, may require a reconceptualization amid ongoing transformations of sovereignty, including the emergence of the concept of “biosovereignty” and attendant complexities within this legal category.

Russian Professor P.A. Kalinichenko notes that international law pertaining to genomic research is currently in formation. The fundamental characteristics, developmental trajectories, regulatory approaches, and the framework for systematized regulation have been established. This development commenced with the Human Genome Project, which culminated in the full decoding of the human genome by 2003. Subsequently, the integration of genomic research achievements into practical applications has precipitated increasingly complex legal and ethical questions.¹⁴

In this context, comparative legal analyses aimed at reconciling the intrinsic freedoms¹⁵ of the individual with the accelerating commercialization of modern medical procedures and protocols are particularly pertinent.

It is important to recognize that the legal conception of human “freedom” extends beyond the political domain to encompass all spheres of social existence. Coupled with human dignity, individuals are vested with personal inviolability, constituting a fundamental legal value and a benchmark of the rule of law. This principle traces its

12 Gulyaeva E.E. International legal issues on biosafety: general overview. *Lex Genetica*. 2022;1(1):34-55. <https://doi.org/10.17803/lexgen-2022-1-1-34-55>

13 Trikoz, E.N., Sidorova, N.O., Gulyaeva, E.E. (2025). Ethical and Legal Landscape of Blockchain in Genetic Research. *Lex Genetica*, 4(1), 54–66 (InRuss.). <https://doi.org/10.17803/lexgen-2025-4-1-54-66>

14 For example, the issues of genetic link between an embryo created through in vitro fertilisation and a donor; genetic screening and parents' attempts to prevent the transmission of genetic diseases to their offspring. See more: Kalinichenko P.A., Nekoteneva M.V. Peculiarities of legal regulation of genomic research at the international and European level // *Vestnik of O.E. Kutafin University*. – 4, 2020. P. 68-78. doi.org/10.17803/2311-5998.2020.68.4.068-078; *Human genome law: lex genomica in global and regional dimension: monograph / col. Authors. Edited by P.A. Kalinichenko*. —, 2022.

15 Gulyaeva E.E. On the legal understanding of personal cognitive liberty // *Social Novelties and Social Sciences: A View from Moscow*. 2024. N 1. Pp. 73–81.

historical origins to the cultural and social struggles for emancipation from slavery in any given culture.¹⁶

There is a prevailing argument advocating for international-level restrictions on the commercial exploitation of advanced medical procedures and protocols relating to the human genome and cloning, potentially through the application of *jus cogens* norms of international law.

It should be recalled that *jus cogens* is recognized in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties as a peremptory norm of general international law (Articles 53 and 64). Nevertheless, both in the theoretical discourse and practical application of international law, the concept of *jus cogens* remains contentious: there exists no universally accepted definition regarding the precise conditions under which such norms arise or attain peremptory status.

This ambiguity has rendered the doctrine of *jus cogens* a subject of evolving interpretation within international legal scholarship and jurisprudence, thereby fostering innovative and creative approaches to imperative norms.¹⁷ In light of contemporary global challenges and threats demanding adequate international legal responses, the question persists as to whether the full potential of the *jus cogens* framework has yet been realized or if it remains underutilized.

The Council of Europe's Convention for the Protection of Human Rights and Dignity with regard to the Application of Biology and Medicine¹⁸ (commonly referred to as the Oviedo Convention) has not succeeded in establishing a uniform legal regime regulating genomic research on human germline cells among its member states. For instance, Article 11 of the Oviedo Convention explicitly prohibits any form of discrimination based on genetic heritage. Furthermore, Article 18(2) prohibits the creation of human embryos solely for research purposes. Notably, Article 21 asserts that the human body and its parts shall not, as such, serve as a source of financial gain.

16 Dolova M.O., Pechegin D.A. Freedom as a value-significant category // Constitution and modernisation of legislation: proceedings of the XV International School-Practice of young legal scholars (Moscow, 27 May - 5 June 2020). Ed. ed. ed. col. T.Y. Khabrieva. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2020. —. 109.

17 Ispolinov A. Several lives of the doctrine of peremptory norms (*jus cogens*) in international law // International Justice. 2025. —. 15. — 1 (53). P. 70-97.

18 The Convention for the Protection of Human Rights and Human Dignity with regard to the Application of Biology and Medicine (ETS No. 164) was concluded in Oviedo on 4 April 1997. The Convention entered into force on 1 December 1999.

Additionally, the UNESCO Universal Declaration on the Human Genome and Human Rights¹⁹ mandates the International Bioethics Committee to provide ongoing recommendations and assessments to the General Conference regarding the implementation of the Declaration, particularly concerning practices potentially incompatible with human dignity, including the implications for future generations (Article 24).

3. PROBLEMATIC INTERNATIONAL LEGAL ISSUES ARISING FROM INNOVATION IN MODERN MEDICINE

The rapid development of 4P medicine presents a series of novel challenges to international law, many of which involve complex moral, ethical, and cultural considerations, thereby posing significant regulatory dilemmas.

Currently, neither international law nor national legislations provide a cohesive and universally accepted framework or strategy governing the development and application of such technologies. Critical issues remain unresolved regarding how to advance these innovations without causing harm to individuals or subsequent generations.²⁰

The advancement of modern 4P medicine presents complex challenges to international law, notably manifesting as jurisdictional conflicts and issues of extraterritoriality. For instance, patient data may be stored in one country, analyzed in another, and utilized in a third, thereby complicating regulatory oversight and enforcement. Concurrently, the proliferation of commercial enterprises within this domain has contributed to the erosion of national regulatory frameworks and undermined traditional notions of state sovereignty. These commercial entities effectively establish their own standards and operational rules, prioritizing profit motives and frequently circumventing state authority.

From a theoretical perspective, M. Koskenniemi critically examines these dynamics through the lens of his *managerialism* theory. In a seminal anniversary article, Koskenniemi explores the historical transformation of international law and offers a comprehensive critique of managerialism. He argues that managerialism, by appropriating concepts such as governance, legality, and regulation, obfuscates its own normative priorities. This has led to the emergence of a culture characterized by “apolitical expert legal norms” that diminish the significance of political will, contingency,

19 Universal Declaration on the Human Genome and Human Rights adopted on 11 November 1997 by the United Nations General Conference on Education, Science and Culture.

20 Bobrova Y.V. “Modern risks of development of predictive, preventive and personalised medicine: international legal regulation of counteraction” // International Public and Private Law, – 4 2024. P. 22.

passion, and ideology in the management of the international order, as well as obscure the “active participation of managerial actors themselves in these processes”. According to Koskeniemi, managerialism operates as an advisor to power structures at all levels, thereby enjoying preferential rights and powers relative to other subjects of international law.²¹

Currently, there is significant divergence in national regulatory approaches to genetic and other advanced medical technologies. For example, within the European Union, editing of the human germline genome is prohibited; in China, it is permitted under strict limitations; and in the United States, it is allowed for research purposes. A notable case highlighting these regulatory challenges is the 2018 genetic experiment conducted by scientist He Jiankui in China using CRISPR-Cas9 technology, which contravened relevant national legislation and elicited widespread public outcry.²²

In light of these developments, it becomes evident that contemporary international law is increasingly permeating the domestic legal domain, exerting growing influence on both national legislation and law enforcement practices. This trend reflects broader processes in the evolution of the international legal system—processes that are at times contradictory and unpredictable, yet nonetheless contribute to the expansion of international law’s normative scope and its deepening impact on national legal orders.²³

Within this context, the role and significance of universally recognised principles of international law are notably amplified. Their foundational function as the legal bedrock of the modern international legal system is of critical importance amid the complexity and rapid transformation of international relations. Many national constitutions acknowledge the normative force of such principles and norms, incorporating them into their domestic legal frameworks. For example, the Constitution of the Russian Federation explicitly affirms the binding nature of generally recognised principles and norms of international law. These principles not only shape the structure of national

21 Kolskeniemi M. *The Politics of International Law - twenty years later*. Kolskeniemi M. *The Politics of International law - twenty years later* // *European j. of intern. of intern. Law*. Oxford, 2009. Vol. 20, n 1, p. 7-19. Rec. Ad. Op.: Laforgia R. // *European j. of intern. of intern. Law*. Oxford, 2009. Vol. 20, n 4. p. 979-984. In journal: Polunin B.L. *Social and Humanities. Domestic and foreign literature*. Ser. 4, State and Law. 2011. P. 191.

22 For more details see, for example: E.N. Trikoz, D.M. Mustafina-Bredikhina, E.E. Gulyaeva. *Legal regulation of gene editing procedure: the experience of the USA and EU countries* // *Vestnik RUDN. Series: Legal Sciences* 2021, Vol. 25. No. 1. 67-86. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-67-86.

23 *Implementation of judgements of the European Court of Human Rights in the Russian legal system: concepts, legal approaches and practice: a monograph* / T.Y. Khabrieva, A.Y. Kapustin, A.I. Kovler et al; ed. by V.V. Lazarev. Lazarev. —, 2019. P. 19.

legal systems but also underpin core legal values such as the rule of law, the protection of human rights, and democratic governance in the contemporary international order.²⁴

It is important to recall that the application of general principles of law becomes necessary when a particular issue is not addressed by international treaties or customary international law, thereby creating a lacuna that requires normative resolution.²⁵ This legal situation is closely analogous to the rapidly evolving regulatory landscape in the field of modern 4P medicine, particularly with regard to emerging genetic technologies.

4. THE GENERAL PRINCIPLES OF LAW ARE NOT IMMUTABLE OVER TIME, IN THE SAME WAY THAT THE UNIVERSALLY RECOGNIZED PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW ARE NOT IMMUTABLE OVER TIME.

It is commonly accepted without question that the principles of any science, discipline, organization, among others, become invariable, irreplaceable, unobservable, and irreplaceable. However, this is far from what actually makes sense and serves a purpose. Especially if we look at it from the perspective of a rapidly changing contemporary society and development.

In this sense, it is clear that time changes principles. Principles must necessarily change because they are not logical categories, but rather a concentration of material rules, and rules change with relationships. Believing in the immutability of principles demonstrates a lack of critical thinking in the study of history.²⁶

Then, it is fair to make it clear that, in training and development, principles have always been and will continue to be developed within the framework of a commendable guiding, edifying, guaranteeing, safeguarding, modifying, and advancing nature. However, principles do not correspond to a finished, completed, closed, definitive subject.

In this line of thinking, principles must necessarily evolve and adapt to the times and new scenarios in order to harmoniously align with new circumstances that, like time itself, inexorably arise and will continue to arise.

24 Kashirkina A.A. Reflection of universally recognised principles and norms of international law in the conclusions of the Venice Commission // *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2022. V. 18. – 4. P. 113-125. DOI: 10.12737/jflcl.2022.054

25 Romashev Y.S. General principles of law in the system of international law *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2021. – 3. P. 148-174.

26 Monroy Gálvez, Juan F. *The formation of the Peruvian civil process*. Palestra publishers. Lima. 2004, p. 292.

Consequently, it is incorrect, to say the least, to assert what many colleagues consider to be dogma, namely that principles are and must be immutable and unchanging over time.

This error can be refuted with a fundamental and compelling reflection: if time and reality pass, change, and advance unstoppably, it would be illogical to maintain that everything else does not have to adapt to time and the vicissitudes it brings or presents. Otherwise, they would become not only anachronistic and useless, but also tremendously harmful.

Furthermore, concepts are relative; they only make sense within a system and at a specific moment in history. When a human institution created by man for the service of man begins to write its name in block letters, when a human institution crystallizes, abstracts itself from the history that gave rise to it, and claims to be a universal value, then something breaks and is lost: our capacity for inventiveness and responsiveness to new situations.²⁷

Likewise, everything material and immaterial that exists in humanity does not remain petrified as decades, centuries, and millennia pass. In the inevitable passage of time, it undergoes progressive, seemingly imperceptible, and systematic modifications, minor or major, in order to remain consistent with each specific period of time, with the aim of reaffirming its validity, relevance, and continued existence.

On the other hand, it should be noted that what is stated in this section regarding the non-immutability of general principles is fully applicable to all principles of the various branches of law, science, arts, and disciplines of human knowledge other than law. Consequently, where appropriate, it also warrants an urgent and unavoidable renewal, incorporation, replacement, or new interpretations of the universally recognized classic principles of international law.

CONCLUSIONS

INew 4P medical technologies pose serious challenges to universally recognized principles of international law.

Universally recognized principles of international law continue to provide the fundamental framework for these emerging legal relationships, albeit insufficiently.

27 De Trazegnies, Fernando. The transformation of property rights. In: The Lawo. No. 33. Publisher Fund of the PUCP. Lima. 1978, p. 104.

SUGGESTIONS

An interdisciplinary academic discourse is needed on the conceptualization of the human being and the legal strategies necessary to regulate the constantly evolving interactions between states and other international actors in the field of modern innovative medicine, specifically 4P medicine.

For effective application in today's reality, the universally recognized principles of international law require adaptive reinterpretation, incorporating contemporary considerations of legitimacy, ethics, and the philosophical dimensions of society's changing "demands." This reexamination is essential to ensure that legal norms are consistent with the overall objective of preserving human dignity, identity, and the integrity of traditional activities of natural life on Earth.

REFERENCES

Bobrova Y.V. Modern risks of development of predictive, preventive and personalised medicine: international legal regulation of counteraction // International Public and Private Law, No. 4 2024. P. 22. DOI: 10.18572/1812-3910-2024-4-22-25.

Pavelieva T.Y. NBIC-convergence and its impact on the development of modern science // Socio-political sciences. 2018, N° 4. P. 66-68.

Khabrieva T.Ya. Legal dimension of scientific progress // Journal of Russian Law. 2009 N° 8 (152). P.14-24.

Trikoz, E., Gulyaeva, E., & Brasil, D.R. (2024). Genomic Security in the Criminal Policies of the BRICS Countries // BRICS Law Journal. 2024. Vol. 11(4). P. 108–125.

<https://www.un.org/ru/icj/statut.shtml#chap2>

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. Adopted by UN General Assembly Resolution 2625 (XXV) of 24 October 1970. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml.

Gulyaeva E.E. International legal issues on biosafety: general overview. *Lex Genetica*. 2022;1(1):34-55. <https://doi.org/10.17803/lexgen-2022-1-1-34-55>

Trikoz, E.N., Sidorova, N.O., Gulyaeva, E.E. (2025). Ethical and Legal Landscape of Blockchain in Genetic Research. *Lex Genetica*, 4(1), 54–66 (InRuss.). <https://doi.org/10.17803/lexgen-2025-4-1-54-66>

Kalinichenko P.A., Nekoteneva M.V. Peculiarities of legal regulation of genomic research at the international and European level // Vestnik of O.E. Kutafin University. N° 4, 2020. P. 68-78. doi.org/10.17803/2311-5998.2020.68.4.068-078; Human genome

law: *lex genomica* in global and regional dimension: monograph / col. Authors. Edited by P.A. Kalinichenko. M., 2022.

Gulyaeva E.E. On the legal understanding of personal cognitive liberty // *Social Novelties and Social Sciences: A View from Moscow*. 2024. N 1. Pp. 73–81.

Dolova M.O., Pechegin D.A. Freedom as a value-significant category // *Constitution and modernisation of legislation: proceedings of the XV International School-Practice of young legal scholars* (Moscow, 27 May - 5 June 2020). Ed. ed. ed. col. T.Y. Khabrieva. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2020. C. 109.

Ispolinov A. Several lives of the doctrine of peremptory norms (*jus cogens*) in international law // *International Justice*. 2025. T. 15. N° 1 (53). P. 70-97.

Universal Declaration on the Human Genome and Human Rights adopted on 11 November 1997 by the United Nations General Conference on Education, Science and Culture.

Bobrova Y.V. "Modern risks of development of predictive, preventive and personalised medicine: international legal regulation of counteraction" // *International Public and Private Law*, N° 4 2024. P. 22.

Kolskenniemi M. The Politics of International Law - twenty years later. Kolskenniemi M. The Politics of International law - twenty years later // *European j. of intern. of intern. Law*. Oxford, 2009. Vol. 20, n 1, p. 7-19. Rec. Ad. Op.: Laforgia R. // *European j. of intern. of intern. Law*. Oxford, 2009. Vol. 20, n 4. p. 979-984. In journal: Polunin B.L. Social and Humanities. Domestic and foreign literature. Ser. 4, State and Law. 2011. P. 191.

E.N. Trikoz, D.M. Mustafina-Bredikhina, E.E. Gulyaeva. Legal regulation of gene editing procedure: the experience of the USA and EU countries // *Vestnik RUDN. Series: Legal Sciences* 2021, Vol. 25. No. 1. 67-86. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-67-86.

Implementation of judgements of the European Court of Human Rights in the Russian legal system: concepts, legal approaches and practice: a monograph / T.Y. Khabrieva, A.Y. Kapustin, A.I. Kovler et al; ed. by V.V. Lazarev. Lazarev. M., 2019. P. 19.

Kashirkina A.A. Reflection of universally recognised principles and norms of international law in the conclusions of the Venice Commission // *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2022. V. 18. N° 4. P. 113-125. DOI: 10.12737/jflcl.2022.054

Romashev Y.S. General principles of law in the system of international law Law. Journal of the Higher School of Economics. 2021. N° 3. P. 148-174.

Monroy Gálvez, Juan F. *The formation of the Peruvian civil process*. Palestra publishers. Lima. 2004, p. 292.

De Trazegnies, Fernando. The transformation of property rights. In: *The Lawo*. No. 33. Publisher Fund of the PUCP. Lima. 1978, p. 104.

Recebido em: 11/09/25

Aprovado em: 20/10/25

**PANCASILA AS INDONESIA'S POLITICAL VIEWS TOWARDS
INTERNATIONAL LEGAL NORMS***PANCASILA COMO VISÃO POLÍTICA DA INDONÉSIA SOBRE AS NORMAS JURÍDICAS
INTERNACIONAIS*Mohammad Masduki¹Moh. Fadli²Tunggul Anshari Setia Negara³Ngesti Dwi Prasetyo⁴**ABSTRACT**

In the Indonesian constitutional system, Pancasila has become the philosophical and ideological basis of the state in determining political views and policy directions that affect various aspects of life. In this study, the researcher wants to analyze how Pancasila influences Indonesia's attitudes and policies in implementing international legal norms (*jus cogens*). In addition, it also examines how Pancasila can be an alternative model in developing international legal norms that are more inclusive and oriented towards common welfare. This research uses a conceptual approach, examining the role of Pancasila in Indonesia's international diplomacy, as well as its contribution to the formation of international legal principles that are fair, balanced, and in accordance with human values. The results show that Pancasila, with its five pillars, provides a strong ethical foundation for Indonesia in facing global challenges, fighting for justice, and promoting international peace. In addition, Pancasila serves as a guideline in Indonesia's efforts to uphold state sovereignty while remaining active in international cooperation.

KEYWORDS: Pancasila. International Legal Norms. *Jus cogens*.

1 Doctoral Student Faculty of Law, University of Brawijaya, Mayjen Haryono street 169 Malang – 65145, Indonesia. E-mail: mmasduki1011@gmail.com.

2 Professor at Faculty of Law, University of Brawijaya, Jl. Mayjen Haryono 169 Malang – 65145, Indonesia. E-mail: mfadlih@ub.ac.id.

3 Professor at Faculty of Law, University of Brawijaya, Jl. Mayjen Haryono 169 Malang – 65145, Indonesia. E-mail: tunggul@ub.ac.id.

4 Associate Professor at Faculty of Law, University of Brawijaya, Jl. Mayjen Haryono 169 Malang – 65145, Indonesia. E-mail: ngesti@ub.ac.id.

RESUMO

No sistema constitucional indonésio, Pancasila tornou-se a base filosófica e ideológica do Estado na determinação de opiniões políticas e orientações políticas que afetam vários aspectos da vida. Neste estudo, o investigador pretende analisar como Pancasila influencia as atitudes e políticas da Indonésia na implementação de normas jurídicas internacionais (jus cogens). Além disso, também examina como Pancasila pode ser um modelo alternativo no desenvolvimento de normas jurídicas internacionais que sejam mais inclusivas e orientadas para o bem-estar comum. Esta investigação utiliza uma abordagem conceptual, examinando o papel de Pancasila na diplomacia internacional da Indonésia, bem como a sua contribuição para a formação de princípios jurídicos internacionais que sejam justos, equilibrados e de acordo com os valores humanos. Os resultados mostram que Pancasila, com os seus cinco pilares, proporciona uma base ética sólida para a Indonésia enfrentar desafios globais, lutar pela justiça e promover a paz internacional. Além disso, Pancasila serve de orientação nos esforços da Indonésia para defender a soberania do Estado, ao mesmo tempo que permanece activa na cooperação internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Pancasila. Normas Jurídicas Internacionais. Direito Vinculativo.

INDONESIA'S STATE OF THE PHILOSOPHICAL BASIS

As the philosophical basis of the Indonesian state, Pancasila has long been the main foundation in forming the direction of political and legal policies in Indonesia. Pancasila has five principles under the noble ideals of the Indonesian nation and thus also serve as the basis for the Indonesian government in carrying out all state-based activities, including matters relating to relations with the international world.

According to historical records, Pancasila was first introduced to the world by Ir. Soekarno at the United Nations (UN) General Assembly on September 30, 1960. In his speech entitled (To Build the World A New), Soekarno mentioned the word "Pancasila" 23 times. According to him, Pancasila has five pillars that do not originate from the western or eastern axis, so it is suitable to be used as an international ideology. This offer was conveyed by Soekarno because the values of Pancasila are not only of a national Indonesian nature but are also relevant and even valid for universal implementation. In addition, at that time it was under the momentum of the rise of Asian-African countries from colonialism, so there was a need to reorganize the world, one of which was by implementing Pancasila, which was in line with the spirit of anti-imperialism at that time (Sunoto, 2003).

Soekarno's contribution to the formulation of Pancasila was important. Sukarno envisioned a set of principles that would not only galvanize the population to resist colonial rule but also serve as the foundation for the future Indonesian state. These

principles are intended to reflect the nation's collective aspirations for unity, justice, and sovereignty. The adoption of Pancasila marked a significant moment in Indonesia's journey towards independence because Pancasila provides a shared philosophical and ethical foundation that transcends the diversity of local identities and beliefs.

Throughout the history of the formation of Pancasila, the values contained within it were reconstructed as values that have been inherent in the Indonesian nation since time immemorial. Philosophically, the substance of Pancasila was born from itself. Concrete evidence of this can be seen from the diversity of elements that surround it, both in the form of physical and non-physical evidence in the aspects of culture, customs, religion, and beliefs (Sunoto, 2003). For example, the existence of places of worship, cooperation, and helping each other, where all aspects that exist in society are elements of Pancasila that are relevant to everyone, therefore they are considered universal values. With this concept, of course, the existence of Pancasila has a great influence on the state's perspective on issues both on a national and international scale.

In general, the presence of a state is the most important legal subject (*par excellence*) compared to other subjects of international law. The state plays an important role in implementing rights and obligations under international law. R. Kranenburg argues that a state is an organization of power created by a group of people called a nation (Ali, 2020). In the Montevideo Convention, a country can be called an international subject if it fulfills several elements or conditions, including the presence of a permanent population, a defined territory, a capacity to enter into relations with other states, and the existence of a sovereign government. Therefore, state sovereignty is conceptualized as a *jus cogens* that no one can violate.

Jus cogens is one of the most fundamental concepts in international legal discourse. This concept expresses the idea of the existence of *lex superior* in the international legal system, namely norms that have a higher status compared to ordinary international law. *Jus cogens* is believed to be a norm that has authority that goes beyond the rules of general international law so that it cannot be deviated from or set aside through international treaties or agreements between countries (Linderfalk, 2020).

The existence of *jus cogens* norms has a significant impact on the construction of international legal arguments because the classification of a norm as *jus cogens* substantially increases the strength of the legal proposition that is based on that norm. As a non-negotiable norm, *jus cogens* forces all states to comply without exception, so that violations of it are considered serious violations that require a firm and immediate legal response.

Before the introduction of the concept of *jus cogens*, international law experts generally did not recognize the existence of a hierarchy among international legal norms. International law is considered to be a series of horizontal rules where countries have broad freedom to choose whether or not to be bound by these rules. However, with

the recognition of *jus cogens* as a legal norm that has the highest authority and cannot be challenged, this concept introduces a hierarchy of norms within the international legal system. As a result, some norms are recognized as fundamental and cannot be violated by states, regardless of their agreement or will.

The implications of recognizing *jus cogens* as the norm with the highest status are very broad for the formation and interpretation of the international legal system. It creates a framework for establishing legal norms deemed essential to maintaining a just and stable international order and guides the development and application of a more coherent and structured international law.

In the discussion regarding the context of international legal norms, researchers found fundamental issues related to the position of Pancasila concerning international legal norms. This is related to whether Pancasila can be an empirical validity that is truly capable of being applied universally or not. Researchers are also interested in analyzing in more depth the extent to which Pancasila plays a role in being a basic guideline for the nation and state, as well as its ability to manifest as the spirit of the Indonesian state on the international stage (Linderfalk, 2020).

Based on these, the researcher conducted a scientific comparison with some relevant previous research to find legal issues that were new (novelty) in this study. First, the research written by H. Hari Triasmono entitled "Peran Pancasila dalam Hukum Internasional" where there are similarities in studying Pancasila globally, but in this study, the novelty is emphasized in its correlation as a basic state norm with *jus cogens* as an international legal norm. Second, a journal by Ulf Linderfalk entitled "The legal consequences of *jus cogens* and the individuation of norms," conceptually analyzes the legal vacuum in the *jus cogens* norm, but the difference lies in the core of the discussion, where in this study the emphasis is on the comparison of *jus cogens* with Pancasila as the norm that is the guideline for the nation and peace in the world. Thus, researchers can analyze newly discovered issues related to the position of Pancasila in international legal norms in a holistic and comprehensive manner

RESEARCH METHODS OF THE PANCASILA'S AS INTERNATIONAL LEGAL NORMS

This research is a type of normative legal research based on literature studies conducted to examine the relationship between Pancasila and international legal norms and to analyze the implications of Pancasila as a determinant of the international political policies of the Republic of Indonesia. This research uses a conceptual approach (conceptual approach) through a review of legal and non-legal literature materials to explore answers to questions in the focus of the problem (Mahmud Marzuki, 2005).

THE CONCEPT OF INTERNATIONAL LEGAL NORMS: PANCASILA'S CONCEPT AND ITS IMPLICATION TO DETERMINE INTERNATIONAL POLITICAL POLICIES

The norm comes from Greek *nomos*, which means law, in English it becomes the norm, which means a model, rule, or standard of behavior. In terminology, the term norm refers to guidelines formed through mutual agreement between members of society that must be obeyed by each individual (Amin et al., 2023). Hans Kelsen, in *The Pure of Law*, explains norms as rules that are established to regulate how a person behaves so that their implications are closely related to the extent to which the norm applies (Adam, 2008).

According to Finnemore and Sikkink, the concept of norms in international law is born through a series of processes known as the norm cycle. First, norm emergence that is, the phase where norm entrepreneurs (the part that raises international issues) are trying to convince the international community to form new norms. To realize this, an international platform is needed as a promoter of norms, such as the United Nations (UN). Second, the norm cascade, which is identical to the socialization process of international norms, aims to invite norm breakers to become norm followers through the socialization mechanism. Third, the internalization phase, where the debate regarding norms begins to end and the behavior of accepting norms begins (Hariyadi, 2021). This series of processes has helped form *jus cogens* as the highest or peremptory norm in international law.

Jus cogens is adopted from Latin, which means "compelling law." The existence of *jus cogens* refers to norms that are recognized by the international community and hold the highest position in international law. It means that all legal regulations will be void if they conflict with *jus cogens*. Rozakis believes that although countries are free to create laws, this freedom has limits. There are legal rules that restrain and threaten the invalidity of any interstate agreement made contrary to it. These norms are then called *jus cogens* (Rozakis, 1976). Rozakis stated that:

"In all major system subject are free, it is true, to contract out of rules of law in their inter se relations; that freedom, however, is conditional. There are general rules of law which exclude the conclusion of particular contractual arrangements of conflicting with them by actually prohibiting derogation from their content and by threatening with invalidity any attempt of violation of that prohibition. These rules are usually called *jus cogens*."

On the other hand, Lord McNair identified *jus cogens* as a legal norm that is imperative or coercive (Luhulima, 2018). In the general legal system, *jus cogens* include norms that have an imperative character, which means that these legal provisions cannot be changed or ignored through a contractual agreement between the parties. In other words, *jus cogens* function as a superior legal principle and cannot

be deviated from by the will of the parties to the agreement because these norms are binding in the interests of the wider community. McNair distinguishes *jus cogens* from *jus dispositivum*, where *jus dispositivum* is the norm that can be reduced or set aside through a private contract. *jus dispositivum*. In the context of international law, *jus cogens* set limits that are not negotiated by lawmakers, even when they determine the content of international agreements.

Furthermore, McNair states that he prefers to provide illustrations or examples of provisions that are considered to be *jus cogens* rather than trying to provide a rigid definition of what is meant by *jus cogens*. Examples of commonly recognized *jus cogens* norms include the prohibitions on torture, genocide, and slavery, which are fundamental norms that states cannot ignore.

The history of the emergence of *jus cogens* begins with the view of the natural law school, which has long tried to create a master norm that no other law can oppose. The school of law itself is one of the oldest flows of thought in the philosophy of law, which considers that law must be based on inherent and universal moral principles. The concept of natural law has been a prominent concept since Ancient Greece time, with the thoughts of philosophers such as Aristotle and Christian thinkers such as Saint Thomas Aquinas. The natural law school argues that there are universal and eternal laws that come from human nature and the universe and apply to everyone, regardless of the positive laws that apply in a particular area.

In this context, natural law is not just a human legal system but is a reflection of universal moral and ethical principles. These natural law norms are considered higher than positive law because they are believed to come from a higher source such as God, human rationality, or the universe itself. Proponents of the natural law school, such as Grotius (Hugo Grotius) in the 17th century, began to formulate the idea that there was a law higher than the law made by the state. Grotius is known as the “Father of Modern International Law” because of his view that international law should be based on rational and universal principles of natural law. According to Grotius, some laws bind all states, even without the explicit consent of those states (Rahmat, 2019). This idea created the basis for the concept of the development of *jus cogens* norms.

Schwarzenberger had the opposite view, in 1965, he argued that in the context of international society, international law cannot prove the existence of *jus cogens*. He believes that the *jus cogens* concept can only be applied in legal systems with complete structures, such as executive, legislative, and judicial bodies that have full authority to enforce the law. According to Schwarzenberger, international law does not have such completeness because of its decentralized nature and is based on consensus between countries, so no single authority is capable of establishing or enforcing rules with *jus cogens* status (Luhulima, 2018).

On the other hand, several international law experts such as Verdross, Brierly, Lauterpacht, Milan Bartos, and Gregorii Tunkin admit that jus cogens are a real part of international law. They argue that there are fundamental norms in international law that are binding and cannot be ignored by countries. However, although these experts recognize the existence of jus cogens, there seems to be no consensus regarding the precise criteria for determining the content and application of these norms. These disagreements reflect the complexities and challenges faced in attempting to identify and codify jus cogens norms within the international legal system.

Generally, no literature or agreement between countries in the world clearly states what norms are included in jus cogens. The absence of normative qualifications makes jus cogens a problematic concept in the international law study, which makes it very difficult to identify. However, several experts try to provide their views, such as Christos L. Rozakis in his book *The Concept of Jus cogens in the Law of Treaties*, Waldock formulated several situations in international agreements that could lead to the cancellation of the agreement if it violates the jus cogens norm (Luhulima, 2018). Waldock stated that violations of jus cogens norms include several acts, for example, the use of force that is contrary to the principles of the United Nations Charter, actions that are categorized by international law as international crimes, and actions that require international cooperation in the imposition of sanctions or suppression by each country. In other words, agreements that violate these norms can be declared null and void because they are contrary to the basic principles recognized by the international community as jus cogens.

In contrast to Waldock's conceptual approach, L. Rozakis provides a more concrete example of the norms of jus cogens. He mentioned the prohibition of the use of force, the principle of freedom of the seas, and human rights, including the right to self-determination, as some of the concrete manifestations of jus cogens. Thus, Rozakis emphasized that these norms have binding status and cannot be set aside by countries through agreements.

Besides Waldock and Rozakis, Nahklik also expressed his views regarding jus cogens. He stated that jus cogens can be identified through concrete practices, such as the prohibition of genocide, recognition of freedom of the high seas, and compliance with the provisions of the Charter of the United Nations. According to Nahklik, these norms are a real example of jus cogens, which have an imperative nature and bind the international community as a whole (Luhulima, 2018).

Overall, these views suggest that despite differences in approach or emphasis, international law experts generally agree that jus cogens are basic norms that have the highest status and must be respected and upheld in all situations, both in the context of international agreements and in international legal practice.

The logical consequence of the emergence of international legal norms is the existence of universal jurisdiction, namely a special principle in international law that allows a country to prosecute perpetrators of serious crimes such as genocide, war crimes, crimes against humanity, and torture, without regard to the location of the crime, the nationality of the perpetrator or victim, or the country's relationship to the crime committed. This principle emerged as a response to the need to overcome impunity for crimes deemed to violate basic humanitarian norms (*jus cogens*), where the courts in the country where the crime occurred or international courts were unable or unwilling to take action.

According to Amnesty International (Langer & Eason, 2019), universal jurisdiction is a legal jurisdiction that allows a state to try people for serious international crimes, regardless of the place of the crime, or the nationality of the perpetrator and victim. This principle is based on the idea that certain crimes are so serious that they pose a threat to the international community as a whole so all states have an interest in bringing the perpetrators of these crimes to justice. Universal jurisdiction is regulated by various international legal instruments, such as the UN Convention Against Torture, the Genocide Convention, and the Geneva Conventions. This concept is also recognized in customary international law, which reflects the general practice of states accepted as law.

National law and international law are two legal domains that on the one hand, are often seen as a single entity but, on the other hand, are positioned as two different legal system entities (Firdaus, 2015). Both are legal systems, where one applies nationally while the other is international (universal). Pancasila as the pinnacle of legal norms in Indonesia, of course, is a reference in the formation of legislation, including that resulting from international agreements or conventions.

As a basic norm (*grundnorm*), Pancasila is the philosophical and ideological foundation that provides legitimacy to all legal rules, including the constitution, laws, government regulations, and other policies in Indonesia. Pancasila guides the formation and implementation of laws to be in line with the values embraced by the Indonesian nation, such as divinity, humanity, unity, democracy, and social justice.

Reviewed from the context of the formation of legislation, Pancasila functions as a benchmark for assessing whether a legal regulation is under national identity and goals. Every law and regulation in Indonesia, whether national or international (such as international agreements or conventions), must reflect and not conflict with the principles contained in Pancasila. This provision is also regulated in Articles 2 and 3 of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation, which states that Pancasila is the source of all sources of state law.

In terms of international agreements or conventions, Indonesia must ensure that the provisions adopted from international law do not conflict with the values of

Pancasila. Even though Indonesia is bound by the principles and norms of international law, ratification or implementation of these international agreements must remain in line with the basic norms of Pancasila. If there is a conflict between international law and Pancasila, Indonesia can choose not to adopt or adjust these provisions so as not to disrupt national interests based on the basic values of Pancasila.

Hans Kelsen's hierarchy theory of norms states that the relationship between norms is superordinate and subordinate, starting from the superior norm and continuing downwards. So, in determining a norm (inferior norm), one must pay attention to the norm above it (superior norm). According to Kelsen, legal norms are coercive or coercive norms, which differentiate legal norms from other norms. The meaning of law is a compelling order. Legal norms as coercive norms result in a correlation with coercive actions carried out by the state in the form of punishment by force both in civil and administrative law, in which case there has been an act that violates legal norms (Kelsen, 1992).

In reality, in a country, the formulation of norms does not apply coordinatively to the same position but rather hierarchically. The legal norm at the highest level is a basic norm that is abstract and is also known as a *grundnorm*. Basic norms (*grundnorm*) Besides being abstract, based on this theory, it is also assumptive, beyond the provisions, but it can be a basic foundation, and meta-juristic. Thus, according to this theory, the formulation of inferior norms must not violate superior norms and in this case, it becomes valid for the legal system existing in a country (Heinrich, 1998). Through this theory, a study is carried out on the position of Pancasila in the hierarchical system of the Indonesian nation to determine the urgency of its establishment as a legal basis for the implementation of the creation of laws and regulations or for implementation in political activities in Indonesia.

According to Kelsen, sources of law can be understood as the whole method of creating law, including the forming norms process by legitimate authorities such as parliament and courts. In addition, legal sources also refer to the hierarchy of norms, where higher norms provide the basis for the validity of lower norms. In Kelsen's view, the source of law at the highest level is the "basic norm" or *Grundnorm*, an abstract concept that gives legitimacy to the entire legal system. Within the framework of positivist legal theory, Kelsen affirms that the source of law is the law itself, and not in other forms, such as morality or custom, unless it has been integrated into positive law.

On the other side, Thomas Erskine Holland argues that the term "source of law" is ambiguous and has four meanings. First, legal sources are places where legal knowledge is found, such as textbooks, case reports, and legal treatises. Second, the source of law can be interpreted as the highest authority, namely the state, which has the power to give binding force to the law. Third, sources of law related to the causality of regulations, such as customs, religious norms, and scientific discussions, can

influence legal formation. Fourth, legal sources can also refer to state organs that have the authority to recognize or create new laws, for example through the adjudication process or the issuance of statutory regulations. So, Kelsen and Holland's views reflect different approaches to understanding the sources of law; Kelsen focuses on the legitimacy of law based on a hierarchy of norms, while Holland recognizes the diversity of elements that influence the formation and recognition of law.

In general, Pancasila and the 1945 Constitution contain guidelines for the state government policies (state policies) with a level of abstraction of value formulation that is still general and has not been implemented in operational regulations. The formation of values and ideas contained in the state's guidelines in the formulation of Pancasila and the 1945 Constitution is carried out by and through people's consultative institutions, while at the level of supervision and monitoring in practice, it is carried out by judicial institutions (Asshiddiqie, 2020).

Pancasila is a norm that is often used as the basis of philosophy, or the basis of state philosophy (*Philosophische Grondslag*), where in this sense it is implied that Pancasila is the basic value for regulating all state administration, especially about the legal system and all its reforms, namely that it must be based on the values of Pancasila (Maulida et al., 2023). So, the position of Pancasila is clear as the source of all sources of law, as stated in the preamble to the 1945 Constitution. As the basis of the state, Pancasila is a spiritual principle that includes a spiritual atmosphere or legal ideals, so it is a source of values, norms, and rules, both moral and state law.

Even though the term "Pancasila" is not explicitly mentioned in the Opening of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Pancasila conceptually still exists and is the basis of the Indonesian state, as is the principle of *communis opinio doctorum*. The formulation of Pancasila that stated in the preamble to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has given Pancasila the right position and standing in the structure of national and state life. The constitution itself has been recognized as "the system of fundamental principles according to which a nation, state, corporation, is govern, the document is embodying these principles." In general, a constitution is considered to be a system that contains the basic principles that govern a state and is a document that contains these fundamental principles (Prabandani, 2022).

A country has an ideological concept adopted in every rule and implemented policy as one of the country's characteristics, namely making and enforcing laws (law-making and law enforcement) (Fadli, 2001). There are many ideologies in every country, there are the ideologies of capitalism, communism, socialism, liberalism, and fascism (Hasanah, 2021). Ideology in a country cannot be separated from itself and is a necessity considering that the existence of ideology is the spirit that contains the dreams, vision, mission, and country's ideals. So if there is no ideology then no state guidelines (Freedden et al., 2013).

Between these two terms, there are different definitions and this influences their strength in implementation in society. Ir. Soekarno himself interpreted Pancasila as a deep thought that later became the foundation for the establishment of an eternally independent Indonesia. The definition by Ir. Soekarno has been firmly within the corridor of *Weltanschauung*, compared to the definition of Ideology (Usman, 2010).

The status of Pancasila in the realm of Indonesian research is divided into two sides; as a philosophical idea and on the other side as an ideology. Onghokham stated that Pancasila is a political document and not a national ideology. There is also a side that supports the status of Pancasila as an ideology. For example. Koentowijoyo in the concept of Pancasila Radicalization, which assumes that the only way to realize the existence of Pancasila is by making massive affirmation and acceleration plans in the social system covering the material, mental, and political realms based on the principles of Pancasila (Manik et al., 2021).

The view that states Pancasila as the state ideology begins with the interpretation of Soekarno's speech on June 1, 1945, which mentioned *weltanschauung* 31 times. This confirms that Soekarno viewed Pancasila as a worldview, namely a view in a contextual sense that is close to the definition of ideology so it gives rise to the assumption that Pancasila can be interpreted as an ideology (Wirawan, 2022). Meanwhile, the Pancasila ideology was first introduced by Soeharto on November 10, 1986, which was then reaffirmed in his state speech on August 16, 1989 (Soeharto, 1968). Thus, by considering it as the state ideology, Pancasila must contain a holistic system regarding all aspects of life, the universe, and even principled things. Regarding these two statuses, this then makes academic debate about the status of Pancasila among legal researchers.

Kuntowijoyo, in his writing on the radicalization of Pancasila, expressed the important idea of the need for a new spirit for Pancasila so that it can become a driving force in history. This is based on the reality that during the Old and New Order, there was a deviation from the meaning and purpose of Pancasila as the basis of the state (Al-Brebesy et al., 2014). Furthermore, Kuntowijoyo emphasized that the basic values of Pancasila in Indonesia are not yet concrete under shared ideals. For this reason, he proposed concrete efforts so that Pancasila can become a solid force, namely by making its basic values the basic norms and normative sources for the preparation of positive Indonesian state law.

Consisting of five principles that have abstractly penetrated the lines of national life, Pancasila as a way of life is manifested from the original values of the nation (Lalu, 2025). Pancasila is unique, distinctive, and original from the absorption of the values of the Indonesian nation. Alf Ross quotes Savigny's view in *Vom Beruf unsrer Zeit* that law is not made but grows fragrant from the soul of a nation (Ross, 2019). Thus, the implementation of Pancasila shows the true colors of Indonesia, which are diverse but still one.

Looking further, even Soekarno tried to explore the philosophical aspects of the core Pancasila, which later became known as *eka sila* (cooperation). This view is an original result of Soekarno's thoughts as a result of the Pancasila that was explored previously. However, such a concept is unacceptable to Islamic leaders, where the one principle is seen as a threat to the very fundamental teachings of Islam. Roem views that Soekarno went too far in crystallizing the Pancasila. According to him, the first principle, belief in the One Almighty God, cannot be removed or slipped into the phrase "cooperation." Thus, this statement did not make it into the preamble to the 1945 Constitution (Anshari, 1997). Since the era of Bung Karno's leadership until now, the Indonesian people have continued to care about the implementation of Pancasila through various methods. The affirmation of the status of Pancasila will have ethical, political, and legal consequences for the Indonesian nation.

In Western research, Pancasila is an interesting philosophical document to study. Levine and Wolf stated that in pluralistic diversity, it is inevitable that there will be misunderstandings in many things. However, Pancasila managed to reach the hearts of each of the differences and then be ratified, recognized, and used to this day. Robert M Fitch and Sheila Anne Webb, as Western researchers in 1989, re-examined Pancasila as a way of life amidst cultural diversity. Based on the research results, there is a phenomenon of unification of the views of multicultural society towards one idea, namely Pancasila, without coming into contact with the existing cultures in Indonesia (Fitch & Webb, 1989). Pancasila in the results of the two studies is described as the instillation of values that go hand in hand with culture, religion, and differences in Indonesian society.

Diryarkara mapped the values in the five principles of Pancasila as follows: First, human existence as it was created. Humans are the embodiment of the love of the Creator as the first being to exist. Thus, as created beings, humans have a limited, relative, and dependent nature, so they require openness to something transcendent in the discovery of absolute spiritual support (Driyarkara, 2006). Rejection of absolute transcendence carries the risk of absolutizing the relative. Thus, when the spiritual foundation is denied, human beings will look for a replacement by deifying immanent things. Therefore, humans as the embodiment of human love, should also develop ways of worshipping God that are filled with love.

Second, human existence is a collective presence, meaning that humans cannot stand alone and not be isolated from other situations. By being together with others, humans do not have to be together based on love, but there is a development of a sense of humanity that grows from love for others.

Third, in a collective meaning, humans as social beings need a real living space in social interactions that are in harmony with the reality of the diversity of the human

universe. Efforts to foster love in the unity of different people in one region of the country are related to geopolitics along with fostering a sense of nationalism.

Fourth, in developing life together, decision-making regarding mutual benefits is carried out in a spirit of love. The main measure of love is mutual respect. The way to give respect to other humans is from the perspective of humans as sovereign subjects and not objects in acts of manipulation, exploitation, and exclusion, this is stated as democracy in its true meaning.

Fifth, human existence is a spirit that has a body so when understood physically, humans need shelter, clothing, food, and various other material needs. The specific manifestation of humanity is obtained through a sense of love for other human beings by sharing physical needs fairly, which is then understood as social justice.

Searching for the values contained in Pancasila takes a very long time, up to centuries. Even the process of discovering these principles led the nation's founders to think about and feel what their people experienced during the colonial period, and return to reflect the spirit they once dreamed of for liberation, happiness, and a shared identity. Various intellectual efforts as a form of synthesizing ideologies and movement groups to achieve a common core of independence. Freedom in Driyarkara's view means freedom from bonds, which if examined more deeply, means the power over oneself to do or not to do something. So, based on the spirit of national equality and the desire for independence, this was then realized in the formulation of Pancasila.

As philosophische grondslag, Pancasila has a vital place not only in the scope of government but also in the lives of Indonesian society. Pancasila is present in every paradigm of life, both in development and the way people think in an education system. In the national development paradigm, for example, Pancasila functions as a benchmark for every attitude and action taken in determining national development. Pancasila as a benchmark for taking attitudes and actions is a consequence of the monopluralist nature of humans, namely being individuals who are both individual and social, individuals who are close to God and other humans. Thus, national development aimed at achieving the desired level of dignity and status can succeed or fail depending on the pattern of attitudes and actions that are crystallized in the values of Pancasila (Syamsudin, 2009). This means that Pancasila as a vital value in the life of society must have meaning as the nation's philosophy of life, so that it is necessary to explore the legal implications in the national and state systems.

Reviewing the complexity and density of norms contained in Pancasila, researchers see similarities in the basic values of humanity and social justice, which are in harmony with *jus cogens*. However, at the level of the application of norms, Pancasila functions as a fundamental norm in the context of Indonesian national law, while *jus cogens* is a legal norm that is accepted internationally and binds all countries. The correlation

between the two is seen in the alignment of principles that prioritize human rights, peace, and justice.

Although Pancasila is considered complete and ideal to be used as an international norm that is universal and open to various views, in fact Pancasila still opens up great opportunities for strong rejection from various countries in the world, especially secular-based countries. The simple reason is that not all countries recognize the existence of God or accommodate monotheistic beliefs like Indonesia, so the author is more appropriate in positioning Pancasila as the highest norm of the Indonesian state, which has implications as the breath and determinant of all policies, including the country's international political policies.

In this position, in line with one of the main roles of Pancasila in the international world, it is able to become a basic guideline for the Indonesian nation in maintaining unity amidst diversity. Pancasila was reconstructed as a glue that successfully united the high diversity in Indonesia. This value is also considered very relevant in an international context, where conflicts often arise due to ethnic, religious, or cultural differences. By referring to the concept of Pancasila, this can be a real picture for other countries facing similar challenges, especially in creating an inclusive and tolerant environment.

Not only that, Pancasila also emphasizes the importance of respecting universal human values. In international relations, Indonesia has a role as a mediator and promoter of peace. One example is Indonesia's involvement in the non-aligned movement, which aimed to maintain neutrality and promote peace amidst the Cold War. Indonesia also often plays an active role in resolving international conflicts. The values of Pancasila, especially those related to humanity and peace, provide a moral foundation for Indonesia to become a country that prioritizes peaceful solutions in resolving conflicts. For example, Indonesia actively participates in United Nations (UN) peacekeeping missions and is often involved in conflict mediation in regions such as the Middle East and Southeast Asia.

After the end of World War II, the world was divided into two large groups, known as the Western Axis and the Eastern Axis. Both had superpowers that tried to influence other countries in the world. The Western Axis, led by the United States spread, the ideology of liberalism-capitalism, while the Eastern Axis was led by the Soviet Union (Russia) with their communist ideology. Due to the world ideological turmoil that occurred at that time, Indonesia was faced with a dilemma. On one side, if you don't join one of the axes, you will be considered an enemy, and if you don't join one of the two, you will be branded as having no stance. In a position that could be said to be very disadvantageous, Indonesia, which at that time was represented by Vice President Mohammad Hatta, remained in a neutral position (not taking sides), as well as an effort to support the mission of world peace and order together with the UN (Lukum, 2013).

Although it is not explicitly stated as a political status, this diplomatic step is a concrete manifestation of the spirit of Indonesia's foreign policy, which is under Pancasila and the 1945 Constitution. In this way, the political views of the Indonesian state can stem the flow of western and eastern ideologies because both bring currents that are not in accordance with the living values as contained in Pancasila and the Constitution of the Republic of Indonesia in paragraph IV:

"..to participate toward the establishment of a world order based on perpetual peace and social justice."

In general, the concept of foreign policy aims to fight for the national interests of each country. For example, Indonesia. Implements an active free foreign policy to meet domestic needs through cooperation on various commodities with other member countries. This awareness of geopolitics then leads to the conclusion that no country in the world needs other countries where each country implements a foreign policy concept based on the ideology and goals of its nation.

As the basis for determining all foreign policies, the concept of Pancasila is supported by three pillars of mainstream ideology (trilogy of ideology), namely religious ideology, national ideology (nationalism), and socialist ideology (Latif, 2020). The three finally found common ground in the form of ideological views such as socio-religion, socio-nationalism, and socio-democracy. These three are fundamental principles that are interrelated and support Pancasila. These principles are being built on the values of humanity, social justice, and national unity, and are the foundation for realizing a just and prosperous Indonesian society.

Socio-religious principles signify religiosity based on universal human values, such as compassion, tolerance, and respect for others. This is in line with the spirit of "a God with culture, a God with noble character, a God who respects one another". This principle is stated in the first principle of Pancasila, emphasizing the importance of a harmonious spiritual relationship with God and fellow human beings. Religiosity in Indonesia has an important role in national development in a multi-religious society (Hangabei et al., 2021). This religious dimension frees humans from material domination by showing transcendence towards God Almighty through spiritual meaning that will never run out as a source of inspiration and offers hope and perspective for the future. Pancasila has great value in building relationships between religious adherents in Indonesia. Ginanjar describes universal values that are generally believed to be true by all religions as the basic spiritual nature of humans, such as the ability to love, appreciate, be honest, responsible, and other things (Adlina, 2017).

Meanwhile, socio-nationalism is nationalism that includes political and accommodates economic aspects, which aims to improve the conditions of the wider community to avoid oppression, so that there are no more groups that suffer, and

no more groups that live in misery (Hasanah, 2021). This is reflected in the spirit of nationalism which upholds humanitarian values, both within the country and abroad. This principle, inspired by the second and third principles of Pancasila, opposes narrow nationalism and chauvinism. On the other hand, socio-nationalism embraces the ideals of unity and the establishment of world brotherhood.

On the other side, socio-democracy refers to a democracy that upholds social justice and people's welfare. This principle, which is a manifestation of the fourth and fifth principles of Pancasila, goes beyond mere political democracy and demands participation and economic emancipation for all the people. Soekarno, as one of the founders of the Indonesian nation, emphasized that people's sovereignty does not only mean "politieke rechtvaardigheid" (political justice), but also "sociale rechtvaardigheid" (Social Justice). This means that people's sovereignty must be realized through a political and economic system that is fair and on the side of the people (Adlina, 2017).

The existence of Pancasila is very central in responding to global issues, which requires Indonesia's views to always be in line with the contents implied in Pancasila. One example is Indonesia's political view on Russia's attack on Ukraine by prioritizing the principle of an active, free foreign policy. Even though it does not have a direct impact, Indonesia continues to use its political rights to re-harmonize relations between the two countries through the momentum of the Group 20 (G20), considering that Indonesia has built various positive relations with both countries in various fields.

Researchers provide 6 characteristics or main features of the international outlook of the Indonesian nation based on Pancasila:

1. Respect for State Sovereignty and Non-Intervention Principles

One of the main characteristics of Indonesia's political outlook inspired by Pancasila is respect for the sovereignty of other countries and the principle of non-intervention. This is reflected in the third principle, "Unity of Indonesia," which emphasizes the importance of respecting territorial integrity and the right of each nation to determine its destiny. This principle is in line with international norms set out in the Charter of the United Nations (UN), which prohibits interference in the domestic affairs of other countries. Indonesia tends to take a diplomatic stance that supports peaceful conflict resolution and rejects any intervention form that violates the sovereignty of other countries.

2. Commitment to International Peace and Security

The second principle, "Just and Civilized Humanity," encourages Indonesia's efforts to maintain world peace and security. Indonesia has played a significant role in various UN peacekeeping missions, sending peacekeeping troops to various conflict areas as

part of its international contribution. This commitment reflects Indonesia's desire to be part of a peaceful and just global order where human rights are respected and conflicts are resolved through peaceful means. This attitude is also reflected in Indonesia's diplomacy, which prioritizes dialogue and negotiation rather than confrontation..

3. Social and Economic Justice in the Global Order

The fifth principle, "Social Justice for All Indonesian People," emphasizes the importance of realizing social and economic justice, not only domestically but also in international relations. Indonesia often takes positions that support developing countries in fighting for their rights to access fair trade, the elimination of trade barriers, and the reduction of international debt. Indonesia also actively participates in forums such as the G20 and ASEAN to promote more inclusive and equitable economic cooperation and reduce global inequality.

4. Multilateral Approach and Active Diplomacy

The fourth principle, "Democracy Guided by the Wisdom of Deliberation/Representation," directs Indonesia to adopt an inclusive and multilateral diplomatic approach. Indonesia is active in various international organizations such as the UN, ASEAN, the Non-Aligned Movement, and the Organization of Islamic Cooperation (OIC). This attitude shows Indonesia's preference for resolving global issues through multilateral forums, emphasizing the importance of deliberation and cooperation between countries. This approach aims to create a global consensus that respects diversity of opinions and interests, in line with the democratic principles espoused by Pancasila.

5. Respect for Human Rights and International Law

Indonesia is committed to respecting human rights and upholding the principles of international law, in line with the second and fifth principles of Pancasila. This attitude is seen in various international agreements ratified by Indonesia, such as the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR). Besides that, Indonesia also often puts forward human rights issues in international forums, while still paying attention to the local context and the principle of sovereignty.

6. Equality and Solidarity Among Nations

Pancasila provides the basis for Indonesia's political outlook which emphasizes equality and solidarity between nations, regardless of differences in religion, race, or ideology. Indonesia often shows solidarity with countries facing oppression or injustice

and supports the independence movements of colonized nations. This attitude is based on the belief that all nations have the same right to live in freedom, prosperity, and peace.

The alignment of Pancasila with international legal norms has been demonstrated through Indonesia's active participation in multilateral organizations such as the United Nations (UN), where Indonesia consistently promotes democratic principles, human rights, and peaceful coexistence. This interaction reflects Indonesia's efforts to align its national interests with the broader goals of the international community by integrating the principles of Pancasila into its foreign policy, Indonesia tries to contribute constructively to the development of a more just and equitable international order while maintaining its sovereignty and national identity.

CONCLUSION OF PANCASILA'S AS INTERNATIONAL LEGAL NORMS

International legal norms (*jus cogens*) are norms that are imperative and binding between countries, such as the prohibition of torture, genocide, and the use of violence. It is considered the highest legal norm in international legal discourse and cannot be deviated from by agreements between countries. *Jus cogens* comes from the concept of natural law which emphasizes the existence of universal moral principles that apply globally and are recognized by the international community, where if there are regulations that violate them, there will be consequences in the form of the cancellation of the law.

Pancasila as the highest norm of the Indonesian nation and as the *Philosophische Grondslag*, has similar values with the *jus cogens* norm in several respects, namely the similarity of the values of justice and humanity. However, the position of Pancasila cannot escalate into an international legal norm, because it has not been universally agreed upon, and could be rejected by secular countries or countries with socialist or liberal ideologies throughout the world. However, Pancasila is the basic guideline for nationhood and world peace is in line with the *jus cogens* norm. At the implementation level, the harmony between Pancasila and international legal norms is reflected through Indonesia's active role in multilateral forums such as the United Nations (UN), where Indonesia continues to promote the values of democracy, human rights, and peace. This participation demonstrates Indonesia's efforts to balance its national interests with global goals while maintaining national sovereignty and identity.

REFERENCES

- Adam, A. (2008). On Hans Kelsen's Pure Theory of Law. *Jura: A Pecs Tudományegyetem Allam-Es Jogtudományi Karának Tudományos Lapja*, 7.
- Adlina, A. U. (2017). Potensi Keberagamaan Masyarakat Kudus: Upaya Memperkuat Ideologi Pancasila Melalui Local Wisdom. *FIKRAH*, 5(1), 219–244.
- Al-Brebesy, M. M., Cahyono, M., & Sulastri, E. (2014). Radikalisasi Pancasila: merekatkan kebhinekaan bangsa dan membendung radikalisme agama. Pusat Pengkajian MPR-RI.
- Ali, M. (2020). Perbandingan Konsep Negara Hukum. Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian, 1–32.
- Amin, F., Susmayanti, R., Faried, F. S., Zaelani, M. A., Agustiwi, A., Permana, D. Y., Yudanto, D., Muhtar, M. H., Hadi, A. M., & Widodo, I. S. (2023). Ilmu Perundang-Undangan. Sada Kurnia Pustaka.
- Anshari, S. (1997). Piagam Jakarta, 22 Juni 1945: sebuah konsensus nasional tentang dasar negara Republik Indonesia (1945-1959). Gema Insani.
- Asshiddiqie, J. (2020). Pancasila: identitas konstitusi berbangsa dan bernegara.
- Driyarkara, N. (2006). Karya lengkap Driyarkara: esai-esai filsafat pemikir yang terlibat penuh dalam perjuangan bangsanya. Gramedia Pustaka Utama.
- Fadli, M. (2001). Peraturan delegasi di Indonesia. Universitas Brawijaya Press.
- Firdaus, F. (2015). Kedudukan Hukum Internasional Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional Indonesia. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 36–52.
- Fitch, R. M., & Webb, S. A. (1989). Cultural immersion in Indonesia through Pancasila: State ideology. *The Journal of Educational Thought (JET)/Revue de La Pensée Éducative*, 44–51.
- Freedon, M., Sargent, L. T., & Stears, M. (2013). *The Oxford handbook of political ideologies*. OUP Oxford.
- Hangabei, S. M., Dimiyati, K., Absori, A., & Akhmad, A. (2021). The ideology of law: Embodying the religiosity of Pancasila in Indonesia legal concepts. *Law Reform*, 17(1), 77–94.
- Hariyadi, R. P. (2021). FLEGT License in Indonesia-European Union Cooperation: Norm Life Cycle Analysis. *Global Strategis*, 15(2).
- Hasanah, N. (2021). Sumber sosiologis pancasila sebagai ideologi negara.

Heinrich, R. (1998). *The Natural Law: A Study in Legal and Social History and Philosophy*. Liberty Fund, Indianapolis.

Kelsen, H. (1992). *Introduction to The Problems of Legal Theory*, translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson. Oxford: Clarendon Press.

Lalu, N. G. (2025). HUKUM DAN KEKUASAAN DALAM PERSPEKTIF FILSAFAT HUKUM PANCASILA. *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat*, 11(1), 1–17.

Langer, M., & Eason, M. (2019). The quiet expansion of universal jurisdiction. *European Journal of International Law*, 30(3), 779–817.

Latif, Y. (2020). *Reaktualisasi Pancasila*. Pusat Pendidikan Pancasila Dan Konstitusi, 1–28.

Linderfalk, U. (2020). The legal consequences of *jus cogens* and the individuation of norms. *Leiden Journal of International Law*, 33(4), 893–909.

Luhulima, H. V. (2018). Identifikasi dan Validitas Norma-norma *Jus Cogens* dalam Hukum Internasional. *Justitia et Pax*, 34(1).

Lukum, R. (2013). *Peran Ideologi Pancasila dalam Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Sebagai Solusi Menghadapi Pengaruh Globalisasi*. Laporan Penelitian. Universitas Negeri Gorontalo.

Mahmud Marzuki, P. (2005). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 55.

Manik, T. S., Samsuri, S., & Sunarso, S. (2021). Revitalisasi Pancasila Melalui Dusun Pancasila. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, 1(2), 225–234.

Maulida, S. Z., Xavier, M., & Elliot, M. (2023). The Essence of Pancasila as the Foundation and Ideology of the State: The Values of Pancasila. *International Journal of Educational Narratives*, 1(2), 95–102.

Prabandani, H. W. (2022). Menelusuri kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum (Discovering the position of Pancasila as the basic norm in Indonesia). *Iblam Law Review*, 2(1), 158–180.

Rahmat, A. (2019). Rasionalisasi Hukum Alam oleh Hugo Grotius: Dari Humanisasi Menuju Sekularisasi. *Undang: Jurnal Hukum*, 2(2), 433–470.

Ross, A. (2019). *On law and justice*. Oxford University Press.

Rozakis, C. L. (1976). *The concept of jus cogens in the law of treaties*. (No Title).

Soeharto), I. P. (1967-1998: (1968). Pidato kenegaraan Presiden Republic Indonesia Djenderal Soeharto didepan sidang DPR-GR, 16 Agustus 1968 (Vol. 11). Departemen Penerangan RI.

Sunoto. (2003). Mengenal filsafat Pancasila: pendekatan melalui metafisika, logika, dan etika. Hanindita Graha Widya.

Syamsudin, M. (2009). Pendidikan Pancasila Menempatkan Pancasila dalam Konteks Keislaman dan Keindonesiaan. Total Media, Yogyakarta.

Usman, S. (2010). Pokok-Pokok Filsafat Hukum. Suhud Sentra Utama, CV, Cetakan Kesatu, Serang.

Wirawan, V. (2022). Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Tertinggi (Suatu Kajian Filsafat): Pemahaman Bagi Mahasiswa UNJAYA, UNIMUGO dan UMK. Abdi Masyarakat, 4(1), 14–22.

Recebido em: 07/10/25
Aprovado em: 25/11/25

