

Marli Marlene Moraes da Costa  
Maria Augusta Perez Strelow  
Stéffani das Chagas Quintana  
*Organizadoras*

# Sociedade e Democracia

## *Interseções e Conflitos*

  
Editora  
DUCERE

v.5 | 2025

Marli Marlene Moraes da Costa  
Maria Augusta Perez Strelow  
Stéffani das Chagas Quintana  
*Organizadoras*

# Sociedade e Democracia

## *Interseções e Conflitos*

**2025 – Editora Ducere**

[www.ducere.com.br](http://www.ducere.com.br)

editoraducere@gmail.com

**Organizadoras**

Marli Marlene Moraes da Costa

Maria Augusta Perez Strelow

Stéffani das Chagas Quintana

**Editor Chefe:** Jader Luís da Silveira

**Editoração e Arte:** Resiane Paula da Silveira

**Imagens, Arte e Capa:** Freepik/Ducere

**Revisão:** Respectivos autores dos artigos

**Conselho Editorial**

Ma. Heloisa Alves Braga, Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, SEE-MG

Me. Ricardo Ferreira de Sousa, Universidade Federal do Tocantins, UFT

Esp. Ricael Spirandeli Rocha, Instituto Federal Minas Gerais, IFMG

Me. Ronei Aparecido Barbosa, Instituto Federal Minas Gerais, IFSULDEMINAS

Dr. Fabrício dos Santos Ritá, Instituto Federal Minas Gerais, IFSULDEMINAS

Dr. Claudiomir Silva Santos, Instituto Federal Minas Gerais, IFSULDEMINAS

Me. Guilherme de Andrade Ruela, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF

Ma. Luana Ferreira dos Santos, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC

Ma. Ana Paula Cota Moreira, Fundação Comunitária Educacional e Cultural de João Monlevade, FUNCEC

Me. Camilla Mariane Menezes Souza, Universidade Federal do Paraná, UFPR

Ma. Jocilene dos Santos Pereira, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC

Ma. Tatiany Michelle Gonçalves da Silva, Secretaria de Estado do Distrito Federal, SEE-DF

Dra. Haiany Aparecida Ferreira, Universidade Federal de Lavras, UFLA

Me. Arthur Lima de Oliveira, Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do RJ, CECIERJ

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C837s Sociedade e Democracia: Interseções e Conflitos - Volume 5  
/ Marli Marlene Moraes da Costa; Maria Augusta Perez Strelow;  
Stéffani das Chagas Quintana (organizadoras). – Formiga (MG):  
Editora Ducere, 2025. 216 p. : il.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-83222-21-3

DOI: 10.5281/zenodo.17211152

1. Ciências Sociais. 2. Ciências Políticas. 3. Políticas públicas. I.  
Costa, Marli Marlene Moraes da. II. Strelow, Maria Augusta Perez. III.  
Quintana, Stéffani das Chagas. IV. Título.

CDD: 300.7

CDU: 301

*Os artigos, seus conteúdos, textos e contextos que participam da presente obra apresentam  
responsabilidade de seus autores.*

Downloads podem ser feitos com créditos aos autores. São proibidas as modificações e os fins  
comerciais.

Proibido plágio e todas as formas de cópias.

Editora Ducere

CNPJ: 35.335.163/0001-00

Telefone: +55 (37) 99855-6001

[www.ducere.com.br](http://www.ducere.com.br)

[editoraducere@gmail.com](mailto:editoraducere@gmail.com)

Formiga - MG

Catálogo Geral: <https://editoras.grupomultiatual.com.br/>

Acesse a obra originalmente publicada em:

<https://www.ducere.com.br/2025/09/sociedade-e-democracia-5.html>



***Sociedade e Democracia:  
Interseções e Conflitos***

***Volume 5***

***Marli Marlene Moraes da Costa  
Maria Augusta Perez Strelow  
Stéffani das Chagas Quintana  
(Organizadoras)***

**AUTORES**

**AMANDA CAROLINE VENDRUSCOLO  
ANA CAROLINA DA ROSA MIRANDA  
ANA LARA CÂNDIDO BECKER DE CARVALHO  
ANA PAULA MACHADO DOS SANTOS  
ANAHI AYELEN FELDMANN MARTÍNEZ  
BETIELE DA ROSA SAUZEM MACHADO  
CLÓVIS GORCZEVSK  
FABIANA MARION SPENGLER  
GABRIELA DA SILVA ANDRÉ  
GABRIELA PRATES GONÇALVES  
GABRIELA SCHMIDT  
GEORGEA BERNHARD  
KARINA MENEGHETTI BRENDLER  
LORENZO BORGES DE PIETRO  
MAIRA CAROLINA PETRY  
MARLI MARLENE MORAES DA COSTA  
NATHALIA DE CASTRO HERNANDEZ  
PATRÍCIA FIGUEIREDO CARDONA SILVEIRA  
PAULA MEINHARDT AGUIAR  
RICARDO HERMANY  
ROGÉRIO GESTA LEAL  
STÉFFANI DAS CHAGAS QUINTANA  
THYERY ROSSALES SOARES**

## PREFÁCIO

A coletânea “Sociedade e Democracia: Interseções e Conflitos” ganha novos volumes em 2025, um ano em que tanto o cenário nacional quanto o global vivem momentos de grandes desafios, que colocam à prova os valores fundamentais da democracia. As transformações provocadas por novos fenômenos sociais e jurídicos inspiram pesquisadores e pesquisadoras da área das Ciências Sociais, Ciências Políticas, Ciências Jurídicas e Políticas Públicas a se debruçar sobre as temáticas e propor soluções inovadoras, desenhando novos horizontes e apontando desafios emergentes.

Compostos por artigos que estimulam a reflexão crítica sobre questões centrais da vida social, política e jurídica na contemporaneidade, os novos volumes da coleção apresentam pontos de vista para problemáticas que, novas ou longevas, permeiam a vida nos tempos atuais. Cada capítulo explora a complexidade dos fenômenos que moldam a sociedade, descrevendo problemas e, também, propondo perspectivas, além de fortalecer o diálogo entre o conhecimento acadêmico, as políticas públicas e a busca pela transformação social.

Nesse sentido, a leitura dos textos pretende despertar novas formas de análise e engajamento, convidando os leitores a refletir sobre seu papel na construção e na transformação de uma sociedade mais democrática e igualitária. Ao explorar os desafios contemporâneos, a obra pretende estimular o exercício da cidadania, a busca pela justiça e a participação ativa nas mudanças sociais. Espera-se que os textos, além de enriquecer o conhecimento acadêmico, inspirem iniciativas concretas e capazes de promover transformações sociais significativas.

Desejamos uma ótima leitura!

Marli Marlene Moraes da Costa  
Maria Augusta Perez Strelow  
Stéffani das Chagas Quintana  
*(Organizadoras)*

## APRESENTAÇÃO

Os novos volumes reafirmam o objetivo principal da obra: proporcionar ao público acadêmico e à sociedade em geral uma reflexão crítica, plural e comprometida com os desafios atuais. Em 2025, mantendo a tradição que se iniciou no ano anterior, amplia-se a coletânea incorporando novos olhares, problemáticas e diálogos interdisciplinares que enriquecem o debate atual.

Nestes novos volumes, os leitores encontrarão contribuições que examinam, de forma instigante, as tensões que atravessam a sociedade brasileira e mundial em um contexto marcado por desigualdades persistentes, crises políticas e transformações profundas. Desafios novos e antigos são analisados a partir do ponto de vista de pesquisadores e pesquisadoras, proporcionando um panorama plural e diversificado.

Os textos reunidos em cada um dos volumes destacam que a reflexão crítica é apenas o primeiro passo no caminho para democracias fortalecidas. Questões como a busca pela efetivação de direitos fundamentais, a importância da participação cidadã, a necessidade de políticas públicas inclusivas e o combate às múltiplas formas de exclusão social e de desigualdades perpassam estas páginas, convidando os leitores a questionar e a pensar sobre as estruturas e práticas que podem contribuir para sociedades mais justas, igualitárias e solidárias.

Desejamos que as análises propostas pelas pesquisadoras e pesquisadores que compõem estas novas edições dos e-books “Sociedade e Democracia: Interseções e Conflitos” impulsionem os leitores a promover mudanças em suas realidades, engajando-se em ações concretas pelo desenvolvimento social e democrático.

Boa leitura!

Marli Marlene Moraes da Costa  
Maria Augusta Perez Strelow  
Stéffani das Chagas Quintana  
*(Organizadoras)*

## SUMÁRIO

Capítulo 1 <b>FEDERALISMO COOPERATIVO E A SUSTENTABILIDADE MUNICIPAL: A SÚMULA VINCULANTE N.º 60 E OS DESAFIOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL</b>	<b>12</b>
<i>Gabriela da Silva André; Ricardo Hermany; Lorenzo Borges de Pietro</i>	
Capítulo 2 <b>AUSÊNCIA COMUNICACIONAL E DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN</b>	<b>26</b>
<i>Rogério Gesta Leal; Ana Lara Cândido Becker de Carvalho</i>	
Capítulo 3 <b>GÊNERO, ENCARCERAMENTO E DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO</b>	<b>44</b>
<i>Georgea Bernhard; Gabriela Schmidt</i>	
Capítulo 4 <b>LICENÇA-MATERNIDADE PARA MÃES NÃO GESTANTES EM UNIÕES HOMOAFETIVAS: ENTRE DESIGUALDADES ESTRUTURAIS E A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DA AGENDA 2030 DA ONU</b>	<b>60</b>
<i>Marli Marlene Moraes da Costa; Stéffani das Chagas Quintana; Ana Carolina da Rosa Miranda</i>	
Capítulo 5 <b>GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE DIREITO À SAÚDE</b>	<b>76</b>
<i>Maira Carolina Petry; Nathalia de Castro Hernandez</i>	
Capítulo 6 <b>O PODER LOCAL E A GESTÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL: A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS URBANOS DE DRENAGEM SUSTENTÁVEL – SUDS COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO DE INUNDAÇÕES</b>	<b>97</b>
<i>Lorenzo Borges de Pietro; Ricardo Hermany; Betiele da Rosa Sauzem Machado</i>	
Capítulo 7 <b>MEDIAÇÃO E CONSTELAÇÃO FAMILIAR: LIMITES ÉTICOS E JURÍDICOS</b>	<b>113</b>
<i>Thyery Rossales Soares; Ana Paula Machado dos Santos</i>	
Capítulo 8 <b>OS EFEITOS DA GRAVIDEZ PRECOCE NA TRAJETÓRIA ESCOLAR DE MENINAS E O COMPROMETIMENTO DA AGENDA 2030 DA ONU</b>	<b>128</b>
<i>Gabriela Schmidt; Amanda Caroline Vendruscolo</i>	
Capítulo 9 <b>PADRÕES ESTRUTURAIS DE VIOLÊNCIA LETAL CONTRA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS NEGROS NO BRASIL (2023)</b>	<b>144</b>
<i>Rogério Gesta Leal; Ana Lara Cândido Becker de Carvalho</i>	

Capítulo 10	
<b>O ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO CONTRATUAL: A MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO CONTRATOS DE LOCAÇÃO</b>	<b>161</b>
<i>Fabiana Marion Spengler; Paula Meinhardt Aguiar; Gabriela Prates Gonçalves</i>	

---

Capítulo 11	
<b>VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E DESIGUALDADE DE GÊNERO: LIMITES DA INTERVENÇÃO PENAL</b>	<b>175</b>
<i>Anahi Ayelen Feldmann Martínez; Karina Meneghetti Brendler</i>	

---

Capítulo 12	
<b>VIOLAÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AFETADOS PELAS ENCHENTES DE 2024 NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DAS AÇÕES ESTATAIS À LUZ DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL</b>	<b>188</b>
<i>Clóvis Gorczewsk; Patrícia Figueiredo Cardona Silveira</i>	

---

<b>AUTORES</b>	<b>209</b>
----------------	------------

**Capítulo 1**  
**FEDERALISMO COOPERATIVO E A SUSTENTABILIDADE**  
**MUNICIPAL:**  
**A SÚMULA VINCULANTE N.º 60 E OS DESAFIOS DA**  
**JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL**

*Gabriela da Silva André*  
*Ricardo Hermany*  
*Lorenzo Borges de Pietro*

# FEDERALISMO COOPERATIVO E A SUSTENTABILIDADE MUNICIPAL: A SÚMULA VINCULANTE N.º 60 E OS DESAFIOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL<sup>1</sup>

*Gabriela da Silva André*<sup>2</sup>

*Ricardo Hermany*<sup>3</sup>

*Lorenzo Borges de Pietro*<sup>4</sup>

## RESUMO

O presente estudo analisa os impactos da Súmula Vinculante n.º 60 do Supremo Tribunal Federal na sustentabilidade financeira dos municípios e na efetividade do direito à saúde, à luz do federalismo cooperativo a fim de responder o seguinte questionamento quais são os impactos da súmula em questão na sustentabilidade financeira dos municípios e na efetividade do direito à saúde no ordenamento constitucional brasileiro. Parte-se da hipótese de que a responsabilização solidária dos entes federativos, embora juridicamente coerente, intensifica a sobrecarga orçamentária dos municípios, especialmente diante da ausência de mecanismos compensatórios. A pesquisa demonstra que a descentralização das obrigações não foi acompanhada da correspondente descentralização de recursos, comprometendo a autonomia municipal e a eficácia das políticas públicas. Para a elaboração do presente artigo se adotou a abordagem dedutiva e o método de

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi apresentado no XXI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e XVII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos, da Universidade de Santa Cruz do Sul, realizado no período de 22 e 23 de maio de 2025.

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade II (2025-2026). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2024). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.

<sup>3</sup> Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul –UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas –UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios.

<sup>4</sup> Mestre em Direitos Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas. Pós-Graduado em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha – URCAMP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0371923070439783>. E-mail: [lorenzo.pietrob@gmail.com](mailto:lorenzo.pietrob@gmail.com).

procedimento, enquanto a técnica de pesquisa é a bibliográfica, por meio de documentação indireta, que se resume à consulta a livros, periódicos, artigos, teses, dissertações, dentre outros meios, valendo-se principalmente de expoentes da matéria no contexto nacional. Propõe-se a criação de fundos compensatórios e a revisão da Súmula Vinculante n.º 60 como medidas para restabelecer o equilíbrio federativo e assegurar a justiça fiscal no âmbito do Sistema Único de Saúde.

**Palavras-chave:** Federalismo cooperativo. Judicialização da saúde. Municípios. Responsabilidade solidária. Sustentabilidade financeira.

#### **ABSTRACT**

This study analyzes the impacts of Binding Precedent No. 60 of the Federal Supreme Court on the financial sustainability of municipalities and the effectiveness of the right to health, in light of cooperative federalism. It aims to answer the following question: what are the impacts of this precedent on the financial sustainability of municipalities and the effectiveness of the right to health within the Brazilian constitutional system? The hypothesis is that the joint and several liability of federal entities, although legally coherent, intensifies the budgetary burden on municipalities, especially in the absence of compensatory mechanisms. The research demonstrates that the decentralization of obligations has not been accompanied by a corresponding decentralization of resources, compromising municipal autonomy and the effectiveness of public policies. This article was prepared using a deductive approach and procedural method, while the research technique is bibliographical, using indirect documentation. This involves consulting books, periodicals, articles, theses, dissertations, and other sources, primarily based on leading figures in the field within the national context. The proposal is to create compensatory funds and revise Binding Precedent No. 60 as measures to restore federative balance and ensure fiscal justice within the Unified Health System.

**Keywords:** Cooperative federalism. Health litigation. Municipalities. Shared responsibility. Financial sustainability.

## **1. INTRODUÇÃO**

Ao longo das últimas décadas, a judicialização da saúde se consolidou como um dos principais vetores de tensão entre os poderes constituídos e os entes federativos no Brasil. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o direito à saúde como um direito social fundamental de natureza universal e indivisível, impôs ao Estado o dever de garanti-lo mediante políticas públicas articuladas e financeiramente sustentáveis. Todavia, a crescente judicialização tem exigido que decisões judiciais substituam escolhas administrativas e técnicas previamente definidas, impondo obrigações imediatas aos

gestores locais, notadamente no que se refere ao fornecimento de medicamentos e tratamentos de alto custo. A edição da Súmula Vinculante n.º 60 pelo Supremo Tribunal Federal, ao consolidar o entendimento de responsabilidade solidária entre União, Estados e Municípios no cumprimento de tais obrigações, ampliou esse cenário de sobrecarga, afetando diretamente a capacidade dos municípios de executar suas políticas públicas com autonomia e planejamento.

Neste contexto, observa-se que os municípios, especialmente os de menor porte, vêm arcando com um volume significativo de despesas decorrentes de decisões judiciais, muitas vezes sem contrapartida financeira por parte da União. Essa situação evidencia um desequilíbrio federativo, no qual se descentraliza a obrigação de prestação dos serviços de saúde sem a correspondente descentralização de recursos e competências regulatórias. A partir dessa realidade, este estudo busca refletir sobre os limites do federalismo cooperativo brasileiro diante da consolidação jurisprudencial da responsabilidade solidária, problematizando a eficácia e a justiça fiscal da Súmula Vinculante n.º 60 à luz das capacidades institucionais dos entes subnacionais.

Com base nisso, propõe-se como pergunta central de investigação: quais são os impactos da Súmula Vinculante n.º 60 na sustentabilidade financeira dos municípios e na efetividade do direito à saúde, considerando os princípios do federalismo cooperativo no ordenamento constitucional brasileiro? O objetivo geral do estudo é analisar criticamente os efeitos da responsabilização solidária imposta pela jurisprudência do STF, com foco nas repercussões orçamentárias para os municípios. Os objetivos específicos incluem: (i) examinar o desenvolvimento jurisprudencial que levou à edição da referida súmula; (ii) avaliar a compatibilidade entre a responsabilização solidária e a repartição constitucional de competências; e (iii) propor alternativas jurídicas e institucionais para a construção de um modelo mais equilibrado de financiamento das políticas públicas de saúde.

A pesquisa adotará abordagem dedutiva e o método de procedimento, enquanto a técnica de pesquisa é a bibliográfica, por meio de documentação indireta, que se resume à consulta a livros, periódicos, artigos, teses, dissertações, dentre outros meios. A fundamentação teórica estrutura-se a partir de autores como Arretche (2002), Barroso (2022) e Streck (2020), que discutem as complexidades do federalismo fiscal e as implicações da judicialização dos direitos sociais no equilíbrio institucional do Estado. Parte-se da hipótese de que a imposição da responsabilidade solidária aos municípios, sem mecanismos adequados de compensação financeira e cooperação federativa efetiva,

compromete a governança local.

## **2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E TEÓRICOS DOS DIREITOS SOCIAIS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou, em sua essência, o modelo de federalismo cooperativo, no qual União, Estados e Municípios compartilham competências administrativas, legislativas e financeiras. Essa escolha constitucional representou um movimento de descentralização do poder, especialmente no que se refere à execução de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e assistência social. A repartição de competências comuns prevista no artigo 23 da Carta Magna foi acompanhada pela promessa de que a cooperação entre os entes federativos se daria de forma integrada, harmônica e solidária, conforme determina o artigo 196.

Contudo, a realidade institucional brasileira tem demonstrado limitações concretas desse modelo, em especial no que diz respeito à ausência de mecanismos eficazes de coordenação federativa e compensação financeira entre os níveis de governo, pois como citado por Soares (2018, p.61) “No federalismo cooperativo, há um compartilhamento da responsabilidade pela mesma política pública entre distintos níveis de governo, ainda que se dividam entre diferentes funções”.

Posto isso, é importante destacar que o federalismo brasileiro, apesar de seu desenho cooperativo formal, opera frequentemente de forma assimétrica e desequilibrada. Como aponta Arretche (2002), a descentralização ocorrida no Brasil nas últimas décadas se deu predominantemente por meio da transferência de responsabilidades para os municípios, sem que houvesse, simultaneamente, a alocação proporcional de recursos financeiros e capacidade institucional. Esse fenômeno, denominado por muitos como “federalismo invertido”, acirra as desigualdades regionais e fragiliza a efetividade das políticas públicas descentralizadas.

Essa crítica também é sustentada por Daniel Elazar (1995), ao afirmar que federalismos frágeis tendem a utilizar a descentralização como delegação de encargos, e não como partilha efetiva de poder e recursos, o que compromete a coesão e a cooperação entre os entes. Elazar reforça que a construção de um pacto federativo sólido requer, antes de tudo, um arranjo institucional que distribua capacidades de forma proporcional entre os níveis de governo, com base em princípios de equidade fiscal e solidariedade

institucional.

Neste sentido, é importante entenderemos o princípio da subsidiariedade ao qual norteia e serve como base do federalismo cooperativo, pois determina que as ações governamentais devem ser realizadas pelo ente mais próximo do cidadão, exceto quando este for comprovadamente incapaz (Dowbor, 2017, p. 45).

Nesta circunstância, Wallace Oates (1999) defende que a descentralização deve ocorrer sempre que os governos locais puderem fornecer bens públicos com maior eficiência e responsividade que os níveis centrais. Contudo, isso pressupõe que os entes locais disponham de autonomia financeira, o que não se verifica de maneira equilibrada no caso brasileiro, especialmente na área da saúde.

Portanto, a autonomia municipal é limitada por restrições fiscais, já que os municípios destinam grande parte de suas receitas à saúde (21,45% em 2012), enquanto a União investe apenas 3,9% do PIB (DRESCH, 2014) e essa disparidade revela um paradoxo: a descentralização política e administrativa não é acompanhada pela descentralização fiscal, prejudicando a efetividade das políticas locais (ARRETCHE, 2002, p. 89). A Constituição de 1988 reconhece a autonomia municipal (art. 18) e atribui competências aos municípios, especialmente na saúde (art. 198), com diretrizes como descentralização, atendimento integral e participação social (BRASIL, 1988).

O artigo 198 da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III – participação da comunidade."

Esse dispositivo estabelece a estrutura organizacional do Sistema Único de Saúde (SUS), enfatizando a descentralização administrativa, a integralidade do atendimento e a participação social como fundamentos essenciais para a efetivação do direito à saúde no Brasil (BRASIL, 1988, art. 198º).

Portanto, a Constituição Federal de 1988 consolida a autonomia municipal e estabelece um modelo descentralizado para a gestão das políticas públicas de saúde, conforme previsto no artigo 198. Ao determinar a organização do SUS com base na descentralização, integralidade e participação social, o texto constitucional reforça o papel dos municípios como agentes fundamentais na execução dessas políticas. No

entanto, para que essa descentralização seja efetiva, é necessário que os municípios tenham condições financeiras e estruturais adequadas, garantindo que a autonomia formal se traduza em capacidade real de gestão.

Ou seja, a autonomia municipal é fragilizada pela dependência de transferências intergovernamentais e pela falta de recursos próprios. O federalismo cooperativo falha na prática devido à insuficiência de financiamento, comprometendo a subsidiariedade. Para funcionar, a União deve garantir recursos adequados, evitando sobrecarregar os municípios com obrigações além de sua capacidade financeira.

Nesse cenário, a judicialização da saúde tem desempenhado papel ambíguo. De um lado, ela representa um mecanismo legítimo de acesso à justiça e de efetivação de direitos fundamentais; de outro, impõe desafios significativos à governança pública. Barroso (2022) reconhece que a atuação do Judiciário é, muitas vezes, necessária diante da omissão estatal, mas também alerta para os riscos de substituição de decisões técnicas por ordens judiciais pontuais, descoladas da realidade orçamentária dos entes públicos.

Em síntese, a jurisprudência do STF tem priorizado a efetividade do direito à saúde, reconhecendo a responsabilidade solidária dos entes federativos mesmo que isso contrarie a lógica administrativa descentralizada. Para mitigar os impactos financeiros decorrentes dessa solidariedade, têm sido adotadas soluções como a compensação financeira entre os entes, evitando a duplicidade de gastos e promovendo a cooperação federativa (Ohland, 2010, p. 39; STF, Tema 7931456).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao afirmar a responsabilidade solidária entre os entes federados no fornecimento de medicamentos, culminou na edição da Súmula Vinculante n.º 60, segundo a qual todos os níveis de governo são corresponsáveis pela efetivação do direito à saúde, independentemente de qual ente seja formalmente competente.

Tal entendimento, embora coerente com a noção de universalidade e indivisibilidade do direito à saúde, tem resultado, na prática, em uma concentração de obrigações nos municípios. Conforme dados da Confederação Nacional dos Municípios (2022), os gestores municipais são frequentemente compelidos a arcar com decisões judiciais de alto custo, sem a garantia de ressarcimento por parte da União ou dos Estados. Já Streck (2020) critica esse modelo de responsabilização difusa, ao apontar que a ausência de critérios objetivos para a divisão de encargos contribui para a desestruturação do pacto federativo e para a sobrecarga institucional dos municípios. Para o autor, a judicialização não pode se tornar um instrumento de transferência de

responsabilidade da União para os entes mais frágeis da federação, sob pena de comprometer a sustentabilidade do sistema num todo.

A teoria do federalismo cooperativo, portanto, encontra-se tensionada entre os princípios constitucionais de solidariedade e as limitações concretas de financiamento. A ausência de um mecanismo efetivo de compensação financeira entre os entes federados — especialmente nos casos de judicialização individual de prestações sanitárias — revela uma fragilidade estrutural do sistema. A responsabilização solidária, embora juridicamente coerente com o princípio da indivisibilidade dos direitos sociais, precisa ser reavaliada à luz da capacidade contributiva de cada ente e da lógica de equidade territorial. É nesse ponto que o debate entre autonomia municipal, financiamento e judicialização deve ser aprofundado, com vistas a preservar o equilíbrio federativo e garantir a efetividade das políticas públicas em todos os níveis de governo.

### **3. IMPACTOS DA SÚMULA VINCULANTE N.º 60 DO STF NA GOVERNANÇA MUNICIPAL DA SAÚDE**

O processo de consolidação da responsabilidade solidária entre os entes federados na área da saúde, culminando na edição da Súmula Vinculante n.º 60 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), reflete uma tendência interpretativa que busca garantir a universalidade do direito à saúde mesmo diante de omissões ou falhas administrativas. Essa jurisprudência teve origem em uma série de decisões reiteradas da Corte, que, ao julgar casos de fornecimento de medicamentos e tratamentos médicos não padronizados pelo SUS, entendeu que a obrigação de garantir o acesso ao serviço de saúde é compartilhada por todos os entes da federação.

A redação da SV n.º 60 estabelece que:

É inconstitucional a lei estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios públicos ou sobre formas de cooperação entre os entes federados, inclusive para a prestação de serviços públicos, sem a participação dos Municípios, ainda que prevista a posterior adesão (Brasil, 2008).

Parte-se, portanto, da premissa de que a saúde é um direito fundamental indivisível e, portanto, qualquer ente estatal pode ser chamado a garantir seu acesso, mesmo quando o medicamento ou tratamento não esteja formalmente previsto nos protocolos nacionais. Embora o objetivo da súmula seja ampliar o acesso à saúde e

impedir a negativa de direitos em razão de omissões administrativas, seus efeitos práticos têm sido amplamente debatidos por especialistas e gestores públicos.

Entretanto, essa interpretação é criticada por Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2011), que aponta que a judicialização pode reforçar distorções no federalismo quando não é acompanhada de mecanismos de coordenação intergovernamental eficazes. Para o autor, a atuação do Judiciário deve ser sensível às capacidades institucionais e fiscais de cada ente, sob risco de transformar decisões legítimas em vetores de ineficiência sistêmica.

Isto é, do ponto de vista federativo, a responsabilização solidária proposta pela súmula gera um problema de assimetria funcional. Embora todos os entes compartilhem, em tese, a obrigação de promover o direito à saúde, são os municípios os mais frequentemente acionados judicialmente, pois estão mais próximos da população e são a porta de entrada do SUS. Conforme dados divulgados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2022), aproximadamente 74% das ações judiciais na área da saúde recaem diretamente sobre os entes municipais. Esse dado evidencia o desequilíbrio gerado pela interpretação atual do STF, que, embora juridicamente coerente com o princípio da universalidade, desconsidera as restrições orçamentárias e administrativas enfrentadas pelas administrações locais.

Adicionalmente, os dados da CNM revelam que, entre 2012 e 2023, os gastos municipais com judicialização da saúde aumentaram mais de 300%, representando, em muitos casos, mais de 10% do orçamento anual de saúde de pequenos municípios.

Conforme relatório técnico da Confederação Nacional de Municípios (2022), os municípios brasileiros gastaram, em média, R\$ 3,4 bilhões em ações judiciais na área da saúde entre 2018 e 2021, sendo que cerca de 74% das ações recaíram sobre os entes municipais.

O levantamento também demonstra que, para pequenos municípios (até 20 mil habitantes), os gastos com judicialização representam até 15% de todo o orçamento da saúde, comprometendo políticas preventivas e programas estruturais.

A tabela abaixo, retirada do relatório da CNM, ilustra o crescimento dos gastos com judicialização da saúde por porte populacional:

**Tabela**

Faixa Populacional	Média de Gastos Judiciais com Saúde (em R\$)	Percentual sobre Orçamento de Saúde
Até 20 mil habitantes	790 mil	12 a 15%
20 a 50 mil habitantes	1,6 milhões	8 a 10%
50 a 100 mil habitantes	2,9 milhões	6 a 8%
Acima de 100 mil habitantes	7,2 milhões	4 a 6%

Fonte: CNM – Confederação Nacional de Municípios. Análise sobre a judicialização da saúde nos municípios, 2022.

Esses dados evidenciam que, apesar da intenção normativa de assegurar o direito à saúde de forma solidária, a prática tem imposto uma sobrecarga desproporcional aos municípios, especialmente aos de menor porte. A ausência de um critério claro de divisão de encargos entre os entes federativos aprofunda o desequilíbrio no pacto federativo e compromete a capacidade dos governos locais de planejar e executar políticas públicas de forma estruturada.

Portanto, muitos desses gastos estão relacionados ao fornecimento de medicamentos de alto custo ou à realização de procedimentos complexos, cujo financiamento seria, em tese, responsabilidade da União ou dos Estados. A ausência de mecanismos efetivos de ressarcimento, associada à obrigação de cumprimento imediato das decisões judiciais, coloca os gestores municipais em situação de vulnerabilidade administrativa e jurídica, muitas vezes forçados a realocar recursos de outras áreas prioritárias para cumprir determinações judiciais pontuais.

A jurisprudência do STF, embora consolidada em favor da proteção ao direito à saúde, tem sido alvo de críticas quanto à sua aplicação indiscriminada. Diversos julgados, como os Recursos Extraordinários 855178 e 1164969, confirmam a responsabilidade solidária sem exigir, como condição, a demonstração de omissão ou ineficiência por parte do ente acionado. Essa ampliação interpretativa, segundo Streck (2020), transforma o Poder Judiciário em gestor direto da política de saúde, o que compromete a legitimidade democrática e desorganiza a gestão orçamentária dos entes federados. Trata-se, portanto, de uma interferência estrutural que não apenas impacta as finanças públicas, mas compromete a capacidade de planejamento dos sistemas locais de saúde.

A judicialização da saúde, embora legítima na busca da efetivação de direitos sociais, deve ser equilibrada com a observância dos critérios técnicos e científicos estabelecidos pela CONITEC, garantindo a

sustentabilidade do sistema e a equidade no acesso às tecnologias em saúde (Ohland, 2010, p. 35)

Ou seja, o impacto dessa jurisprudência nos municípios revela a fragilidade do federalismo cooperativo no Brasil. A lógica da solidariedade entre os entes, quando desvinculada de critérios objetivos de divisão de responsabilidades e financiamento, transforma-se em um instrumento de sobrecarga. Além disso, a ausência de uniformidade nas decisões judiciais e a possibilidade de decisões conflitantes entre diferentes tribunais agravam o cenário de incerteza jurídica e administrativa. Não por acaso, a CNM, em diversos relatórios, tem reivindicado a revisão do entendimento da SV n.º 60, sugerindo a criação de fundos específicos ou de mecanismos automáticos de compensação para os municípios que executarem ações de saúde por decisão judicial.

Portanto, embora a jurisprudência da SV n.º 60 busque proteger um direito fundamental, seu modelo de aplicação revela uma profunda desconexão entre os princípios constitucionais de solidariedade e a realidade orçamentária dos municípios. O descompasso entre decisão judicial, capacidade financeira e planejamento das políticas públicas compromete não apenas a efetividade do direito à saúde, mas a própria lógica de funcionamento do pacto federativo brasileiro.

#### **4 CONCLUSÃO**

Diante dos desafios expostos ao longo deste trabalho, torna-se urgente a proposição de alternativas que promovam um modelo de federalismo cooperativo mais justo e funcional, especialmente no tocante à judicialização da saúde e à aplicação da Súmula Vinculante n.º 60. A sobrecarga financeira imposta aos municípios, em decorrência de decisões judiciais desprovidas de respaldo técnico e orçamentário, exige respostas que transcendam a dimensão normativa e avancem para uma nova arquitetura de cooperação federativa e gestão compartilhada dos direitos sociais.

Essa análise cumpriu o primeiro objetivo específico, ao oferecer suporte teórico para avaliar a compatibilidade entre a súmula e os princípios constitucionais de organização federativa.

Após entendermos a base do federalismo cooperativo, pode-se compreender mais sobre a trajetória jurisprudencial que culminou na edição da Súmula Vinculante n.º 60, examinando julgados paradigmáticos do STF e dados da Confederação Nacional dos

Municípios (CNM) que demonstram o crescimento exponencial das despesas municipais com judicialização da saúde. Esse capítulo atendeu ao segundo objetivo específico, ao revelar os limites da prática federativa brasileira frente à imposição judicial de deveres sem contrapartida financeira e institucional, confirmando a hipótese de desequilíbrio federativo.

Posteriormente, foi evidenciado o caráter propositivo, voltado à elaboração de alternativas jurídicas e institucionais que possam promover um novo equilíbrio federativo. Foram apresentadas sugestões como a criação de fundos compensatórios, a revisão do conteúdo da súmula, a valorização da subsidiariedade como princípio estruturante e o fortalecimento técnico dos entes locais. Com isso, foi atendido o terceiro objetivo específico, voltado à formulação de caminhos viáveis para um modelo mais justo de responsabilização e financiamento.

De forma geral, os resultados obtidos ao longo do trabalho confirmam a hipótese inicialmente formulada. A aplicação da SV n.º 60, em seu formato atual, reforça um modelo de responsabilização que transfere o ônus da judicialização majoritariamente aos municípios, contrariando os pressupostos do federalismo cooperativo e comprometendo a sustentabilidade das políticas públicas em âmbito local. O estudo demonstra que a judicialização, embora indispensável em muitos casos, não pode operar de forma descolada das capacidades financeiras e institucionais dos entes federativos. A ausência de mecanismos de compensação ou critérios objetivos de divisão de responsabilidades fragiliza o pacto federativo e compromete a efetivação equitativa dos direitos sociais.

Diante disso, defende-se que a superação dos impasses aqui apresentados demanda uma nova pactuação federativa, que reforce a lógica da cooperação e da corresponsabilidade, mas com atenção rigorosa à equidade fiscal e à realidade das capacidades locais. A saúde, enquanto direito fundamental, não pode ser assegurada por meio de imposições judiciais isoladas que desestruturam o sistema em sua totalidade. É preciso repensar os instrumentos jurídicos e administrativos que viabilizem a universalização do acesso com justiça territorial, equilíbrio orçamentário e fortalecimento institucional dos municípios.

## REFERÊNCIAS

ANVISA – **Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Relatórios técnicos. Brasília, 2024.** Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa>. Acesso em: 15 abr. 2025.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 855178.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1164969.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 60, de 19 de junho de 2008.** Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 23 jun. 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2024.

CNJ – **Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 18 abr. 2025.

CNM – **Confederação Nacional de Municípios. Análise sobre a judicialização da saúde nos municípios.** Brasília: CNM, 2022. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/An%C3%A1lise%20sobre%20a%20Judicializa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Sa%C3%BAde%20nos%20Munic%C3%ADpios.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

CNM – **Confederação Nacional de Municípios. Relatório sobre judicialização da saúde.** Brasília: CNM, 2022.

CONITEC – **Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS. Diretrizes e protocolos clínicos. Brasília: Ministério da Saúde, 2024.** Disponível em: <https://www.conitec.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2017.

DRESCH, Maria Tereza. **Federalismo fiscal e políticas públicas: o caso da saúde no Brasil.** Porto Alegre: Fi, 2014.

- ELAZAR, Daniel J. Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1995.
- OATES, Wallace E. **An essay on fiscal federalism.** *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, 1999.
- OHLAND, José. **Judicialização da saúde e federalismo.** São Paulo: FGV, 2010.
- SOUTO, Leonardo José Carneiro da Cunha. Processo e Estado: **estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Federalismo cooperativo e a efetivação dos direitos fundamentais: elementos para uma nova teoria da responsabilidade estatal.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, p. 55-83, 2018.
- STF – Supremo Tribunal Federal. **Tema 793.** Repercussão geral. Responsabilidade solidária de entes federativos. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.
- STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório técnico sobre judicialização da saúde e impacto nos entes subnacionais.** Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

**Capítulo 2**  
**AUSÊNCIA COMUNICACIONAL E DESAPARECIMENTO**  
**DE PESSOAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DA**  
**TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN**

*Rogério Gesta Leal*

*Ana Lara Cândido Becker de Carvalho*

# AUSÊNCIA COMUNICACIONAL E DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN<sup>5</sup>

*Rogério Gesta Leal<sup>6</sup>*

*Ana Lara Cândido Becker de Carvalho<sup>7</sup>*

## RESUMO

O artigo trata da análise teórica do desaparecimento de pessoas no Brasil à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, com ênfase nas dinâmicas comunicacionais que envolvem as políticas públicas voltadas a essa problemática. Com o objetivo geral do artigo é compreender, à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, as limitações estruturais das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil, com ênfase na ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre os sistemas sociais envolvidos, parte-se do seguinte problema de pesquisa: como a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann pode contribuir para a compreensão das limitações estruturais das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil, especialmente no que se refere à ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre os sistemas sociais envolvidos? A metodologia usada é o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

---

<sup>5</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, e faz parte do projeto de pesquisa institucional “Administração pública digital no Brasil e suas contribuições no tema da política de segurança pública” e do grupo de pesquisa “Estado, Administração Pública e Sociedade”, ambos coordenados pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

<sup>6</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz – USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: [gestaleal@gmail.com](mailto:gestaleal@gmail.com).

<sup>7</sup> Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Integrante do Grupo de Pesquisa Integrado em Controle Social da Administração Pública (PPGD/Unisc) e do Grupo de Pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade (CNPq), da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/Unisc). E-mail: [larabeckercarvalho@gmail.com](mailto:larabeckercarvalho@gmail.com).

**Palavras-chave:** Desaparecimento. Pessoas desaparecidas. Teoria dos sistemas sociais.

## **Introdução**

Este artigo propõe uma análise teórica do desaparecimento de pessoas no Brasil à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, com ênfase nas dinâmicas comunicacionais que envolvem as políticas públicas voltadas a essa problemática. Parte-se da compreensão de que o desaparecimento não se configura apenas como um evento individual ou uma falha pontual do aparato estatal, mas como um fenômeno complexo que revela disfunções estruturais na comunicação entre sistemas sociais funcionalmente diferenciados - como o jurídico, o político, o policial, o midiático e o da assistência social. A partir da abordagem sistêmica luhmanniana, busca-se compreender como a fragmentação institucional, a ausência de ressonância entre os sistemas e os acoplamentos estruturais frágeis contribuem para a reprodução da ausência como forma de exclusão comunicacional e social. O recorte geográfico do estudo é o Brasil, dada a magnitude e persistência dos casos de desaparecimento no país, bem como a existência de um arcabouço normativo específico sobre o tema. Por tratar-se de um ensaio teórico, não se estabelece, no presente artigo, um recorte temporal delimitado, privilegiando-se a reflexão crítica e interdisciplinar sobre as limitações estruturais e as possibilidades de reorganização sistêmica das políticas públicas voltadas à busca, identificação e proteção de pessoas desaparecidas.

O objetivo geral do artigo é compreender, à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, as limitações estruturais das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil, com ênfase na ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre os sistemas sociais envolvidos. Especificamente, objetiva-se: analisar, com base na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, como os sistemas político, jurídico, policial e de assistência social operam de forma autorreferente no tratamento do desaparecimento de pessoas no Brasil, dificultando a comunicação intersistêmica; e identificar em que medida a ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre esses sistemas compromete a formulação e a implementação de políticas públicas integradas e efetivas no enfrentamento do desaparecimento de pessoas no Brasil.

O problema de pesquisa norteador do artigo é: como a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann pode contribuir para a compreensão das limitações estruturais das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil, especialmente no que se refere à ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre os sistemas sociais envolvidos? A hipótese que orienta este estudo é a de que a inadequação das políticas públicas brasileiras voltadas ao desaparecimento de pessoas decorre, em grande medida, da ausência de acoplamentos estruturais e de ressonância comunicacional entre os sistemas sociais funcionalmente diferenciados - como o sistema político, jurídico, policial, de assistência social e de mídia -, os quais operam segundo lógicas autorreferenciais e códigos próprios, dificultando a construção de respostas integradas, coordenadas e sensíveis à complexidade do fenômeno.

A relevância do estudo do tema do presente artigo se justifica no fato de que compreender o desaparecimento de pessoas como fenômeno sistêmico, e não apenas como fato isolado de natureza criminal ou estatística, é essencial para avançar na formulação de políticas públicas efetivas e na responsabilização institucional. No Brasil, milhares de pessoas desaparecem anualmente - em sua maioria pertencentes a grupos socialmente vulnerabilizados - e a atuação do Estado, embora amparada por legislações específicas, revela-se fragmentada, ineficiente e, muitas vezes, marcada pela indiferença burocrática. Apesar da existência do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas - Lei 13.812/2019 - e de outras normas voltadas à cooperação entre órgãos públicos, persistem lacunas estruturais nas respostas estatais que não podem ser explicadas apenas por carência de recursos ou falhas operacionais. A complexidade do desaparecimento exige abordagens teóricas capazes de apreender a multiplicidade de sistemas envolvidos - como o jurídico, o policial, o político, o midiático e o de assistência social - e os modos como esses sistemas falham em se articular.

Nesse sentido, a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann oferece uma lente analítica fecunda para compreender a inadequação das políticas públicas no enfrentamento do desaparecimento de pessoas como resultado da ausência de acoplamentos estruturais entre sistemas funcionalmente diferenciados. A teoria parte da premissa de que a sociedade moderna se organiza em sistemas autopoiéticos que operam com base em códigos próprios e autorreferenciais, o que dificulta a produção de ressonância comunicacional entre eles. Aplicada ao contexto das políticas públicas brasileiras, essa abordagem permite identificar como a ausência de comunicação efetiva

entre os sistemas envolvidos - cada qual limitado por sua lógica interna - contribui para a institucionalização da ausência, prolonga a dor dos familiares e perpetua a invisibilidade social dos desaparecidos. Assim, a relevância deste estudo reside na proposição de uma análise teórica que vai além das interpretações lineares e instrumentais da ação estatal, oferecendo subsídios para repensar a organização institucional e os modelos de governança intersistêmica voltados à proteção da vida e da dignidade humana.

Quanto à metodologia, a presente pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, por meio do qual parte-se de uma fundamentação teórica geral - a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann - para analisar, de forma crítica e aplicada, um problema específico: as limitações estruturais das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil. O método dedutivo permite, assim, examinar como os conceitos centrais da teoria sistêmica, tais como autopoiese, diferenciação funcional, acoplamentos estruturais, autorreferência e ressonância comunicacional, contribuem para a compreensão das falhas institucionais e comunicacionais que caracterizam a atuação estatal diante do fenômeno.

Quanto ao método de procedimento, a pesquisa se orienta pela perspectiva monográfica, uma vez que se debruça com profundidade sobre um objeto específico e delimitado - o desaparecimento de pessoas no Brasil -, explorando suas múltiplas dimensões, ou seja, jurídica, política, institucional e comunicacional, a partir de um referencial teórico unificado. O método monográfico possibilita uma análise aprofundada e contextualizada, permitindo construir uma reflexão teórica consistente sobre o objeto empírico selecionado, ainda que a investigação não se proponha a levantar dados de campo.

As técnicas de pesquisa utilizadas são essencialmente bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica compreende o levantamento e a análise crítica de obras de referência sobre a teoria dos sistemas sociais, políticas públicas, desaparecimento de pessoas, governança institucional e direitos humanos, com ênfase na produção de Niklas Luhmann e de comentaristas contemporâneos de sua teoria. Já a pesquisa documental abrange o exame de documentos oficiais, especificamente as legislações nacionais sobre o tema - Leis 11.259/2005, 13.812/2019, 14.548/2023, entre outras -.

A pesquisa possui natureza qualitativa e analítica, o que significa que seu objetivo principal não é a mensuração estatística de variáveis, mas a compreensão aprofundada, interpretativa e crítica do fenômeno estudado. A abordagem qualitativa permite captar as

nuances, contradições e complexidades que envolvem o desaparecimento de pessoas no Brasil, especialmente quando observado por meio da lente da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Ao invés de quantificar ocorrências ou medir eficiência de políticas por indicadores numéricos, busca-se analisar como as estruturas institucionais e os sistemas sociais se organizam, comunicam (ou falham em comunicar-se) e produzem sentidos em torno do desaparecimento, revelando as formas de exclusão, silenciamento e negligência institucional. Já o caráter analítico da pesquisa refere-se ao esforço de examinar teoricamente as relações entre os conceitos fundamentais da teoria sistêmica e os mecanismos comunicacionais das políticas públicas, interpretando criticamente as causas estruturais da inadequação estatal e oferecendo subsídios para pensar alternativas intersistêmicas. Trata-se, portanto, de uma investigação que privilegia o aprofundamento teórico e reflexivo, orientada por categorias conceituais que iluminam os limites e possibilidades da ação pública frente à complexidade do problema.

### **A autorreferencialidade dos sistemas sociais e a fragmentação institucional no tratamento do desaparecimento de pessoas no Brasil**

O desaparecimento de pessoas no Brasil constitui um fenômeno complexo, multidimensional e profundamente revelador das limitações estruturais da ação estatal. A inadequação persistente das políticas públicas destinadas ao enfrentamento dessa questão não se explica apenas por déficits operacionais ou carência de recursos, mas, sobretudo, por falhas estruturais na comunicação entre os diversos sistemas sociais envolvidos. A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann oferece um instrumental analítico sofisticado para compreender essas limitações, ao propor que a sociedade moderna se organiza em sistemas autopoieticos, funcionalmente diferenciados, que operam segundo lógicas internas autorreferenciais e códigos binários específicos. Nessa perspectiva, a fragmentação institucional observada no Brasil no que se refere à busca, localização e identificação de pessoas desaparecidas pode ser interpretada como uma consequência direta da ausência de ressonância comunicacional entre os sistemas jurídico, político, policial e de assistência social (Oliveira, 2012; Luhmann, 2016).

A teoria sistêmica de Luhmann parte da crítica ao modelo tradicional de compreensão da sociedade como um conjunto ordenado de ações humanas. Em sua proposta, a sociedade é concebida como um sistema autopoietico de comunicações, o que

significa que sua unidade básica não é o indivíduo, mas a comunicação. Cada subsistema funcional (como o sistema jurídico, o político, o econômico, o científico, entre outros) é autônomo e opera com base em um código binário próprio, produzindo suas próprias comunicações e se reproduzindo de maneira autorreferente. Essa autorreferencialidade não significa isolamento absoluto, mas implica que cada sistema interpreta os estímulos do ambiente com base em suas próprias estruturas internas de sentido. Isso gera um fenômeno essencial: a contingência da comunicação intersistêmica, ou seja, a dificuldade de que diferentes sistemas compreendam e respondam às comunicações dos demais de forma eficaz (Oliveira, 2012; Luhmann, 2016).

Quando aplicado ao contexto das políticas públicas sobre desaparecimento de pessoas, esse referencial teórico permite identificar que não há um 'Estado' uno e coerente operando de forma coordenada, mas sim múltiplos sistemas - cada qual com sua lógica - que enfrentam dificuldades estruturais para articular respostas integradas. O sistema político, por exemplo, opera com base no código governar/não governar e está voltado à produção de decisões que mantenham sua legitimidade frente à opinião pública e à lógica eleitoral. Assim, o desaparecimento de pessoas torna-se objeto de atenção institucional apenas quando alcança visibilidade suficiente para produzir impacto político, o que contribui para a seletividade na formulação e implementação de políticas públicas. Em outras palavras, não é o sofrimento das famílias nem a gravidade objetiva da violação de direitos que garantem resposta estatal, mas sim a capacidade do tema de ser codificado como relevante dentro da lógica decisional do sistema político (Ferreira, 2015; Luhmann, 2016; Luhmann, 2018).

O sistema jurídico, por sua vez, opera com o código lícito/ilícito e tem como função primária a estabilização das expectativas normativas por meio da produção de decisões jurídicas. No caso do desaparecimento, o sistema jurídico enfrenta desafios para processar essa demanda de maneira eficaz, uma vez que o desaparecido frequentemente não se enquadra em categorias jurídicas bem definidas. Entre os conceitos de 'pessoa ausente', 'pessoa desaparecida' e 'cadáver não identificado', há uma zona de ambiguidade que, combinada à lentidão dos procedimentos formais, gera insegurança jurídica para as famílias e contribui para o prolongamento do sofrimento. Além disso, o próprio processo de reconhecimento da ausência - por meio da declaração de ausência ou da morte presumida - é marcado por burocracias e prazos dilatados, o que reforça a sensação de abandono institucional (Araújo, 2014; Ferreira, 2015; Luhmann, 2016; Luhmann, 2018).

O sistema policial, por sua vez, opera segundo a lógica da investigação criminal, com forte dependência de provas materiais, indícios e suspeitas concretas. A abertura de investigações sobre desaparecimento de pessoas, especialmente quando não há evidências de crime, tende a ser negligenciada ou procrastinada. Além disso, práticas institucionalizadas - como a exigência de aguardar 24 ou 48 horas para registrar o desaparecimento, embora não previstas legalmente - revelam uma cultura policial marcada pela inércia e pela seletividade. Casos de pessoas brancas, de classe média e com ampla rede de apoio social tendem a receber mais atenção, enquanto desaparecimentos de pessoas negras, periféricas, LGBTQIA+ ou em situação de rua são frequentemente naturalizados. Isso mostra como o sistema policial, ao operar de forma autorreferente e seletiva, reforça padrões de exclusão social e racial, tornando-se um dos principais vetores da reprodução da ausência (Araújo, 2014; Ferreira, 2015; Luhmann, 2016; Luhmann, 2018)..

Já o sistema de assistência social, que poderia oferecer suporte psicossocial às famílias e atuar na articulação interinstitucional, também enfrenta limitações comunicacionais. Seu código de operação, orientado pela lógica da proteção social e da elegibilidade programática, nem sempre permite a pronta incorporação das demandas associadas ao desaparecimento. Muitos serviços de proteção social não possuem protocolos específicos para lidar com essas situações, e os profissionais frequentemente não estão preparados para acolher a complexidade emocional e jurídica que envolve a ambiguidade da ausência. A assistência social, portanto, permanece desarticulada dos demais sistemas e, muitas vezes, invisibilizada nos arranjos institucionais voltados à política de segurança pública (Araújo, 2014; Ferreira, 2015; Oliveira, 2012; Luhmann, 2016; Luhmann, 2018).

Essa lógica de operação autorreferente resulta naquilo que Luhmann chama de acoplamentos estruturais frágeis: pontos em que os sistemas deveriam interagir de maneira coordenada, mas cujos vínculos comunicacionais são tênues, contingentes ou inexistentes. No caso do desaparecimento de pessoas, isso se manifesta, por exemplo, na ausência de bancos de dados integrados, na dificuldade de cruzamento de informações entre delegacias, institutos médicos legais e serviços de saúde, ou na inexistência de fluxos institucionalizados entre as áreas da segurança, da saúde e da assistência social. O desaparecimento, em vez de ser abordado como uma questão transversal e intersistêmica, é tratado como responsabilidade exclusiva de um sistema - geralmente o

policial - que, por sua própria lógica interna, tende a não reconhecer a gravidade da situação quando não há indício de crime (Marinho, 2024; Luhmann, 2020).

Esse contexto produz o que pode ser denominado, à luz da teoria de Luhmann, como zonas de exclusão comunicacional. Nessas zonas, o sujeito desaparecido - e por extensão sua família - encontra-se fora do campo de ressonância dos sistemas sociais. Sua dor, sua urgência e sua necessidade de resposta não são decodificadas como relevantes ou acionáveis dentro dos códigos binários que regem os sistemas. O resultado é um duplo desaparecimento: o físico, da pessoa, e o institucional, da demanda. A ausência se institucionaliza não apenas pela omissão estatal, mas pela incapacidade sistêmica de reconhecer, comunicar e operar respostas diante do problema (Marinho, 2024; Luhmann, 2020).

Nesse cenário, a fragmentação institucional brasileira no tratamento do desaparecimento de pessoas não é meramente um problema de governança ou gestão pública. Trata-se de uma falha estrutural de comunicação intersistêmica, enraizada na própria forma como a sociedade moderna se organiza segundo a diferenciação funcional. Cada sistema atua com base em sua própria autorreferência, e, na ausência de mecanismos robustos de acoplamento, o desaparecimento se torna invisível ou é tratado de forma parcial, desarticulada e ineficaz (Marinho, 2024; Luhmann, 2020).

As políticas públicas criadas ao longo dos últimos anos - como a Lei 13.812/2019, que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas - não foram acompanhadas de dispositivos institucionais capazes de garantir a comunicação efetiva entre os sistemas. A criação de protocolos integrados, fluxos comunicacionais entre órgãos, capacitação de profissionais e inclusão de serviços psicossociais como parte da resposta pública ao desaparecimento ainda são medidas pontuais e desarticuladas. Em muitos estados, as delegacias especializadas não funcionam plenamente ou não existem; os bancos de DNA são subutilizados; e o acolhimento às famílias é precário ou inexistente (Brasil, 2019).

Além disso, o sistema midiático, que poderia funcionar como vetor de pressão e articulação simbólica, também opera segundo sua lógica própria - a da audiência - e frequentemente reforça a seletividade institucional. Desaparecimentos que envolvem crianças brancas, mulheres de classe média ou casos com alto potencial de comoção são amplamente noticiados, enquanto a maioria dos desaparecidos permanece sem espaço nas narrativas jornalísticas. Isso reforça a autorreferência do sistema político, que

responde à pressão da opinião pública midiática, e não à realidade objetiva dos dados ou ao sofrimento das populações marginalizadas.

É nesse ponto que a teoria sistêmica oferece uma contribuição crítica e, ao mesmo tempo, provocativa: ela mostra que não basta esperar que o Estado, tomado como um ente coeso, 'funcione melhor'. É necessário compreender que o Estado, na sociedade funcionalmente diferenciada, é composto por sistemas que não se integram automaticamente. Portanto, o desafio das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas é, antes de tudo, um desafio de comunicação intersistêmica estruturada. Sem mecanismos de acoplamento eficazes - que permitam a tradução simbólica e operacional entre os códigos dos sistemas -, as respostas continuarão fragmentadas, ineficazes e socialmente seletivas (Luhmann, 2016; Luhmann, 2018; Luhmann, 2019; Luhmann, 2020).

Por fim, cabe destacar que as famílias de pessoas desaparecidas, especialmente as mães, vêm desempenhando um papel fundamental como zonas de contato entre os sistemas. Ao mobilizarem o sistema político por meio de denúncias e pressões, acionarem o sistema jurídico com pedidos de busca e ações judiciais, recorrerem à mídia e criarem redes de apoio e ONGs, essas mulheres operam como pontos de acoplamento informal. Elas forçam a ressonância entre sistemas que, por sua lógica interna, não se comunicam. A atuação desses sujeitos coletivos representa não apenas uma luta por justiça, mas uma tentativa de reorganizar a comunicação sistêmica em torno de um problema negligenciado. Sua presença evidencia que, mesmo diante da rigidez estrutural da diferenciação funcional, é possível criar espaços de articulação e ruptura, nos quais a dor humana reintroduz a ética e a memória como elementos centrais da ação pública (Caires, 2016).

### **A ausência de acoplamentos comunicacionais e seus efeitos na formulação e implementação de políticas públicas sobre desaparecimento de pessoas no Brasil**

A formulação e a implementação de políticas públicas eficazes exigem, em contextos de alta complexidade social, a capacidade de articulação entre diferentes sistemas sociais. No caso das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil, observa-se uma realidade profundamente marcada por falhas de integração entre órgãos, ausência de fluxos interinstitucionais padronizados e sobreposição ou

omissão de responsabilidades. À luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, essas falhas não podem ser interpretadas apenas como problemas técnicos ou operacionais, mas como manifestações estruturais da ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre sistemas funcionalmente diferenciados que, embora compartilhem o mesmo ambiente, operam segundo códigos próprios e autorreferenciais (Luhmann, 2016; Luhmann, 2018; Luhmann, 2019; Luhmann, 2020).

Niklas Luhmann propõe que a sociedade moderna é composta por sistemas sociais autopoieticos que se organizam em torno de funções específicas e se diferenciam por códigos binários distintos. Essa diferenciação funcional, longe de ser um sinal de desorganização, é precisamente o que torna possível a complexidade da sociedade contemporânea. Contudo, a autonomia desses sistemas implica também sua opacidade recíproca: nenhum sistema pode controlar outro, e a comunicação entre eles é sempre limitada e contingente. Por isso, para que diferentes sistemas possam influenciar-se mutuamente, é necessário que se estabeleçam acoplamentos estruturais - pontos de interconexão que permitam alguma forma de ressonância comunicacional sem anular a autonomia de cada sistema (Luhmann, 2016; Luhmann, 2018; Luhmann, 2019; Luhmann, 2020).

No campo das políticas públicas, os acoplamentos estruturais são essenciais para garantir que a formulação normativa (sistema político), a aplicação jurídica (sistema jurídico), a execução administrativa (sistemas burocráticos) e a resposta social (sistemas de mídia, saúde, educação, assistência etc.) atuem de maneira coordenada. Entretanto, no caso das políticas sobre desaparecimento de pessoas, o que se observa é uma configuração institucional fragmentada, com baixa integração entre sistemas e escassa produção de ressonância comunicacional. A consequência é um cenário em que as políticas públicas são formuladas sem base empírica adequada, implementadas de forma descontínua e incapazes de alcançar os grupos mais afetados (Almeida, 2022; Guandalini Júnior, 2023).

Um exemplo emblemático da ausência de acoplamentos eficazes é a implementação da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019) e do respectivo Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. Embora o marco normativo represente um avanço importante, sua aplicação prática é dificultada pela inexistência de integração entre os bancos de dados dos diversos órgãos envolvidos. Instituições como a Polícia Civil, o Instituto Médico Legal (IML), os serviços de saúde, o

Ministério Público e os Conselhos Tutelares operam com sistemas próprios de registro, sem interoperabilidade. Esse cenário ilustra aquilo que Luhmann denomina de incomunicabilidade funcional: cada sistema continua a produzir comunicações com base em seu próprio código (jurídico, investigativo, administrativo), mas essas comunicações não se transformam em acoplamentos significativos que possibilitem a construção de respostas públicas integradas (Brasil, 2019; Almeida, 2022; Guandalini Júnior, 2023).

A ausência de acoplamentos eficazes compromete diretamente a formulação das políticas públicas, pois reduz a capacidade do sistema político de transformar demandas sociais em decisões operacionais viáveis. Como observa Luhmann (2018), o sistema político depende da produção de decisões que gerem adesão e legitimidade, mas essa produção é cada vez mais desafiada pela complexidade dos problemas sociais, que exigem a coordenação de múltiplos sistemas. Quando essa coordenação falha, as decisões políticas tendem a ser simbólicas, fragmentadas ou ineficazes - um fenômeno amplamente observável nas políticas de enfrentamento ao desaparecimento. Leis são aprovadas, programas são instituídos, mas sua execução esbarra em barreiras comunicacionais que os tornam disfuncionais na prática.

Além disso, a ausência de acoplamentos comunicacionais não apenas impede a formulação adequada de políticas, como também fragiliza sua implementação. A execução das políticas públicas demanda fluxos contínuos de informação entre diferentes órgãos e esferas de governo - o que pressupõe a existência de estruturas comunicacionais estáveis e rotinas de cooperação institucional. No entanto, no contexto brasileiro, os protocolos de busca e identificação de pessoas desaparecidas variam significativamente entre os estados, quando não estão completamente ausentes. Há uma ausência de padrão nacional para o registro de desaparecimentos, o que dificulta tanto a produção de diagnósticos confiáveis quanto o acompanhamento das ações implementadas. Em termos sistêmicos, trata-se da inexistência de interfaces comunicacionais duráveis que possibilitem a conversão da informação de um sistema em elemento operacional de outro (Brasil, 2019; Ferreira, 2011; Luhmann, 2016; Luhmann, 2018; Luhmann, 2019; Luhmann, 2020).

A literatura crítica em políticas públicas e sociologia institucional tem apontado com frequência o papel da burocracia fragmentada na produção de ineficiências estatais. Contudo, a teoria de Luhmann aprofunda essa crítica ao deslocar o foco da intencionalidade dos agentes ou da estrutura organizacional para a lógica interna da comunicação entre sistemas. A fragmentação institucional não decorre apenas de má

gestão, mas de uma impossibilidade estrutural de integração plena, que só pode ser contornada por meio de acoplamentos e ressonâncias. Assim, a ausência de protocolos integrados para desaparecimentos não é apenas uma falha administrativa, mas uma falha comunicacional estrutural, produzida por sistemas que não reconhecem mutuamente a relevância das comunicações que o outro produz (Luhmann, 2016; Luhmann, 2018; Luhmann, 2019; Luhmann, 2020).

Essa incomunicabilidade compromete também a dimensão subjetiva das políticas públicas, especialmente no que se refere ao acolhimento das famílias. As mães e familiares de pessoas desaparecidas relatam, com frequência, a experiência de circular por diversas instituições - delegacias, defensoria, conselhos tutelares, unidades de saúde - sem encontrar respostas coordenadas. A cada novo atendimento, são obrigadas a repetir suas histórias, a reviver a dor, a ouvir versões contraditórias ou evasivas. Isso evidencia que, além da ausência de políticas integradas, há uma ausência de sentido compartilhado sobre o desaparecimento. Cada sistema interpreta o fenômeno a partir de seus próprios critérios (crime, abandono, desestruturação familiar, problema social), sem que haja uma semântica comum que possibilite a construção de uma política pública sensível, coerente e centrada nos direitos humanos.

Essa lacuna semântica é central na teoria luhmanniana. Luhmann (2020) sustenta que os sistemas sociais não lidam com a realidade, mas com representações comunicacionais da realidade. Quando não há uma linguagem compartilhada, o problema deixa de existir como problema para os sistemas. O desaparecimento de pessoas, nesses termos, se torna um 'não-problema' institucionalizado, pois não encontra canais comunicacionais que o tornem codificável e operacionalizável entre os sistemas. Isso explica por que muitos desaparecimentos não são sequer registrados formalmente, e por que os sistemas de justiça e segurança frequentemente os tratam como meras ausências voluntárias ou desvios comportamentais.

A ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes tem, portanto, consequências múltiplas: a naturalização do desaparecimento, a invisibilidade dos sujeitos afetados, a paralisia institucional e a perpetuação do sofrimento das famílias. A ausência institucional de resposta transforma-se em uma forma de violência simbólica e estrutural, que revitimiza os familiares e comunica, ainda que de forma implícita, que certas vidas são menos relevantes para o sistema. Isso se relaciona com a crítica formulada por autores como Achille Mbembe (2018), ao discutir o conceito de

necropolítica, e por Pérez (2023), ao tratar da indiferença institucional diante de mortes e desaparecimentos de corpos racializados, feminizados ou periféricos.

Não obstante, é possível identificar experiências pontuais de tentativa de acoplamento entre sistemas, promovidas especialmente por pressões da sociedade civil organizada. Movimentos de mães de desaparecidos, coletivos de direitos humanos e redes de apoio têm atuado como zonas de contato intersistêmico, forçando os sistemas a se comunicarem por meio da mobilização política, do uso estratégico da mídia e da judicialização de demandas. A existência de convênios entre Defensorias Públicas e órgãos de segurança pública, a implementação de bancos de dados integrados em determinados estados e a criação de comissões parlamentares sobre desaparecimento de pessoas são exemplos de iniciativas que, embora localizadas, operam como tentativas de produzir acoplamentos comunicacionais, ainda que frágeis e intermitentes (Franco, 2021; Luhmann, 2016).

Contudo, essas experiências enfrentam resistências institucionais, falta de continuidade administrativa e limitações orçamentárias que comprometem sua efetividade. Sem que haja um reordenamento sistêmico mais profundo - isto é, sem que os sistemas sejam capazes de incorporar rotinas comunicacionais permanentes, sustentadas por dispositivos normativos, tecnológicos e operacionais - os acoplamentos continuarão instáveis e insuficientes. A teoria de Luhmann nos alerta que não basta conectar sistemas esporadicamente: é preciso criar interfaces comunicacionais duradouras, capazes de garantir que as comunicações de um sistema sejam reconhecidas como relevantes e acionáveis por outros.

A ausência de acoplamentos comunicacionais entre os sistemas sociais envolvidos no enfrentamento ao desaparecimento de pessoas no Brasil é um fator determinante da fragilidade das políticas públicas voltadas a esse fenômeno. Essa ausência impede a formulação de diagnósticos precisos, dificulta a implementação de ações coordenadas, desarticula a atuação entre órgãos e inviabiliza o acolhimento integral das famílias. A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann permite compreender essas falhas não como resultado de má vontade institucional, mas como expressão da lógica autorreferente dos sistemas modernos, que operam por diferenciação funcional e exigem mecanismos específicos de acoplamento para produzir ações conjuntas.

Portanto, a superação dessas limitações requer mais do que reformas pontuais ou criação de novas leis. Exige o reconhecimento da complexidade sistêmica do

desaparecimento e a construção de estruturas comunicacionais que permitam a circulação de informação, sentido e decisão entre os diferentes sistemas. Essa tarefa passa por investimentos em tecnologia, formação interinstitucional, produção de dados integrados, protocolos padronizados e, sobretudo, pelo reconhecimento da legitimidade e da centralidade das vítimas e de seus familiares no processo de formulação e controle social das políticas públicas. Em última instância, trata-se de construir uma política pública que não apenas responda à ausência, mas que restitua o desaparecido ao campo da linguagem, da memória e da dignidade humana.

## **Conclusão**

O presente artigo teve como objetivo compreender, à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, as limitações estruturais das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil, com ênfase na ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre os sistemas sociais envolvidos. Partiu-se do seguinte problema de pesquisa: como a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann pode contribuir para a compreensão das limitações estruturais das políticas públicas voltadas ao desaparecimento de pessoas no Brasil, especialmente no que se refere à ausência de acoplamentos comunicacionais eficazes entre os sistemas sociais envolvidos? Partiu-se também da hipótese de que a inadequação estatal diante desse fenômeno não decorre apenas de omissões pontuais ou falhas administrativas, mas de um arranjo institucional fragmentado, operado por sistemas sociais autorreferenciais que, por não estabelecerem ressonância comunicacional entre si, inviabilizam a formulação e a implementação de políticas públicas integradas e efetivas.

A análise teórica desenvolvida ao longo do trabalho permitiu validar essa hipótese, ao demonstrar que o desaparecimento de pessoas constitui um fenômeno sistêmico que escapa à capacidade de resposta de sistemas sociais funcionalmente diferenciados, os quais operam com códigos próprios e pouco permeáveis a comunicações externas. No primeiro capítulo, foi possível evidenciar como os sistemas político, jurídico, policial e de assistência social tratam o desaparecimento de forma autorreferente, cada qual a partir de suas estruturas internas de sentido. Essa dinâmica produz uma fragmentação institucional que impede a construção de respostas coordenadas, relegando o

desaparecimento à condição de ponto cego sistêmico — um problema que transita entre os sistemas, mas não é plenamente assumido por nenhum deles.

No segundo capítulo, aprofundou-se a análise sobre as consequências dessa ausência de acoplamentos comunicacionais para as políticas públicas. Verificou-se que, embora existam marcos legais e normativos importantes - como a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Cadastro Nacional -, a ausência de integração entre bancos de dados, a inexistência de protocolos padronizados e a desarticulação entre os órgãos envolvidos tornam a implementação das políticas ineficaz e descontinuada. A teoria luhmanniana permitiu compreender essa disfuncionalidade não como simples falha de gestão, mas como uma manifestação da lógica sistêmica da sociedade moderna, em que a coordenação entre sistemas é sempre contingente e dependente de acoplamentos estruturais que, no caso brasileiro, permanecem frágeis ou inexistentes.

Além disso, a análise revelou que essa ausência de acoplamentos não apenas compromete a eficiência das políticas públicas, como também acarreta efeitos simbólicos e sociais significativos: naturaliza a ausência, revitimiza os familiares e comunica institucionalmente a indiferença frente a determinadas vidas. A dor das famílias, especialmente das mães, emerge nesse contexto como um elemento dissonante que tenta romper a lógica autorreferente dos sistemas, ao provocar, pela via da mobilização social e da denúncia pública, irritações capazes de forçar respostas institucionais. Ainda que essas reações sejam pontuais, elas evidenciam que há possibilidade de criação de zonas de contato intersistêmico, especialmente quando há pressão social, redes de apoio e ação articulada da sociedade civil.

Diante disso, o estudo permite concluir que a superação da inadequação estrutural das políticas públicas sobre desaparecimento de pessoas no Brasil exige mais do que a promulgação de leis ou a criação de programas isolados. Exige o reconhecimento da complexidade sistêmica do fenômeno e o compromisso institucional com a construção de acoplamentos comunicacionais duradouros, capazes de articular os diversos sistemas envolvidos em torno de fluxos contínuos de informação, decisão e ação. Isso implica investimentos em tecnologia de dados, formação interinstitucional, protocolos comuns, instâncias de governança integradas e, sobretudo, o reposicionamento das famílias no centro da política pública - não apenas como beneficiárias, mas como coprodutoras de sentido e ação pública.

Nesse sentido, a teoria dos sistemas sociais de Luhmann não apenas oferece ferramentas para diagnosticar as falhas do presente, mas também orienta caminhos para a reorganização institucional de uma política pública mais sensível, eficaz e comprometida com o direito à vida, à memória e à dignidade humana. Ao iluminar a estrutura oculta das comunicações institucionais, a abordagem sistêmica nos permite compreender que o desaparecimento de pessoas não é apenas ausência física — é, sobretudo, o sintoma de uma ausência comunicacional que precisa ser enfrentada com escuta, integração e responsabilidade pública.

## Referências

ALMEIDA, André Galvão Vasconcelos de. O que é isto: a sociedade sem o homem? Uma introdução para compreensão da comunicação na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, [S. l], v. 9, n. 2, p. 4-30, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21910/rbsd.v9i2.597>. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/597>. Acesso em: 28 jul. 2025.

ARAÚJO, Fábio Alves. *Das "técnicas" de fazer desaparecer corpos: Desaparecimentos, violência, sofrimento e política*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019*. Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13812.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13812.htm). Acesso em: 20 jul. 2024.

CAIRES, Vania Brito. *De encontro ao reencontro: vivências subjacentes ao desaparecimento civil*. 2016. 107 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/19477>. Acesso em: 17 jan. 2025.

CLAUDINO, Marcus Roberto. *Mortos sem sepultura: o desaparecimento de pessoas e seus desdobramentos*. 1 ed. Santa Catarina: Palavracom, 2014.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. *Pessoas desaparecidas: uma etnografia para muitas ausências*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. *Uma etnografia para muitas ausências: o desaparecimento de pessoas como ocorrência policial e problema social*. 2011. 308 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [https://www.academia.edu/42034174/Tese\\_de\\_doutorado\\_Uma\\_etnografia\\_para\\_muita](https://www.academia.edu/42034174/Tese_de_doutorado_Uma_etnografia_para_muita)

[s aus%C3%A2ncias o desaparecimento de pessoas como ocorr%C3%A2ncia policial e problema social](#). Acesso em: 17 jan. 2025.

FRANCO, Fábio Luís. *Governar os mortos: necropolíticas, desaparecimento e subjetividade*. 1 ed. São Paulo: Ubu Editora, 2021.

GUANDALINI JÚNIOR, Walter. *Teoria dos Sistemas Jurídicos*. Curitiba: InterSaberes, 2023.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: Esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

LUHMANN, Niklas. *Teoria dos sistemas na prática*. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.

LUHMANN, Niklas. *Teoria dos sistemas na prática vol. II: Diferenciação funcional e modernidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.

LUHMANN, Niklas. *Teoria dos sistemas na prática vol. III: História, semântica e sociedade*. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

MARINHO, Ronaldo. *Desaparecimento de pessoas: mapeamento das políticas públicas de localização no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2024.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

OLIVEIRA, Dijaci David de. *O desaparecimento de pessoas no Brasil*. 1. ed. Goiânia: Cãnone Editorial, 2012.

PÉREZ, Eduardo Daniel Vázquez. Teoría de sistemas: De Ludwig von Bertalanffy a Niklas Luhmann: From Ludwig von Bertalanffy to Niklas Luhmann. *Miradas, [S. l.]*, v. 18, n. 1, p. 195-206, 2023. DOI: 10.22517/25393812.25276. Disponível em: <https://revistas.utp.edu.co/index.php/miradas/article/view/25276>. Acesso em: 28 jul. 2025.

**Capítulo 3**  
**GÊNERO, ENCARCERAMENTO E DIREITOS HUMANOS:**  
**UMA ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA PRISIONAL**  
**BRASILEIRO**

*Georgea Bernhard*  
*Gabriela Schmidt*

# GÊNERO, ENCARCERAMENTO E DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

*Georgea Bernhard*<sup>8</sup>

*Gabriela Schmidt*<sup>9</sup>

## RESUMO

Este artigo busca analisar o sistema prisional brasileiro sob a ótica de gênero e dos direitos humanos. O aumento significativo da população carcerária feminina nas últimas décadas revela a necessidade de discutir como o encarceramento afeta de forma desigual as mulheres, evidenciando um sistema que reproduz e intensifica desigualdades estruturais. O objetivo geral é investigar como o sistema prisional brasileiro viola os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, com foco nas questões de gênero. A pergunta que orienta a pesquisa é: de que maneira o sistema prisional brasileiro contribui para a reprodução de desigualdades de gênero e para a violação de direitos humanos das mulheres encarceradas? A hipótese é que o sistema penal, baseado em uma lógica punitivista e sexista, agrava a vulnerabilidade das mulheres presas e falha em sua proposta de ressocialização. A metodologia adotada é qualitativa, com revisão bibliográfica e documental, utilizando autores de estudos de gênero e direitos humanos, além da análise de dados e relatórios oficiais. Conclui-se que o sistema prisional atua como mecanismo de exclusão social e perpetuação de desigualdades, sendo urgente a formulação de políticas públicas que priorizem a dignidade, a equidade de gênero e a justiça social.

**Palavras-chave:** sistema prisional; gênero; direitos humanos; encarceramento feminino.

---

<sup>8</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC-CAPES modalidade II. Mestra em Direito Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC-CAPES modalidade II. Bacharela em Direito (UNISC). Pós-graduada em Ciências Criminais pela PUC-MG. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas. E-mail: [georgeabernhard@hotmail.com](mailto:georgeabernhard@hotmail.com)

<sup>9</sup> Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista de Iniciação Científica, com bolsa PUIC, orientada pela Professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa e, integrante do Grupo de Pesquisa em Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação – PPGD/UNISC, coordenado pela mesma professora. E-mail: [gabrielatainaschmidt@hotmail.com](mailto:gabrielatainaschmidt@hotmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7159756339968194>.

### **ABSTRACT**

This article presents a critical analysis of the Brazilian prison system from the perspective of gender and human rights. The significant increase in the female prison population in recent decades highlights the need to examine how incarceration affects women differently, revealing a system that reproduces and intensifies structural inequalities. The general objective is to investigate how the Brazilian prison system violates the human rights of incarcerated individuals, with a focus on gender issues. The guiding research question is: how does the Brazilian prison system contribute to the reproduction of gender inequalities and the violation of the human rights of incarcerated people? The hypothesis is that the penal system, based on a punitive and sexist logic, worsens the vulnerability of incarcerated women and fails in its supposed rehabilitative role. The methodology is qualitative, based on bibliographic and documentary research, drawing on authors from critical criminology, gender studies, and human rights, along with the analysis of official data and institutional reports. It concludes that the prison system acts as a mechanism of social exclusion and perpetuation of inequalities, reinforcing the urgency of public policies centered on dignity, gender equity, and social justice.

**Keywords:** prison system; gender; human rights; female incarceration.

### **Introdução**

Nas últimas décadas, o encarceramento feminino tem apresentado um crescimento expressivo no Brasil, revelando um fenômeno que ultrapassa os limites do sistema penal e expõe profundas desigualdades sociais, de gênero e de raça. O sistema prisional brasileiro, concebido historicamente sob uma lógica masculina, ignora as especificidades das mulheres privadas de liberdade, o que acarreta violações sistemáticas aos seus direitos fundamentais. Em geral, as mulheres encarceradas pertencem a grupos socialmente marginalizados: são, em sua maioria, jovens, negras, de baixa escolaridade e provenientes de contextos de pobreza. O ingresso no sistema prisional, longe de representar uma oportunidade de ressocialização, acentua a exclusão social e a desproteção, evidenciando um cenário de precariedade, invisibilidade e desrespeito à dignidade humana.

Diante desse panorama, o presente artigo tem como objetivo geral realizar uma análise crítica do sistema prisional brasileiro sob a perspectiva de gênero e dos direitos humanos, com ênfase na situação vivida pelas mulheres em privação de liberdade. A pesquisa busca investigar como o sistema prisional brasileiro contribui para a reprodução

de desigualdades de gênero e para a violação dos direitos humanos das pessoas encarceradas, com foco nas mulheres.

A partir desse objetivo geral, a pesquisa se propõe a discutir, de forma específica: a invisibilidade das mulheres encarceradas no sistema de justiça criminal e os fatores sociais que contribuem para sua vulnerabilidade, e a realidade das prisões femininas à luz dos direitos humanos, com base em dados oficiais, inspeções e normativas nacionais e internacionais. O problema de pesquisa que orienta este estudo é: De que maneira o sistema prisional brasileiro contribui para a reprodução de desigualdades de gênero e para a violação de direitos humanos das mulheres encarceradas?

A hipótese formulada é que o sistema penal, baseado em uma lógica punitivista e sexista, agrava a vulnerabilidade das mulheres presas e falha em sua proposta de ressocialização. A metodologia adotada é qualitativa, com revisão bibliográfica e documental, utilizando autores de estudos de gênero e direitos humanos, além da análise de dados e relatórios oficiais. A proposta é contribuir para a reflexão crítica sobre a realidade do cárcere feminino no Brasil, evidenciando a urgência de políticas públicas eficazes que garantam a dignidade e a equidade de gênero no sistema penal.

### **A invisibilidade das mulheres encarceradas**

O encarceramento feminino no Brasil remonta ao período colonial, no início do século XVI, quando mulheres, em sua maioria, escravizadas, eram mantidas em celas compartilhadas com homens, ficando expostas a diversas formas de violência e condições desumanas. (Angotti, 2012, p. 17). Nesse contexto, a luta pela igualdade de gênero e pela superação de crenças e práticas sexistas compõe a trajetória histórica de resistência das mulheres. No entanto, os reflexos dessa vulnerabilidade tornam-se ainda mais evidentes no ambiente prisional. Segundo Davis (2020), a criminalidade masculina costuma ser tratada como uma manifestação mais comum, enquanto a conduta criminoso feminina é frequentemente interpretada como uma anomalia e percebida de forma mais ameaçadora à ordem social.

Historicamente, o sistema prisional foi estruturado com base em concepções que associavam a punição masculina à penitência e à reforma moral. Nessa lógica, a restrição de direitos e liberdades dos homens condenados era interpretada como uma etapa necessária para sua reabilitação, a ser alcançada por meio da introspecção, da prática

religiosa e do trabalho, com vistas à eventual reintegração social. Em relação às mulheres, contudo, predominava a compreensão de que estas não possuíam os mesmos direitos e, portanto, não eram consideradas aptas a participar de processos de redenção. De acordo com Davis (2019), os discursos vigentes tendiam a representar as mulheres criminalizadas como indivíduos moralmente corrompidos de forma definitiva, ao passo que os homens eram concebidos como sujeitos com potencial de recuperação.

Diante desse cenário, os reflexos da vulnerabilidade de gênero tornam-se evidentes no sistema prisional brasileiro, cuja estrutura foi concebida majoritariamente para atender à população masculina, desconsiderando as especificidades inerentes à condição feminina. Trata-se de um modelo carcerário marcado por um androcentrismo institucionalizado, que não apenas invisibiliza as mulheres privadas de liberdade, como também as submete a um regime incompatível com suas necessidades e realidades. Tal configuração estrutural viola dispositivos legais que asseguram a existência de unidades prisionais adequadas e exclusivas para mulheres, o que representa uma afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, garantido pela Constituição Federal de 1988 (Costa; Bernhard, 2021).

O Brasil possui a terceira maior população carcerária feminina do mundo, sendo superado apenas pelos Estados Unidos e pela China. Entre os anos de 2000 e 2014, observou-se um crescimento de 567,4% no número de mulheres encarceradas, enquanto a população masculina apresentou um aumento de 220% no mesmo período. De modo geral, aproximadamente 50% das mulheres privadas de liberdade têm entre 18 e 29 anos, e 67% são negras, o que equivale a afirmar que, a cada três mulheres presas, duas são negras (Borges, 2019).

O sistema prisional brasileiro tem como principal alvo mulheres negras, com perfil socioeconômico semelhante: residentes em comunidades ou regiões periféricas, em situação de vulnerabilidade social, muitas vezes mães e, em grande parte, acusadas por envolvimento com o tráfico de drogas. Este último corresponde ao principal tipo penal atribuído a essas mulheres. De acordo com dados do Infopen Mulheres (2018), 62% das mulheres encarceradas respondem por tráfico de entorpecentes, tanto em regime fechado quanto provisório. Em termos estatísticos, isso representa que três em cada cinco mulheres no sistema penitenciário estão presas por esse tipo de infração. Trata-se de um grupo altamente monitorado e penalizado de forma rigorosa pelas instâncias do sistema de justiça criminal.

O sistema prisional feminino no Brasil revela um perfil etário marcado pela juventude. A maior concentração de mulheres privadas de liberdade encontra-se na faixa de 18 a 24 anos, que representa 25,22% do total. Em seguida, destacam-se os grupos de 35 a 45 anos (22,66%) e de 25 a 29 anos (22,11%). Considerando apenas as mulheres com até 29 anos, estas correspondem a 47,33% da população carcerária feminina. Essa tendência se verifica em todas as unidades federativas, onde mulheres jovens são maioria no sistema prisional. A taxa de encarceramento para esse grupo é de 100,69 por 100 mil mulheres, enquanto, para as demais faixas etárias, o índice é de 21,7 (Infopen, 2018).

Outro dado significativo refere-se ao nível de escolaridade das mulheres presas. Conforme os registros, 66% não completaram o ensino médio, tendo alcançado, no máximo, a etapa final do ensino fundamental. Apenas 15% das detentas concluíram o ensino médio. Os estados de Alagoas, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte apresentam os maiores índices de analfabetismo entre as mulheres em situação de privação de liberdade. Em contraposição, Bahia e Espírito Santo registram os maiores percentuais de mulheres que tiveram acesso ou concluíram o ensino médio (Infopen, 2018).

O número expressivo de mulheres encarceradas que são mães chama a atenção, considerando que 74% das detentas possuem filhos. Tal realidade impõe desafios adicionais ao sistema prisional, especialmente no caso de gestantes e puérperas, cujas necessidades específicas são frequentemente negligenciadas. A estrutura física e organizacional das unidades prisionais, em geral, não contempla espaços adequados que possibilitem o convívio digno entre mães e filhos, comprometendo a construção de vínculos afetivos durante o período de reclusão. Embora o artigo 2º da Lei de Execução Penal preveja a instalação de berçários e assegure o direito à amamentação até os seis meses de idade, essa previsão legal é efetivada em poucos estabelecimentos prisionais femininos no país (Lima, 2012).

Nesse contexto, o viés punitivo das penas, aliado às fragilidades estruturais e à omissão do Estado no cumprimento dos direitos e garantias das mulheres privadas de liberdade, acarreta consequências profundamente negativas e, por vezes, irreversíveis. Entre os impactos mais recorrentes estão a perda da guarda dos filhos e a dificuldade em manter vínculos afetivos com eles. (Brasil, 2015). A ausência de políticas públicas eficazes e o descompromisso com a proteção de direitos fundamentais tornam o Estado corresponsável pelo agravamento das condições a que estão submetidas essas mulheres, cujos efeitos extrapolam a própria pena privativa de liberdade.

Como reflexo dessa negligência, o sistema prisional brasileiro, predominantemente masculino, não está estruturado de modo adequado para atender às necessidades específicas das mulheres. A lógica penal vigente, ao ignorar essas diferenças, reforça desigualdades históricas e inviabiliza a implementação de políticas públicas eficazes. Essa negligência se reflete na precariedade das condições de detenção, que impactam especialmente mulheres com filhos pequenos. Apenas 7% das unidades prisionais brasileiras são destinadas exclusivamente a mulheres (Brasil, 2018), tornando o ambiente carcerário um espaço de (sobre)vivência e perpetuação da exclusão social.

Logo, a ausência de uma abordagem sensível às especificidades de gênero no contexto carcerário acentua a vulnerabilidade das mulheres privadas de liberdade, perpetuando um ciclo de violações de direitos e contribuindo para a invisibilidade delas perante o Estado. Repensar a condição feminina no cárcere implica, portanto, reconhecer os espaços ocupados por elas nas instituições prisionais, identificar as garantias legais que lhes são asseguradas e refletir sobre as políticas públicas necessárias à efetivação de seus direitos. Esse processo demanda o compromisso com a implementação de medidas que promovam a equidade de gênero no sistema penal, em consonância com as previsões dos marcos normativos nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos. (Bernhard, 2024).

### **Direitos Humanos e a realidade das prisões femininas**

O aumento progressivo do encarceramento feminino em âmbito global configura-se como um fenômeno preocupante, ao evidenciar as fragilidades do sistema de justiça criminal e a adoção de políticas de segurança pautadas na lógica punitivista. Tal cenário tem resultado na privação de liberdade de mulheres em espaços concebidos a partir de padrões essencialmente masculinos, sem considerar as especificidades de gênero. Nesse contexto, torna-se imperativa a criação e o fortalecimento de mecanismos legislativos que assegurem a proteção e o respeito aos direitos das mulheres em cumprimento de pena (Bernhard; Costa, 2023).

A experiência prisional feminina é marcada por um processo de dupla penalização: a primeira, de natureza legal, refere-se à imposição da sanção penal pelo Estado; a segunda, de cunho moral e social, manifesta-se na forma de estigmatização e reprovação, não apenas em razão da infração cometida, mas também pela ruptura do modelo

socialmente idealizado de comportamento feminino. Essa sobreposição de penalidades contribui para a intensificação das vulnerabilidades vivenciadas pelas mulheres no cárcere, reforçando desigualdades de gênero já presentes na sociedade (Bernhard; Costa, 2023).

No que se refere ao direito ao tratamento digno no ambiente prisional, destaca-se a contribuição de Dworkin (2003), ao afirmar que todo indivíduo possui o direito de não ser submetido à indignidade. Segundo o autor, nenhuma pessoa deve ser tratada de modo que, à luz dos parâmetros culturais de sua comunidade, represente uma conduta desrespeitosa capaz de violar sua integridade humana. Nesse sentido, observa-se que “toda sociedade civilizada tem padrões e convenções que definem essas indignidades, que diferem conforme o lugar e a época em que se manifestam”, sendo esses padrões fundamentais para o reconhecimento, ou não, da dignidade da pessoa humana.

No caso das mulheres privadas de liberdade, esse direito à dignidade encontra respaldo em diversos instrumentos normativos nacionais e internacionais, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/1984), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e as Regras de Bangkok. Tais normativas reconhecem as especificidades da condição feminina no cárcere e impõem ao Estado o dever de assegurar um tratamento compatível com os direitos humanos, especialmente no que tange à maternidade, à saúde, à integridade física e psíquica, e à proteção contra qualquer forma de violência ou discriminação.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) estabelece, em seu artigo 1º, que discriminação de gênero consiste em qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo, que tenha como objetivo ou consequência impedir ou limitar o reconhecimento, o exercício ou o usufruto dos direitos humanos e das liberdades fundamentais pelas mulheres, em igualdade de condições com os homens, em todas as esferas da vida, sejam políticas, econômicas, sociais, culturais, civis ou outras (ONU, 1979).

Apesar de sua importância como marco internacional de proteção dos direitos das mulheres, a CEDAW não contempla, de maneira específica, a situação das mulheres privadas de liberdade. Diante disso, e considerando a crescente necessidade de abordar as particularidades do encarceramento feminino, foram aprovadas, em 2010, as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, conhecidas como Regras de Bangkok. Esse

documento representa um avanço normativo ao reconhecer as especificidades de gênero no sistema penal e ao propor diretrizes para um tratamento mais humanizado e adequado às mulheres em conflito com a lei (CNJ, 2016).

As Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, conhecidas como Regras de Bangkok, foram adotadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010, durante a 65ª Assembleia Geral, sendo elaborado o documento: “Prevenção de crimes e justiça criminal: Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras”. Essas normas foram concebidas como complemento às Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos e às Regras Mínimas das Nações Unidas sobre Medidas Não Privativas de Liberdade, também conhecidas como Regras de Tóquio, adotadas em 1990 (CNJ, 2016).

Com a promulgação das Regras de Bangkok, os Estados signatários passaram a reconhecer a urgência de um olhar diferenciado sobre as necessidades das mulheres privadas de liberdade, diante do evidente déficit de atenção às suas especificidades no sistema prisional. Sua elaboração contou com a participação de representantes da ONU, de governos e da sociedade civil internacional, consolidando-se como diretriz para a formulação de políticas públicas voltadas à proteção e garantia de direitos desse grupo (CNJ, 2016).

As Regras de Bangkok incentivam os Estados a adotarem medidas alternativas à prisão, considerando elementos como a gravidez e a responsabilidade com filhos. Recomenda-se, inclusive, que, antes do ingresso na prisão, seja permitido à mulher adotar as providências necessárias relacionadas ao cuidado dos filhos, podendo haver a suspensão da pena pelo tempo necessário, com base no melhor interesse da criança. Adicionalmente, as normas recomendam que, sempre que possível, mulheres presas sejam alocadas em unidades próximas de suas residências, assegurando-se condições sanitárias adequadas, o fornecimento gratuito de absorventes, espaços para amamentação e cuidado de bebês, bem como a exclusividade de servidoras mulheres na realização de exames médicos (CNJ, 2016).

O acompanhamento médico deve ser contínuo, com visitas diárias a fim de monitorar doenças infecciosas e garantir a realização de exames preventivos como o Papanicolau e a detecção precoce de câncer de mama. Também são previstos serviços específicos voltados à prevenção de doenças transmissíveis de mãe para filho, como o

HIV/AIDS. Ressalta-se que é vedada a imposição de sanções disciplinares em regime de isolamento a gestantes, lactantes ou mães com filhos no cárcere, assim como é proibido o uso de algemas durante o parto e no período pós-parto (CNJ, 2016).

As Regras de Bangkok também destacam a importância do atendimento psicológico para mulheres dependentes químicas e da implementação de políticas de saúde mental que atuem na prevenção do suicídio e da automutilação. Quanto aos procedimentos de revista, reforça-se que devem ser realizados com respeito à dignidade humana e aos direitos das mulheres presas e de seus familiares. Outro ponto relevante é a manutenção dos vínculos familiares. Recomenda-se que esses vínculos sejam incentivados e facilitados por meio de visitas regulares e prolongadas, especialmente com filhos, em ambientes apropriados para o recebimento de crianças. O contato com o mundo exterior é compreendido como essencial para a reintegração social e o bem-estar emocional das detentas (CNJ, 2016).

Mulheres gestantes e lactantes devem receber acompanhamento profissional adequado quanto à alimentação, saúde e atividades físicas, a fim de garantir o desenvolvimento saudável de seus filhos. Importante destacar que a prisão, nesses casos, deve ser considerada medida de última instância. Quando não se tratar de crime violento ou de grave ameaça, deve-se priorizar a aplicação de medidas não privativas de liberdade, sempre observando o princípio do melhor interesse da criança (CNJ, 2016).

Em razão da importância das Regras de Bangkok e da necessidade de adaptar esses princípios ao contexto nacional, o Brasil deu um passo crucial ao lançar, em 2014, a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Esta política não apenas reflete a adesão do país aos compromissos internacionais, mas também visa a reformulação das práticas no sistema prisional brasileiro, buscando corrigir as falhas estruturais que ainda marginalizam as mulheres encarceradas. Ao alinhar-se com as diretrizes das Regras de Bangkok, a Política Nacional reforça a necessidade de humanização do tratamento das mulheres no cárcere, com foco em aspectos fundamentais como a proteção à maternidade, a assistência jurídica e o atendimento psicossocial, refletindo a urgência de ações mais eficazes e específicas para enfrentar a vulnerabilidade das mulheres no sistema prisional (Brasil, 2014).

Em relação às mulheres gestantes e mães no sistema prisional, a Portaria estabelece uma série de medidas essenciais para garantir seus direitos e dignidade durante o cumprimento da pena. Entre as principais medidas, está a compatibilidade da

atividade laboral com a condição de gestante e mãe, garantindo, por exemplo, a remuneração, a remição e a licença-maternidade para aquelas que estiverem trabalhando antes do parto. A política também determina a identificação das mulheres quanto à sua situação de gestação, quantidade e idade dos filhos, além das pessoas responsáveis pelo cuidado das crianças, por meio do preenchimento de um formulário específico (Brasil, 2014).

Além disso, a Portaria estabelece que mulheres grávidas, lactantes e mães com filhos devem ser alocadas em locais apropriados dentro do sistema prisional, com atividades que atendam às suas necessidades, incluindo ações lúdicas e pedagógicas coordenadas por uma equipe multidisciplinar. Outra medida importante é o desenvolvimento de ações preparatórias para a saída das crianças do sistema prisional, promovendo a sensibilização dos responsáveis pelo acompanhamento social e familiar. A política também busca facilitar a manutenção dos vínculos familiares, permitindo o contato por meio de telefonemas, videoconferências e cartas (Brasil, 2014).

O tratamento desumano e degradante nas prisões femininas brasileiras, apesar das previsões internacionais e nacionais, continua sendo uma realidade alarmante. Relatos frequentes indicam que, mesmo com a criação de políticas públicas e a adoção de normas internacionais, como as Regras de Bangkok e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade, ainda são comuns práticas de violação dos direitos humanos. Um exemplo disso foi a inspeção realizada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, órgão vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos, que revelou abusos em unidades prisionais no Brasil (Brasil, 2019).

Em um dos relatórios, Tarsila Flores, representante do Mecanismo, relatou que, no primeiro dia da intervenção federal no presídio feminino do Pará, em julho, as mulheres foram obrigadas a se sentar nuas de cócoras, no chão molhado ou sobre formigueiros, por até quatro horas, como forma de tortura psicológica e física. A inspeção realizada no Centro de Reeducação Feminino, em setembro, também evidenciou a superlotação, com celas projetadas para abrigar quatro mulheres, mas que chegaram a conter até 15 detentas, configurando uma violação grave de direitos. Além disso, a unidade enfrentava a falta de itens essenciais como materiais de higiene, alimentos estragados, água, vestimentas e medicamentos. Outro dado preocupante foi a presença de um contingente maior de agentes penitenciários do sexo masculino do que de agentes femininas, o que é proibido por lei e, no entanto, ocorre de forma recorrente nas prisões femininas

brasileiras. Para agravar ainda mais a situação, cerca de 45% das mulheres estavam em prisão provisória, sem acesso à Justiça, algumas há mais de um ano, o que agrava sua vulnerabilidade (Brasil, 2019).

Em outro caso, no Instituto Prisional Feminino do Ceará, a inspeção revelou uma situação igualmente precária, com superlotação, castigos coletivos e violência contra as presas. Um dos relatos mais graves foi o uso de spray de pimenta em áreas íntimas de mulheres como parte de uma rotina de repressão. Além disso, as celas estavam em condições deploráveis, com buracos no chão, presença de animais peçonhentos, como cobras e escorpiões, e ratos, que causaram mordidas em várias mulheres, que precisavam dormir no chão devido à superlotação. A situação de alagamento das celas, com água de esgoto, foi considerada uma das condições mais graves, pois impunha às presas a convivência diária com a proliferação de doenças e a deterioração das condições de saúde (Brasil, 2019).

Além disso, como é recorrente no contexto brasileiro, a realidade vivenciada pelas mulheres privadas de liberdade distoa das garantias estabelecidas pelo ordenamento jurídico. As inspeções realizadas por órgãos de controle revelam de forma contundente as condições degradantes a que essas mulheres estão submetidas, evidenciando a ausência de atendimento adequado à saúde feminina e os alarmantes índices de mortalidade nos estabelecimentos prisionais. Conforme dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), no período de janeiro a junho de 2022, foram registradas 55 mortes de mulheres presas, das quais 31 tiveram como causa questões relacionadas à saúde, correspondendo a 56,36% do total (Brasil, 2022). Esses dados ilustram a extrema precariedade dos cuidados de saúde no sistema penitenciário, revelando a negligência do Estado diante de direitos fundamentais, como o acesso à saúde e à dignidade da pessoa humana, amplamente assegurados por normativas nacionais e internacionais.

Sob essa ótica, a deficiência na assistência à saúde das mulheres privadas de liberdade está diretamente atrelada a fatores como a superlotação carcerária, a prática do encarceramento em massa, a ausência de condições mínimas de higiene, a oferta inadequada de alimentação e a carência de equipes de saúde nas unidades prisionais. De acordo com dados do SISDEPEN (Brasil, 2022), apenas 65% dos estabelecimentos prisionais (entre masculinos, femininos e mistos) contam com consultório médico, sendo identificados 997 médicos clínicos gerais e apenas 38 ginecologistas em todo o sistema

penitenciário nacional. Tal cenário escancara o descaso em relação às necessidades específicas de saúde da mulher em situação de prisão, demonstrando a insuficiência e ineficácia no atendimento médico disponibilizado a essa população vulnerável.

Dessa forma, apesar da existência de diretrizes voltadas à proteção e à garantia dos direitos das mulheres em situação de privação de liberdade, constata-se, na prática, a persistência de múltiplos obstáculos à sua efetivação. A realidade observada em grande parte das unidades prisionais femininas é marcada por violações recorrentes, evidenciando a ausência de condições mínimas de dignidade, cuidado e respeito. A discrepância entre as normativas previstas e sua aplicação concreta expõe essas mulheres a situações de negligência, violência institucional e marginalização, o que reforça a necessidade de medidas estruturais que promovam, de forma efetiva, a humanização do sistema prisional (Bernhard, 2024).

### **Considerações Finais**

A análise crítica do sistema prisional brasileiro sob a perspectiva de gênero e dos direitos humanos evidenciou que as mulheres privadas de liberdade enfrentam condições de encarceramento marcadas por múltiplas vulnerabilidades e violações sistemáticas de direitos fundamentais. A estrutura carcerária, historicamente concebida a partir de uma lógica masculina e punitivista, mostra-se incapaz de responder às demandas específicas das mulheres encarceradas, o que contribui para a intensificação das desigualdades de gênero, de raça e de classe. A ausência de políticas públicas eficazes, somada à negligência estatal no cumprimento das normativas nacionais e internacionais, reforça o papel do sistema penal como agente de exclusão social.

O perfil majoritário das mulheres encarceradas no Brasil, jovens, negras, pobres e com baixa escolaridade, demonstra a seletividade penal e a atuação discriminatória do sistema de justiça criminal. A criminalização de condutas ligadas à sobrevivência, como o envolvimento com o tráfico de drogas em contextos de vulnerabilidade, evidencia a incapacidade do Estado em garantir os direitos sociais básicos e, posteriormente, sua atuação repressiva diante das consequências da exclusão.

As mulheres encarceradas, especialmente aquelas que são mães, sofrem duplamente: com a privação da liberdade e com a ruptura dos vínculos familiares, que deveriam ser resguardados pelo poder público. Apesar da existência de marcos legais

como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Execução Penal, a CEDAW e as Regras de Bangkok, ainda são recorrentes as denúncias de violações, negligência médica, falta de acesso a itens básicos de higiene e práticas de tortura psicológica e física nas unidades prisionais femininas. A distância entre o discurso jurídico e sua efetivação concreta revela o descompromisso do Estado com os meios capazes de promover a dignidade da pessoa humana e com a justiça de gênero. Os dados apresentados ao longo deste estudo apontam para uma realidade de abandono institucional, onde o encarceramento cumpre um papel de silenciamento e invisibilização das mulheres.

Diante desse cenário, é urgente a construção de políticas públicas que rompam com a lógica punitivista e priorizem a promoção da justiça social, da equidade de gênero e do respeito aos direitos humanos. O reconhecimento das especificidades da experiência feminina no cárcere é fundamental para a transformação do sistema prisional em um espaço que, ao invés de punir e excluir, seja capaz de promover dignidade e ressocialização.

## Referências

ANGOTTI, Bruna. **Entre as leis da ciência, do Estado e de Deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

BERNHARD, Georgea; COSTA, Marli Marlene Moraes da. (Sobre)vivendo nas prisões: uma análise sobre as violações aos direitos humanos das mulheres presas no Brasil. **Revista da AGU**, v. 22, p. 47-66, 2023. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3187> Acesso em: 04 mar 2025.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; BERNHARD, Georgea. Para além da punição: o trabalho não remunerado como eixo transformador na justiça penal feminina. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 30, p. 1-12, 2025. DOI: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2025.15905>. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/15905> Acesso em: 23 ago 2025.

BERNHARD, Georgea. **A maternidade no cárcere à luz dos direitos humanos das mulheres presas no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santa Cruz do Sul, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/3748/1/Georgea%20Bernhard.pdf> Acesso em: 06 mar 2025.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Violação de direitos humanos em presídios femininos são denunciadas na Câmara.** Agência Câmara de Notícias, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/626777-violacoes-de-direitos-humanos-em-presidios-femininos-sao-denunciadas-na-camara/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BRASIL. Lei nº 7210, de 11 de julho de 1984. **Lei de Execução Penal.** Brasília: Senado, 1984.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório DEPEN jun 2022.** Brasília, DF: SISDEPEN, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/58elatori/sisdepen/58elatorios-e-manuais/58elatorios/58elatorios-analiticos/br/brasil-jun-2022.pdf>. Acesso em: 18 abr 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN Mulheres.** 2. Ed. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Tratado Internacional de Direitos Humanos nº 1, de 2016. Regras de Bangkok:** Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecd40afb74.pdf>

COSTA, Marli Marlene Moraes da; BERNHARD, Georgea. Os efeitos da covid-19 nas prisões femininas: reflexões acerca da atuação do estado brasileiro. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; DIOTTO, Nariel; FONTOURA, Isadora Hörbe Neves da (orgs.). **Gênero, direitos sociais e políticas públicas: discussões emergentes na sociedade contemporânea.** Cruz Alta: Ilustração, 2022. P. 121-138. Disponível em: <https://editorailustracao.com.br/livro/genero-direitos-sociais-e-politicas-publicas> Acesso em: 3 mar 2025.

DAVIS, A. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. 7 ed. Rio de Janeiro: Difel, 2020.

DWORKIN, Ronald. **Domínio da via:** aborto, eutanásia e liberdades individuais. Tradução: Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003

LIMA, Dirce. Por uma clínica cartográfica: a experiência da maternidade em mulheres em privação de liberdade. **Revista de psicologia da IMED.** V.4, n.2 (2012). Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistapsico/article/view/162> Acesso em: 04 mar 2025.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Análise da política penitenciária feminina do Estado de Minas Gerais: o caso da Penitenciária Industrial Estevão Pinto.** Disponível em: < <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/315>> Acesso em: 10 abr 2025.

**Capítulo 4**  
**LICENÇA-MATERNIDADE PARA MÃES NÃO GESTANTES**  
**EM UNIÕES HOMOAFETIVAS: ENTRE DESIGUALDADES**  
**ESTRUTURAIS E A GARANTIA DE DIREITOS**  
**FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DA AGENDA 2030 DA**  
**ONU**

*Marli Marlene Moraes da Costa*  
*Stéffani das Chagas Quintana*  
*Ana Carolina da Rosa Miranda*

**LICENÇA-MATERNIDADE PARA MÃES NÃO GESTANTES EM UNIÕES  
HOMOAFETIVAS: ENTRE DESIGUALDADES ESTRUTURAIS E A  
GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DA AGENDA  
2030 DA ONU<sup>10</sup>**

*Marli Marlene Moraes da Costa<sup>11</sup>*

*Stéffani das Chagas Quintana<sup>12</sup>*

*Ana Carolina da Rosa Miranda<sup>13</sup>*

**RESUMO**

O presente artigo aborda o direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas no Brasil, com foco nas desigualdades estruturais e na concretização dos direitos fundamentais à luz da Agenda 2030. O objetivo principal é analisar como esse direito é tratado no país e identificar os principais desafios para sua plena implementação, buscando responder ao seguinte problema de pesquisa: como o direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas é tratado no Brasil e quais obstáculos impedem sua concretização? A partir disso, aplicando o método de abordagem dedutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, dividiu-se o estudo em três objetivos específicos: (i) examinar a evolução histórica e conceitual da licença-maternidade no ordenamento jurídico brasileiro; (ii) analisar o Tema 1.072 do STF, avaliando suas implicações jurídicas e o impacto no reconhecimento de direitos para mães não gestantes em uniões homoafetivas; e (iii.) examinar como as desigualdades estruturais

---

<sup>10</sup> O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), Código de Financiamento 001.

<sup>11</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com Pós-doutoramento em Direitos Sociais pela Universidade de Burgos-Espanha, com Bolsa Capes. Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS - UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2928694307302502>. E-mail: marlim@unisc.br.

<sup>12</sup> Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, ambos com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade I. Pós-graduada em Direito da Mulher pela Faculdade Legale e em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto. Bacharela em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao PPGD/UNISC. E-mail: steffaniquintana@hotmail.com.

<sup>13</sup> Bacharela em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao PPGD/UNISC. E-mail: anacarolinarosamiranda@gmail.com.

impactam na implementação da licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas, à luz da Agenda 2030 da ONU. A pesquisa conclui, em suma, que, apesar dos avanços, principalmente proporcionados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para o Tema 1.072, ainda persistem desigualdades estruturais que dificultam a plena concretização do direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas no Brasil.

**Palavras-chave:** Agenda 2030. Igualdade de gênero. Licença-maternidade. Uniões homoafetivas.

#### **ABSTRACT**

This article addresses the right to maternity leave for non-gestational mothers in same-sex unions in Brazil, with a focus on structural inequalities and the realization of fundamental rights in light of the 2030 Agenda. The main objective is to analyze how this right is treated in the country and to identify the main challenges to its full implementation, seeking to answer the following research question: how is the right to maternity leave for non-gestational mothers in same-sex unions addressed in Brazil, and what obstacles hinder its realization? To this end, applying a deductive approach and using bibliographic and documentary research techniques, the study was divided into three specific objectives: (i) to examine the historical and conceptual evolution of maternity leave in the Brazilian legal system; (ii) to analyze Supreme Federal Court Theme 1,072, assessing its legal implications and its impact on the recognition of rights for non-gestational mothers in same-sex unions; and (iii) to examine how structural inequalities affect the implementation of maternity leave for non-gestational mothers in same-sex unions, in light of the UN 2030 Agenda. The research concludes, in summary, that despite advances, mainly provided by the jurisprudence of the Supreme Federal Court, particularly Theme 1,072, structural inequalities still persist and hinder the full realization of the right to maternity leave for non-gestational mothers in same-sex unions in Brazil.

**Keywords:** 2030 Agenda. Gender Equality. Maternity Leave. Same-Sex Unions.

## **1 INTRODUÇÃO**

O artigo aborda o direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas no Brasil, a fim de analisar as desigualdades estruturais e os desafios para a concretização de direitos fundamentais, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU. Destaca-se, assim, que embora a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) assegure o direito à licença-maternidade para as gestantes, com duração de 120 dias, sem prejuízo salarial (artigo 7º, inciso XVIII), e a

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) garanta o direito à licença-paternidade por 5 dias (artigo 473, inciso III), a inclusão das mães não gestantes, especialmente em uniões homoafetivas, tem avançado lentamente, sobretudo por meio de decisões judiciais, como o Tema 1.072 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Desse modo, o objetivo principal é analisar como o direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas é tratado no Brasil e identificar os principais obstáculos para sua concretização. O problema de pesquisa que norteia o trabalho é: como o direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas é tratado no Brasil e quais obstáculos impedem sua concretização? A ausência de normas específicas e os preconceitos socioculturais, além das resistências institucionais e desigualdades de acesso, dificultam a aplicação prática desse direito, o que corrobora a hipótese de que, apesar dos avanços jurisprudenciais, ainda existem lacunas que impedem sua concretização plena.

Este estudo justifica-se pela relevância acadêmica e social da temática, dado que se propõe a identificar as principais barreiras jurídicas e sociais à implementação do direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas. Ao abordar essas questões, pretende-se contribuir para a promoção da igualdade de gênero e a proteção à maternidade, em consonância com os compromissos da Agenda 2030 da ONU.

A pesquisa adotará uma abordagem dedutiva e utilizará as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho será estruturado em três objetivos específicos: (i) examinar a evolução histórica e conceitual da licença-maternidade no ordenamento jurídico brasileiro; (ii) analisar o Tema 1.072 do STF, avaliando suas implicações jurídicas e o impacto no reconhecimento de direitos para mães não gestantes em uniões homoafetivas; e (iii.) examinar como as desigualdades estruturais impactam a implementação da licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas, à luz da Agenda 2030 da ONU.

## **2 A LICENÇA-MATERNIDADE NO DIREITO BRASILEIRO**

No Brasil, o Direito vem sofrendo alterações culturais com as diversas configurações familiares presentes na sociedade, especialmente no que tange a licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas. Nesse cenário, antes de

investigar o Tema 1.072 do STF, é imprescindível realizar uma abordagem histórica e conceitual sobre a licença-maternidade no ordenamento jurídico brasileiro, para, posteriormente, identificar os principais desafios práticos e as lacunas jurídicas que dificultam esse direito, sobretudo no contexto institucional e social atual.

O trabalho, enquanto direito fundamental, encontra respaldo em diversos dispositivos constitucionais do ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 consagra os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da dignidade dos trabalhadores (Brasil, 1988). Já o artigo 6º da mesma Constituição elenca, entre os direitos sociais, a educação, o trabalho, a previdência social e a proteção à maternidade (Reis, 2020, p. 43-44).

Desse modo, constata-se que a origem do direito à licença-maternidade está vinculada às transformações sociais conquistadas pelas mulheres e ao reconhecimento da necessidade de lhes assegurar direitos trabalhistas. Na primeira metade do século XX, especialmente com o Tratado de Versalhes e as conferências da Organização Internacional do Trabalho (OIT), registraram-se avanços significativos nesse campo (Teixeira, 2017). A partir da Revolução Industrial, com a intensificação da participação feminina no mercado de trabalho, o modelo tradicional que restringia as mulheres ao cuidado exclusivo dos filhos começou a perder força, consolidando a necessidade de proteção à maternidade, sobretudo no âmbito laboral (Teixeira, 2017).

Embora a mulher ainda estivesse majoritariamente vinculada às funções domésticas, a licença-maternidade foi regulamentada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, como forma de assegurar segurança jurídica e disciplinar o trabalho da mulher-mãe. O artigo 392 da legislação previa, inicialmente, a proibição de a gestante trabalhar nas seis semanas que antecediam e nas seis semanas que sucediam o parto. Posteriormente, em 1967, com a alteração do dispositivo e a redação do artigo 393, a licença-maternidade passou a ter duração de 120 dias, garantindo à trabalhadora o recebimento integral do salário durante todo o período, sem prejuízos (Brasil, 1943).

Almeida (2018, p. 8-9) elucida que, historicamente, quando o debate era sobre o trabalho feminino, esse se restringia ao âmbito doméstico ou à participação econômica sob tutela da figura masculina. Avançando, em 1988, a Constituição Federal consolidou a igualdade de direitos entre homens e mulheres (Brasil, 1988). Todavia, apesar dos avanços constitucionais, a discriminação contra a mulher ainda persiste no mercado de trabalho brasileiro, exigindo maior inserção e reconhecimento para que se concretize a

proteção jurídica da mulher-mãe e das múltiplas jornadas que desempenha (Quintana; Costa, 2025).

Nesse sentido, a garantia de acesso e permanência ao mercado de trabalho, bem como remuneração digna para as mulheres-mães trabalhadoras são pilares da dignidade da pessoa humana. Reconhecer o direito ao trabalho como um direito fundamental de todos, aliado à valorização do trabalho, impõe tanto ao Estado quanto aos indivíduos a obrigação de respeitar o que dispõe a Constituição. Contudo, quando esses preceitos são desrespeitados, surgem situações gravosas, como a ausência de proteção ao direito à licença-maternidade e a persistente desigualdade de gênero (Reis, 2020, p. 44).

Visto isso, as mães trabalhadoras recorrem às legislações e políticas públicas de gênero para a concretização de seus direitos fundamentais, frequentemente por meio de instrumentos constitucionais que lhes conferem maior proteção jurídica. É importante destacar que a concessão da licença-maternidade possibilita à mulher-mãe usufruir de momentos essenciais ao desenvolvimento de seus filhos, e que todos os indivíduos devem ter seus direitos garantidos, independentemente de raça, gênero, sexualidade ou outros fatores estruturais que compõem as desigualdades interseccionais. Nesse contexto, Collins e Bilge (2021, p. 19) enfatizam que a interseccionalidade, como ferramenta analítica, pode ser aplicada de diferentes maneiras, abordando diversos problemas sociais reproduzidos na sociedade.

Por conseguinte, com a finalidade de amparar a licença-maternidade às mães adotivas ou com guarda judicial para fins de adoção, de igual forma, foi estabelecido no artigo 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943) a possibilidade de concessão de licença-maternidade. Porém, anteriormente, dentre os requisitos para a licença, eram estabelecidas idades da criança; 120 dias no caso de até um ano de idade; sessenta dias para crianças entre um e quatro anos de idade; e 30 no caso de crianças a partir de quatro anos até oito anos de idade (Spellmann, 2016). Ocorre que, em 2009, com a Lei nº 12.010, Lei da Convivência Familiar e Comunitária ou Lei da Adoção, os dispositivos da CLT foram revogados e a idade não foi mais considerada um critério, sendo estabelecido que, independentemente da idade da criança e do adolescente, a licença deve ser de 120 dias (Spellmann, 2016, p. 7).

Outro avanço relevante foi a criação do Programa Empresa Cidadã, previsto na Lei nº 11.770/08, que possibilita a ampliação da licença-maternidade por mais sessenta dias, desde que atendidos os requisitos previstos na legislação (Spellmann, 2016, p. 8). Durante

esse período, é vedado à empregada o exercício de outra atividade remunerada, bem como a manutenção da criança em creche ou estabelecimento similar. O objetivo do legislador é garantir que a criança permaneça mais tempo sob os cuidados maternos; caso tais condições não sejam cumpridas, a empregada perde o direito à prorrogação da licença (Neiverth; Mandalozzo, 2009, p. 6).

Ademais, a Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943), em seu artigo 392-B, estabelece que, em caso de falecimento da genitora, o cônjuge ou companheiro empregado tem direito a usufruir integralmente a licença-maternidade ou o período restante a que a mãe teria direito, excetuando-se situações de falecimento do filho ou de seu abandono. Observa-se, entretanto, que a redação do artigo não contempla explicitamente famílias formadas por duas mães, como nos casos de uniões homoafetivas.

Apesar das mudanças sociais, o legado patriarcal permanece, impondo obstáculos às famílias que não se enquadram no modelo heteronormativo. Torna-se, portanto, imperativo que o ordenamento jurídico acompanhe essas transformações, garantindo a inclusão de famílias monoparentais e, especialmente, homoafetivas. O direito à maternidade deve ser reconhecido para todas as pessoas, enquanto políticas públicas, doutrina e jurisprudência atuam como instrumentos essenciais para assegurar a proteção do trabalho das mulheres-mães e o bem-estar de seus filhos, independentemente da configuração familiar, reforçando a perspectiva de igualdade de gênero e a análise interseccional das desigualdades.

Nesse contexto, e com o intuito de resguardar o melhor interesse da criança e do adolescente, a legislação trabalhista e o mercado de trabalho vêm sendo progressivamente adaptados, promovendo a inserção da mulher e o reconhecimento de suas prerrogativas profissionais. Nesse cenário, a análise jurisprudencial sobre os direitos da comunidade LGBTQIAPN+ revela questões emergentes, como a situação de um casal homoafetivo em que a mãe gestante não possui vínculo empregatício, cabendo à outra mãe usufruir da licença-maternidade. Dessa forma, torna-se imprescindível examinar o Tema 1.072 do STF, não apenas para compreender suas implicações jurídicas, mas também para avaliar seu impacto na concretização de direitos fundamentais, na inclusão de mães não gestantes e na promoção da justiça social sob a perspectiva da interseccionalidade.

### 3 TEMA 1.072 DO STF E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

A ausência de regulamentação específica sobre a licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas no Brasil demonstra a importância da atuação do Poder Judiciário como mecanismo de concretização dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a jurisprudência tem assumido um papel importante na promoção da igualdade de gênero e na garantia da proteção à maternidade em todas as suas formas, inclusive reafirmando os compromissos constitucionais com a dignidade da pessoa humana. Um marco relevante nesse processo é o julgamento do Tema 1.072 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que estabeleceu um precedente ao reconhecer o direito à licença-maternidade também para mães não gestantes, independentemente da configuração familiar.

Com repercussão geral reconhecida, o Recurso Extraordinário (RE) 1211446, de relatoria do Ministro Luiz Fux, discutiu a possibilidade de concessão de licença-maternidade a uma mãe não gestante, servidora pública, em união estável homoafetiva, cuja companheira engravidou por meio de inseminação artificial heteróloga (Brasil, 2024). A controvérsia central girava em torno da aplicação dos artigos 7º, inciso XVIII, e 37, caput, da Constituição Federal, à luz da realidade plural das famílias brasileiras:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;  
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]. (Brasil, 1988).

Destaca-se que, conforme a decisão e em consonância com o artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988; Brasil, 2024), a licença-maternidade é um benefício previdenciário destinado a concretizar o direito fundamental social de proteção à infância e à maternidade. Reconheceu-se que a maternidade, para fins de proteção constitucional, não deve se restringir à gestação biológica, mas deve abranger igualmente a maternidade exercida em contextos afetivos e sociais, como nas famílias homoafetivas.

Do mesmo modo, a decisão do STF abordou que o direito à licença-maternidade está diretamente relacionado à inserção das mulheres no mercado de trabalho, realidade

que exigiu dos Estados a adoção de políticas públicas voltadas à conciliação entre as responsabilidades familiares e profissionais, visando especialmente ao melhor interesse da criança e à promoção do desenvolvimento pessoal e profissional das mulheres (Brasil, 2024). Além disso, reafirmou que a proteção à maternidade configura uma medida de discriminação positiva, justamente por reconhecer a condição específica da mulher em relação a gestação e aos cuidados com a primeira infância, tendo como fundamento principal o bem-estar da criança, seja ela recém-nascida ou recém-incorporada ao núcleo familiar (Brasil, 2024).

A partir dessa perspectiva, o STF reforçou que o convívio próximo com a mãe nos primeiros meses de vida é elemento fundamental para o desenvolvimento psíquico e emocional da criança, conforme demonstram estudos da literatura médica internacional, inclusive no que se refere à redução da mortalidade infantil em diversos países (Brasil, 2024). Assim, a maternidade deve ser compreendida como uma relação construída no cotidiano do cuidado e da responsabilidade, e não como uma mera função biológica.

Outro ponto importante da decisão foi a crítica ao silêncio legislativo sobre o tema, demonstrando-se a ausência de normas específicas para tratar da licença-maternidade em uniões homoafetivas (Brasil, 2024). Sendo assim, identifica-se que a omissão compromete a concretização do direito à igualdade e da proteção integral à criança e ao adolescente e, por isso, adota-se uma interpretação constitucional conforme com os princípios da dignidade da pessoa humana, da isonomia e da proteção à infância, de modo a assegurar o direito à licença-maternidade também à mãe não gestante (Brasil, 2024).

Nesse contexto, o STF reafirmou o entendimento já firmado em julgamentos anteriores, como na ADI 4.277, ao reconhecer juridicamente a legitimidade das diversas formas de família, inclusive aquelas compostas por casais homoafetivos (Brasil, 2024). A decisão destacou que a Constituição de 1988 não exige vínculo biológico ou matrimonial para o reconhecimento da parentalidade, bastando o vínculo afetivo e o exercício da função materna ou paterna (Brasil, 2024).

Visto isso, a tese fixada com efeito vinculante consolidou o seguinte entendimento: “A mãe servidora ou trabalhadora não gestante em união homoafetiva tem direito ao gozo de licença-maternidade. Caso a companheira tenha utilizado o benefício, fará jus à licença pelo período equivalente ao da licença-paternidade” (Brasil, 2024). Essa decisão, ao incorporar uma visão inclusiva e igualitária dos direitos parentais, contribui para o fortalecimento do princípio da igualdade material e da justiça de gênero, além de

demonstrar a necessidade de interpretações constitucionais que garantam máxima efetividade aos direitos fundamentais, especialmente em contextos marcados por exclusões históricas.

Ademais, é importante ressaltar que o julgamento do Tema 1.072 dialoga diretamente com a Agenda 2030 da ONU, que propõe diversos objetivos e metas que se relacionam entre si, visando promover o desenvolvimento econômico, ambiental e social de maneira inclusiva (CNJ, [s.d.]). A referida Agenda é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que estabelecem diretrizes para a construção de sociedades mais justas, igualitárias e sustentáveis, a fim de concretizar os direitos humanos de todas as pessoas e, também, alcançar a igualdade de gênero (Nações Unidas, 2015).

De modo particular, a decisão judicial em análise articula-se com diversos ODS, dentre os quais se destacam o ODS 3 (saúde e bem-estar), 5 (igualdade de gênero), 8 (trabalho decente e crescimento econômico), 10 (redução das desigualdades) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes). O reconhecimento do direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas representa, portanto, além de um avanço jurídico, um passo importante rumo à construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e plural.

Essa decisão representa um importante avanço no reconhecimento dos direitos das mães não gestantes em uniões homoafetivas, alinhando-se aos princípios da dignidade humana e da igualdade. No entanto, apesar do marco jurisprudencial estabelecido, persistem desafios e lacunas estruturais que dificultam a plena concretização desse direito no Brasil. Por isso, passar-se-á a analisar esses obstáculos, a fim de compreender as barreiras jurídicas, sociais e institucionais que ainda precisam ser superadas para garantir o acesso pleno à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas.

#### **4 DESAFIOS E LACUNAS PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À LICENÇA-MATERNIDADE PARA MÃES NÃO GESTANTES EM UNIÕES HOMOAFETIVAS NO BRASIL**

Entre avanços e retrocessos, o sistema de justiça brasileiro tem assumido um papel importante na promoção de direitos fundamentais, especialmente diante da omissão

legislativa e da lentidão na adaptação normativa frente às transformações sociais. O reconhecimento da licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas, embora represente um avanço importante, evidencia também uma série de desafios que persistem na esfera institucional, jurídica e social para concretização desse direito.

A ausência de regulamentação específica, as desigualdades e a resistência institucional em reconhecer formatos familiares diversos demonstram a fragilidade das garantias desses direitos. Além disso, é imprescindível considerar que a aplicação prática da decisão do Supremo Tribunal Federal ainda enfrenta entraves relacionados à desinformação, ao preconceito e à burocracia administrativa, que impactam diretamente a vida das mulheres afetadas. Frente a isso, torna-se necessário refletir a respeito das lacunas ainda existentes e os obstáculos que comprometem a efetivação do direito estudado.

A análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente aqueles que tratam da igualdade de gênero, da redução das desigualdades e do fortalecimento institucional, permite ampliar a compreensão dos impactos dessas omissões, assim como identificar caminhos possíveis para a superação das desigualdades estruturais que atingem as mães não gestantes em uniões homoafetivas, tendo em vista que

[...] o Brasil, enquanto sendo um país signatário desse compromisso internacional, tem o dever de alinhar as suas políticas e ações, buscando fazer cumprir os preceitos constitucionais já estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, e, que vão diretamente ao encontro dos objetivos estabelecidos pela Agenda 2030 (Costa; Quintana, 2024, p. 414).

Ressalta-se que o ODS 3, que trata da promoção da saúde e do bem-estar, é diretamente afetado pela ausência de políticas inclusivas voltadas à diversidade familiar. Segundo o Relatório Luz (GTSC A2030, 2024), ainda que tenha havido aumento no orçamento da saúde, o Brasil enfrenta retrocessos significativos, como o crescimento da mortalidade infantil e o aprofundamento das desigualdades territoriais no acesso aos serviços de saúde. A falta de proteção adequada à maternidade diversa impacta negativamente o direito à saúde de mães não gestantes e de suas crianças, violando os princípios constitucionais.

O ODS 5 voltado à igualdade de gênero, demonstra que as desigualdades entre homens e mulheres continuam estruturais, interseccionais e persistentes (GTSC A2030, 2024). O relatório aponta que o Brasil não possui políticas públicas específicas que reconheçam e protejam as diferentes formas de maternidade (GTSC A2030, 2024), o que reforça a invisibilidade das mulheres lésbicas e bissexuais, e a marginalização de suas experiências parentais no campo jurídico e social.

No que tange ao ODS 8, que propõe trabalho decente e crescimento econômico, observa-se que a conciliação entre maternidade e vida profissional permanece um desafio, especialmente para mulheres em contextos de vulnerabilidade (GTSC A2030, 2024). A inexistência de normativas claras quanto à licença-maternidade em uniões homoafetivas gera insegurança para as trabalhadoras não gestantes, agravando a precarização do trabalho e a exclusão de benefícios essenciais à proteção social e ao desenvolvimento profissional.

O ODS 10, sobre redução das desigualdades, também está diretamente relacionado ao tema. O relatório destaca que o Brasil segue entre os países mais desiguais do mundo, e que há retrocessos importantes na construção de políticas voltadas à superação das desigualdades de gênero e orientação sexual (GTSC A2030, 2024). A falta de acesso igualitário à licença-maternidade reforça a exclusão de mães não gestantes do sistema de seguridade social, contrariando os compromissos internacionais assumidos pelo país.

Por fim, o ODS 16, que trata de paz, justiça e instituições eficazes, ressalta a necessidade de garantir o acesso igualitário à justiça e de fortalecer mecanismos institucionais de proteção de direitos (GTSC A2030, 2024). A ausência de regulamentação legislativa sobre o direito à licença-maternidade em contextos não heteronormativos é, nesse sentido, expressão de uma institucionalidade que ainda falha em atender às demandas de uma sociedade plural. Conforme o Relatório Luz (GTSC A2030, 2024), o enfraquecimento das políticas de direitos humanos e a baixa participação social nas decisões públicas agravam esse cenário e dificultam o avanço efetivo da Agenda 2030 no país.

Nas últimas décadas, visualiza-se o fortalecimento das lutas por igualdade e reconhecimento de pessoas LGBTQIAPN+, especialmente no que se refere ao direito à família (Santos; Bruzaca, 2024). Ainda que avanços importantes tenham sido conquistados no campo jurisprudencial, os entraves legais e sociais para o pleno reconhecimento das famílias formadas por pessoas LGBTQIAPN+ persistem (Santos;

Bruzaca, 2024). Diante do atual contexto social, observa-se que a mãe não gestante ainda enfrenta situações de marginalização e ausência de reconhecimento pleno em sua experiência de maternidade e na constituição de vínculos familiares (Santos; Bruzaca, 2024).

Verifica-se, assim, a necessidade de que o Direito reconheça e se posicione diante das novas configurações familiares, superando o silêncio legislativo que ainda persiste frente às famílias formadas por casais formados por mulheres (Santos; Bruzaca, 2024). Diante do exposto, percebe-se que o reconhecimento da licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas no Brasil caminha entre avanços significativos e lacunas persistentes. De um lado, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 1.072, reafirma o compromisso constitucional com a dignidade humana, a igualdade de gênero e a proteção integral da criança. De outro, a ausência de regulamentação legislativa, a resistência institucional e as desigualdades estruturais ainda impõem barreiras à plena concretização desse direito. Esse cenário demonstra a necessidade de que o Estado brasileiro alinhe sua atuação aos compromissos assumidos na Agenda 2030, em especial no que se refere à igualdade de gênero e à redução das desigualdades, de modo a transformar decisões judiciais em políticas públicas duradouras e inclusivas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo buscou responder como o direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas é tratado no Brasil e quais obstáculos impedem sua concretização. A análise realizada, de modo geral, demonstrou que, embora o país tenha avançado no reconhecimento jurídico desse direito, especialmente através do Tema 1.072 do Supremo Tribunal Federal, persistem desafios estruturais que dificultam sua plena implementação, não traduzindo, de forma uniforme e eficaz, na realidade vivida por essas mulheres.

Verifica-se, assim, que a evolução histórica da licença-maternidade no ordenamento jurídico brasileiro esteve tradicionalmente vinculada à figura da mãe biológica, o que reflete uma visão heteronormativa e patriarcal da família. Apesar das mudanças legislativas, como a extensão do benefício às mães adotivas, a ausência de dispositivos legais direcionados especificamente para mães não gestantes em uniões

homoafetivas revela uma lacuna que apenas recentemente começou a ser superada pela atuação do Poder Judiciário.

Desse modo, o julgamento do Tema 1.072 representou um avanço relevante ao reconhecer que a maternidade não se restringe à gestação biológica, incluindo, também, os vínculos afetivos e sociais, alinhando-se aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade de gênero. No entanto, é importante destacar que a efetivação desse direito enfrenta obstáculos significativos, que vão desde a resistência institucional até a desinformação e os preconceitos estruturais e socioculturais que continuam a marginalizar as mães não gestantes, especialmente no que tange às uniões homoafetivas. Além disso, a falta de regulamentação clara e a burocracia, de igual maneira, reforçam as desigualdades já existentes.

À luz da Agenda 2030 da ONU, ressalta-se, por sua vez, a importância de superar essas e outras lacunas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial aqueles relacionados à promoção da saúde (ODS 3), à igualdade de gênero (ODS 5), ao trabalho decente (ODS 8), à redução das desigualdades (ODS 10) e ao fortalecimento institucional (ODS 16). Frente a isso, ao Brasil, enquanto signatário desse compromisso internacional, cabe adotar políticas públicas inclusivas e promover mudanças que reconheçam a diversidade das famílias.

Conclui-se, portanto, que, embora a atuação do STF tenha representado um passo fundamental na consolidação do direito à licença-maternidade para mães não gestantes em uniões homoafetivas, tal decisão, isoladamente, não é suficiente. São necessárias ações concretas e intersetoriais, almejando-se avançar na regulamentação específica, combater os preconceitos estruturais e garantir, efetivamente, que todas as mães, independentemente de sua configuração familiar, tenham acesso igualitário aos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Liana Fernandes de. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA MULHER E A LICENÇA-MATERNIDADE. **Revista Eletrônica OABRJ**. Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil. Edição especial. 2018. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabrj.org.br/?artigo=73eriódic-histo%02rica-dos-direitos-da-mulher-e-a-licenca-maternidade>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/74eriódicos74c/74eriódicos74c.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/74eriódicos74c/74eriódicos74c.htm). Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943.** Aprova a consolidação das leis do trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm) Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1211446.** Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em: 13 mar. 2024. Publicado em: 21 maio 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/74eriód/sjur503319/false>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O que é a Agenda 2030?**. CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/o-que-e-a-agenda-2030/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

COLLINS, Patricia Hill. BILGE, Sirma. **Interseccionalidade.** Tradução de Rane Souza. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2021. E-book.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; QUINTANA, Stéffani das Chagas. A Constituição Federal de 1988 e a Agenda 2030 da ONU: avanços e desafios para a concretização dos direitos das mulheres. In: GORCZEVISKI, Clóvis; CUSTÓDIO, André Viana (orgs.) **Constitucionalismo contemporâneo V.** 1. Ed. Porto Alegre: Free Press, 2024, p. 413 – 427. Disponível em: <https://www.unisc.br/images/cursos/stricto/ppgd/livros/2024/Constitucionalismo-Contemporaneo-V.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

GTSC A2030. **VIII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável.** 2024. Disponível em: [https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/rl\\_2024\\_pt-web-completo\\_lowres.pdf](https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/rl_2024_pt-web-completo_lowres.pdf). Acesso em: 19 jun. 2025.

IBDFAM. **Licença maternidade: um paradoxo normativo.** In: TEIXEIRA, Flávia Calmon Rangel. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1226/Licen%C3%A7a+maternidade:++um+paradoxo+normativo>. Acesso em: 13 jan. de 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Brasil: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimentosustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 jul. 2025.

NEIVERTH, E.; M. H. B., MANDALOZZO, S. S. N. A Licença-maternidade e sua ampliação facultativa. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, n. 63. Curitiba: TRT9, jul/dez de 2009.

QUINTANA, Stéffani das Chagas; COSTA, Marli Marlene Moraes da. **A transversalidade de gênero nas políticas públicas em busca da concretização do direito à saúde das mulheres trabalhadoras rurais do município de Rio Pardo/RS**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2025.

REIS, Suzéte da Silva. A efetivação do direito social ao trabalho na perspectiva dos direitos fundamentais na sociedade contemporânea. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 40-59, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/14256>. Acesso em: 26 jan. 2025.

SANTOS, Bruna Costa dos; BRUZACA, Ruan Didier. “Mãe só tem uma”? Os desafios legais da dupla maternidade homoafetiva. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 12, n. 3, p. 336-364, 2024.

SPELLMANN, Samuel. A luta pelo direito do cuidado de outrem: a evolução histórica da licença-maternidade e a expansão da licença-paternidade no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 22, n. 2, dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/858>. Acesso em: 26 jan. 2025.

**Capítulo 5**  
**GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NA**  
**JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE**  
**DIREITOS HUMANOS SOBRE DIREITO À SAÚDE**

*Maira Carolina Petry*  
*Nathalia de Castro Hernandez*

# GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE DIREITO À SAÚDE<sup>14</sup>

*Maira Carolina Petry<sup>15</sup>*

*Nathalia de Castro Hernandez<sup>16</sup>*

## RESUMO

A presente pesquisa tem como foco a análise da inter-relação entre a proteção do direito à saúde e sua vinculação aos grupos em situação de vulnerabilidade na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, verificando os casos julgados nos anos de 2023 e 2024, tendo como parâmetro apenas a jurisprudência atinente à justiciabilidade direta deste direito social, na observância do artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Em decorrência do estudo dos casos propostos, busca-se responder: é possível identificar uma inter-relação entre a violação do direito à saúde e a proteção a grupos em situação de

---

<sup>14</sup> Artigo publicado nos Anais do XXI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e XVII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos da UNISC.

<sup>15</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Direito e Processo Penal pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2023), com bolsa integral PROUNI e com bolsa de Iniciação Científica pelo CNPq (2022). Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, e do grupo de estudos Espectros dos direitos fundamentais sociais, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Colaboradora no projeto de pesquisa "A judicialização da saúde na Corte IDH: mapeamento dos critérios interpretativos e dos standards protetivos e sua interrelação com os grupos em situação de vulnerabilidade". Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7046723198560385>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-3428-998X>. Endereço eletrônico: [mairacarolinapetry@hotmail.com](mailto:mairacarolinapetry@hotmail.com).

<sup>16</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul - FDA. Pós-Graduada em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul - FDA. Graduada em Direito pela Faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul - FDA (2018). Integrante do Grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos" (CNPq), coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5050564912450631>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-8328-636X>. Endereço eletrônico: [adv.nathaliahernandez@gmail.com](mailto:adv.nathaliahernandez@gmail.com).

vulnerabilidade? O método de abordagem será o dedutivo, sendo a técnica de pesquisa a bibliográfica e a jurisprudencial. A relevância da presente pesquisa mostra-se pela necessidade de se analisar a contribuição da noção de vulnerabilidade para a proteção do direito social à saúde.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Direitos Humanos. Direito à saúde. Grupo em situação de vulnerabilidade.

#### **ABSTRACT**

This research focuses on analyzing the interrelationship between the protection of the right to health and its connection to groups in situations of vulnerability in the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, verifying the cases judged in the years 2023 and 2024, having as a parameter only the jurisprudence pertaining to the direct justiciability of this social right, in compliance with article 26 of the American Convention on Human Rights. As a result of the study of the proposed cases, we seek to answer: is it possible to identify an interrelationship between the violation of the right to health and the protection of groups in situations of vulnerability? The method of approach will be deductive, with the research technique being bibliographical and jurisprudential. The relevance of this research is shown by the need to analyze the contribution of the notion of vulnerability to the protection of the social right to health.

**Keywords:** Group in a vulnerable situation. Inter-American Court of Human Rights. Right to health.

## **1. Introdução**

A justiciabilidade do direito à saúde na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) possui dois momentos distintos, um até 2018, em que a proteção se dava de forma indireta através de outros direitos<sup>17</sup>, e outra após a sentença do caso *Poblete Vilches e outros vs. Chile*, de 2018, oportunidade em que foi reconhecido como violado o direito à saúde, de forma direta, em decorrência do artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), ocasionando uma mudança de paradigma quanto à temática e apontando também para uma possível inter-relação entre a proteção desse direito e a salvaguarda aos grupos vulneráveis.

Assim, a presente pesquisa tem como foco a análise da inter-relação entre a proteção do direito à saúde e sua vinculação aos grupos em situação de vulnerabilidade na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, verificando os casos

---

<sup>17</sup> A doutrina apresenta mais algumas classificações, as quais serão abordadas no item dois.

julgados nos anos de 2023 e 2024, tendo como parâmetro apenas a jurisprudência atinente à justiciabilidade direta deste direito social. Nesse caminho, almeja-se responder: é possível identificar uma inter-relação entre a violação do direito à saúde e a proteção a grupos em situação de vulnerabilidade? O método de abordagem será o dedutivo, com a técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

A relevância da presente pesquisa mostra-se pela necessidade de se identificar a possível inter-relação entre a proteção do direito à saúde e a grupos vulneráveis, bem como a Corte IDH tem atuado nesse sentido. Em destaque, verificar a contribuição da noção de vulnerabilidade para a proteção do direito social à saúde.

Dessa forma, na primeira seção da pesquisa será feito um breve estudo acerca da judicialização do direito à saúde na Corte IDH, antes e depois do reconhecimento desse direito como autônomo e protegido pelo artigo 26 da CADH; para, em seguida, pesquisar o entendimento da Corte IDH sobre vulnerabilidade e quais os grupos reconhecidos como vulneráveis; e, por fim, identificar nos casos julgados pela Corte IDH em 2023 e 2024 envolvendo a justiciabilidade direta do direito à saúde, se há e quais os grupos vulneráveis envolvidos.

Nota-se que a pesquisa terá como parâmetro a investigação nos casos julgados em 2023 e 2024 em que a violação direta do direito à saúde ocorreu, obtidos através da pesquisa realizada no banco de dados da jurisprudência da Corte IDH<sup>18</sup> utilizando-se a combinação dos termos “salud” e “artículo 26”, além dos filtros de tipo de documento (sentencia) e fecha (2023 a 2024), chegando-se a 52 decisões. Desse modo, como a pesquisa se restringe à violação direta do direito à saúde, analisa-se os seguintes casos: Rodríguez Pacheco e outra vs. Venezuela (2023), Habitantes de La Oroya vs. Peru (2023), Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador (2024), Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile (2024) e Beatriz e outros vs. El Salvador (2024).

## **2. A proteção do direito à saúde na Corte Interamericana de Derechos Humanos**

A justiciabilidade do direito à saúde na Corte IDH através do artigo 26 da CADH, só foi possível com o julgamento do caso Poblete Vilches e outros vs. Chile em 2018, ocasião

---

<sup>18</sup> Disponível no endereço <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/>.

em que, seguindo a tendência das decisões proferidas nos casos *Lagos del Campo vs. Peru* (2017), em que foram violados os direitos à liberdade de pensamento e de expressão, às garantias judiciais, ao trabalho seguro, à liberdade de associação, à proteção judicial e a um julgamento justo; *Trabajadores Cesados de Petroperú e outros vs. Peru* (2017), onde foram violados os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial e ao trabalho; e *San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela* (2018), em que reconheceu-se como violados os direitos à participação política, à liberdade de pensamento e de expressão, de acesso à justiça e a um recurso efetivo, bem como ao trabalho, à igualdade, às garantias judiciais e à integridade pessoal, a Corte de San José reconheceu a possibilidade de judicialização direta dos direitos sociais.

Nesse passo, ainda que no artigo 26 da CADH não haja previsão expressa ao direito à saúde, trata-se de um direito social, cujo desenvolvimento progressivo está previsto, ou seja, “foram tratados na ordem de programas a serem realizados pelos Estados-parte” (Müller; Maas, 2024b, p. 206), e que foi positivado no Protocolo de San Salvador, que, entretanto, estabeleceu em seu artigo 19 que somente poderiam ser julgados pela Corte IDH casos envolvendo o direito de trabalhadores de se organizarem em sindicatos e de se filiarem àqueles que mais bem defendam seus interesses (art. 8º, alínea “a”), e o direito à educação (artigo 13) (Bosa; Maas, 2023). Portanto, apesar do Protocolo de San Salvador representar um progresso em matéria de previsão dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA), deixou uma lacuna ao não prever a justiciabilidade direta de toda a gama desses direitos.

Assim, na ausência de uma norma clara prevendo a justiciabilidade do direito à saúde, assim como dos demais DESCAs, a jurisprudência e a interpretação realizada pelos Juízes da Corte IDH foram essenciais para que os direitos previstos no artigo 26 da CADH fossem reconhecidos como autônomos e justiciáveis por si próprios, sem a necessidade de relação com outros direitos civis e políticos, como os direitos à vida e à integridade pessoal, como ocorria antes das decisões paradigmáticas proferidas nos casos *Lagos del Campo vs. Peru* (2017) e *Poblete Vilches e outros vs. Chile* (2018), período em que, conforme a doutrina, a Corte IDH utilizava-se de três estratégias distintas para a proteção dos direitos sociais, quais sejam, a dimensão positiva do direito à vida, a aplicação progressiva dos direitos sociais e a proteção indireta dos direitos sociais, mediante a proteção de direitos civis (Piovesan, 2011). Após as decisões supramencionadas, a proteção dos direitos sociais na jurisprudência da Corte de San José pode ser classificada

em indireta, em decorrência de direitos civis e políticos, e específica ou original, através do Protocolo de San Salvador, depois de reconhecida a justiciabilidade do artigo 26 da CADH (Burgorgue-Larsen, 2019).

Verifica-se, portanto, que o reconhecimento da possibilidade de judicialização direta do direito à saúde deriva de uma construção jurisprudencial iniciada com casos como Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay (2004), Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai (2005) e Ximenes Lopes vs. Brasil (2006), perpassando pelas sentenças nos casos Albán Cornejo e outros vs. Ecuador (2007), Furlan e familiares vs. Argentina (2012), Artavia Murillo e outros (Fecundación in Vitro) vs. Costa Rica (2012), Suárez Peralta vs. Ecuador (2013), Gonzales Lluy e outros vs. Equador (2015) (Mudrovitsch, 2023), Chinchilla Sandoval v. Guatemala (2016) e I.V. vs. Bolívia (2016) (Marino; Carvalho; Conci, 2022).

Ressalta-se que o Juiz da Corte, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, apontado por Müller e Maas (2024a) como arquiteto da transformação paradigmática da Corte IDH quanto aos DESCA, já havia manifestado seu entendimento acerca do reconhecimento da violação direta do direito à saúde nos casos Suárez Peralta vs. Equador (2013), Gonzales Lluy e outros vs. Equador (2015), Chinchilla Sandoval vs. Guatemala (2016) e I.V. v. Bolívia (2016) (Marino; Carvalho; Conci, 2022), assinalando que até 2017, dos 216 casos julgados pela Corte IDH, 27 se relacionavam em algum aspecto com o direito à saúde, tamanha a importância desse direito social (Mac-Gregor, 2017).

No caso Lagos del Campo vs. Peru em 2017, onde foram reconhecidas violações dos direitos à liberdade de expressão, à liberdade de associação, à proteção judicial e ao julgamento justo, a Corte IDH afirmou sua competência para julgar violações ao artigo 26 da CADH, entendimento já expressado anteriormente no caso Acevedo Buendía e outros vs. Peru (2009), reconhecendo, pela primeira vez, a justiciabilidade dos direitos sociais (Courtis, 2019). No ano seguinte, é proferida a emblemática decisão do caso Poblete Vilches e outros vs. Chile, em que se declara como violado o direito à saúde, previsto no artigo 26 da CADH, ocasionando uma mudança na jurisprudência acerca da temática e dando início a uma nova forma de discussão sobre esse direito no âmbito Interamericano.

No caso, que se refere à morte de uma pessoa idosa em razão de omissão médica e da realização de intervenção cirúrgica sem o consentimento da vítima ou de seus familiares (Corte IDH, 2018), a Corte IDH declarou que

o artigo 26 da CADH impõe aos Estados a adoção de medidas: (1) progressivas, relativas ao dever de avançar da forma mais célere e eficaz possível na efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, o que envolve a proibição de regressividade quanto aos direitos já alcançados; e (2) imediatas, por meio do acesso indiscriminado às prestações reconhecidas para cada direito, com ações adequadas, deliberadas e concretas para sua realização (Marino; Carvalho; Conci, 2022, p. 352).

Além do mais, quanto à justiciabilidade do direito à saúde como um direito social, a Corte IDH reiterou o entendimento já enunciado no caso Lagos Del Campo vs. Peru (2017), onde afirmou sua competência para conhecer e julgar demandas relativas ao artigo 26 da CADH, haja vista que ela incorporou em seu catálogo de direitos os DESCAs a partir da derivação de normas da Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como da interpretação do seu artigo 29 e a partir de uma interpretação teleológica, sistemática e evolutiva, recorrendo ao corpus iuris internacional e nacional. Dessa forma, a Corte de San Jose busca a consolidação do direito à saúde como um direito justiciável através da derivação da Carta da OEA, da Declaração Americana de Direitos Humanos, da legislação interna e do corpus iuris internacional sobre o direito à saúde (Corte IDH, 2018).

A decisão ainda fixa standards no sentido de que na prestação dos serviços de saúde devem ser satisfeitos os critérios da acessibilidade, disponibilidade, aceitabilidade e qualidade, garantindo um tratamento sem discriminação a todas as pessoas, sendo dever dos Estados regular e fiscalizar a prestação desse serviço, tendo-se reconhecido as pessoas idosas como sujeitos de direitos especiais (Corte IDH, 2018), demonstrando a preocupação com esse grupo vulnerável, como se verá na próxima seção do presente trabalho.

Na oportunidade, a Corte de San José expressou que

la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, entendida la salud, no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico, mental y social [...] (Corte IDH, 2018, p. 39).

Dessa forma, verifica-se que a sentença fixa importantes parâmetros relacionados à prestação de serviços de saúde pelo Estado, que são reiterados e complementados nos casos julgados posteriormente, além de reiterar seu entendimento acerca da justiciabilidade direta dos DESCAs e inaugurar uma nova fase na proteção do direito à

saúde na Corte IDH, que passa a ocorrer de forma direta e autônoma, sem a necessidade de relação com outros direitos civis ou políticos.

A partir de então já foram julgados pela Corte de San Jose catorze casos (incluído o caso Poblete Vilches e outros vs. Chile), em que foi declarada a violação do direito à saúde previsto no artigo 26 da CADH, sendo eles: Poblete Vilches e outros vs. Chile (2018), Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala (2018), Hernández vs. Argentina (2019), Guachalá Chimbó e outros vs. Equador (2021), Buzos Miskitos vs. Honduras (2021), Vera Rojas e outros vs. Chile (2021), Manuela e outros vs. El Salvador (2021), Valencia Campos e outros vs. Bolívia (2022), Brítez Arce e outros vs. Argentina (2022), Rodríguez Pacheco e outra vs. Venezuela (2023), Habitantes de La Oroya vs. Peru (2023), Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador (2024), Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile (2024) e Beatriz e outros vs. El Salvador (2024).

### **3. Grupos em situação de vulnerabilidade: quem são?**

A atuação da Corte IDH está fortemente relacionada à proteção de grupos vulneráveis, uma vez que é possível identificar a maior incidência de violações quando há pessoas em situação de vulnerabilidade envolvidas, pois, a situação de desigualdade vivenciada por determinados grupos, os distancia da satisfação de seus direitos pelo Estado, e, nesse sentido, ante a forte atuação na proteção dos grupos vulneráveis, a Corte de San José tem construído definições sobre o seu conceito e a sua identificação.

Outrossim, a promoção e proteção dos direitos sociais, como o direito à saúde, são de suma importância para que sejam diminuídas as desvantagens sociais enfrentadas pelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, que em razão da sua condição socioeconômica, não possuem acesso a serviços essenciais (Lazcano; Hernández, 2021), como a assistência médica adequada e, por isso, que a maioria (senão a totalidade) dos casos julgados pela Corte IDH sobre a judicialização direta do direito à saúde envolvem ao menos um grupo considerado como vulnerável.

Pode-se dizer que a vulnerabilidade tem origem em uma desigualdade vivenciada por uma pessoa ou um grupo, cuja solução encontra-se na proposição de uma igualdade material, que consiste em tratar com desigualdade os desiguais (Leal; Lima, 2020),

reconhecendo que “a desigualdad de hecho puede y debe ser compensada con medidas especiales - correctoras, igualadoras o compensadoras” (García; Sánchez, 2020, p. 21).

Há de se atentar que a ideia inicial de igualdade, proveniente da Revolução Francesa e denominada igualdade formal, consistia em garantir a igualdade dos indivíduos perante a lei, o que com o passar do tempo mostrou-se insuficiente, haja vista que ao tratar com igualdade pessoas que vivenciavam situações desiguais, era agravada a desigualdade e, a partir disso, originou-se o conceito de igualdade material, criando-se a concepção de que a proteção de determinados grupos vulneráveis deve ser diferenciada (Leal; Lima, 2022).

Nesse sentido, “la igualdad de todas las personas ante la ley o, más ampliamente, ante el derecho, constituye un principio capital del orden público internacional” (García; Sánchez, 2020, p. 21), conceito de igualdade material em sua dimensão positiva<sup>19</sup> que é abarcado pela CADH, que também prevê a dimensão negativa desse princípio, que demanda que os estados se abstenham de agir com discriminação (Leal; Lima, 2020).

Além do mais, “para que haja igualdade social há que se reconhecer uma proteção especial a aqueles que estão no corpo social, mas que sofrem opressões; não são inseridos (grupos vulneráveis) ou reconhecidos (minorias), em decorrência de algum traço que não é identificado como típico da sociedade.” (Siqueira; Castro, 2017, p. 109).

No cenário latino-americano é possível identificar um alto grau de desigualdade e exclusão social, um problema que os Estados buscam resolver também pelo Sistema Interamericano e sua jurisprudência, além dos tratados de direitos humanos regionais e das normas internas, sendo que os standards fixados pela Corte IDH contribuem na proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade (Leal; Vargas, 2021), exercendo “um papel de destaque, seja através das sentenças por ela emitidas (função contenciosa, jurisdicional), seja através das opiniões consultivas (função consultiva), vinculando todos os Estados submetidos à sua jurisdição” (Leal; Lima, 2020, p. 200).

Desse modo, verifica-se que o contexto de desigualdade em que está inserida a América Latina, requer soluções a nível regional, papel desempenhado pela Corte IDH, que por meio de suas sentenças, onde fixa padrões a serem seguidos pelos Estados, e Opiniões Consultivas, promove o combate às desigualdades vivenciadas principalmente pelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social; e, nesse ponto,

---

<sup>19</sup> Esta que “[...] requer a atuação estatal em determinados casos, promovendo e protegendo direitos humanos e fundamentais” (Leal; Lima, 2020, p. 200).

mostra-se necessário estabelecer um conceito da terminologia “grupo vulnerável”, além de desenvolver uma definição sobre quem são os grupos vulneráveis.

Não obstante o termo “minorias” seja utilizado como sinônimo de grupos vulneráveis, na medida em que ambos são discriminados (Siqueira; Castro, 2017), os conceitos de cada termo são distintos, questão sobre a qual, passa-se a discorrer.

Conforme a definição de Siqueira e Castro (2017, p. 110), as minorias possuem um “traço cultural comum presente em todos os indivíduos, originando grupos específicos, são sujeitos ligados entre si, daí a denominação ‘minorias’ [...]”, o que, entretanto, não quer dizer esses grupos sejam menores em termos de número de pessoas que os integram, e que essa característica cultural comum deva ser eliminada, pelo contrário, se busca o seu reconhecimento e o respeito, sendo os indígenas um exemplo a ser citado (Leal; Lima, 2022, p. 153).

Já os indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis não possuem um atributo em comum que os relacione, tendo como características a posição de não-dominação junto ao corpo social, além de demandarem uma especial proteção estatal e sofrerem uma opressão social. Portanto, tratam-se os grupos vulneráveis do gênero e minorias (que possuem atributos que formam a sua identidade), a sua espécie (Siqueira; Castro, 2017).

Todavia, a Corte IDH tem se utilizado da expressão “grupo em situação de vulnerabilidade” em suas sentenças, tendo em vista que ao julgar os casos submetidos à sua jurisdição, para reconhecer se há uma vulnerabilidade, faz uma análise da situação na qual se encontra o indivíduo ou o grupo no momento em que houve a violação do direito, não possuindo critérios pré-estabelecidos para auferir se a vítima se encaixa, ou não, em um conceito de grupo em situação de vulnerabilidade (Leal; Lima, 2022), ou seja, a Corte de San José “não apresenta uma classificação ou critérios objetivos de reconhecimento desses grupos” (Leal; Lima, 2020, p. 200)<sup>20</sup>.

Desse modo, em que pese a Corte IDH não estabeleça quem são os grupos em situação de vulnerabilidade, optando por analisar cada caso concreto para então estabelecer se o indivíduo ou grupo envolvido encontra-se em uma situação de vulnerabilidade, é possível detectar determinadas classes que podem ser denominados como vulneráveis, porque antes mesmo que seja feito o estudo do caso, há circunstâncias

---

<sup>20</sup> O que há em comum entre as terminologias “minorias”, “grupo vulnerável” e “grupo em situação de vulnerabilidade”, é que tratam de “indivíduos que mereceriam, em princípio, um tratamento diferenciado por se encontrarem em uma posição de desvantagem” (Leal; Lima, 2020, p. 200).

que por si só, já colocam o indivíduo em desvantagem socioeconômica, causando-lhe uma vulnerabilidade.

Por conseguinte, para que no próximo item sejam identificados os grupos em situação de vulnerabilidade protegidos em cada caso analisado, adota-se a doutrina de García e Sánchez (2020), a saber:

En esta relación de vulnerables figuran las mujeres, los niños, los indígenas, las personas con discapacidad, los pobres, los adultos mayores, los migrantes y desplazados, los individuos privados de libertad y, últimamente, las personas abarcadas bajo las siglas LGBTI, los periodistas y los defensores de derechos humanos (García; Sánchez, 2020, p. 22).

Feitas as necessárias considerações acerca da noção de vulnerabilidade sob a ótica da Corte IDH, passa-se à análise dos casos julgados nos anos de 2023 e 2024 que tratam sobre a justiciabilidade direta do direito à saúde, quais sejam, Rodríguez Pacheco e outra vs. Venezuela (2023), Habitantes de La Oroya vs. Peru (2023), Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador (2024), Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile (2024) e Beatriz e outros vs. El Salvador (2024), e dos grupos em situação de vulnerabilidade protegidos.

#### **4. A contribuição da noção de vulnerabilidade para a proteção do direito social à saúde**

Após um breve relato sobre a justiciabilidade do direito à saúde e os grupos em situação de vulnerabilidade, passa-se a investigar a seguir os casos que foram julgados pela Corte IDH relacionados a esse direito nos anos de 2023 e 2024, analisando quais os direitos violados, juntamente com o estudo das vítimas envolvidas, buscando identificar se há grupos em situação de vulnerabilidade.

Em 2023, um dos casos de destaque foi o Rodríguez Pacheco e outra vs. Venezuela, onde a Corte IDH concluiu que o Estado da Venezuela foi responsável pela violação das garantias judiciais, do direito à integridade pessoal e do direito à saúde, devido às deficiências ocorridas no processo judicial iniciado a partir de uma denúncia por supostos atos de violência obstétrica e erro médico que teriam ocorrido em um hospital particular (Corte IDH, 2023a).

A vítima chamada Balbina Francisca Rodríguez Pacheco, em agosto de 1998, foi submetida a uma cesariana eletiva em uma clínica privada devido a um quadro de gravidez de alto risco, e durante o procedimento, ela solicitou uma histerectomia preventiva, mas o médico se recusou, apresentando posteriormente hemorragias graves, necessitando de várias intervenções cirúrgicas subsequentes, o que resultou em sua incapacidade permanente parcial de 50% (Corte IDH, 2023a).

Nesse contexto, a Corte IDH destacou que o direito à saúde sexual e reprodutiva faz parte do direito à saúde como um todo. Esse direito envolve, por um lado, a autonomia e a liberdade reprodutiva - ou seja, o direito de cada pessoa tomar decisões livres sobre sua vida, seu corpo e sua saúde sexual, sem violência, coerção ou discriminação -. De outra banda, inclui o acesso a serviços de saúde, informação, educação e meios necessários para decidir de forma livre e responsável quantos filhos deseja ter e o intervalo entre os nascimentos (Corte IDH, 2023a).

Com base nisso, ficou consolidado que é dever dos Estados implementar políticas de saúde adequadas que garantam assistência com profissionais devidamente capacitados para o atendimento ao parto, ações de prevenção da mortalidade materna por meio de controles pré e pós-natais eficazes, além de mecanismos legais e administrativos que possibilitem a documentação adequada dos casos de mortalidade materna (Corte IDH, 2023a).

Com relação a sentença do caso, considera-se que Balbina era uma mulher em situação de vulnerabilidade. Para a Corte IDH, é essencial a proteção dos direitos das mulheres por meio do acesso a recursos oportunos, adequados e eficazes para remediar violações de forma integral e prevenir sua repetição futura, o que torna ainda mais relevante ao considerar que, atualmente, no contexto da atenção médica e do acesso aos serviços de saúde, as mulheres continuam vulneráveis a violações de seus direitos sexuais e reprodutivos - muitas vezes, decorrentes de práticas discriminatórias baseadas em estereótipos de gênero (Corte IDH, 2023a).

Os estereótipos de gênero reforçam a desigualdade e a subordinação das mulheres. Em relação ao contexto de médico e paciente, esses rótulos agravam o desequilíbrio de poder, tendo os Estados o dever de eliminar como forma de combate a toda forma de discriminação e violência contra a mulher (Corte IDH, 2023a).

Outro importante caso no ano de 2023 foi o Habitantes de La Oroya, onde a Corte IDH sentenciou o Estado do Peru por infringir direitos humanos diante das consequências

das operações realizadas pelo complexo metalúrgico na cidade de La Oroya (CMLO), gerando inúmeros e graves problemas e violando os direitos ao meio ambiente saudável, à integridade pessoal, à vida digna, ao acesso à informação, à participação política pública, às garantias judiciais, e principalmente à saúde das pessoas, causando danos aos moradores da localidade, dentre os quais se encontravam mulheres, crianças, idosos, entre outros (Corte IDH, 2023b).

Diante dos fatos apresentados, reconheceu-se que houve um alto risco de exposição da população aos elementos e agentes nocivos ao meio ambiente e à saúde, o que acabou impactando negativamente a qualidade de vida dos moradores da região, e embora tivesse o dever de garantir a proteção dos direitos individuais e coletivos, o Estado foi omissivo e não adotou medidas eficazes para solucionar os danos causados (Corte IDH, 2023b).

É relevante destacar que no caso, o direito ao meio ambiente foi gravemente comprometido, o que exige uma articulação consistente com o direito à saúde. A conexão entre esses dois direitos reflete em uma compreensão atual segundo a qual a saúde humana depende diretamente da existência de um ambiente limpo, seguro e ecologicamente equilibrado (Sá, 2012b).

Segundo a Corte de San José, houve uma falha do Estado em sua obrigação de prevenir, respeitar e garantir o direito à vida e à integridade pessoal de pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente mulheres, gestantes, idosos, meninos e meninas. Declarou ainda que o Estado descumpriu seus deveres especiais de proteção em relação às 53 supostas vítimas que eram crianças quando o Estado tomou conhecimento da contaminação ambiental em La Oroya, em 1986 (Corte IDH, 2023b).

Neste viés, a Corte IDH considera pertinente destacar que os impactos decorrentes da contaminação ambiental recaem de forma desproporcional sobre indivíduos, grupos e comunidades que já enfrentam condições de pobreza, discriminação e marginalização sistêmica. Assim, o risco de dano é particularmente elevado para os segmentos da população que se encontram em situação de marginalização e\ou vulnerabilidade (Corte IDH, 2023b).

Em 2024, foi julgado o caso *Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador*, cuja controvérsia se centrava em torno do território dos povos indígenas Tagaeri e Taromenane e atos de violência dos quais foram vítimas, culminando com a condenação do Estado equatoriano pela violação a uma série de direitos, como os direitos à

propriedade coletiva, à saúde, a um ambiente saudável, à identidade pessoal e cultural, dentre outros (Corte IDH, 2024a).

Os povos indígenas Tagaeri e Taromenane encontram-se na Amazônia equatoriana e possuem uma vida de absoluta dependência ao ambiente em que vivem, todavia, em volta do território pertencente a esse povo, houve a expansão das atividades extrativas e estabeleceu-se uma “cerca” de campos petrolíferos, que impede a livre circulação dos indígenas, os empurrando para perto de outros grupos, aumentando os conflitos, e além da questão relativa à exploração de petróleo no território indígena (Corte IDH, 2024a).

Algumas consequências constatadas pela expansão das atividades extrativas nas proximidades do território dos povos Tagaeri e Taromenane foram a influência de terceiros nas suas terras, a exposição dos indígenas a doenças e epidemias que não conheciam, o deslocamento de comunidades e o aumento da tensão e dos conflitos (Corte IDH, 2024a).

Quanto ao direito à saúde, a Corte de San José assinalou que há um consenso regional acerca da consolidação desse direito, que pode ser visualizado nas constituições e leis dos Estados parte, bem como que quanto aos indígenas, a transmissão de doenças é uma das ameaças mais sérias a esse povo, pois não contam com defesas imunológicas contra enfermidades comuns, sendo que a proteção do direito a saúde em casos como esse está ligada ao controle da contaminação e à manutenção da soberania alimentar, assinalando, ainda, que há um alto risco de derramamento de petróleo no local, o que afetaria os recursos naturais dos quais os indígenas se utilizam para sobreviver, e, por consequência, seria afetado o direito à saúde (Corte IDH, 2024a).

Nesse caso, a violação do direito à saúde consistiu na exposição dos indígenas a enfermidades para as quais não possuíam imunidade e tampouco as conheciam, além dos riscos que a atividade petrolífera levava aos recursos naturais que eram fonte de sobrevivência dos povos Tagaeri e Taromenane, e “dada su situación de aislamiento respecto de las sociedades no indígenas, estos pueblos no cuentan con las defensas inmunológicas contra enfermedades relativamente comunes, y un contagio puede tener – como en varias ocasiones ha tenido - consecuencias trágicas” (Corte IDH, 2024a, p. 113).

Por outro lado, análise das vítimas do caso, é possível identificar a presença de três grupos em situação de vulnerabilidade, quais sejam, os indígenas, as mulheres e as crianças (Corte IDH, 2024a), o que pode ser interpretado como o reflexo da extensão dos

danos e dos direitos violados neste caso, que foram inúmeros, e vão desde direitos civis e políticos, até direitos sociais, como a saúde e ambientais.

Já em 20 de novembro de 2024, a Corte IDH determinou a responsabilidade do Estado do Chile por violações de direitos humanos em prejuízo de dez jovens falecidos em um incêndio ocorrido em 21 de outubro de 2007 no Centro de Internação Provisória e Regime Fechado “Tiempo de Crecer” de Puerto Montt. Ademais, declarou que o Estado violou direitos humanos relacionadas às condições de privação de liberdade em que permaneceram 271 jovens que, em diversos períodos entre 12 de junho de 2006 e 24 de janeiro de 2009, estiveram alojados nos centros de internação provisória e regime fechado que estavam sob a custódia do Serviço Nacional de Menores (doravante “SENAME”) (Corte IDH, 2024b).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos apontou que os adolescentes sob encargo do Estado chileno viviam em condições de reclusão incompatíveis com a dignidade humana, o que afetava negativamente seu desenvolvimento. Eles estavam isolados de suas famílias, sem saber sua situação jurídica, e em ambientes insalubres, frios, escuros e superlotados, o que causava sofrimento psíquico. Diante disso, a CIDH concluiu que o Chile violou os direitos à vida digna, à integridade pessoal e a saúde desses jovens (Corte IDH, 2024b).

Esses centros onde os jovens estavam internados apresentavam condições precárias, violando sua dignidade, o direito à vida, integridade pessoal, saúde, água e educação. A CIDH também apontou que essas condições impediram o cumprimento do objetivo de ressocialização da pena, o que configura violação ao artigo 5.6 da CADH (Corte IDH, 2024b).

Neste sentido, crianças e adolescentes são reconhecidos como um grupo em situação de vulnerabilidade especial. A Corte IDH então afirmou que o Estado tem um dever especial de proteção sobre pessoas privadas de liberdade, especialmente crianças e adolescentes, por estarem em situação de maior fragilidade. Por isso, deve garantir condições dignas de detenção e adotar medidas específicas para proteger seus direitos e prevenir violações. É possível identificar no caso que a superlotação agrava a vulnerabilidade dos internos e compromete o acesso a serviços básicos, podendo configurar tratamento degradante (Corte IDH, 2024b).

O último caso apresentado é o Beatriz e outros vs. El Salvador, que da mesma forma como no caso Rodríguez versa sobre a violência obstétrica contra a mulher, ameaçando o

direto à saúde e os demais direitos correlacionados. Assim, no dia 22 de setembro de 2024, a Corte IDH declarou El Salvador responsável por violar os direitos de Beatriz, uma mulher com múltiplos riscos de saúde devido a doenças como lúpus, nefropatia lúpica e artrite reumatoide, durante sua gestação (Corte IDHc, 2024).

O Estado falhou em garantir a proteção médica adequada, criando insegurança jurídica que resultou em violência obstétrica e atrasos no atendimento médico necessário. A burocratização e judicialização do caso afetaram a integridade de Beatriz, de sua família e de seu filho (Corte IDHc, 2024).

A primeira gestação de Beatriz foi de alto risco. Na sua segunda gestação foi confirmado que o feto sofria de anencefalia, o que levou a concordância dos médicos em interromper a gestação. Entretanto, o aborto era proibido em El Salvador, o que contribuiu diretamente com a morte da vítima devido ao agravamento da doença (Corte IDHc, 2023)

Como consequência, a Corte IDH declarou que El Salvador violou os direitos à integridade, à vida privada, à saúde e ao acesso à justiça, assim como o direito de viver livre de violência em prejuízo de Beatriz (Corte IDHc, 2024).

Ainda, a Corte de San José reafirmou que o direito à saúde inclui obrigações específicas dos Estados quanto à atenção adequada e diferenciada durante a gravidez, o parto e o pós-parto. No contexto da gestação, reconheceu que as mulheres estão especialmente expostas a práticas nocivas, violência e maus-tratos. Reitera-se que a condenação se deu por base a violação do direito à saúde, à integridade e à vida; ao recurso efetivo; a integridade pessoal dos familiares (Corte IDHc, 2024).

A Corte IDH reconheceu que Beatriz no caso concreto foi colocada em situação de vulnerabilidade ante a negativa em realizar um aborto, em forma de discriminação e de violência contra a mulher. Acrescentaram que também deveriam ser levadas em conta as características pessoais de Beatriz, o contexto e o cenário em que os fatos ocorreram, considerando que a vítima foi colocada em uma situação de fragilidade particular diante das autoridades de saúde e de justiça. Além do mais, a vítima era pobre, o que aumenta ainda mais a sensibilidade em relação a sua vulnerabilidade, tanto na esfera do gênero, quanto na socioeconômica (Corte IDHc, 2024).

Ao avaliar a questão dos grupos de vulnerabilidade nas sentenças, pode-se observar que a conjuntura das violações massivas de direitos humanos está fortemente ligada à condição de vulnerabilidade de certos grupos. Essas violações geralmente afetam pessoas que já vivem em contextos de discriminação, exclusão e desvantagem social,

econômica, política ou cultural. Ou seja, os abusos não ocorrem por ações individuais, mas por pertencerem a grupos historicamente marginalizados, como por exemplo indígenas, mulheres, negros, crianças, migrantes e homossexuais (Leal; Lima, 2021).

Os casos analisados evidenciam, de maneira assertiva, as múltiplas formas de violência e discriminação que os grupos vulneráveis enfrentam no âmbito da saúde, além de expor as falhas estruturais nos sistemas de saúde e justiça. Esses casos demonstram que a vulnerabilidade, no contexto da saúde, pode estar relacionada com a falta de um acesso pleno e igualitário aos serviços de saúde, o que pode ter contribuição direta para o aumento de demandas levadas até a Corte IDH.

Dessa forma, considerando que nos casos estudados há a presença de ao menos um grupo em situação de vulnerabilidade como vítima, verifica-se uma nítida inter-relação entre a violação do direito à saúde e a proteção desses grupos, haja vista que a vulnerabilidade afasta as pessoas da plena e eficaz satisfação do direito à saúde, motivo pelo qual as violações são mais comuns em relação aos vulnerabilizados, requerendo, portanto, uma maior proteção, nesse caso, pela Corte IDH.

Ademais, considerando os casos julgados pela Corte IDH envolvendo a justiciabilidade direta do direito à saúde em 2023 e 2024, verificou-se a existência dos seguintes grupos em situação de vulnerabilidade envolvidos, conforme quadro 1:

Quadro 1 – Grupos em situação de vulnerabilidade identificados

<b>Caso</b>	<b>Grupo(s) em situação de vulnerabilidade</b>
Rodríguez Pacheco e outra vs. Venezuela (2023)	Mulher.
Habitantes de La Oroya vs. Peru (2023)	Crianças; Meninas e mulheres em idade gestacional.
Beatriz e outros vs. El Salvador (2024)	Mulher; Pobre.
Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador (2024)	Indígenas; Mulheres; Crianças.
Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile (2024)	Crianças e adolescentes; Pessoas privadas de liberdade.

Fonte: elaborado pelas autoras (2025)

Mediante a pesquisa realizada constatou-se que em todos os casos analisados há vítimas que pertencem a grupos em situação de vulnerabilidade, sendo possível identificar, ainda a maior incidência de violações com relação a dois grupos, quais sejam, as crianças e as mulheres, sendo possível concluir que essas pessoas estão mais expostas a violações de direitos, em especial o direito à saúde.

## 5. Conclusão

Considerando que o presente trabalho possui como foco a análise da inter-relação entre a proteção do direito à saúde e os grupos em situação de vulnerabilidade na jurisprudência da Corte IDH, verificando os casos julgados nos anos de 2023 e 2024, tendo como parâmetro apenas a jurisprudência atinente à justiciabilidade direta deste direito social, buscou-se responder ao seguinte problema: é possível identificar uma inter-relação entre a violação do direito à saúde e os grupos em situação de vulnerabilidade?

Com a pesquisa, pode-se observar que a promoção e proteção de direitos sociais, como o direito à saúde, auxiliam na diminuição das desvantagens sociais que as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade enfrentam, pois em razão da sua condição socioeconômica, não possuem acesso a serviços essenciais e, por isso, a maioria (senão a totalidade) dos casos julgados pela Corte IDH que envolvem a judicialização direta do direito à saúde envolvem ao menos um grupo considerado como vulnerável.

Ademais, ainda que a Corte de San Jose não tenha estabelecido um catálogo de grupos que considera em situação de vulnerabilidade, para a análise dos casos selecionados adotou-se a doutrina de García e Sánchez (2020), que conceitua como vulneráveis as mulheres, as crianças, os indígenas, as pessoas com deficiência, os pobres, os idosos, os migrantes e refugiados, os indivíduos privados de liberdade, as pessoas abrangidas pela sigla LGBTI, os periodistas e os defensores de direitos humanos.

Por fim, chegou-se à resposta de que há uma inter-relação entre a violação do direito à saúde e os grupos em situação de vulnerabilidade, pois, conforme já pontuado, as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, seja por uma desvantagem econômica ou social, ou, ainda, ambas, não têm acesso a uma assistência médica em que estejam satisfeitos os critérios da acessibilidade, disponibilidade, aceitabilidade e qualidade, bem como a um tratamento sem discriminação, e assim tem seu direito à saúde violado. Nos casos analisados, constatou-se que havia ao menos um grupo em situação de vulnerabilidade figurando como vítima, o que demonstra que esse público necessita de uma maior proteção, tendo em vista que são mais expostos às violações de direitos, restando clara a inter-relação entre a transgressão do direito à saúde e a proteção a grupos em situação de vulnerabilidade.

## REFERÊNCIAS

BOSA, Anderson Carlos; MAAS, Rosana Helena. A justiciabilidade do direito à saúde na Corte Interamericana de Direitos Humanos: Uma análise do caso Poblete Vilches vs. Chile. **Revista Científica do UniRios**. v 1, 2021, p. 258-278.

BOSA, Anderson Carlos; MAAS, Rosana Helena. A justiciabilidade do direito à saúde na corte interamericana de direitos humanos: Uma breve análise jurisprudencial. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. e13508, 2023. DOI: 10.21527/2317-5389.2023.21.13508. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/1350>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence. La política jurisprudencial de la Corte Interamericana en materia de derechos económicos y sociales: de la prudencia a la audacia. In: ANTONIAZZI, Mariela Morales; CLÉRICO, Laura. **Interamericanización del derecho a la salud**. Perspectivas a la luz del caso Poblete de la Corte IDH. México: IECEQ, 2019. p. 53-109.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile**. Sentença de 8 de março de 2018. Série C nº 349. San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883977539>. Acesso em: 01 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Rodríguez Pacheco e outra vs. Venezuela**. Sentença de 01 de setembro de 2023. Série C nº 504. São José da Costa Rica, 2023a. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/953629030>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Habitantes de La Oroya vs. Peru**. Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C nº 511. São José da Costa Rica, 2023b. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/980571899>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador**. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C nº 537. São José da Costa Rica, 2024a. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1049684937>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) versus Chile**. Sentença de 20 de novembro de 2024. Série C nº 547. São José da Costa Rica, 2024b. Disponível em: <http://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1067534425>. Acesso em: 03 mai. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Beatriz e outros vs. El Salvador**. Sentença de 22 de novembro de 2024. Série C nº 549. São José da Costa Rica, 2024c. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1061937459>. Acesso em: 29 abr. 2025.

COURTIS, Christian. Capítulo III: Derechos económicos, sociales y culturales. Artículo 26. Desarrollo Progresivo. In: STEINER, Christian; FUCHS, Marie-Christine (eds.). **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Comentario. 2. ed. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2019. p. 801-834.

LAZCANO, Alfonso Jaime Martínez; HERNÁNDEZ, Merly Martínez. Protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 9, n. 2, p. 765-802, 2021. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1100>. Acesso em: 06 nov. 2023.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. El desempeño de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con los grupos en situación de vulnerabilidad: Análisis de la Opinión Consultiva 24/2017. **Ius Et Veritas**, n. 61, p. 194-205, 21 dez. 2020.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; VARGAS, Eliziane Fardin de. Ius Constitutionale Commune na América Latina: a Corte Interamericana de Direitos Humanos como instrumento de fixação de standards protetivos aos direitos dos grupos vulneráveis e seus reflexos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 2. p.665-685, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i2.7783>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7783>. Acesso em: 29 abr. 2025.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a proteção de minorias e de grupos vulneráveis. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 29, n. 11, p. 144-163, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v29i11.6774. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6774>. Acesso em: 29 abr. 2025.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **La Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.

MARINO, Tiago Fuchs; DE CARVALHO, Luciani Coimbra; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. A tutela do direito à saúde na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 16, n. 46, p. 335-361, 2022. DOI: 10.30899/dfj.v16i46.1088. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1088>. Acesso em: 27 abr. 2025.

MÜLLER, Letícia Joana; MAAS, Rosana Helena. Transformação paradigmática da Corte IDH quando aos DESCA: quem foi o arquiteto da nova abordagem? **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 520-540, 2024a. DOI: 10.21783/rei.v10i2.793. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/793>. Acesso em: 27 mar. 2025.

MÜLLER, Letícia Joana; MAAS, Rosana Helena. Mudança paradigmática dos direitos sociais na Corte IDH após 2017: além do direito ao trabalho, quais novos horizontes se

descortinam?. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, Franca, v. 28, n. 47, p. 201–226, 2024b. DOI: 10.22171/rejunesp.v28i47.4255. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/4255>. Acesso em: 27 abr. 2025.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. A tutela do direito à saúde na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 91–102, 2023. DOI: 10.17566/ciads.v12i3.1195. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/1195>. Acesso em: 27 abr. 2025.

PIOVESAN, Flávia C. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 77, n. 4, p. 102-139, out./dez. 2011.

RAMÍREZ, Sérgio García; SÁNCHEZ, Julieta Morales. Vocación transformadora de la jurisprudencia interamericana. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 11–49, 2020. DOI: 10.18042/cepc/aijc.24.01. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/81008>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (Unifafibe), v. 1, p. 105-122, 2017.

**Capítulo 6**  
**O PODER LOCAL E A GESTÃO DA POLÍTICA**  
**AMBIENTAL: A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS URBANOS**  
**DE DRENAGEM SUSTENTÁVEL – SUDS COMO**  
**FERRAMENTA DE PREVENÇÃO DE INUNDAÇÕES**

*Lorenzo Borges de Pietro*

*Ricardo Hermany*

*Betiele da Rosa Sauzem Machado*

**O PODER LOCAL E A GESTÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL: A  
IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS URBANOS DE DRENAGEM SUSTENTÁVEL  
– SUDS COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO DE INUNDAÇÕES<sup>21</sup>**

*Lorenzo Borges de Pietro<sup>22</sup>*

*Ricardo Hermany<sup>23</sup>*

*Betiele da Rosa Sauzem Machado<sup>24</sup>*

**RESUMO**

O artigo parte do seguinte questionamento: como o poder local pode agir para prevenir inundações? A partir do método dedutivo, com uma abordagem quali-quantitativa com predominância da qualitativa, efetuada a partir de técnica bibliográfica por meio de documentação indireta. O texto objetiva de maneira geral apresentar instrumentos de infiltração aptos a prevenir inundações a serem implementados pelo poder local. Este é subdividido em três objetivos específicos: Apresentar as inundações como um fenômeno predominantemente antropológico; Apontar o papel do poder local na confecção e implementação da política ambiental; Apresentar os instrumentos dos SUDS e sua eficiência para prevenir inundações. A estrutura do ensaio é dividida em três capítulos. Em um primeiro momento, é traçada uma delimitação conceitual de inundações urbanas e abordada as influências antropológicas sobre

---

<sup>21</sup> Este trabalho foi apresentado no XXI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e XVII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos, da Universidade de Santa Cruz do Sul, realizado no período de 22 e 23 de maio de 2025.

<sup>22</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (2024); Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (2021) Advogado. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-3969-237X>>.E-mail: [lorenzo.pietrob@gmail.com](mailto:lorenzo.pietrob@gmail.com).

<sup>23</sup> Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003); Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>>. E-mail: <[hermany@unisc.br](mailto:hermany@unisc.br)>.

<sup>24</sup> Pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I (2021-2025), com doutorado-sanduíche na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.

estas. Posteriormente, se avança em estabelecer a importância do poder local na instauração de políticas ambientais. Por fim, se verifica a viabilidade dos Municípios implementarem Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável para prevenção de inundações. A conclusão do ensaio é no sentido de que as inundações urbanas são fenômenos predominantemente antropológicos, cuja prevenção pode ser efetivada em âmbito local através da implementação de Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável voltados a infiltração para aumentar a permeabilidade do solo urbano, e assim conter o acúmulo de águas.

**Palavras-chave:** Inundações; Municípios; Poder Local; Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável.

#### **ABSTRACT**

The article begins with the following question: how can local authorities act to prevent flooding? Using the deductive method, with a qualitative-quantitative approach, with a predominance of qualitative, based on bibliographic techniques through indirect documentation, the text aims to present infiltration instruments suitable for preventing floods to be implemented by local authorities. This is subdivided into three specific objectives: Present flooding as a predominantly anthropological phenomenon; Highlight the role of local authorities in the development and implementation of environmental policy; Present SUDS instruments and their effectiveness in preventing floods. The essay is structured into three chapters. First, a conceptual definition of urban flooding is outlined and anthropological influences on it are addressed. Subsequently, the text advances to establish the importance of local authorities in the implementation of environmental policies. Finally, the text examines the feasibility of municipalities implementing Sustainable Urban Drainage Systems for flood prevention. The conclusion of the essay is that urban floods are predominantly anthropological phenomena, whose prevention can be achieved at a local level through the implementation of Sustainable Urban Drainage Systems aimed at infiltration to increase the permeability of urban soil, and thus contain the accumulation of water.

**Keywords:** Floods; Municipalities; Local Government; Sustainable Urban Drainage Systems.

## **1. INTRODUÇÃO**

Ao longo dos dois últimos anos, o Estado do Rio Grande do Sul vem sendo acometido por diversas inundações. Em 04 de setembro de 2023, iniciou-se uma das maiores enchentes do Estado do Rio Grande do Sul, foram 93 Municípios e 340.918 cidadãos afetados, além 20.490 pessoas desalojadas e 46 óbitos. Pouco menos de 6 meses após, em 28 de abril de 2024, sobreveio a maior catástrofe climática do Estado, 478 dos

municípios gaúchos e aproximadamente 2,4 milhões de cidadãos foram atingidos, 183 óbitos e 442 mil pessoas desalojadas.

Dentre as cidades mais atingidas, desponta em destaque a capital Porto Alegre, onde no dia 5 de maio, o nível do lago/rio Guaíba atingiu a marca de 5,35m, e manteve acima de 5m por 9 dias. Neste cenário, diversas zonas da cidade se tornarem inabitáveis em meio ao desastre e destruição.

Tal cenário despertou uma série de discussões acerca das consequências e formas de prevenir a reiteração destes cenários. Assim, diante do modelo de federalismo centrífugo instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil, recaiu aos Municípios a responsabilidade pela implementação da política ambiental de interesse local. O que conduz ao questionamento sob o qual se baseia o presente ensaio: de quais formas o poder local pode agir para prevenir as inundações?

A proposta do presente ensaio é explorar a potencialidade de poder local de valer-se de Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável a sua disposição para prevenir a reiteração destes eventos. Assim, objetiva-se apresentar instrumentos de infiltração aptos a prevenir inundações a serem implementados e estimulados pelo poder local.

O ensaio é estruturado em três capítulos. No primeiro se apresenta conceituação de inundações, e se traça considerações acerca do histórico dessas no Rio Grande do Sul, para após se investigar as causas de sua ocorrência. No segundo capítulo, há uma apresentação do modelo federal vigente, onde se aponta a importância do ente municipal, como representante do poder local, na confecção e implementação da política ambiental. Por fim, no terceiro capítulo se aborda os Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável a serem implementados pelo ente municipal, na política ambiental, para prevenir as inundações, com enfoque nos sistemas de infiltração ou controle na fonte como poços ou valas de infiltração, os depósitos de infiltração e as superfícies permeáveis.

A metodologia empregada foi o método de abordagem dedutivo, partindo-se do geral ao específico, isto é, partiu-se de considerações acerca das inundações urbanas e avançou-se no sentido de analisar a possibilidade e viabilidade da atuação local. A pesquisa adota abordagem quali-quantitativa, com predominância da qualitativa, efetuada a partir de técnica bibliográfica por meio de documentação indireta.

## 2. INUNDAÇÕES URBANAS E A INFLUÊNCIA ANTROPOLÓGICA

As inundações urbanas são um fenômeno tão antigo quanto as próprias cidades. Elas ocorrem quando as águas saem de seu leito de escoamento em razão insuficiência de capacidade de transporte de seus sistemas e acabam por atingirem áreas urbanas povoadas, conforme sustenta Tucci

A inundação ocorre quando as águas dos rios, riachos, galerias pluviais saem do leito de escoamento devido a falta de capacidade de transporte de um destes sistemas e ocupa áreas onde a popula o utiliza para moradia, transporte (ruas, rodovias e passeios), recrea o, comércio, indústria, entre outros (2003, p. 52).

Isso ocorre em decorrência da própria natureza. Entretanto, as inunda es podem ter seus efeitos significativamente ampliados pela atua o humana decorrentes do processo de urbaniza o, mediante a impermeabiliza o do solo. De acordo com Tucci (2001, p. 114) a urbaniza o   “um processo de desenvolvimento econômico e social resultado da transforma o de uma economia rural para uma economia de serviços concentrada em áreas urbana”.

Nos últimos anos, tem-se presenciado uma série de desastres climáticos no planeta, os quais ocorrem com uma frequência alarmante em decorrência do aquecimento global. No território nacional eventos hidrológicos despontam como líderes de danos, em especial as inunda es. Assim, afirma Ferreira (2021, p. 340) “o território brasileiro   frequente palco de eventos hidrológicos que afetam um grande número de pessoas, inclusive com perda de vidas humanas, e comprometem distintos tipos de patrim nios”.

Com isso, as chuvas, que são um fenômeno natural, acabam por ter significativa maior frequência e intensidade, o que   algo inatural. Isso vem comprovado pelas precipita es de alto volume que levaram às duas inunda es, sendo que a última, a de 2024, atingiu 96,17% dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Bahia et al., 2024, p. 70), conforme imagem abaixo:



Figura 1: Mapa dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul afetados pelas inundações.  
Fonte: Amael Notini Moreira Bahia et al. In: Além da calamidade: respostas e reconstrução no Rio Grande do Sul, 2024, p. 70.

Essas duas inundações no Rio Grande do Sul, nos anos de 2023 e 2024, somadas geraram 229 óbitos. Além de prejuízos financeiros em diversos setores, estimados na quantia de R\$ 88,9 bilhões de reais (Estado do Rio Grande do Sul, 2023; Estado do Rio Grande do Sul, 2024).

Um dos fatores que contribuiu para o aumento do número de inundações urbanas no mundo foi o processo de urbanização acelerado, o que levou diversas camadas de novos moradores urbanos a se instalarem em áreas sem a devida infraestrutura, mal geradas e planejadas. Com isso, zonas sujeitas a serem inundadas passaram a ser ocupadas sem as devidas cautela, e com base nisso, tem-se visto um constante número em inundações urbanas ao longo do mundo (Jha; Bloch; Lamond, 2011, p, 20-21).

Fenômeno este que aumenta a intensidade e frequência deste fenômeno em tais zonas, tendo da década de 2000 apresentado um volume de inundações quatro vezes maiores que a década anterior (UFSC, 2013). Jha, Bloch e Lamont atribuem o aumento das inundações urbanas ao

[...] aumento nas superfícies pavimentadas e outras superfícies impermeáveis; superpopulação, densidades elevadas e congestionamento; infraestrutura de resíduos sólidos, sistemas de saneamento e drenagem limitados, velhos ou sem manutenção; super-extração de águas subterrâneas levando à subsidência e falta de atividades de gestão de risco de inundação (2011, p. 21).

Assim, ao se aliar o elevado volume de chuvas com a urbanização desenfreada, os solos dos centros urbanos se tornaram incapazes de drenar as chuvas, o que ocasiona em alagamento das zonas urbanas (Tucci, 2003, p. 52). Isso ocorre em virtude do fato que o processo de urbanização faz com que sejam empregadas substâncias no solo que o impermeabilizam, o que impossibilita que este absorva as águas da chuva, conforme ressalta Ferreira:

A excessiva impermeabilização do solo produzida pela urbanização aumenta o escoamento superficial de água, sobrecarregando os sistemas de drenagem tradicionais e causando problemas de alagamentos e inundações. O abuso dos recursos naturais dentro da bacia hidrográfica termina por alterar a configuração de áreas que anteriormente à ação humana serviam para a retenção de água, como zonas úmidas, bosques, planícies de inundação ou outras áreas verdes. A interferência direta nos cursos d'água - seja por obras de engenharia, seja por contaminação ou sedimentação - modifica a dinâmica natural do curso hídrico, alterando também sua resposta aos eventos naturais (2021, p. 341).

Logo, a falta do devido ordenamento territorial urbano pelos Municípios acaba por permitir que a população, em especial de menor renda, se instale em zonas não propícias a moradia. A falta de planejamento na ordenação urbana acaba por pressionar áreas que deveriam ser objeto de conservação, ou que sequer seriam destinadas a tanto, assim com ausência de qualquer preparação (Ferreira, 2021, p. 340).

Assim, entende-se que, não obstante a precipitação seja algo proveniente da natureza, ao passo em que as inundações são fruto do extravasamento de águas, porém que ganham relevância essencialmente em razão da atuação humana, pois conforme ressalta Ferreira, em sua tese, (2017, p. 79) “a urbanização impermeabiliza o solo, reduzindo a capacidade de infiltração da água e aumentando o volume e a velocidade de escoamento, sobrecarregando os sistemas tradicionais de drenagem e ocasionando o aumento da temperatura ambiente”.

O que demonstra que o comportamento humano funciona como causador e multiplicador de efeitos dos ditos eventos naturais. E, portanto, as inundações se tratam de um fenômeno preponderantemente antropológico, e, não natural. Em vista do fato de que a impermeabilização é um dos principais fatores causadores de inundações, seu combate é mais eficiente na esfera local.

### 3. O PODER LOCAL E A GESTÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988 inovou na forma de estado ao prever um modelo de federalismo cooperativo. O novo modelo é pautado na distribuição de competência entre os entes federados, de forma a garantir uma atuação solidária para atingir suas metas, conforme ressaltam Hermany e Machado,

A Constituição de 1988 prevê um federalismo brasileiro voltado à distribuição de poderes, entre as esferas de governo, mais equilibrada, buscando a diminuição das tensões que foram verificadas no relacionamento desigual existente entre o governo central e os governos periféricos. A Constituição de 1988 enfatiza o federalismo cooperativo, em que o Estado visa garantir uma atuação solidária e conjunta para que sejam realizadas as metas comunitárias (2021, p. 1122-1123).

Outro ponto de inovação do Constituinte de 1988, foi a elevação dos Municípios ao papel de ente federal dotado de autonomia, e com isso instituiu um modelo de federalismo de três níveis (Krell, 2003, p. 42). A figura do Município, no federalismo vigente, é lançada como o ente institucional mais próximo do cidadão, e assim como representante estatal do poder local (Hermany; Giacobbo; Lima, 2023, p. 20).

A partir disso, se percebe que o cooperativismo descentraliza ao Município a responsabilidade pela concretização políticas públicas, em especial aquelas voltadas ao ente local (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024, p. 20). No federalismo atual, a atuação centrífuga prepondera em relação a do ente central na implementação de direitos. Assim, afirmam os autores que

O Ente local, a partir deste acréscimo de competências, torna-se elemento-chave na criação de uma nova lógica político-administrativa que enseja uma descentralização dos assuntos de interesse local, especialmente no que tange à criação de políticas públicas próprias (2023, p. 26).

Isso se dá pelo fato de que os Municípios, ao estarem em contato mais próximo com as necessidades daquela comunidade, conseguem ser mais eficientes na implementação e fiscalização das políticas públicas (Krell, 2003). Nesse sentido, Hermany e Machado (2021, p. 1124) afirmam que “deve o federalismo assumir uma cooperação subsidiária ao fornecer auxílio aos entes menores, quando estes não conseguirem realizar as tarefas sozinhos”. Com isso, o poder local é reforçado como um hábil gestor das políticas públicas.

Ladislau Dowbor, em sua obra “O que é o poder local”, o define (2016, p. 13) como “espaço local, no Brasil, é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos”. O autor ressalta que a importância deste reside na sua capacidade de autotransformação em questões envolvendo a descentralização, a desburocratização, a participação e as novas tecnologias. O ponto central do pensamento do autor de Dowbor reside na maior possibilidade daquele envolvido naquela comunidade de melhor atender seus interesses (Dowbor, 2016).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seguiu essa linha e estabeleceu em seu art. 23, Inciso VI, ser de competência comum da União, Estados e Municípios a proteção do meio ambiente (Brasil, 1988). Além disso, o art. 30, Incisos I e VIII, que trata das competências do ente municipal prevê que incumbe a este legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, assim se verifica que a Constituição atribuiu ao ente municipal o dever de regular o ordenamento territorial. Tal regulação pode ser feita através do plano diretor municipal, cuja previsão encontra respaldo na Constituição e no Estatuto das Cidades, como instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana (Brasil, 2001).

Assim, o ente municipal pode estabelecer uma série de regulamentações no plano diretor municipal a fim de prevenir a ocorrência de inundações, ou minimizar seu impacto. Logo, a ordenação territorial devidamente elaborada é aquela que leva em consideração o fato de que o mau uso do solo será o principal fator agravante ou catalisador dos ditos desastres ambientais, em especial as inundações (Ferreira, 2021, p. 341). Com isso, o poder local possui a possibilidade de retroceder o impacto antropológico que gera as inundações e agrava suas consequências.

As medidas de enfrentamento a inundações possuem diversas classificações, sendo a dominante aquela que as divide em medidas não estruturais e medidas estruturais. Ao presente estudo interessam apenas estas últimas, que podem ser subclassificadas em intensivas ou extensivas (Tucci, 2003, p. 63). Acerca dessa classificação, Sala e Guaraldo:

As medidas estruturais intensivas são as que se referem a alterações que modificam diretamente os corpos d'água, como retificações e canalizações; já as medidas estruturais extensivas afetam o sistema hidrológico como um todo, sem constituir intervenções diretas sobre os corpos d'água – por exemplo, através da captação da água de chuva, criação de áreas verdes e a utilização de pisos permeáveis. As medidas não estruturais, por sua vez, referem-se àquelas medidas onde “o homem

busca uma convivência harmônica com o rio, através da elaboração de planos de uso e ocupação e zoneamentos de áreas de risco à inundação, sistemas de alerta e seguros-enchente” (2014, p. 363).

No caso, ao presente ensaio interessam as medidas estruturais extensivas que visam alterar pontos do sistema hidrológico, sem interferência direta sobre corpos d'água (Ferreira, 2017, p. 78). Assim, por meio destas os Municípios podem instituir, em seu ordenamento territorial, uma série de medidas estruturais, em especial aquelas derivadas dos Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável – SUDS, a serem abordados no item seguinte, a fim de permitirem a devida permeabilidade do solo e assim minimizar o impacto das inundações, quiçá evitá-las.

A escolha de uma proposta pelo ente municipal tem enfoque no fato que este por estar mais próximo do problema tem uma maior facilidade de identificar as suas causas em específico. Além disso, a possibilidade da participação daquela comunidade, alvo das regulações, na formulação da política ambiental a incidir sobre esta - além de ser uma exigência legal prevista no art. 40, §4º, do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) – atende melhor as necessidades daquele nicho, e empodera o poder local, pois conforme salienta Dowbor, (2016, p. 11) garante “a recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não”.

Desta forma a implementação de SUDS, de baixo investimento, pelos municípios podem servir a conter a impermeabilização do solo. E, com isso acarretar evitar ou reduzir o impacto de inundações, pois uma vez reduzida a interferência antropológica, os solos urbanos poderiam infiltrar a água nele depositada em razão das chuvas. A partir disso, se mostra necessário adentrar nos instrumentos a serviço dos Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável que podem vir a ser implementados pelo ente municipal.

#### **4. AS POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS URBANOS DE DRENAGEM SUSTENTÁVEL PELO PODER LOCAL COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO DE INUNDAÇÕES**

Dentre as medidas estruturais extensivas, os Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável – SUDS ganham maior destaque em virtude de sua variedade e versatilidade, como será exposto adiante. Os SUDS funcionam a partir da premissa de reproduzir o ciclo hidrológico ao momento anterior à ação antropológica, na medida do possível e sem afetar

aquilo denominado de desenvolvimento, e com isso diminui os impactos da urbanização no ciclo hidrológico (Ferreira, 2017, p. 79-80). Estes sistemas são concebidos, para Lourenço (2014, p. 15), como “um conjunto de técnicas de controle e gestão de águas pluviais e surgiu como uma alternativa ao sistema tradicional de drenagem das águas pluviais das áreas urbanas”. De acordo com Momparler e Andrés-Doménech tais sistemas objetivam:

Proteger los sistemas naturales: proteger y mejorar el ciclo del agua en entornos urbanos.

Integrar el tratamiento de las aguas de lluvia en el paisaje: maximizar el servicio al ciudadano mejorando el paisaje con la integración de cursos y/o láminas de agua en el entorno.

Proteger la calidad del agua: proteger la calidad de las aguas receptoras de escorrentías urbanas.

Reducir volúmenes de escorrentía y caudales punta: reducir caudales punta procedentes de zonas urbanizadas mediante elementos de retención y minimizando áreas impermeables.

Incrementar el valor añadido minimizando costes: minimizar el coste de las infraestructuras de drenaje al mismo tiempo que aumenta el valor del entorno (2015, p. 04).

Essas técnicas são diversas, sendo subdivididas em três segmentos diversos: sistemas de infiltração ou controle na fonte, sistemas de transporte permeáveis e sistemas e tratamento passivo (Fresno et al., 2005, p. 256-258). O primeiro segmento, os sistemas de infiltração, se referem a capacidade de filtragem de águas pluviais, e possuem como instrumentos, os poços ou valas de infiltração, os depósitos de infiltração e as superfícies permeáveis. Os sistemas de transportes permeáveis servem ao transporte das águas, como faixa ou tiras filtrantes, drenos filtrantes e calhas verdes. Por fim, o sistema de tratamento passivo se destina a retenção de águas, como depósitos de detenção, lagoas de retenção e zonas úmidas artificiais (Ferreira, 2017, p. 82-90).

Assim, uma vez que o enfoque do presente texto é a prevenção, se adentrará apenas naquele sistema tido como a primeira linha de contenção, o sistema de infiltração ou controle. Registra-se, todavia, que o uso em conjunto de instrumentos dos três subsistemas que compõe a SUDS apresentará melhor eficácia que o uso isolado (Fresno et. al., 2005, p. 259).

Os poços e valas de infiltração são perfurações de pouca profundidade, dotadas de material de filtragem, geralmente de 1 a 3 metros, que recebem o escoamento superficial de áreas impermeabilizadas, como asfaltos, estacionamentos (Ferreira, 2021, p. 265). Apesar de deverem ser construídos em zonas impermeabilizadas, a camada mais

profunda desse solo deve ter boa capacidade de infiltração (Lourenço, 2014, p. 48). Assim, tais mecanismos facilitam a absorção pelo solo das águas pluviais de zonas impermeabilizadas, entretanto necessário um estudo multidisciplinar para sua instalação para aumentar os benefícios e prevenir riscos (Fresno et. al. 2005, p. 256).

O funcionamento destes instrumentos pode se dar tanto diretamente pela superfície como por meio de uma rede de coletores. Em razão da simplicidade de funcionamento, uma das vantagens deste mecanismo é o baixo custo na construção e manutenção, além da facilidade para implementação (Lourenço, 2014, p. 51).

Por sua vez, os depósitos de infiltração consistem de acordo com Ferreira (2017, p. 87), em “depressões vegetadas do terreno desenhadas para armazenar e infiltrar gradualmente o escoamento de água gerado em superfícies contíguas”. Isto é, são reservatórios superficiais rasos, elaborados em zonas depressivas, onde água é armazenada até que ocorra a infiltração.

A instalação deste instrumento é de baixo custo, todavia depende das condições geográficas da área, a existência de depressões. O desempenho desse mecanismo é ainda reforçado se instalado em conjunto com os poços e valas de infiltração.

Por fim, o terceiro instrumento que compões as SUDS infiltração, são as superfícies permeáveis. Estas consistem em pavimentos que permitem a infiltração pluvial pelos intervalos das superfícies, conforme exemplos citados por Lourenço na figura abaixo:



Figura 2: Pavimentos intervalados por gramíneas e Pavimentos intervalados.  
Fonte: Rossana Lourenço. Sistemas Urbanos de Drenagem, 2014, p. 57-58.

Tais instrumentos são constituídos pela união de material impermeável com permeáveis onde uma das superfícies permite a infiltração, podendo esta ser de grama, brita, ou ranhuras sem qualquer filtragem, preferencialmente em zonas planas (Ferreira,

2021, p. 264). Estes instrumentos são opções para estacionamentos, áreas residenciais, pátios, praças e parques, onde há baixa circulação, e esta quando presente em baixas velocidades (Fresno et al., 2005, p. 256).

De acordo com estudos de engenharia, a instalação desse modelo de superfícies permite uma redução de volume de escoamento entre 15% e 30%. Além disso, proporciona a diminuição da passagem de água, isto é do caudal pluvial, de 20% a 50%, bem como permite uma taxa de infiltração de até 45% da precipitação durante um evento chuvoso, a depender do material utilizado (Lourenço, 2014, p. 58-63).

Outras vantagens deste tipo de sistemas são as reduções das áreas impermeáveis, do escoamento superficial e picos caudais, o que levam a redução do risco de inundação. Todavia, apresenta um custo, em geral, um pouco superior ao pavimento tradicional, porém se trata de uma ferramenta viável de prevenção, os quais se colocados em cálculo são significativamente inferiores ao custo da reconstrução de áreas devastadas por inundações.

A implementação de SUDS, voltadas a infiltração, incumbiriam aos Municípios, pois diante de sua finalidade e formas de implementação, se enquadram na esfera de interesse local, onde incumbe aos entes municipais desenvolverem a política ambiental. É importante se ressaltar que em virtude do baixo custo para implementação dessas medidas, os Municípios conseguem agir de forma efetiva, mesmo que sua receita seja incompatível com todos os ônus impostos pela Constituição (Hermany; Giacobbo; Lima, 2023, p. 28).

Assim, tais instrumentos podem ser instalados pelo ente municipal em zonas urbanas que comportem tais ferramentas. O que deve ser realizado com a participação da população diretamente interessada, pois convive diariamente com o local, de forma que tem o devido conhecimento empírico acerca da impermeabilidade local.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo constatou que o poder local pode atuar na prevenção de inundações por meio de inclusão de medidas estruturais extensivas voltadas ao combate da impermeabilização do solo urbano. Em especial mediante o implemento de Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentável, voltados à infiltração.

O ensaio demonstra que as inundações urbanas, embora sejam um fenômeno antigo, se devem ao aquecimento do planeta, o que eleva os índices de precipitações. Aliado a isso, o processo de urbanização gerou uma impermeabilização do solo, o que impossibilita que este absorva os elevados volumes de chuva, causando inundações. Assim, se conclui que as inundações, embora necessitem de fenômenos naturais para sua ocorrência, ocorrem pela interferência antropológica que facilita as suas condições de implementação, além de incrementar a gravidade destes fenômenos.

Diante do modelo de federalismo de três níveis, com predominância da incumbência de políticas públicas de modo centrífuga, aliado a competência comum para questões ambientais, incumbe aos Municípios, como representantes do poder local, a elaboração de políticas e ferramentas voltadas a prevenção de inundações. Para o desempenho desta tarefa o ente municipal, conta com ferramentas como o plano diretor municipal e a ordenação territorial, os quais podem ser utilizados para a instalação, incremento e incentivo de Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentáveis, em específicos aqueles atinentes a infiltração.

Assim, poços e valas de infiltração, isto é, perfurações de pouca profundidade que recebem o escoamento superficial de áreas impermeabilizadas. Aliado com depósitos de infiltrações que consistem em reservatórios rasos em zonas depressivas, bem como as superfícies permeáveis, isto é, pavimentos que permitem a infiltração da água pluvial, podem vir a servir de instrumento eficaz a ser implementado pelos municípios para prevenir as inundações.

Tais instrumentos, além de aumentarem as zonas verdes urbanas, acabam por facilitar a infiltração da água no solo e, com isso, servem para minimizar os riscos de inundações. Sua instalação em grande parte é de baixo custo, o que permitia gerar um significativo impacto, como baixo gasto em obras, além de serem instrumentos de rápida instalação – a qual deve ser feita com cautela – que podem apresentar resultados tão logo construídos.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, Amael Notini Moreira et al. Apontamentos introdutórios sobre as causas e consequências das enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul. In: SENADO FEDERAL. **Além da calamidade: Respostas e reconstrução no Rio Grande do Sul**. Brasília: Senado Federal, p. 69-88, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). Lei n. 10.257. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

DOWBOR, Ladislau. O que é poder local. Imperatriz: Ética, 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS - 20/8**. 2023. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-20-8>. Acesso em 29 nov. 2024.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Balanço da Defesa Civil sobre chuvas intensas e enchentes no RS contabiliza 46 mortes**. 2024. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/12h-balanco-da-defesa-civil-sobre-chuvas-intensas-e-enchentes-no-rs-contabiliza-43-mortes-64fe34d646260>. Acesso em 29 nov. 2024.

FERREIRA, Ximena Cardozo. Planejamento territorial como instrumento de prevenção de danos causados por inundações. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 89, p. 339-366, 2021.

FERREIRA, Ximena Cardozo. **Inundações urbanas**: propostas para uma gestão do risco com foco na prevenção de danos. 2017. 121f. Tese (Doutorado). Universidade Vale do Itajaí. Programa De Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, 2017.

FRESNO, Castro et. al. Sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS). **Interciencia**, v. 30, n. 5, 2005, p. 255-260. Caracas Venezuela.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme estima; LIMA, Diana Vaz de. **Espaço local em perspectiva**: os limites e as possibilidades dos pequenos municípios no federalismo brasileiro. Brasília: CNM, 2023.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. **Processo legislativo municipal**: guia para pequenos Municípios. Brasília: CNM, 2024.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. O federalismo cooperativo e à saúde pública: uma análise dos desafios da autonomia local brasileira em tempos de pandemia de COVID-19. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 7, n. 1, p. 1115-1162, 2021.

JHA, Abhas K.; JESSICA, Robin Bloch. **Cidades e inundações**. Um guia para a gestão integrada do risco de inundação urbana para o século XXI. Ed. Toro, J. & Pedroso, FF Banco Mundial e Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). 54p, 2012.

KRELL, Andreas Joaquim. **O Município no Brasil e na Alemanha**: Direito e administração pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

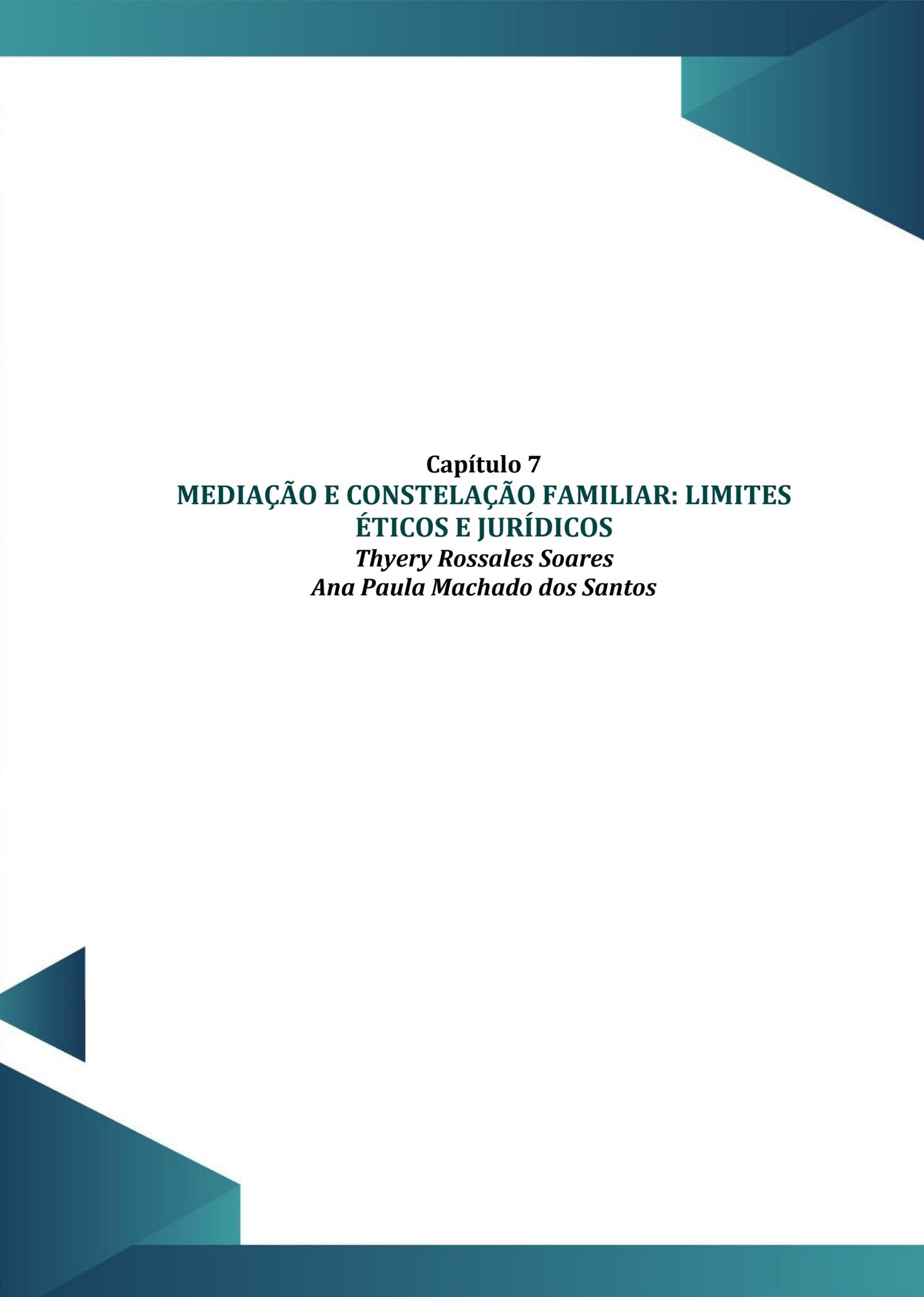
LOURENÇO, Rossana Ramos de Abreu. **Sistemas urbanos de drenagem sustentáveis**. 2014, 164p. Dissertação de Mestrado. Engenharia Civil. Instituto Politécnico de Coimbra. Instituto Superior de Engenharia de Coimbra.

MOMPARLER, Sara Perales; DOMÉNECH, Ignacio Andrés. Los sistemas urbanos de drenaje sostenible: una alternativa a la gestión del agua de lluvia. **Retema: Revista técnica de medio ambiente**, v. 21, n. 124, p. 92-104, 2008.

TUCCI, Carlos E. M. Inundações e drenagem urbana. In: TUCCI, Carlos E. M.; BERTONI, Juan Carlos (Org.). **Inundações urbanas na América do Sul**. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, p. 45-141, 2003.

TUCCI, Carlos. E. M. Urbanização e recursos hídricos. In: BICUDO, C. E. de M.; TUNDISI, J. G.; SCHEUENSTUHL, M. C. B. **Águas do Brasil: análises estratégicas**. São Paulo: Instituto de Botânica, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (UFSC/CEPED). **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012**, Volume Brasil. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013, 2ª edição, 126 p. Disponível em: <<https://www.ceped.ufsc.br/atlas-brasileiro-de-desastres-naturais-1991-a-2012/>>. Acesso em: 29 nov. 2024.



**Capítulo 7**  
**MEDIAÇÃO E CONSTELAÇÃO FAMILIAR: LIMITES**  
**ÉTICOS E JURÍDICOS**  
*Thyery Rossales Soares*  
*Ana Paula Machado dos Santos*

## MEDIAÇÃO E CONSTELAÇÃO FAMILIAR: LIMITES ÉTICOS E JURÍDICOS<sup>25</sup>

*Thyery Rossales Soares<sup>26</sup>*

*Ana Paula Machado dos Santos<sup>27</sup>*

### RESUMO

A constelação familiar, é uma espécie de terapia, criada pelo autodenominado terapeuta alemão Bert Hellinger, porém, independentemente da ausência de reconhecimento desta prática como ferramenta de mediação pelo Conselho Nacional de Justiça, ela tem sido utilizada como método de resolução de conflitos no judiciário brasileiro, sendo o Tribunal de Justiça Baiano o precursor no emprego desta prática. No entanto, devido às inconsistências desta terapia, como ausência de comprovação científica de eficácia e do viés misógino, machista da teoria de Bert Hellinger, o artigo tem como objetivo principal analisar a Constelação Familiar e a Mediação, bem como a necessidade de limites éticos acerca de sua aplicabilidade em processos judiciais. Portanto, se traz à baila a seguinte problemática: é necessário haver limites éticos e jurídicos acerca da utilização da Constelação Familiar como ferramenta de mediação no tratamento de conflitos no judiciário brasileiro? Para responder a problemática exposta, os objetivos que nortearão a pesquisa são os seguintes: conceituar mediação; discorrer acerca da Constelação Familiar e estudar os limites éticos para a prática da Constelação

---

<sup>25</sup> Artigo apresentado em 22 de maio de 2025 no Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e XVI Mostra Internacional de Trabalhos Científicos, em Santa Cruz do Sul/RS, e publicado nos Anais do Evento em 24 de julho de 2025.

<sup>26</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Pós-graduando em Direito Processual Civil pela Faculdade Dom Alberto. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2022/2). Membro do grupo de pesquisa: Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Doutora Fabiana Marion Spengler, com vice-liderança do Professor Mestre Theobaldo Spengler Neto. Mediador voluntário no Projeto de Extensão em Mediação da UNISC, desenvolvido junto à Defensoria Pública da Comarca de Santa Cruz do Sul e GAJ/UNISC – Gabinete de Assistência Jurídica da Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogado, inscrito na OAB/RS 131.724. Endereço eletrônico: thyerryrossales@gmail.com.

<sup>27</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Graduada em Direito pela Faculdade DOM ALBERTO - FDA (2022), Especialista em Direito da Família, tendo concluído Pós-graduação lato sensu pelo Centro de Ensino Superior Dom Alberto LTDA (2023) e Pós-Graduada em Direito Previdenciário pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI). Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela professora Pós-Dr<sup>a</sup> Fabiana Marion Spengler. Advogada, inscrita na OAB/RS 126.413. Endereço eletrônico: santosanapaulaadv@gmail.com.

Familiar no Judiciário. Para responder será utilizado o método de abordagem dedutivo partindo de uma análise geral para chegar a uma específica e como técnica de pesquisa a bibliográfica e histórica, para ao final, sem a intenção de esgotar o estudo sobre o tema, concluir que primeiramente que a Constelação Familiar não pode ser considerada como mecanismo de mediação no de tratamento de conflitos no judiciário brasileiro e, que deve haver a imposição de limites éticos e jurídicos, visto que sua abordagem promove a revitimização.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça; Autocomposição; Mediação; Constelação Familiar.

#### **ABSTRACT**

Family constellation is a type of therapy created by the self-proclaimed German therapist Bert Hellinger. However, regardless of the lack of recognition of this practice as a mediation tool by the National Council of Justice, it has been used as a method of conflict resolution in the Brazilian judiciary, with the Court of Justice of Bahia being the pioneer in the use of this practice. However, due to the inconsistencies of this therapy, such as the lack of scientific proof of its effectiveness and the misogynistic, sexist bias of Bert Hellinger's theory, the article's main objective is to analyze Family Constellation and Mediation, as well as the need for ethical limits regarding their applicability in legal proceedings. Therefore, the following issue is raised: is it necessary to have ethical and legal limits regarding the use of Family Constellation as a mediation tool in the treatment of conflicts in the Brazilian judiciary? To respond to the problem presented, the objectives that will guide the research are the following: to conceptualize mediation; to discuss Family Constellation and to analyze the ethical limits of the practice of Family Constellation in the Judiciary. To respond, the deductive approach method will be used, starting from a general analysis to reach a specific one and as a research technique, the bibliographic and historical one, to finally, without the intention of exhausting the study on the subject, conclude that, firstly, Family Constellation cannot be considered as mediation in the treatment of conflicts in the Brazilian judiciary, and that there must be the imposition of ethical and legal limits, since its approach promotes revictimization.

**Keywords:** Access to Justice; Family Constellation; legal.

## **1 Introdução**

A Constelação Familiar é uma espécie de terapia, baseada na pseudociência, criada pelo alemão Bert Hellinger, que vem sendo aplicada há cerca de uma década no judiciário brasileiro como método alternativo de resolução de conflitos, independentemente do

reconhecimento desta ferramenta como método de mediação pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>28</sup>.

O precursor da utilização desta terapia foi o magistrado Sami Storch, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, ao interpretar que a partir da edição da Resolução n.º: 125 do CNJ seria possível a utilização da Constelação Familiar como método autocompositivo. Na referida resolução não há autorização para esta prática, contudo há previsão de que o judiciário deve promover métodos de resolução de conflitos, portanto, o magistrado entendeu como viável a aplicação da Constelação Familiar.

Entretanto, cumpre destacar que a Constelação Familiar é uma terapia polêmica, pois em seu âmago possui um viés machista, misógino, patriarcal, defendendo relações heterossexuais compulsórias e que a família é composta por vínculos exclusivamente genéticos, ou seja, contraria as concepções de indivíduo, família e papéis sociais na contemporaneidade.

Em razão disso, tendo em vista a utilização da Constelação Familiar como método alternativo de resolução de conflitos no judiciário brasileiro e com atenção às intransigências que formam sua teoria, o presente trabalho tem relevância jurídica, acadêmica e social a fim de demonstrar a dubiedade desta prática no âmbito judicial.

O objetivo principal é apresentar a Constelação Familiar, posto que essa terapia é aplicada hodiernamente como instrumento de mediação em processos judiciais.

Para desenvolvimento da pesquisa traz a problemática: é necessário haver limites éticos e jurídicos acerca da utilização da Constelação Familiar como ferramenta de mediação no tratamento de conflitos no judiciário brasileiro? Para responder, o problema exposto, os objetivos que nortearão a pesquisa são os seguintes: conceituar mediação; discorrer acerca da Constelação Familiar e estudar os limites éticos para a prática da Constelação Familiar no Judiciário.

Para responder o problema de pesquisa será utilizado o método de abordagem dedutivo partindo de uma análise geral para chegar a uma específica e como técnica de pesquisa a bibliográfica e histórica, estudando o conceitos de mediação e da teoria da Constelação Familiar, para ao final concluir que é necessário a imposição de limites éticos e jurídicos para a aplicação desta espécie de terapia como método de resolução de conflitos judiciais, principalmente no que tange aos conflitos que versam sobre violência

---

<sup>28</sup> Doravante CNJ

doméstica e familiar contra a mulher, de gênero e contra crianças, pois sua teoria tende a gerar a revitimização, ressaltando que esta terapia não é método de mediação de conflitos, de acordo com as previsões do Código de Processo Civil e do CNJ.

## **2. A Mediação de Conflitos**

O instituto da mediação<sup>29</sup> foi regulamentada na legislação brasileira por meio da resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na Resolução n.º 174/2016 do Conselho Superior de Justiça do Trabalho (CSJT) e no Código de Processo Civil (CPC) 2015. Nesse sentido, a resolução n.º 125/2010 do CNJ considerou a mediação e a conciliação como política pública de tratamento de conflitos, entretanto não as definiu, considerando idênticas. Porém, o CPC de 2015 fez a distinção entre os papéis do mediador e do conciliador em seu art. 165, § 2º e 3º (Spengler, 2024b).

Conhecida como a arte de compartilhar, o instituto da mediação tem como função restabelecer a comunicação entre os conflitantes sem impor regramentos, auxiliando os envolvidos a chegar a um entendimento recíproco, produzindo uma nova concepção do conflito. Destaca-se a diferença das práticas tradicionais da jurisdição, pois o seu local de trabalho é a sociedade, tendo como centro de operações a numerosidade de valores, a presença de sistemas de vida diversificados e como finalidade principal reabrir canais de comunicação interrompidos e reconstruir laços desfeitos. O maior desafio que o instituto possui é compreender as diferenças, diversidade, dissenso e desordem ocasionadas pelos conflitos. Sua principal ambição é propor novos olhares e valores e restaurar a comunicação entre os conflitantes (Spengler, 2018).

Neste íterim a mediação é um meio de tratamento de conflitos possuindo a função de oferecer jurisdição de forma adequada quantitativa e qualitativa, visto que quando o indivíduo se torna responsável por suas escolhas e decisões, torna-se um agente ativo no tratamento de conflitos e não apenas uma parte integrante do conflito que necessita ser resolvido por um terceiro. Seu objetivo principal não é buscar culpados ou inocentes, e

---

<sup>29</sup> A mediação é a melhor fórmula até agora encontrada para superar o imaginário do normativismo jurídico, esfumando a busca pela segurança, previsibilidade e certeza jurídicas para cumprir com objetivos inerentes à autonomia, à cidadania, à democracia e aos direitos humanos. Portanto, as práticas sociais de mediação configuram-se em um instrumento de exercício da cidadania, na medida em que educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões, sem a intervenção de terceiros que decidem pelos afetados em um conflito. Falar de autonomia, de democracia e de cidadania, em certo sentido, é ocupar-se da capacidade das pessoas para se autodeterminarem na relação com os outros; autodeterminarem-se na produção da diferença (produção do tempo com o outro) (Spengler, 2017, p.24)

sim que os litigantes reconheçam o outro como um ser portador de direitos e deveres que tem seus próprios interesses e vontades, necessitando ser respeitado. Posto isso, buscase influenciar a cultura da paz e não contribuir para a guerra gerada pela situação conflituosa (Spengler; Zasso; Schorr, 2015).

Além disso, a mediação surgiu como um espaço democrático, pois trabalha com a figura do mediador, que ao invés de se posicionar como superior às partes, encontra-se no meio delas, em um espaço comum e participativo, contribuindo para a construção do consenso em um pertencer comum. Portanto, a mediação não é considerada uma ciência e sim uma arte na qual a maior preocupação do mediador não é a intervenção no conflito e sim oferecer liberdade para as partes tratá-lo da melhor forma. Entretanto, a mediação cria um pensamento em que o juiz não desenvolva o papel que exerce, ou seja, deixar de decidir e mediar. Nesse sentido, a melhor visão é que pacifique o conflito sem precisar decidir, visto que seu trabalho é decidir sem necessariamente pacificar (Spengler, 2018).

Salienta-se, que a mediação é uma alternativa vantajosa, que vem a ser menos dolorosa no tratamento de conflitos, pois é um procedimento interdisciplinar que possui o intuito de conferir aos envolvidos a autonomia e a responsabilização, ampliando suas escolhas e alternativas. Portanto, é caracterizada como não adversarial, pois desconstrói estigmas que impeçam a comunicação e possui o intuito de transformar um confronto em um contexto colaborativo. Além disso, é uma ferramenta confidencial e voluntária, no qual o mediador figura como terceiro imparcial, facilitando e promovendo o consenso entre os conflitantes. Desse modo, o acordo é um dos desfechos que podem acontecer; mesmo que não ocorra, se os conflitantes reestabeleceram o diálogo, a mediação tende a ser exitosa. (Kolling; Soares, 2024)

Os institutos da mediação e da conciliação<sup>30</sup> são diferentes. A mediação difere da conciliação em diversos pontos, o primeiro é quanto ao conflito, visto que na mediação pressupõe que os envolvidos possuam relações anteriores ao litígio e que permanecerão tendo esse contato após a sua resolução. Também, difere-se quanto ao papel do mediador, visto que na mediação o mediador não sugere, não propõe e não orienta, apenas facilita a comunicação dos conflitantes. No tocante aos objetivos, o acordo na mediação é apenas

---

<sup>30</sup> A conciliação, instituto cujo objetivo é chegar voluntariamente a um acordo neutro, conta com a participação de um terceiro – conciliador –, que intervém, podendo inclusive sugerir propostas para dirigir a discussão. Na conciliação, visa-se ao acordo, ou seja, as partes, mesmo adversárias, devem chegar a um acordo para evitar o processo judicial ou para nele pôr um ponto-final, se porventura já exista (Cahali, 2015). Justamente por isso, o conciliador sugere, orienta, interfere e aconselha as partes, sem analisar o conflito em profundidade (Spengler, 2024a, p. 116-117).

uma consequência da dinâmica, não sendo algo fundamental, pois os litigantes poderão retornar à sessão em outros momentos para conversarem. E por fim, quanto às técnicas empregadas, na mediação é instituída as técnicas de escuta ativa e o desvelamento do interesse envolvido no conflito, ainda prevê sessões mais longas e remarcação nas sessões. Posto isso, o procedimento da mediação permite que os conflitantes se tornem protagonistas de suas próprias histórias (Spengler, 2024b).

No tocante aos conflitos pode ser aplicada em diversos âmbitos, como divórcio, conflitos entre casais, pais e filhos, relações entre irmãos, no direito sucessório, pensão alimentícia, guarda e visitas, separação, dissolução de união estável entre outros. Todavia, nem todos os conflitos são passíveis de ser mediados. A mediação possui limites e necessita ser respeitada. Nesse sentido, nos casos em que tenha acontecido violência doméstica ou conjugal não é possível de ser tratado na sessão de mediação (Kolling, Soares, 2024)

Portanto, destaca-se que a mediação é um meio autocompositivo no tratamento de conflitos extremamente eficaz e benéfico para as partes, além de ser extremamente célere, humanizado e desburocratizado possibilitando que os envolvidos no litígio cheguem a um consenso, sendo as partes os verdadeiros conhecedores da realidade fática, onde o problema foi criado e como deverá ser resolvido. Desse modo, viabiliza que o cumprimento do acordo realizado seja mais bem cumprido em comparação a uma decisão judicial imposta por um terceiro. Ademais, é imperioso destacar que pode ocorrer tanto na esfera extrajudicial como judicial, sendo aplicada em diversos conflitos, porém impossibilitada a sua utilização no âmbito da violência doméstica. No próximo tópico, será apresentado a teoria da Constelação Familiar.

### **3. A Teoria Da Constelação Familiar**

A Constelação Familiar é uma espécie de terapia baseada na pseudociência criada pelo alemão Bert Hellinger, o qual embora ele não fosse terapeuta de formação, se autodenominava. O criador da Constelação foi soldado na Segunda Guerra Mundial, lutando no exército nazista, se tornou prisioneiro de guerra e, após ser solto, estudou filosofia e teologia, chegando a ser missionário na África do Sul.

Enquanto missionário nas Tribos Zulus, Hellinger, mostrou interesse pela reverência religiosa esses nativos têm a seus ancestrais, sendo essas crenças religiosas

uma das suas grandes influências. Durante sua formação, também mostrou interesse pelo conceito de “ressonância mórfica, que é uma ideia que prega que todos os seres vivos estão ligados por um mesmo ‘campo mórfico’ compartilhado e invisível, em que tudo que acontece é gravado e compartilhado. Nessa lógica, o que acontece com um indivíduo pode afetar o outro” (Carbinatto, 2024, n.p.) .

Por conseguinte, a Constelação Familiar “é uma técnica sistêmica e fenomenológica que observa o ser humano de forma não isolada, inserindo este em um sistema familiar controlado por forças e conexões ocultas” (Souza; Santos; Santa’Anna, 2020, p.438), surgida após experiências de Hellinger, sem, no entanto, haver pressupostos epistemológicos relativos à sua eficácia. É baseada em princípios denominados de Leis ou Ordens do Amor, constituídas por equilíbrio, ordem e pertencimento.

O equilíbrio significa que cada membro do núcleo familiar deve assumir seu papel e responsabilidades, sem suprir as falhas e ou dificuldades dos outros; a ordem significa que aqueles que chegaram primeiro na família (avós) tem precedência aos que chegaram depois e o pertencimento significa que cada membro da família tem direito de pertencer ao núcleo familiar. (Hellinger, 2007). Assim dizendo, deve haver equilíbrio entre o dar e o receber entre relações humanas. O descumprimento desta lei gera conflitos e desordem nas relações, sendo necessário identificar a origem dessa desordem e ressignificar, reposicionar, restabelecer o equilíbrio da compensação para que a vida libere seu fluxo natural (Paula, 2021, p. 33).

Nessa senda, os estudos feitos por Bert indicam que o núcleo familiar de cada indivíduo é sua sina e, por isso, uma pessoa é inclinada a herdar muito mais do que características hereditárias dos seus ascendentes, pois, em conformidade com seus ensinamentos cada um faz parte de um sistema familiar e todos os acontecimentos neste âmbito influenciarão até sua chegada ao mundo, visto que são questões que estão no subconsciente humano (Oliveira; Felizola, 2022, p.19).

Segundo Hellinger, a constelação familiar ocorre de maneira simples, onde o condutor<sup>31</sup> da constelação escolhe representantes para a família do cliente e, em uma espécie de teatro, apresenta a um grupo em sua relação uns com os outros. O cliente/constelando pode escolher os representantes, que em alguns casos, de súbito, se sentem como as pessoas que estão representando, sem sequer conhecê-las ou ter

---

<sup>31</sup> O condutor é denominado também de constelador.

recebido qualquer informação sobre elas. Por vezes, falam com a voz delas e apresentam seus sintomas, como por exemplo, sentem tremores, não conseguem ouvir ou enxergar direito (Hellinger; Heilmann, 2020, p. 135-136).

No entanto, esta técnica que aparenta ser inofensiva tende a promover a desigualdade de gênero, ao defender o papel da mulher em funções sociais restritas ao âmbito doméstico, como reprodutora e cuidadora da família, enquanto confere ao homem o papel de protetor. Outrossim, a subjetividade do constelador e dos representantes é rejeitada, “pois tudo o que ocorre em uma constelação é supostamente influenciado pela alma familiar do constelado, excluindo as crenças pessoais e as dificuldades emocionais do constelador e do terapeuta” (Oliveira; Cardoso; Araújo, 2023, p.8).

O ponto de partida, a premissa primeira da constelação parte da definição do papel, absolutamente preponderante, do homem na família. (Ferreira, Gonzaga, Enzweiler, 2021, p. 130). Assim, depois da separação, os filhos precisam ficar com o progenitor que mais respeite neles o outro, sendo que geralmente é o homem, pois o homem respeita mais a mulher nos seus filhos do que a mulher respeita neles o marido (Hellinger, 2007, p. 39-40).

Embora a teoria da Constelação Familiar seja composta pelas Leis do Amor, Hellinger aborda que “a sexualidade é maior do que o amor”. (Hellinger, 2007, p.67) Ou seja, de acordo com o referido Autor, a sexualidade não perderia sua grandeza nem em caso de estupro, tendo efeitos profundos que não poderiam ser anulados, pois se uma mulher engravidar, mesmo que a criança seja abortada, não será anulada nem a maternidade e nem a paternidade (Hövel; Hellinger, 2007, p. 67).

Assim, por exemplo, a criança que foi gerada em um estupro faria parte de uma hierarquia familiar e de ordem. Sendo que o estupro, na visão de Hellinger (2007, p.68) cria um vínculo, que não tem nada a ver com bem ou mal, mas sim é um processo da vida, um fenômeno natural. Posto isso, na visão de Hellinger, (2007, p.69), seria normalizada a violência na sexualidade, eis que, existe um “instinto que pertence à vida e a impele pela frente” e que não só o estupro pode ser visto como algo devastador pois as relações amorosas também são devastadoras.

Não obstante, pela Constelação Familiar não são reconhecidos os vínculos familiares advindos da adoção, pois haveria uma quebra da ordem, eis que os filhos pertencem aos pais, sendo a melhor opção dizer a uma mulher aceitar a criança e contar

com a ajuda dos avós na criação, ao invés de entregar para a adoção ou abortar (Hövel, Hellinger, 2007, p. 62).

Dessa forma, é possível verificar que a teoria da Constelação Familiar possui uma vertente machista, misógina e retrógrada, pautada na constituição de família por vínculos biológicos e que esses vínculos biológicos devem ser respeitados inclusive no caso de um estupro, pois fazem parte da hierarquia, da ordem e do pertencimento. Para tanto, feita as considerações gerais sobre a teoria da constelação familiar, na sequência a presente pesquisa pretende abordar sobre os limites éticos em face da Constelação Familiar praticado no âmbito do Poder Judiciário. Mas antes, é necessário realizar uma análise sobre os posicionamentos do CNJ e do Conselho Federal de Psicologia quanto aos limites éticos e jurídicos acerca da utilização da Constelação Familiar no Judiciário.

#### **4. Os limites éticos em face da Constelação Familiar no âmbito Judiciário**

Como mencionado anteriormente, a Constelação Familiar possui teoria machista, misógina e patriarcal e, portanto, se faz necessário analisar os limites éticos da aplicação desta no âmbito judiciário. De antemão, cumpre salientar que a Constelação começou ser utilizada como método de tratamento de conflitos judiciais em 2012, pelo juiz Sami Storch, na Bahia. A iniciativa decorreu a partir da edição da Resolução n.º: 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, onde está previsto que cabe ao judiciário estabelecer métodos de tratamento de conflitos (Conselho Nacional de Justiça, 2010). Muito embora, a Resolução 125 do CNJ não mencione a prática de Constelação Familiar como método de tratamento de conflitos, o magistrado baiano interpretou como possível a aplicação desta terapia no âmbito judicial

Neste íterim, tendo em vista a abordagem acerca da teoria da Constelação Familiar e o quão polêmica é, o CNJ e o Conselho Federal de Psicologia emitiram pareceres contrários à regulamentação da prática desta terapia, que baseada em pseudociência no âmbito do Judiciário.

O Conselho Federal de Psicologia, na Nota Técnica 01/2023 (2023, p.08) emite parecer contrário a Constelação Familiar, tendo em vista que:

É preocupante verificar que, possivelmente pelo fato de a Constelação Familiar se sustentar em bases epistemológicas frágeis, cada constelador tende a interpretá-la e aplicá-la de maneira diversa, o que favorece o aparecimento crescente de diferentes práticas, com promessas apelativas

de solução de problemas, inclusive associadas a vidas passadas ou à revelação das soluções de problemas por meio da observação do comportamento de animais, por exemplo. Além disso, percebe-se que a Constelação Familiar tem potencial para fazer emergir conflitos de ordem emocional e psicológica tanto individuais quanto familiares, de modo que pode desencadear ou agravar estados emocionais de sofrimento ou de desorganização psíquica, exigindo assim um acompanhamento profissional psicológico e/ou psiquiátrico que não é oferecido durante as sessões.

Logo, percebe-se que o Conselho Federal de Psicologia não recomenda a prática da Constelação Familiar, pois existem fatores obscuros nesta terapia: como a base patriarcal, heterossexualidade compulsória, naturalização de desigualdade de gênero, naturalização de vínculo biológico. Não obstante, há outro elemento relativo à prática da Constelação Familiar que o Conselho Federal de Psicologia não coaduna, o qual é o fato de que esta terapia é realizada em grupos, não observando ao sigilo terapêutico que rege o atendimento de profissionais da psicologia (Moratelli, 2024, n.p).

Quanto ao CNJ, houve apresentação de pedido de providências em 2019 a respeito da regulamentação da prática das Constelações Familiares pela Associação Brasileira de Constelações Sistêmicas. Entretanto, na análise do pedido, o relator da matéria, atualmente ex-conselheiro, juiz federal Marcio Luiz Freitas, não apenas constatou que não deveria ser regulamentada, mas, seu voto foi no sentido de que houvesse a proibição desta prática em casos que versem sobre violência doméstica, de gênero ou contra crianças. Segundo o relator, este método pode causar consequências graves, como por exemplo, a revitimização das mulheres (Tajra, 2024, n.p).

O relator, do pedido de providências no CNJ não sugeriu a proibição da constelação familiar como procedimento alternativo na resolução de conflitos, mas que haja restrições e aumente o rigor na aplicação deste procedimento perante o judiciário (Pontes, 2023, n.p).

É pertinente relatar que o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina emitiu Resolução Conjunta GP/CGJ n. 1, em 15 de janeiro de 2024, informando que não recomenda a utilização da Constelação Familiar em processos que versem sobre violência familiar contra a mulher, embasado na Resolução 79 de 2020 do CNJ, a qual determina que os magistrados devem atuar para que seja aplicada a competência da Lei 13.140/2006 (Consultor Jurídico, 2024)

Todavia, existem entraves acerca da Constelação Familiar, haja vista que o Conselho Federal de Psicologia não a reconhece como terapia, por não as normativas do

referido Conselho, tanto nos métodos de procedimento quanto em seus pressupostos teóricos e, o Conselho Nacional de Justiça não recomenda sua aplicação judicial em processos que versem sobre violência familiar contra a mulher, de gênero ou contra crianças, visto que tende a criar a revitimização.

## **5. Conclusão**

Retomando o problema de pesquisa apresentado sobre a necessidade de limites éticos e jurídicos acerca da utilização da Constelação Familiar como ferramenta de mediação no tratamento de conflitos no âmbito do judiciário brasileiro, preliminarmente pode se chegar a algumas conclusões.

Apesar de alguns magistrados aplicarem a Constelação Familiar como método de tratamento de conflitos, em nada ela se assemelha com a mediação. A Constelação Familiar é uma espécie de terapia em grupo, com a teatralização dos problemas familiares enfrentados pelo constelando/cliente. A mediação é um método consensual de resolução de conflitos, onde um terceiro neutro e imparcial, facilita o diálogo entre as partes para que elas cheguem a um acordo, além de que na mediação não há imposição de quem é o culpado e na Constelação Familiar a culpa recai na mulher, seja ela esposa, mãe, avó. A mediação é prevista em lei, possui um Código de Ética enquanto a Constelação Familiar sequer é reconhecida como ferramenta terapêutica pelo Conselho Federal de Psicologia.

Ou seja, a mediação é um mecanismo autocompositivo alinhado ao direito fundamental de acesso à justiça, pois permite o tratamento de conflitos sem causar danos aos conflitantes. No entanto, a Constelação Familiar, tendo em vista a teoria misógina, machista e patriarcal não pode ser considerada um método de tratamento de conflitos frente ao acesso à justiça, tampouco ser considerada um mecanismo de mediação.

Portanto, pode se concluir, sem a intenção de esgotar o estudo acerca do tema, que a Constelação Familiar em processos judiciais necessita da imposição de limites éticos e jurídicos, pois além de não ser reconhecida como terapia, não há regulamentação para o exercício dos consteladores, sequer havendo exigência de uma formação técnica e, quanto aos limites jurídicos, que não seja aplicada em processos que versem sobre violência doméstica e familiar, de gênero e com crianças, pois ao invés de tratar o conflito, promove a revitimização. Quanto à mediação, é inviável em processos que tratem de violência doméstica, haja vista que a mulher vítima de agressão ficaria exposta ao agressor,

revivendo a experiência de violência.

## REFERÊNCIAS

CARBINATTO, Bruno. O que é a constelação familiar – e quais são seus perigos. **Revista Super Interessante**. Disponível em: <https://super.abril.com.br/ciencia/o-que-e-a-constelacao-familiar-e-quais-sao-seus-perigos> Acesso em: 05 maio 2025.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA . (2023). **Nota técnica CFP 01/2023**. Visa a orientar psicólogas e psicólogos sobre a prática da Constelação Familiar, também denominada Sistêmicas. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Nota-Tecnica\\_Constelacao-familiar-03-03-23.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Nota-Tecnica_Constelacao-familiar-03-03-23.pdf) Acesso em: 05 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (CNJ) **Resolução n.º:125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. CNJ, Brasília, 2010. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_125\\_29112010\\_03042019145135.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf) Acesso em: 05 maio 2025.

CONSULTOR JURÍDICO. **TJ-SC divulga resolução desaconselhando prática de constelação familiar**. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-19/tj-sc-divulga-resolucao-desaconselhando-pratica-de-constelacao-familiar/> Acesso em: 05 maio 2025.

HELLINGER, Bert. HÖVEL; Gabriele Ten. **Constelações familiares: o reconhecimento das ordens do amor. Conversas sobre emaranhamentos e soluções**. Tradução Eloisa Giancoli Tironi, Tsuyuko Jinno-Spelter. São Paulo: Cultrix, 2007.

HELLINGER, Bert. **Ordens do amor: um guia para o trabalho com constelações familiares**, 3ª. reimpressão da 1ª edição de 2003. Tradução Newton de Araújo Queiroz. Revisão técnica Heloísa Giancoli Tironi, Tsuyuko Jinno-Spelter. São Paulo: Cultrix, 2007.

HELLINGER, Bert; HEILMANN, Hanne-Lore. **Bert Hellinger: Meu Trabalho. Minha Vida. A autobiografia do criador da Constelação Familiar**. Trad. Karina Jannini. São Paulo: Cultrix, 2020.

KOLLING, Carolina Konzen; SOARES, Thyery Rossales. A (in)aplicabilidade da mediação e da arbitragem em conflitos familiares: diferenças e particularidades. IN: **Seminário nacional demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea**. Santa Cruz do Sul: Anais eletrônicos, 2024, p. 2-18. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/24611/1192615238>. Acesso em: 07 maio 2025.

MORATELLI, Valmir. As polêmicas técnicas da ‘Constelação Familiar’, novo modismo de

Anitta. **Revista Veja**. 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/veja-gente/as-polemicas-tecnicas-da-constelacao-familiar-novo-modismo-de-anitta/>. Acesso em: 05 maio 2025.

OLIVEIRA, Maira Gabriele Prudente; CARDOSO, Nayane Stephanie Silva; ARAÚJO, Amanda de Campos. A Problemática da aplicação de Terapia de Constelação Familiar no âmbito do Judiciário Brasileiro. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, [S. l.], v. 13, n. 1, 2023. DOI: 10.61164/rmm.v13i1.1912. Disponível em: <https://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/1912>. Acesso em: 5 maio. 2025.

OLIVEIRA, Shellyda Soares; FELIZOLA, Milena Britto. A Constelação Familiar e sua aplicação pelo Judiciário na Resolução de Conflitos. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. V.14, nº 02, p. 11-32, 2022. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.54275/raespmpce.v14i02> Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/issue/view/12/17> Acesso em: 05 maio 2025.

PAULA, Vanêssa Emanuela Marques de. **A aplicabilidade da Constelação Sistêmica e Familiar e sua eficácia enquanto método pacificador de conflitos no âmbito da Inovação Social nas Organizações e no empreendedorismo, com foco no Judiciário**. (Dissertação) Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica e Propriedade Intelectual. Universidade Federal De Minas Gerais – UFMG Instituto De Ciências Biológicas – ICB. Belo Horizonte, p.148, 2011.

PONTES, Felipe. Relator no CNJ vota por restringir constelação familiar no Judiciário. **Agência Brasil**. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-10/relator-no-cnj-vota-por-restringir-constelacao-familiar-no-judiciario> Acesso em: 05 maio 2025.

SOUSA, Jéffson Menezes de; SANTOS, Luane Anise Farias; SANT'ANNA, Marília Mendonça Moraes. A Técnica Da “Constelação Familiar Sistêmica” Viabilizando o Acesso a Justiça Coexistencial. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 435–450, 2020. DOI: 10.17564/2316-3801.2020v8n3p435-450. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/8150>. Acesso em: 5 maio. 2025.

SOUSA, Jéffson Menezes de; SANTOS, Luane Anise Farias; SANT'ANNA, Marília Mendonça Moraes. A TÉCNICA DA “Constelação Familiar Sistêmica” viabilizando o acesso à justiça coexistencial. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 435–450, 2020. DOI: 10.17564/2316-3801.2020v8n3p435-450. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/8150>. Acesso em: 7 maio. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Pequeno dicionário de acesso à justiça. Tomo 1. A-L**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024a.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Pequeno dicionário de acesso à justiça. Tomo 2. M-L**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024b.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Fraternidade, mediação e jurisdição: (des)encontros**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

SPENGLER, Fabiana Marion; ZASSO, Isabele; SCHORR, Janaína. (Orgs); **A justiça brasileira em debate: desafios da mediação**. 1 ed. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2015, v. 1, p. 96.

TAJRA, Alex. Pedido para regular constelação familiar no Judiciário deve resultar em proibição. **Consultor Jurídico**. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-04/pedido-para-regular-constelacao-familiar-no-judiciario-deve-resultar-em-proibicao/> Acesso em: 05 maio 2025.

**Capítulo 8**  
**OS EFEITOS DA GRAVIDEZ PRECOCE NA TRAJETÓRIA  
ESCOLAR DE MENINAS E O COMPROMETIMENTO DA  
AGENDA 2030 DA ONU**  
*Gabriela Schmidt*  
*Amanda Caroline Vendruscolo*

# OS EFEITOS DA GRAVIDEZ PRECOCE NA TRAJETÓRIA ESCOLAR DE MENINAS E O COMPROMETIMENTO DA AGENDA 2030 DA ONU

*Gabriela Schmidt*<sup>32</sup>

*Amanda Caroline Vendruscolo*<sup>33</sup>

## RESUMO

O presente artigo investiga os impactos da gravidez precoce na trajetória escolar de meninas brasileiras e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) e o ODS 5 (Igualdade de Gênero). Apesar dos avanços normativos e das políticas públicas, persistem desigualdades sociais, culturais e de gênero que dificultam o acesso e a permanência de meninas em situação de vulnerabilidade no sistema educacional. A gravidez na adolescência, fenômeno multifatorial associado a condições socioeconômicas e à ausência de políticas eficazes de educação sexual, representa um dos principais fatores de evasão e abandono escolar, restringindo oportunidades futuras e perpetuando ciclos de pobreza e exclusão social. Além disso, o fenômeno recai quase exclusivamente sobre as meninas, que assumem sozinhas a responsabilidade da maternidade, evidenciando a desigualdade de gênero estrutural presente na sociedade. A pesquisa, de abordagem qualitativa e caráter bibliográfico-documental, articula literatura acadêmica, legislação e relatórios de organismos multilaterais para compreender como a maternidade precoce compromete a efetivação do direito fundamental à educação, assegurado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Os resultados apontam que a gravidez precoce não apenas afeta a vida das adolescentes, mas também compromete o alcance das metas da Agenda 2030, exigindo políticas intersetoriais que integrem educação, saúde e assistência social. Conclui-se que a superação desse desafio demanda ações estruturais e

---

<sup>32</sup> **Gabriela Tainá Schmidt:** Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista de Iniciação Científica, com bolsa PUIIC, orientada pela Professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa e, integrante do Grupo de Pesquisa em Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação – PPGD/UNISC, coordenado pela mesma professora. E-mail: [gabrielatainaschmidt@hotmail.com](mailto:gabrielatainaschmidt@hotmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7159756339968194>.

<sup>33</sup> **Amanda Caroline Vendruscolo:** Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação – PPGD/UNISC, coordenado pela professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa. E-mail: [amandavendruscolo01@gmail.com](mailto:amandavendruscolo01@gmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0465376722672713>.

emancipadoras, capazes de garantir igualdade de gênero, direitos sexuais e reprodutivos e acesso pleno à educação de qualidade.

**Palavras-chave:** adolescência; educação; gênero; gravidez;

#### **ABSTRACT**

This article investigates the impacts of early pregnancy on the educational trajectory of Brazilian girls and its relationship with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the UN 2030 Agenda, especially SDG 3 (Good Health and Well-being) and SDG 5 (Gender Equality). Despite regulatory advances and public policies, social, cultural, and gender inequalities persist, hindering the access and retention of vulnerable girls in the educational system. Adolescent pregnancy, a multifactorial phenomenon associated with socioeconomic conditions and the lack of effective sex education policies, represents one of the main factors in school dropout and dropout rates, restricting future opportunities and perpetuating cycles of poverty and social exclusion. Furthermore, the phenomenon falls almost exclusively on girls, who assume sole responsibility for motherhood, highlighting the structural gender inequality present in society. This qualitative, bibliographical-documentary research combines academic literature, legislation, and reports from multilateral organizations to understand how early motherhood compromises the realization of the fundamental right to education, guaranteed by the 1988 Federal Constitution and the Child and Adolescent Statute. The results indicate that early pregnancy not only affects the lives of adolescents but also compromises the achievement of the 2030 Agenda goals, requiring intersectoral policies that integrate education, health, and social assistance. The conclusion is that overcoming this challenge requires structural and emancipatory actions capable of guaranteeing gender equality, sexual and reproductive rights, and full access to quality education.

**Keywords:** adolescence; education; gender; pregnancy;

## **Introdução**

A educação constitui-se como um direito humano fundamental, consagrado em diversos instrumentos normativos nacionais e internacionais, e reconhecido como elemento essencial para a promoção da igualdade social, do desenvolvimento humano e da emancipação cidadã. No entanto, apesar dos avanços legislativos e das políticas públicas implementadas ao longo das últimas décadas, persistem, no Brasil, obstáculos históricos, estruturais e culturais que comprometem o acesso pleno, contínuo e igualitário à educação, especialmente para meninas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Dentre as múltiplas barreiras que incidem sobre a trajetória escolar de meninas brasileiras, destaca-se a gravidez precoce, fenômeno que, além de refletir desigualdades de gênero e de renda, perpetua ciclos de exclusão social. A ocorrência de gestações na adolescência contribui significativamente para a evasão e o abandono escolar, limitando as oportunidades educacionais e profissionais dessas jovens e impactando negativamente a realização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

Inserido nesse contexto, o presente estudo propõe-se a analisar criticamente os efeitos da gravidez precoce sobre a trajetória educacional de meninas, situando esse fenômeno como um grave entrave à concretização do direito à educação de qualidade, conforme preconizado pelos marcos normativos nacionais e internacionais. Para tanto, a pesquisa articula essa problemática com os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), com especial atenção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 3 – Saúde e Bem-Estar e 5 – Igualdade de Gênero.

A metodologia adotada é de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com objetivo exploratório e descritivo. O estudo fundamenta-se na análise crítica de literatura acadêmica, de legislação nacional e internacional, de documentos oficiais e de relatórios de organizações multilaterais, buscando compreender as inter-relações entre a gravidez precoce, a trajetória escolar de meninas e os compromissos estabelecidos pela Agenda 2030. O método de análise de conteúdo foi utilizado para a identificação de categorias temáticas pertinentes, possibilitando a interpretação crítica dos dados coletados.

Ao adotar essa abordagem, busca-se evidenciar que a persistência da gravidez precoce, sem o devido enfrentamento, compromete não apenas os direitos individuais das meninas, mas também o avanço social e a efetividade das políticas públicas voltadas à superação das desigualdades de gênero e à promoção do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a análise propõe reflexões sobre a necessidade de políticas intersetoriais que articulem educação, saúde e assistência social como estratégias essenciais para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e comprometida com os princípios estabelecidos na Agenda 2030.

## **A educação como direito fundamental: a concretização e os desafios da igualdade no Brasil**

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 reconhece como direitos sociais fundamentais áreas essenciais como educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, além da assistência àqueles em situação de vulnerabilidade. A Constituição também estabelece que a responsabilidade pela garantia desses direitos recai sobre o Estado. Nesse contexto, Cury (2002, p. 296) enfatiza que das obrigações do Estado derivam "responsabilidades que devem ser observadas tanto por aqueles incumbidos de implementá-las quanto pelos órgãos de poder, e pela colaboração de outros agentes envolvidos nas mesmas".

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990, assegura, em seu artigo 53, o direito à educação para crianças e adolescentes, garantindo, no inciso I, igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Assim, o Estado se responsabiliza pela efetivação desses direitos, tanto em sua implementação quanto em sua organização, por meio de políticas públicas que busquem garantir a concretização desses direitos. A delegação compartilhada de responsabilidades, como no caso da educação, é um exemplo claro disso, visto que é considerada uma obrigação tanto do Estado quanto da família, com a contribuição da sociedade (Brasil, 1988, art. 205). A Lei 8.069/1990 também prevê, nos artigos 54 e 55, que:

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:  
I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;  
II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;  
Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

Duarte (2007) destaca que o objetivo primordial dos direitos sociais é corrigir as desigualdades características de uma sociedade estratificada em classes. Dessa forma, é possível perceber que os direitos sociais foram estabelecidos para garantir uma igualdade legal entre todos os indivíduos, assegurando-lhes, ao menos, direitos básicos. Além disso, esses direitos desempenham um papel crucial na conscientização das pessoas sobre seus próprios direitos e no reconhecimento dos direitos do outro, o que é essencial para o pleno exercício da cidadania.

Diogo (1998) analisa as diferenças na percepção da educação entre as diversas classes sociais. Para ele, enquanto as classes populares enxergam a escola principalmente como um meio de ascensão econômica, as classes mais altas a veem como uma ferramenta para a realização pessoal. Entre as classes populares, há ainda os que não acreditam no sistema educacional ou o veem como algo destinado exclusivamente à elite, o que os leva a não se reconhecerem como sujeitos de direito à educação, influenciando seus filhos a adotarem a mesma visão.

Lima (2016, p. 21), ao abordar as desigualdades sociais e a educação, defende que a distribuição dos direitos em um sistema justo deve ser orientada por dois princípios:

Cada um deve ter o mesmo direito (irrevogável) e um sistema plenamente adequado de liberdades básicas iguais, compatível com a liberdade para todos. As desigualdades econômicas e sociais devem atender a duas condições: a) devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos (igualdade equitativa de oportunidades); b) devem beneficiar mais os membros mais desfavorecidos da sociedade (princípio da diferença).

Lima (2016, p. 22) descreve o primeiro princípio como a "garantia dos direitos básicos e fundamentais dos cidadãos", e associa o segundo princípio ao primeiro, destacando que "a distribuição dos bens sociais deve ocorrer em um contexto no qual as liberdades e os direitos básicos estejam totalmente assegurados".

Ao compreender a estrutura do capitalismo, sistema econômico predominante no Brasil, torna-se evidente que as desigualdades persistem, pois não são vistas como um problema a ser resolvido, mas como um meio de manter os privilégios das classes economicamente mais favorecidas.

A educação escolar, considerada a forma tradicional de educação, é frequentemente vista como a modalidade padrão, enquanto as outras formas de educação são muitas vezes caracterizadas por exclusão, sendo rotuladas como educação não escolar, informal, extraescolar ou não formal (Saviani, 1997, p. 114).

A construção de uma sociedade mais justa e igualitária para todos começa com a educação, que desempenha um papel fundamental nesse processo. Ela não só promove o acesso à igualdade social, como também garante que o ensino básico esteja disponível a todos, independentemente da classe social.

## **A gravidez precoce e seus efeitos no acesso à educação: desigualdades sociais e obstáculos ao desenvolvimento**

A gravidez na adolescência, embora não seja um fenômeno recente, continua a ser uma realidade em diversas camadas sociais. Segundo Taborda et al. (2014, p. 17), um dos fatores frequentemente associados à gravidez precoce é o nível socioeconômico, já que as taxas de gestação precoce são mais altas nas classes econômicas mais desfavorecidas.

Compreender os fatores condicionantes e determinantes da gravidez na adolescência é essencial para perceber que esse fenômeno vai além das escolhas pessoais das adolescentes ou do simples “descuido” das famílias. Segundo Costa e Freitas (2020, p. 67), a gravidez precoce é um fenômeno multifatorial, que envolve uma combinação de questões familiares, sociais, culturais e educacionais.

A sexualidade, elemento primordial da vida humana, e ainda considerada um tabu no presente contexto social, representa um dos grandes problemas na atualidade. Iniciada de forma cada vez mais precoce, faz com que jovens e adolescentes que buscam informações acerca do assunto, sintam-se oprimidos e censurados, resultando, inúmeras vezes, em relações sexuais imprudentes e possível gravidez indesejada (Costa e Freitas, 2020, p. 67).

A sexualidade, em grande parte, ainda é vista como um tabu devido à construção histórica e social que associa a sexualidade feminina à repressão e ao controle, enquanto a masculina é amplamente estimulada e normalizada. Essa visão reflete a estrutura patriarcal da sociedade, na qual os homens são frequentemente incentivados a explorar sua sexualidade, enquanto as mulheres são orientadas a “se guardar” e a manter sua “pureza”.

De acordo com o Ministério da Saúde (Brasil, 2022), em 2000, as mães adolescentes representavam 23,4% do total de nascidos vivos. Em 2018, essa porcentagem caiu para 15,5%, correspondendo a 456.128 nascimentos de mães adolescentes. Em 2019, a cifra caiu para 14,7%, com 419.252 bebês nascidos de mães adolescentes, refletindo uma redução de 37,2% entre 2000 e 2019. Contudo, é importante destacar que os indicadores de cor/raça também desempenham um papel significativo. Em 2022, 28,2% dos nascidos vivos de mães indígenas eram de adolescentes, enquanto para as mulheres pardas esse número foi de 16,7% e, para as mulheres brancas, 9,2% (Brasil, 2022).

A escola desempenha um papel crucial, pois é o ambiente onde os adolescentes passam grande parte de seu tempo, estabelecendo relações sociais e contatos com diferentes áreas do conhecimento. Nesse espaço, a curiosidade sobre temas como a sexualidade é natural. A instituição escolar tem a responsabilidade de mediar discussões construtivas sobre sexualidade, respeitando a realidade de cada jovem, e pode contribuir para promover a igualdade, cidadania e saúde, criando um ambiente educativo mais inclusivo (Fanelli, 2003, p. 82).

Para refletir sobre essa realidade, é necessário compreender as definições de adolescência. A Organização Mundial da Saúde (OMS) define essa fase como o período entre os 10 e os 19 anos (BRASIL, 2013, p. 22), uma faixa etária também adotada pelo Ministério da Saúde e pela Sociedade Brasileira de Pediatria. Por outro lado, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) a considera entre os 12 e os 18 anos (BRASIL, 2013). O direito de viver plenamente essa fase implica superar obstáculos como a falta de acesso à educação de qualidade, alimentação, saúde e outros direitos fundamentais. A proteção contra o trabalho precário e a violência também é crucial para garantir o desenvolvimento saudável dos adolescentes.

Rocha (2009) destaca que para as meninas, a adolescência é marcada por dois momentos importantes: a menarca e a primeira relação sexual, eventos que, embora significativos, não representam maturidade, mas sim o início de um novo ciclo. Por isso, o acesso a serviços de orientação é essencial para que as jovens compreendam de forma segura o autocuidado e fortaleçam sua autoestima. De acordo com Fonseca e Araújo (2004), a gravidez na adolescência, além das inúmeras dificuldades enfrentadas pelos jovens e suas famílias, desperta preocupações tanto entre a sociedade quanto entre as autoridades de saúde e educação em relação às consequências desse fenômeno para as adolescentes e seus filhos. Essas preocupações são fundamentadas, pois a gravidez precoce pode prejudicar a saúde física e mental das jovens, limitar suas oportunidades educacionais e profissionais e impactar negativamente o desenvolvimento das crianças nascidas nessas circunstâncias.

Nunes (2012, p. 64) destaca que:

[...]dentre os efeitos danosos atribuídos à gravidez na adolescência, destaca-se o pressuposto de que ela levaria ao abandono da escola, com consequente prejuízo para a formação profissional da jovem, que terá então menores chances no mercado de trabalho.

De acordo com um estudo da Fundação Abrinq (2019), cerca de 30% das mães adolescentes com até 19 anos não haviam concluído o ensino fundamental, evidenciando que a gravidez interrompe o processo educacional e pode restringir as oportunidades futuras dessas jovens. Schiro e Koller (2013) ressaltam que a vulnerabilidade social, incluindo o absenteísmo escolar, está frequentemente associada ao surgimento da gravidez na adolescência. O impacto da maternidade precoce é significativo, tanto no desenvolvimento educacional quanto na saúde mental das jovens. Conforme Manfré, Queiroz e Matthes (2010, p. 49), a interrupção do desenvolvimento educacional e social da adolescente pode comprometer sua capacidade de atingir seu potencial máximo. Além disso, as consequências socioeconômicas podem ser duradouras, afetando não apenas a jovem, mas também o bem-estar de sua família e a estabilidade econômica da comunidade.

Figueiredo (2000, p. 486) observa que a maternidade precoce impacta a trajetória da adolescente em vários aspectos, incluindo a educação, o emprego, a situação econômica e a saúde mental, podendo levar à depressão e baixa autoestima. Picanço (2015, p. 44) destaca que é muito comum que a adolescente abandone a escola durante a gestação e após assumir a responsabilidade de cuidar do filho. Essa interrupção na educação limita as oportunidades futuras das jovens e perpetua o ciclo de desigualdade socioeconômica. O abandono escolar entre as adolescentes grávidas, motivado por fatores como depressão, vergonha e a necessidade de trabalhar, tem aumentado. A falta de apoio da família e da escola tem contribuído significativamente para esse abandono (Rodrigues, Silva e Gomes, 2019, p. 237).

Ante todo o exposto, é evidente que a falta de apoio emocional e financeiro agrava ainda mais a vulnerabilidade das adolescentes, muitas vezes perpetuando ciclos de pobreza e exclusão social. Além disso, a ausência do parceiro e a responsabilidade precoce pela maternidade podem afetar profundamente a saúde mental das jovens, aumentando os riscos de depressão e ansiedade. A gravidez na adolescência não só impacta o presente da jovem, mas também cria repercussões de longo prazo que podem prejudicar o seu futuro e o do filho.

É essencial também analisar o papel de gênero nesse contexto. Frequentemente, os homens são isentos de responsabilidades quanto à maternidade precoce, enquanto as mulheres assumem sozinhas o peso do cuidado e da responsabilidade. Essa divisão

desigual de responsabilidades marginaliza o papel dos homens na criação dos filhos e reforça estereótipos de gênero, limitando as oportunidades das mulheres.

### **ODS 3 e 5: a gravidez precoce como desafio à igualdade de gênero e ao acesso à saúde sexual**

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dos quais se destacam o ODS 3, que visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas as pessoas em todas as idades, e o ODS 5, que busca alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Dentro do ODS 3, a Meta 3.7 assume papel estratégico ao estabelecer, até 2030, o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo planejamento familiar, educação e informação qualificada, além da integração desses serviços nas políticas públicas nacionais (ONU, 2015). Esses compromissos reforçam a necessidade de ações concretas para garantir que todos, independentemente de origem ou condição, possam exercer plenamente seus direitos sexuais e reprodutivos.

Contudo, a realidade brasileira ainda apresenta falhas significativas nesse campo. Programas de educação sexual permanecem incipientes, sem fornecer orientações claras sobre a vivência segura da sexualidade, conforme observam Guimarães e Witter (2007). Essa deficiência, associada a fatores como o baixo nível educacional e a pobreza, contribui para a manutenção de altas taxas de gravidez indesejada entre adolescentes, especialmente em contextos de maior desigualdade de gênero (UNFPA, 2022). A expectativa é que os países definam suas metas nacionais e as integrem em suas políticas e planos de governo (Cruz et al., 2022).

A luta pela igualdade de gênero é uma responsabilidade que envolve toda a sociedade, com um papel crucial do Estado, que deve adotar ações concretas para combater e prevenir essa problemática. Nesse sentido, o Direito, como instrumento de poder político, também precisa se engajar. Com as conquistas do Estado democrático moderno, é essencial que o Estado se adapte e tome medidas que respondam às novas demandas (Costa; Diotto, 2022).

O Objetivo 5 da Agenda 2030 foca na promoção da igualdade de gênero e no empoderamento de todas as mulheres e meninas. Dentro desse objetivo, destacam-se as metas 5.2 e 5.6, que abordam questões essenciais para a construção de uma sociedade

mais justa e igualitária. A Meta 5.2 busca eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, tanto nas esferas públicas quanto privadas, abrangendo práticas como o tráfico e a exploração sexual, entre outras formas de abuso. Já a Meta 5.6 visa assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e aos direitos reprodutivos, alinhando-se com os compromissos assumidos na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e na Plataforma de Ação de Pequim, além dos documentos gerados nas conferências de revisão desses encontros. Ambas as metas são fundamentais para garantir a autonomia, a dignidade e a igualdade de oportunidades para mulheres e meninas em todo o mundo (ONU, 2015).

Conforme Deere (2018, p. 2):

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, lançada pela Organização das Nações Unidas em setembro de 2015, é amplamente comemorada como um grande avanço para a igualdade de gênero e os direitos das mulheres, mesmo por aqueles que reconhecem suas limitações. Entre seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, está o ODS 5, “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. [...] o ODS 5 inclui nove metas específicas que têm por foco muitas das causas básicas da desigualdade de gênero –como a carga do trabalho não remunerado das mulheres e o seu acesso desigual a recursos econômicos e poder. Ele também enfoca uma das principais manifestações da subordinação feminina, a violência de gênero contra as mulheres. [...] além do objetivo específico ODS 5, a igualdade de gênero está presente em muitos dos outros objetivos.

Conforme Cabral e Brandão (2020), discutir o início precoce da atividade sexual no Brasil, um país marcado por desigualdades sociais, de gênero e econômicas, exige uma abordagem cuidadosa e multidisciplinar. Antes de qualquer outro ponto, é essencial garantir o respeito pelos adolescentes, promovendo a aprendizagem da autonomia e o cuidado tanto de si mesmos quanto do outro.

É perceptível a necessidade em promover uma educação que forme o indivíduo de maneira completa, baseada em princípios emancipatórios, respeitando os direitos humanos e alinhada aos preceitos da Constituição, conforme os objetivos da Agenda 2030 da ONU (ODS 5), com o intuito de alcançar a igualdade de gênero e promover o desenvolvimento sustentável.

## **Considerações finais**

Diante de todo o exposto, embora o Brasil tenha assumido compromissos internacionais ao aderir à Agenda 2030, o enfrentamento da gravidez precoce e da desigualdade educacional ainda revela a distância entre a formalização de direitos e sua efetiva concretização. As estatísticas de gravidez na adolescência, aliadas à evasão escolar de meninas em situação de vulnerabilidade, demonstram que os avanços alcançados são insuficientes diante da complexidade estrutural do problema. A educação sexual, que deveria ser instrumento de emancipação e prevenção, é muitas vezes negligenciada ou tratada de maneira superficial nas políticas públicas, seja por barreiras culturais, seja por falta de prioridade política.

Cumprir as metas da Agenda 2030, especialmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 3 e 5, requer uma mudança de paradigma: não bastam programas pontuais, mas sim a construção de políticas públicas permanentes, intersetoriais e com forte controle social. É necessário romper com práticas históricas que marginalizam a saúde sexual e reprodutiva e reforçar estratégias que combatam, de forma direta, as raízes da desigualdade de gênero e da exclusão educacional. Sem um compromisso genuíno com a transformação das condições sociais, o Brasil corre o risco de perpetuar um ciclo de promessas não cumpridas, colocando em xeque não apenas os objetivos internacionais, mas a própria garantia constitucional dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, revela-se imprescindível a adoção de uma abordagem sistêmica, capaz de integrar educação, saúde, assistência social e direitos humanos na formulação de políticas públicas efetivas e inclusivas. A superação da gravidez precoce e da evasão escolar demanda, para além da mera ampliação de serviços, a desconstrução de estereótipos de gênero e a promoção de uma cultura de respeito aos direitos sexuais e reprodutivos. Tal empreendimento exige não apenas investimentos financeiros, mas também a mobilização de capital político e a reorientação dos discursos institucionais, para que a educação emancipatória e a igualdade de gênero deixem de ser aspirações abstratas e se convertam em realidades tangíveis no cotidiano das juventudes vulnerabilizadas.

Além disso, é fundamental reconhecer o protagonismo das próprias meninas e adolescentes na construção de soluções que afetem suas vidas. Políticas públicas eficazes devem incorporar espaços de escuta ativa e participação social, garantindo que suas

demandas, experiências e saberes sejam considerados na formulação e na implementação de estratégias de intervenção. A promoção de direitos sexuais e reprodutivos não pode ser tratada apenas como uma política de cima para baixo, mas deve ser fruto de um diálogo constante com os sujeitos a quem se destinam, fortalecendo, assim, a autonomia e a cidadania de meninas em situação de vulnerabilidade.

Ademais, a implementação de ações efetivas no âmbito da Agenda 2030 deve ser permeada por mecanismos robustos de monitoramento e avaliação, assegurando a transparência dos processos e a responsabilização dos gestores públicos. A ausência de métricas consistentes e a fragmentação das iniciativas comprometem a capacidade do Estado de identificar gargalos, corrigir rumos e potencializar boas práticas. Portanto, para que o Brasil avance na realização dos direitos fundamentais e na promoção de uma cidadania plena e inclusiva, impõe-se a necessidade de um compromisso ético e político que transcenda gestões governamentais e esteja ancorado em uma perspectiva de justiça social intergeracional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Lei N.º 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial República. Brasília, D.F., 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL, Ministério da Saúde - Secretaria de Vigilância em Saúde - Departamento de Análise da Situação de Saúde (MS/SVS/DASIS) - **Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos** - SINASC. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sinasc/cnv/nvuf.def>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Dados compilados pelo Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para a Saúde (CIDACS-Fiocruz) do **Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos, do Ministério da Saúde**. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/ptbr/news/brasil-ainda-apresenta-dados-elevados-de-gravidez-e-maternidade-na-adolescencia>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Saúde sexual e saúde reprodutiva.** 1. ed. Cadernos de Atenção Básica, n. 26. Brasília: 2013.

BRASIL UN. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 27 abr. 2025.

Cabral CD, Brandão ER. **Gravidez na adolescência, iniciação sexual e gênero: perspectivas em disputa.** Cad Saude Publica. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/WryX9xCMY5vwNwjM33pqbyb/?lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2025.

COSTA, Marli Marlene da; DIOTTO, N. **Gênero, sociedade e políticas públicas: debates contemporâneos.** Cruz Alta: Ilustração, v.1, 2022.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; FREITAS, Maria Victória Pasquoto de. **Gravidez na adolescência: quem são os verdadeiros culpados?** Revista sobre a infância y la adolescência. Santa Cruz do Sul. v. 19. 2020. Disponível em: <https://riunet.upv.es/entities/publication/ca49c15b-f08b-4b4b-a00f-0e4585a7ebc9/full>. Acesso em: 27 abr. 2025.

CRUZ, Danielle Keylla Alencar; NÓBREGA, Aglaêr Alves da; MONTENEGRO, Marli de Mesquita Silva Montenegro; PEREIRA, Vinícius Oliveira de Moura. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as fontes de dados para o monitoramento das metas no Brasil.** Epidemiologia e Serviços de Saúde, Brasília, v. 31. 2022.

CURY, C. R. J. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Cadernos de Pesquisa, n.116, jun. 2002.

DEERE, Carmen Diana. **Objetivos de desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero e a distribuição de terra na América Latina.** Cadernos Pagu, v. 52, 2018.  
DIOGO, A.M. **Famílias e Escolaridade: Representações parentais da escolarização, classe social e dinâmica familiar.** Editora: Colibri, Lisboa, maio, 1998.

Duarte, C. S. **A Educação como um Direito fundamental de Natureza Social.** Em: Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n.100, pág. 691-713, outubro, 2007.

FANELLI, Cláudia Márcia Trindade. **A Gravidez na Adolescência como um dos desafios para as Políticas de Educação e Saúde.** Rio de Janeiro: UERJ/Faculdade de Serviço Social, 2003.

FIGUEIREDO, Bárbara. **Maternidade na adolescência: Consequências e trajetórias desenvolvimentais.** Análise Psicológica. Universidade do Minho. Instituto Superior de Serviço Social do Porto. 2000. Disponível em: [https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/5834/1/2000\\_4\\_485.pdf](https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/5834/1/2000_4_485.pdf). Acesso em: 27 abr. 2025.

FONSECA, Ana Lucia Barreto da; ARAÚJO, Neuraci Gonçalves de. **Maternidade Precoce: uma das consequências do abandono escolar e do desemprego.** Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano. São Paulo. V.14 n.2, p. 16-22. 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/jhgd/article/view/40001/42866>. Acesso em: 27 abr. 2025.

**Gravidez na adolescência.** FUNDAÇÃO ABRINQ, 2022. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/taxonomy/term/gravidez-na-adolescencia#:~:text=A%20gravidez%20na%20adolesc%C3%AAncia%20pode,da%20sa%C3%BAde%20materna%20e%20infantil>. Acesso em: 27 abr. 2025. 57

GUIMARÃES, E. A.; WITTER, G. P. Porto. **Gravidez na adolescência: conhecimentos e prevenção entre jovens.** Boletim-Academia Paulista de Psicologia, v. 27, n. 2. 2007.

LIMA, N. C.M. **Educação e Desigualdades sociais: suas relações no Estado do Espírito Santo.** Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MANFRÉ, Camila Cristina; QUEIRÓZ, Sara Gomes; MATTHES, Ângelo do Carmo Silva. **Considerações atuais sobre gravidez na adolescência.** Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade. Florianópolis. V. 5, n. 17, p. 48-54, jan./dez. 2010. Disponível em: <https://rbmfc.org.br/rbmfc/article/view/205/155>. Acesso em: 27 abr. 2025.

NUNES, Silvia Alexim. **Esperando o futuro: a maternidade na adolescência.** Physis: Revista de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro. V. 22, n.1. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312012000100004>. Acesso em: 27 abr. 2025.

ONU Brasil. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> . Acesso em: 27 abr. 2025.

PICANÇO, Marilucia Rocha de Almeida. Gravidez na Adolescência. Residência Pediátrica. V. 5 n.3 s1. Set/dez. 2015. Disponível em: <https://cdn.publisher.gn1.link/residenciapediatrica.com.br/pdf/v5n3s1a09.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

ROCHA, Cinthya Aparecida da. **Gravidez na adolescência e evasão escolar.** - Rio Claro: [s.n.], 2009 101 f.: il., gráfs. tabs. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura - Pedagogia) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro Orientador: Silvia Marina Anaruma. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120798/rocha\\_ca\\_tcc\\_rcla.pdf?sequence](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120798/rocha_ca_tcc_rcla.pdf?sequence). Acesso em: 27 abr. 2025.

RODRIGUES, Livia Santos; SILVA, Maria Vanuzia Oliveira da; GOMES, Maria Amábia Viana. **Gravidez na adolescência: suas implicações na adolescência, na família e na escola.** Revista Educação e Emancipação. São Luís. V. 12 n. 2. 2019. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/11489/6528>. Acesso em: 27 abr. 2025.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia Histórico-crítica: primeiras aproximações**. 6. Ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHIRO, Eva Diniz Bensaja; KOLLER, Silvia Helena. **Ser adolescente e ser pai/mãe: Gravidez adolescente em uma amostra brasileira**. Estudos de Psicologia. V. 18 n. 3, p. 447-455. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/9vcFYdqZpVXvb5LKdKBWRQq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2025.

TABORDA, J. A et al. **Consequências da gravidez na adolescência para as meninas considerando-se as diferenças socioeconômicas entre elas**. Cad. saúde colet. 22 (01). Jan-Mar 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadsc/a/drQRqXtKxwbYyV8gzFTwcQH/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

UNFPA - United Nations Population Fund. **State of world population 2022: SEEING THE UNSEEN The case for action in the neglected crisis of unintended pregnancy**. 2022. Disponível em: <https://www.unfpa.org/swp2022>. Acesso em: 27 abr. 2025.

**Capítulo 9**  
**PADRÕES ESTRUTURAIS DE VIOLÊNCIA LETAL**  
**CONTRA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS NEGROS**  
**NO BRASIL (2023)**

*Rogério Gesta Leal*  
*Ana Lara Cândido Becker de Carvalho*

# **PADRÕES ESTRUTURAIS DE VIOLÊNCIA LETAL CONTRA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS NEGROS NO BRASIL (2023)<sup>34</sup>**

*Rogério Gesta Leal<sup>35</sup>*

*Ana Lara Cândido Becker de Carvalho<sup>36</sup>*

## **RESUMO**

Este artigo analisa os indicadores de violência letal contra crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil, com foco nos dados de 2023, para compreender como esses números revelam padrões estruturais de desigualdade racial, social e institucional. A pesquisa tem como objetivo geral compreender de que forma os indicadores de violência evidenciam padrões estruturais de letalidade e, especificamente, descrever os indicadores acerca das violências letais em face de crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil a partir de dados de 2023; e identificar os padrões estruturais presente nas violências letais contra crianças, adolescentes e jovens negros brasileiros. O problema de pesquisa que orienta o estudo questiona: de que forma os indicadores de violências revelam padrões estruturais de letalidade contra crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil, considerando dados do período de 2023? Parte-se da hipótese de que a letalidade dessa população está relacionada à seletividade das ações de segurança pública, à insuficiência das políticas de proteção e à permanência de estigmas históricos que desumanizam sujeitos negros e seus territórios. A metodologia utilizada foi de natureza teórica, com abordagem dedutiva, procedimento

---

<sup>34</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, e faz parte do projeto de pesquisa institucional "Administração pública digital no Brasil e suas contribuições no tema da política de segurança pública" e do grupo de pesquisa "Estado, Administração Pública e Sociedade", ambos coordenados pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

<sup>35</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz - USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: [gestaleal@gmail.com](mailto:gestaleal@gmail.com).

<sup>36</sup> Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Integrante do Grupo de Pesquisa Integrado em Controle Social da Administração Pública (PPGD/Unisc) e do Grupo de Pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade (CNPq), da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/Unisc). E-mail: [larabeckercarvalho@gmail.com](mailto:larabeckercarvalho@gmail.com).

monográfico e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicam que, em 2023, 82,7% das vítimas de mortes por intervenção policial eram negras, 71,7% tinham até 29 anos e a maioria residia em territórios periféricos. A concentração dessas mortes entre homens jovens negros não é aleatória, mas revela a persistência de uma política de segurança pública seletiva e excludente. Conclui-se que os dados confirmam a hipótese inicial: a letalidade de crianças, adolescentes e jovens negros é estruturada por dinâmicas históricas e institucionais que perpetuam a desigualdade racial. A análise estatística e crítica dos indicadores contribui não apenas para a denúncia dessa realidade, mas também para a formulação de políticas públicas antirracistas e de proteção integral à juventude negra brasileira.

**Palavras-chave:** Adolescente. Criança. Jovem. Violência letal.

#### **ABSTRACT**

This article analyzes the indicators of lethal violence against black children, adolescents and young people in Brazil, focusing on data from 2023, in order to understand how these figures reveal structural patterns of racial, social and institutional inequality. The overall aim of the research is to understand how indicators of violence reveal structural patterns of lethality and, specifically, to describe the indicators of lethal violence against black children, adolescents and young people in Brazil based on data from 2023; and to identify the structural patterns present in lethal violence against black Brazilian children, adolescents and young people. The research problem guiding the study asks: how do violence indicators reveal structural patterns of lethality against black children, adolescents and young people in Brazil, based on data from 2023? The hypothesis is that the lethality of this population is related to the selectivity of public security actions, the insufficiency of protection policies and the permanence of historical stigmas that dehumanize black subjects and their territories. The methodology used was theoretical in nature, with a deductive approach, monographic procedure and bibliographic and documentary research techniques. The results indicate that, in 2023, 82.7% of the victims of police killings were black, 71.7% were aged up to 29 and the majority lived in peripheral territories. The concentration of these deaths among young black men is not random, but reveals the persistence of a selective and exclusionary public security policy. We conclude that the data confirms the initial hypothesis: the lethality of black children, adolescents and young people is structured by historical and institutional dynamics that perpetuate racial inequality. The statistical and critical analysis of the indicators contributes not only to denouncing this reality, but also to formulating anti-racist public policies and comprehensive protection for Brazil's black youth.

**Keywords:** Adolescent. Child. Young people. Lethal violence.

## 1 Introdução

O artigo trata da análise dos indicadores acerca das violências atreladas a padrões estruturais que acarretam em letalidade de crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil a partir de dados de 2023. O objetivo geral é compreender de que forma os indicadores de violência revelam padrões estruturais de letalidade contra crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil. Para tanto, especificamente objetiva-se: descrever os indicadores acerca das violências letais em face de crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil a partir de dados de 2023; e identificar os padrões estruturais presente nas violências letais contra crianças, adolescentes e jovens negros brasileiros.

O problema de pesquisa norteador do artigo é: de que forma os indicadores de violências revelam padrões estruturais de letalidade contra crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil, considerando dados do período de 2023? A hipótese inicialmente levantada é a de que a análise dos indicadores de violência no Brasil evidencia que a letalidade de crianças, adolescentes e jovens negros está associada a padrões estruturais de desigualdade racial e social, que se manifestam na seletividade das ações de segurança pública, na inadequação ou insuficiência de políticas de proteção, e na permanência de estigmas históricos que desumanizam os sujeitos negros e seus territórios.

A violência letal contra crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil constitui uma grave violação de direitos humanos e um sintoma de desigualdades históricas persistentes. A desproporcionalidade na vitimização de crianças, adolescentes e jovens negros brasileiros, especialmente em territórios marcados pela pobreza, pelo racismo estrutural e pela ausência ou a omissão sistemática do Estado, revela que a letalidade não é um fenômeno isolado, mas sim produto de dinâmicas sociais profundas que operam de maneira seletiva e excludente. Nesse contexto, a análise dos indicadores de violência não se restringe a uma leitura estatística: trata-se de um instrumento de denúncia, de visibilização das desigualdades e, sobretudo, de fundamentação para políticas públicas adequadas para enfrentar a letalidade de crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil.

O trabalho se justifica não apenas pela relevância do problema investigado, mas também pela necessidade de atenção científica e acadêmica ao tema. Ao evidenciar os padrões estruturais que sustentam a letalidade dessa população, o artigo busca fortalecer o debate sobre a intersecção entre desigualdade racial, racismo, reconfiguração das

políticas de segurança pública e de convivência familiar e comunitária à luz da proteção integral e promoção da equidade no Brasil.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa de natureza básica cujo objeto da pesquisa do artigo é exploratório de natureza teórica. O método de abordagem usado é o dedutivo, e o método de procedimento é o monográfico com as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é realizada em livros, artigos, dissertações e teses sobre o tema, e a pesquisa documental – notadamente análises dos documentos disponíveis na internet – é realizada junto ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

### **3. Indicadores das violências letais em face de crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil a partir de dados de 2023**

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, que traz dados do ano anterior, apresenta um diagnóstico preocupante sobre a letalidade policial no Brasil, principalmente no que concerne aos jovens de cor de pele negra. A partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), constata-se que, apesar das sucessivas condenações internacionais por violações de direitos humanos, como nos casos Favela Nova Brasília, Operação Castelinho e Antônio Tavares, o Estado brasileiro tem avançado muito pouco na implementação de medidas estruturantes que limitem o uso abusivo da força por agentes estatais. As determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que exigem desde a instalação de mecanismos de controle como dispositivos de geolocalização até a exclusão da justiça militar em julgamentos de crimes cometidos por policiais contra civis, não foram efetivamente incorporadas ao ordenamento institucional do país. Em contraste, os dados revelam que, desde 2013, houve um crescimento de 188,9% nas mortes decorrentes de intervenções policiais, alcançando 6.393 vítimas em 2023. Isso representa uma média de 17 pessoas mortas por dia, em episódios que, por padrão, invocam excludentes de ilicitude como legítima defesa ou estrito cumprimento do dever legal.

Em números absolutos, a Bahia lidera o ranking com 1.699 mortos em ações policiais, seguida pelo Rio de Janeiro com 871 vítimas e pelo Pará com 525. No entanto, a análise por taxa — mais adequada para comparação entre os estados — evidencia que o Amapá apresenta a situação mais crítica, com uma taxa de 23,6 mortes por 100 mil

habitantes, o que corresponde a 661% acima da média nacional, que foi de 3,1 por 100 mil. A Bahia segue com uma taxa de 12,0, Sergipe com 10,4, Goiás com 7,3 e o Pará com 6,5. Chama a atenção o caso do Rio de Janeiro, que historicamente figura entre os estados com maior letalidade policial: mesmo com uma queda expressiva de 34,5% entre 2022 e 2023, o estado ainda figura entre os dez com piores indicadores (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

As variações estaduais revelam um cenário heterogêneo. Enquanto estados como Amazonas (-40,4%), Piauí (-35,9%) e Maranhão (-34,7%) registraram reduções significativas nas taxas de letalidade, houve explosões preocupantes em outras regiões, como no Mato Grosso do Sul (+160,8%), Mato Grosso (+104,6%) e Santa Catarina (+79,5%). Em termos de proporcionalidade, 13,8% de todas as mortes violentas intencionais ocorridas no país em 2023 foram causadas por intervenções policiais. Esse indicador é internacionalmente utilizado para medir o uso da força pelas polícias e, em alguns estados, o percentual revela situações de verdadeiro abuso: no Amapá, 33,7% de todas as mortes violentas foram causadas por policiais; em Sergipe e Goiás, esse número também ultrapassou um terço, com 33,3% e 32,2%, respectivamente. A Bahia aparece com 25,8%, o Mato Grosso do Sul com 22,1% e o Rio de Janeiro com 20,4% (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

A análise municipal reforça essas conclusões. Jequié, na Bahia, registrou uma taxa de 46,6 mortes por 100 mil habitantes — número 1.380% acima da média nacional — e 55,2% de todas as mortes violentas da cidade foram de autoria policial. Em Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, essa proporção chega a 63,4%, com uma taxa de 42,4 por 100 mil. Outras cidades com indicadores alarmantes incluem Macapá (29,1 por 100 mil, com 40,8% das mortes atribuídas à polícia), Eunápolis (29,0 e 41,3%), Itabaiana (28,0 e 63,0%) e Santana (25,1 e 27,0%). Das dez cidades com maiores taxas de letalidade policial em 2023, cinco estão localizadas na Bahia, demonstrando um padrão regional crítico de violência letal estatal (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

O perfil das vítimas revela ainda mais a seletividade dessas intervenções. Em relação ao sexo, 99,3% das vítimas são homens. A taxa de mortalidade masculina é de 6,2 por 100 mil, enquanto entre mulheres ela é praticamente inexistente. A análise por idade mostra que adolescentes e jovens são os mais afetados: 71,7% das vítimas tinham até 29 anos, sendo 41,5% entre 18 e 24 anos e 23,5% entre 25 e 29 anos. A taxa de mortalidade na faixa de 18 a 24 anos chega a 9,8 por 100 mil, ou seja, mais de três vezes a média

nacional. Em termos raciais, o dado mais alarmante diz respeito à população negra: 82,7% das vítimas de intervenções policiais são negras, e a taxa de mortalidade entre negros é de 3,5 por 100 mil, contra 0,9 entre brancos. Isso significa que pessoas negras têm uma chance 289% maior de morrer em decorrência de ação policial, revelando um viés racial evidente e persistente na atuação das forças de segurança (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Além disso, a maioria das mortes ocorre em espaços públicos, com 63,6% registradas em via pública. No entanto, 19,5% das ocorrências foram registradas em residências, o que suscita dúvidas sobre se se tratavam dos domicílios das vítimas ou de incursões em locais privados. Esses dados, em conjunto, desmontam a narrativa oficial de que as mortes decorrentes de intervenção policial seriam apenas resultado de confrontos inevitáveis com criminosos. Quando em muitos municípios essas mortes correspondem a mais da metade das mortes violentas intencionais, torna-se evidente que há um padrão institucionalizado de uso letal da força que precisa ser urgentemente revisto. O enfrentamento à criminalidade, como demonstram os dados, não pode continuar sendo construído sobre bases de violência dirigida, seletiva e letal. É imperativo discutir e implementar políticas de segurança pública que enfrentem a violência sem reproduzir desigualdades raciais, de gênero e geracionais, e que fortaleçam os mecanismos de controle externo da atividade policial, além de assegurar reparação e justiça às vítimas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024; Reis, 2013).

O fato de que a imensa maioria das pessoas mortas por intervenção policial no Brasil seja composta por homens jovens, negros, entre 18 e 24 anos, não pode ser compreendido como uma coincidência estatística ou um mero efeito colateral da atuação policial. Trata-se, antes, de um indicador social e político de profundas desigualdades estruturais e de um projeto de segurança pública assentado em práticas de exclusão, controle e eliminação. Esse padrão reiterado de vitimização de jovens negros, identificado há décadas por pesquisadores e movimentos sociais, é sintoma da forma como o Estado brasileiro constrói, identifica e trata seus “inimigos internos” (Silva; Martins, 2014).

A literatura científica sobre segurança pública, racismo institucional e necropolítica permite compreender esse fenômeno como resultado de um sistema penal que não opera de forma neutra, mas sim a partir de uma lógica de seletividade. Borges (2019) argumenta que o sistema penal brasileiro é orientado por critérios de raça, classe e território, produzindo uma política de morte direcionada a corpos considerados

matáveis. A juventude negra é lida como ameaça, como risco a ser neutralizado, e não como sujeito de direitos.

Almeida (2019), por sua vez, mostra que o racismo estrutural não é um desvio do sistema, mas o próprio alicerce sobre o qual as instituições sociais foram erguidas. A seletividade penal é a face mais evidente desse processo, pois ela legitima juridicamente a desvalorização da vida negra. A naturalização da morte de jovens negros em ações policiais tem o papel de reafirmar, no imaginário social, a inferiorização e a descartabilidade desses sujeitos. Quando o perfil das vítimas repete esse padrão ano após ano, o que se observa é a consolidação de um processo contínuo de desumanização — um processo que não depende apenas da ação direta da polícia, mas de toda uma estrutura que permite, justifica e normaliza essas mortes.

Loïc Wacquant (2001), ao analisar o modelo neoliberal de controle social, chama atenção para o papel do Estado penal como substituto do Estado social. Em vez de políticas públicas de inclusão, os territórios pobres, sobretudo os territórios racializados, são objeto de políticas de repressão, encarceramento e extermínio. No Brasil, onde o racismo está na base das desigualdades, essa lógica assume contornos ainda mais violentos. A ausência de políticas efetivas de educação, cultura, saúde e trabalho para juventudes negras é compensada por uma presença ostensiva e repressiva da polícia. O Estado se faz presente nos territórios negros, mas apenas como gestor da morte – conceito desenvolvido por Achille Mbembe (2018) a partir de sua teoria da necropolítica.

Segundo Mbembe (2018), o poder moderno se exerce, não apenas pelo controle da vida – biopolítica –, mas pelo controle da morte: o Estado define quem pode viver e quem deve morrer. No Brasil, a juventude negra ocupa o lugar do “matável”, isto é, aquele cuja morte não causa comoção, cuja perda não mobiliza estruturas institucionais de luto, justiça ou reparação. É o corpo que pode ser abatido sem que se produza escândalo ou indignação pública. A polícia, nesse contexto, funciona como o braço executor dessa política de morte.

A repetição desse perfil de vítimas – homens, jovens e negros – também escancara a falácia do discurso meritocrático e da igualdade formal perante a lei. Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro reconhecer a igualdade como princípio fundamental, os dados mostram que o exercício dos direitos é profundamente desigual. A juventude negra, antes mesmo de ser considerada suspeita, é tratada como culpada; antes de cometer qualquer ato, é considerada perigosa. Essa antecipação do risco, baseada em raça, idade e

gênero, resulta em abordagens violentas, uso desproporcional da força e, não raramente, na morte.

É importante destacar que a construção desse perfil como alvo preferencial da violência estatal também se sustenta em um discurso midiático e institucional que associa juventude negra à criminalidade. Durão, Argentin e Vituri (2024) e Santos e Quaresma (2025) demonstram que há uma produção constante de narrativas que associam o “jovem negro da periferia” à figura do inimigo, do bandido, do sujeito fora da ordem. Essas narrativas não apenas sustentam o imaginário social da legitimidade da ação policial letal, mas também dificultam a responsabilização dos agentes estatais e a adoção de políticas públicas efetivas de prevenção e reparação.

Além disso, o fato de a maioria das mortes ocorrer em via pública ou em residências, como mostram os dados do anuário, revela que a atuação letal do Estado invade tanto o espaço público quanto o privado, negando a esses sujeitos até mesmo o direito ao refúgio. Trata-se de um controle totalizante da vida negra periférica, que se exerce por meio da força, do medo e da ameaça constante. Desse modo, o que está em curso no Brasil é um genocídio da juventude negra, sustentado por práticas institucionais, decisões políticas e omissões sistemáticas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024; Ferreira, P., 2021).

Portanto, o fato de que os principais alvos da violência letal policial sejam jovens negros entre 18 e 24 anos é revelador de um projeto de segurança pública que não visa proteger, mas controlar, vigiar e eliminar. É preciso enfrentar esse padrão com políticas de reparação histórica, fortalecimento do controle externo da atividade policial, revisão dos protocolos de uso da força e, principalmente, com uma mudança profunda na cultura institucional do Estado brasileiro. O reconhecimento do valor da vida negra deve ser o ponto de partida para uma nova concepção de segurança, centrada em direitos humanos, justiça social e cidadania plena. Sem isso, continua-se a contar corpos, sem jamais transformar as estruturas que os tornam alvo.

#### **4. Padrões estruturais presente nas violências letais contra crianças, adolescentes e jovens negros brasileiros**

A violência letal contra crianças, adolescentes e jovens no Brasil é um fenômeno que não pode ser dissociado dos padrões estruturais que organizam a sociedade brasileira

contemporânea. Trata-se de uma violência que, embora expressa de forma concreta e direta em mortes e violações, está ancorada em dinâmicas históricas, sociais, políticas e econômicas que naturalizam a desigualdade, reproduzem a exclusão e legitimam práticas de eliminação de populações consideradas indesejáveis ou descartáveis. A literatura científica, especialmente aquela vinculada à criminologia crítica, aos estudos sobre racismo estrutural e às análises interseccionais sobre juventude e território, identifica pelo menos quatro grandes eixos estruturais que sustentam esse padrão de letalidade (Almeida, 2019; Alexander, 2018; Morais, 2019; Oliveira, 2021).

O primeiro padrão é o racismo estrutural, um elemento fundacional da sociedade brasileira que organiza o acesso a direitos, recursos e proteção estatal. A partir da abolição da escravidão, sem qualquer política de reparação, a população negra foi relegada à marginalidade socioeconômica, territorial e simbólica. Como aponta Silvio Almeida (2019), o racismo não é apenas um comportamento individual, mas um sistema que estrutura as instituições, as políticas públicas e o imaginário social. No contexto da violência letal, isso se manifesta de forma direta na composição das vítimas: crianças e jovens negros são alvos preferenciais da violência policial, da negligência institucional e da indiferença social. A criança negra é frequentemente lida como “suspeita em potencial”, sendo tratada desde cedo com desconfiança, vigilância e punição — o que desconfigura o ideal de proteção integral garantido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Ferreira, J., 2024).

O segundo padrão estrutural é a desigualdade social e econômica crônica, que se expressa em indicadores alarmantes de pobreza, desemprego, informalidade e precarização da vida, sobretudo entre a juventude periférica. O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, e essa desigualdade é atravessada por marcadores de raça e território. Crianças e adolescentes que vivem em favelas, periferias urbanas e zonas rurais isoladas enfrentam cotidianamente a ausência de políticas públicas de qualidade – escolas sucateadas, postos de saúde sem estrutura, falta de acesso à cultura, ao esporte, ao lazer e à alimentação adequada. Esse abandono institucional, por sua vez, é complementado por uma presença repressiva e militarizada do Estado, especialmente nas regiões com maior concentração de população negra e pobre. Como bem analisado por Wacquant (2001) e Oliveira (2021), o Estado neoliberal substituiu políticas de inclusão por políticas de punição, sendo a juventude negra o principal alvo da gestão do medo e do controle territorial.

O terceiro padrão é a criminalização da pobreza e da juventude, operada pelo sistema de justiça criminal e reforçada pelo discurso midiático. A imagem do jovem negro periférico é sistematicamente associada ao perigo, ao tráfico de drogas, à violência urbana. Isso constrói uma legitimação simbólica para as práticas letais do Estado – como as chamadas “operações de guerra” em comunidades – e dificulta a responsabilização de agentes públicos por mortes ilegítimas. A seletividade penal transforma a política de segurança pública em uma política de morte, que atua sob a lógica da exceção e do inimigo interno. A morte desses jovens, quando não é invisibilizada, é justificada como “efeito colateral” ou “resultado do confronto”, mesmo quando há evidências de execuções sumárias (Ferri, 2025).

O quarto padrão estrutural é a inadequação da implementação universal das políticas públicas de proteção integral, especialmente aquelas voltadas à infância, adolescência e juventude. A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceram a teoria da proteção integral e da prioridade absoluta, mas esse ideal jurídico ainda está longe de se concretizar, sobretudo para crianças e adolescentes negros, pobres e periféricos. A seletividade na efetivação de direitos faz com que parte crianças e adolescentes seja efetivamente protegida, enquanto outra parte é desprovida até do direito de existir. A atuação do Estado, nesse sentido, é bifronte: protetiva para alguns, punitiva para outros. Essa lógica dual cria um abismo entre os direitos garantidos na legislação e a experiência concreta de grande parte da juventude brasileira (Brasil, 1988; Brasil, 1990; Moraes, 2019).

A combinação desses padrões – racismo estrutural, desigualdade socioeconômica, criminalização da juventude negra e seletividade nas políticas públicas – forma o arcabouço que sustenta a violência letal contra crianças, adolescentes e jovens no Brasil. Essa não é uma violência casual ou desviante, mas sim uma violência estrutural e estruturalmente legitimada. Enfrentá-la exige mais do que medidas pontuais ou reformas institucionais isoladas, requer uma reconstrução profunda do pacto social brasileiro, com base na equidade racial, na justiça redistributiva e no reconhecimento incondicional da infância e da juventude como sujeitos de direitos – independentemente de sua cor, território ou classe social (Ferri, 2024).

A relação entre os indicadores de violência e os padrões estruturais de letalidade contra crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil, especialmente no ano de 2023, revela a persistência de um modelo social, político e institucional que opera com base na

exclusão racial e geracional. Os números de homicídios e mortes decorrentes de intervenções policiais não são apenas estatísticas isoladas, mas expressões de uma lógica seletiva profundamente enraizada nas estruturas do Estado brasileiro. Nesse sentido, ao se observar os dados de 2023 sistematizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), percebe-se que a concentração da letalidade sobre jovens negros entre 12 e 29 anos não é um fenômeno acidental, mas a face mais violenta de um padrão social e institucional que produz e legitima essas mortes.

A análise dos indicadores revela que a maior parte das vítimas de intervenções policiais em 2023 são homens negros, com idade entre 18 e 24 anos, residentes em áreas periféricas e de baixa renda. Esses dados evidenciam que o perfil das vítimas permanece constante ao longo dos anos, o que indica uma seletividade estrutural da atuação policial e da ausência de políticas públicas de proteção efetiva. Segundo Almeida (2019), o racismo estrutural opera por meio de instituições aparentemente neutras, como a polícia, a justiça e a mídia, mas que, em sua prática cotidiana, reproduzem desigualdades históricas e racializadas. A centralidade da cor da pele, da faixa etária e do território como marcadores da letalidade policial no Brasil indica que os indicadores são mais do que números: são sintomas de uma racionalidade política que define quem são os corpos protegidos e os corpos elimináveis.

Para Araújo, Souza e Silva (2022), o sistema penal brasileiro – incluindo a polícia ostensiva, o judiciário e o sistema prisional – age seletivamente contra a juventude negra, tratando-a como inimiga pública. A criminalização da juventude negra está na base da política de segurança pública que, longe de ser um instrumento de promoção da vida, transforma-se em máquina de morte. O uso da força letal, com altos índices de impunidade, naturaliza a ideia de que esses jovens representam perigo social, legitimando sua eliminação física. Os indicadores de violência letal de 2023 trazidos pelo 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024) – como a taxa de 3,5 mortes por intervenção policial por 100 mil habitantes entre negros, contra 0,9 entre brancos, ou o fato de 71,7% das vítimas terem até 29 anos – dão concretude empírica a essa seletividade. Os números não apenas revelam, mas confirmam cientificamente que há um padrão recorrente de letalidade que se inscreve no corpo negro e juvenil.

Sob a visão Mbembeana (2018), o Estado brasileiro opera por meio de uma gestão seletiva da morte. A juventude negra é mantida em um estado de vulnerabilidade

permanente, sujeita à violência letal como parte de um dispositivo político que controla corpos e territórios racializados. A presença policial ostensiva em comunidades negras, associada à ausência de políticas sociais consistentes, revela que o poder público administra essas populações por meio do medo, da repressão e da morte. Os dados de 2023 demonstram que a letalidade policial não está distribuída de forma equitativa no território nacional, mas se concentra em regiões historicamente negligenciadas e racializadas, como as periferias urbanas do Norte e Nordeste. Isso reforça a ideia de que os indicadores expressam mais do que ausência de políticas públicas: expressam a presença violenta de uma política de Estado que opera pela lógica da eliminação (Guimarães, S.; Correa, 2022).

Os dados sobre mortes letais de crianças e adolescentes também permitem ampliar o diagnóstico da seletividade letal. Embora as taxas sejam menores entre as faixas de 0 a 11 e de 12 a 17 anos, a existência dessas mortes – muitas vezes em operações policiais em comunidades pobres – aponta para a inadequação do princípio da prioridade absoluta previsto constitucional e legalmente. O sistema de proteção à infância no Brasil é profundamente racializado, visto que a criança negra, ao contrário da criança branca, não é compreendida como sujeito de direitos, mas como potencial ameaça, especialmente quando inserida em contextos de pobreza urbana. Esse processo desumanizador, reforçado por discursos midiáticos e por práticas institucionais, é traduzido em indicadores concretos de morte (Peres; Possas; Carvalho; Regina; Souza, 2021; Guimarães, A., 2023)

Assim, é possível afirmar que os dados estatísticos cumprem uma função diagnóstica e denunciadora. Eles revelam com clareza matemática a face racializada da violência letal, expondo as falácias de um sistema que se pretende universal, mas que em sua aplicação concreta perpetua a exclusão e o extermínio. A literatura científica trazida até aqui permite ir além da constatação empírica, oferecendo categorias analíticas que possibilitam compreender que esses números resultam de políticas historicamente orientadas para o controle e a repressão dos corpos negros. A existência desses padrões, reforçada ano após ano, evidencia que o Brasil ainda não rompeu com sua matriz colonial de organização social, tampouco com o legado escravocrata que ancora suas práticas de segurança e justiça.

Portanto, é impossível interpretar os indicadores de violência de 2023 sem situá-los em um projeto de sociedade em que o valor da vida é distribuído de forma desigual. A

revelação dos padrões de letalidade por esses indicadores exige um reposicionamento político e institucional urgente: trata-se não apenas de contar mortes, mas de nomear e desmantelar os dispositivos que produzem a morte como resposta estatal às desigualdades. O desafio da pesquisa, nesse sentido, não é apenas técnico ou analítico, mas profundamente ético: produzir conhecimento que não apenas desvele os mecanismos de violência, mas que contribua para a construção de um novo paradigma de justiça social e racial.

## **Conclusão**

O presente artigo partiu do seguinte problema de pesquisa: de que forma os indicadores de violências revelam padrões estruturais de letalidade contra crianças, adolescentes e jovens negros no Brasil, considerando dados do período de 2023?, e teve como hipótese inicial que essa letalidade está associada a padrões estruturais de desigualdade racial e social, manifestados na seletividade das ações estatais, na omissão ou inadequação das políticas de proteção, e na permanência de estigmas históricos que desumanizam os sujeitos negros. Após a análise dos dados e do referencial teórico que sustentou a argumentação do trabalho, conclui-se que a hipótese é confirmada: os indicadores de violência letal não apenas revelam, como denunciam, um padrão sistemático de exclusão, controle e eliminação de corpos jovens e negros no Brasil.

Na primeira seção do artigo, foram analisados os principais indicadores de violência letal com base nos dados mais recentes disponíveis, em especial o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, referentes ao ano de 2023. Verificou-se a persistência de uma concentração alarmante de mortes entre adolescentes e jovens negros, com destaque para a faixa etária entre 18 e 24 anos, quase exclusivamente do sexo masculino, e predominantemente residentes em territórios marcados pela precariedade e pela ausência de políticas públicas. A análise demonstrou que homens jovens negros são as principais vítimas de homicídios e de mortes decorrentes de intervenções policiais, evidenciando a existência de uma dinâmica seletiva e racializada na distribuição da violência letal.

A segunda seção, notadamente centrada no referencial teórico que sustenta o artigo, aprofundou a compreensão dos fatores estruturais que sustentam esse padrão de letalidade. Tentou-se demonstrar que a violência letal contra crianças, adolescentes e

jovens negros brasileiros não é resultado do acaso, mas produto de uma engrenagem social sustentada em pilares históricos de desigualdade. A permanência de um modelo de segurança pública centrado na repressão e no controle territorial, a negação da infância negra como sujeito de direitos, a inadequação de políticas sociais e a construção simbólica do jovem negro como inimigo social reforçam a ideia de que o Estado brasileiro, em vez de proteger, atua seletivamente para punir, controlar e, em muitos casos, eliminar.

Diante disso, a letalidade de crianças, adolescentes e jovens negros deve ser compreendida como um fenômeno estrutural e sistemático, que exige enfrentamento urgente não apenas nas esferas da segurança pública, mas também nas políticas sociais, educacionais, culturais e de justiça. Os dados estatísticos, quando lidos à luz de uma análise crítica, deixam de ser apenas números e passam a ser instrumentos de denúncia e de visibilização da violência racializada que se perpetua sob o manto da normalidade institucional. O reconhecimento dessa realidade não pode mais ser postergado: é necessário romper com a lógica de seletividade e promover um novo paradigma de proteção, reparação e justiça racial.

Portanto, o presente artigo não apenas confirma a hipótese inicial, como reforça a necessidade de uma revisão profunda dos modos de operação do Estado e de suas políticas públicas frente à juventude negra brasileira. A transformação desse cenário não virá apenas da exposição dos dados, mas do compromisso político, jurídico e ético com a vida negra – um compromisso que reconheça sua dignidade, sua história e seu direito inegociável à existência plena.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2018.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ARAÚJO, Verônica Souza de; SOUZA, Edinilsa Ramos de; SILVA, Vera Lucia Marques. “Eles vão certos nos nossos filhos”: adoecimentos e resistências de mães de vítimas de ação policial no Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 04. 1327-1336, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022274.06912021>. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2022.v27n4/1327-1336/pt/>. Acesso em: 01 maio. 2025.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.

DURÃO, Susana Soares Branco; ARGENTIN, Paola; VITURI, Gabriel. Quem responsabilizar? Casos de violência letal e racismo em espaços comerciais no Brasil. **Revista Estudos da Condição Humana**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2024. DOI: 10.14244/rechu.v2i2.32. Disponível em: <https://echu.ufscar.br/index.php/rechu/article/view/32>. Acesso em: 2 maio. 2025.

GUIMARÃES, André. Ontologias da adolescência e ato infracional: uma revisão integrativa da década (2011-2020). **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 33, p. e33008, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-7331202333008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/wFkQTTrZKw4pLxNmh3qzVNN/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

GUIMARÃES, Sandra Suely Moreira Lurine; CORREA, Ludmylla Bezerra. Violência policial, racismo estrutural e os limites do estado democrático de direito. **Revista Thesis Juris**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 196–214, 2022. DOI: 10.5585/rtj.v11i2.19019. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/thesisjuris/article/view/19019>. Acesso em: 30 abr. 2025.

FERREIRA, Jersey Simon da Silva. **Quem tem medo do jovem negro?** Práticas discursivas e racismo na PMERJ no caso da “Operação verão”. 2024. 97 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/23639>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FERREIRA, Poliana da Silva. Unindo pontas soltas: racismo institucional, letalidade policial e sistema de justiça. **Revista Videre**, [S. l.], v. 13, n. 28, 2021. DOI: 10.30612/videre.v13i28.13816. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/13816>. Acesso em: 02 maio. 2025.

FERRI, Natalia Menezes. **“Não olhe para mim senão meto a mão na sua cara!”**: Narrativas de adolescentes e jovens sobre violência policial e racismo em Belo Horizonte. 2025. 124 f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/81580>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 02 maio. 2025.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Tradução: Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MORAIS, Rômulo Fonseca. **O extermínio da juventude negra**: uma análise sobre os discursos que matam. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2019.

OLIVEIRA, Dennis de. **Racismo estrutural**: uma perspectiva histórico-crítica. 1. Ed. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; POSSAS, Mariana Thorstensen; CARVALHO, Ana Clara Rebouças de; REGINA, Fernanda Lopes; SOUZA, Maíne. Tiro cruzado: as dinâmicas de violência armada letal envolvendo a juventude brasileira. **Revista USP**, São Paulo, n. 129, p. 15–28, 2021. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i129p15-28. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/188575>. Acesso em: 30 abr. 2025.

REIS, Vilma. **Atucaiados pelo Estado**: as políticas de segurança pública implementadas nos bairros populares de Salvador e suas representações (1991-2001). 2005. 247 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/13695>. Acesso em: 01 maio. 2025.

SANTOS, Nathália Santana dos; QUARESMA, Amanda Gonçalves Prado. Construindo os Mapas da (In)Justiça: Um Estudo sobre Violência Racial e Letalidade Policial em São Paulo. **Revista Direito e Práxis**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. e86295, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/86295>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/GyCYZngKskz9WqqRc9yN4dd/>. Acesso em: 01 maio. 2025.

SILVA, Cristiane Gomes da; MARTINS, Eduardo. O rigor da lei aos inimigos internos do Estado. **Fronteiras**, [S. l.], v. 16, n. 28, p. 136–152, 2014. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/FRONTEIRAS/article/view/4547>. Acesso em: 02 maio. 2025.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

**Capítulo 10**  
**O ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO CONTRATUAL: A**  
**MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**  
**ENVOLVENDO CONTRATOS DE LOCAÇÃO**

*Fabiana Marion Spengler*

*Paula Meinhardt Aguiar*

*Gabriela Prates Gonçalves*

# O ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO CONTRATUAL: A MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO CONTRATOS DE LOCAÇÃO

*Fabiana Marion Spengler*<sup>37</sup>

*Paula Meinhardt Aguiar*<sup>38</sup>

*Gabriela Prates Gonçalves*<sup>39</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal compreender a utilização do procedimento da mediação nos casos envolvendo contratos de locação, bem como se este instrumento é benéfico em termos de desjudicialização e de ampliação do acesso à justiça no Brasil. Para tanto, o problema que move a pesquisa questiona: a mediação nos conflitos envolvendo contratos de locação pode ser considerada uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos? Quanto à metodologia utilizada, o método de abordagem é o dedutivo e as técnicas de pesquisas bibliográficas, legislativas e doutrinárias. A relevância do estudo justifica-se pela necessidade de fomentar métodos autocompositivos, como a mediação, que reduzem a sobrecarga do Judiciário, promovem soluções mais céleres e fortalecem o acesso efetivo à justiça nos conflitos de locação. Além disso, busca-se demonstrar como esse procedimento contribui para a pacificação social, para a preservação das relações contratuais e para a diminuição dos custos

---

<sup>37</sup> Professora da graduação e da pós-graduação (mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Brasil, RS). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre (Roma, Itália). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – (Brasil, RS). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – (Brasil, RS). Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” certificado pelo CNPq; participante da Rede de pesquisa CUEMYC; Participante da Rede de Pesquisa internacional IBEROJUR, integrante do grupo de pesquisa internacional “Dimensions of Human Rights” (Instituto Jurídico Portucalense – IJP, Portugal). Coordenadora de projetos de pesquisa e de extensão. Autora de diversos livros e artigos científicos. Mediadora. Email: fabiana@unisc.br ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-9477-5445>

<sup>38</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC-CAPES, modalidade I, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Pós-graduanda em Direito e Negócios Imobiliários pela FMP-RS. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas públicas no tratamento dos conflitos”, certificado pelo CNPq. E-mail: pmaguiar4@gmail.com

<sup>39</sup> Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista CNPq modalidade de Iniciação Científica. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr<sup>a</sup> Fabiana Marion Spengler. E-mail: gabrielaprates@mx2.unisc.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4828482472738616>

emocionais e financeiros enfrentados pelas partes. Por fim, a conclusão aponta que a utilização deste procedimento no contexto das funções contratuais revela-se um importante mecanismo para dirimir conflitos, ampliar o fenômeno da desjudicialização e consolidar a mediação como instrumento de política pública voltado à construção de soluções mais eficientes, colaborativas e justas.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça. Contratos. Tratamento de Conflitos. Políticas Públicas. Locação.

#### **ABSTRACT**

The main objective of this article is to understand the use of mediation in cases involving lease agreements, as well as whether this instrument is beneficial in terms of reducing the judicial system and expanding access to justice in Brazil. To this end, the research question is: can mediation in disputes involving lease agreements be considered a public policy for access to justice and conflict resolution? The methodology used is deductive, drawing on bibliographic, legislative, and doctrinal research techniques. The relevance of the study is justified by the need to promote self-composition methods, such as mediation, which reduce the burden on the judiciary, promote faster resolutions, and strengthen effective access to justice in lease disputes. Furthermore, the study seeks to demonstrate how this procedure contributes to social pacification, the preservation of contractual relationships, and the reduction of the emotional and financial costs faced by the parties. Finally, the conclusion points out that the use of this procedure in the context of contractual functions proves to be an important mechanism for resolving conflicts, expanding the phenomenon of dejudicialization and consolidating mediation as a public policy instrument aimed at building more efficient, collaborative and fair solutions.

**Keywords:** Access to Justice. Contracts. Dispute Resolution. Public Policies. Leasing.

## **1 INTRODUÇÃO**

A pesquisa realizada centra-se em estudar a aplicação da mediação nos conflitos envolvendo contrato de locação, sendo considerada um importante instrumento de solução de controvérsias e que, em razão disso, contribui para a efetivação de uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos. Para tanto, serão investigados os principais dispositivos legais que compõem o Código Civil e o Código de Processo Civil, no que diz respeito ao direito contratual, bem como analisar como a Mediação, normatizada especialmente na Lei nº 13.140/2015, pode beneficiar a resolução de conflitos envolvendo este tema.

Aliás, evidencia-se que proporcionar a alternativa extrajudicial de solução dos conflitos nos mais diversos temas reforça o fenômeno da desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, embora o Código de Processo Civil de 2015 já estabeleça que o Estado deverá promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (inclusive sendo estimulada pelos operadores do Direito), foi a Lei de Mediação que impulsionou ainda mais o procedimento em diversos tipos de conflitos.

Dessa forma, diante das alterações na legislação e das constantes modificações no ordenamento jurídico brasileiro, surge o seguinte questionamento: a mediação nos conflitos envolvendo contratos de locação pode ser considerada uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos?

Visando responder ao questionamento proposto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, pois realiza-se uma análise geral - sobre o direito contratual e seus fundamentos no direito civil brasileiro - para o particular - buscando verificar a aplicação da mediação no contexto dos conflitos de contratos de locação, aliado ao estudo da desjudicialização e da política pública de acesso à justiça.

Quanto ao método de procedimento, utiliza-se o hermenêutico, o qual possibilita a correta interpretação dos textos e análise das ações, o que se torna relevante, pois com ele é possível efetuar uma correta análise acerca da implementação da mediação no caso concreto, sobretudo quanto à eficiência deste instrumento como alternativa ao tratamento de conflitos judicial. Quanto a técnica de pesquisa aplicada, é utilizada a bibliográfica, visto que se volta para a análise de documentações indiretas, observando os contornos e fundamentos da legislação, além de utilizar diversas obras, as quais dispõem sobre as temáticas abordadas na pesquisa. Outrossim, quanto aos objetivos específicos da pesquisa, elencam-se dois:

a) Analisar o direito contratual brasileiro, discorrendo sobre noções introdutórias para melhor compreensão da legislação, voltando-se especialmente ao contrato de locação;

b) Investigar a possibilidade de se valer da mediação para os casos envolvendo contratos de locação, além de averiguar se essa implementação confere um legítimo acesso à justiça.

A relevância do estudo justifica-se pela necessidade de fomentar métodos autocompositivos, como a mediação, que reduzem a sobrecarga do Judiciário, promovem soluções mais céleres e fortalecem o acesso efetivo à justiça nos conflitos de locação.

Assim, compreender a aplicação desse procedimento e seus impactos não apenas subsidia a prática jurídica, mas também orienta políticas públicas voltadas à efetivação do direito de acesso à justiça e à promoção de um sistema de tratamento de conflitos mais eficiente e humanizado.

## **2 O CONTRATO DE LOCAÇÃO NO DIREITO CONTRATUAL BRASILEIRO: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS**

A palavra locação tem origem no latim *locatio*<sup>40</sup>, que remete à ideia de colocar à disposição, ceder ou permitir o uso de algo mediante determinada contraprestação. Trata-se de um conceito que, ainda na antiguidade, já refletia a necessidade de disciplinar o uso temporário de bens, em especial terras e propriedades, em uma época em que a posse e a fruição eram elementos centrais para a subsistência.

Já o contrato, em sua dimensão histórica, representa um dos instrumentos jurídicos mais antigos e fundamentais nas relações humanas. Em um primeiro momento, manifesta-se de forma tácita, baseada em costumes e práticas reiteradas que garantem certa previsibilidade nas relações. Com o desenvolvimento das sociedades e o aumento da complexidade das trocas econômicas, o contrato passou a ser formalizado também de maneira escrita, proporcionando maior segurança jurídica e clareza na definição das obrigações recíprocas.

Em suma, conforme bem defende Maria Helena Diniz (2008), o contrato consiste em um acordo entre duas ou mais partes, estabelecido para regular interesses e, assim, adquirir, modificar ou extinguir direitos e deveres de natureza patrimonial.

Nesse sentido, o contrato de locação se apresenta como um instrumento jurídico destinado a viabilizar um negócio no qual uma das partes se compromete a permitir o uso de bem de sua propriedade a outra, mediante determinada contraprestação. De acordo com Coelho (2025, RB-11.1) “Locação é o contrato em que uma das partes cede temporariamente o uso e fruição de um bem infungível à outra, que, em contrapartida, obriga-se a pagar uma remuneração (designada, grosso modo, aluguel)”.

---

<sup>40</sup> Segundo Gomes (1999, p. 272), era possível encontrar na sociedade romana três tipos distintos de contratos que concerniam à negociação locatícia, todos submetidos a uma denominação de base chamada *locatio conductio*.

No ordenamento jurídico brasileiro, o contrato de locação está disciplinado tanto no Código Civil de 2002<sup>41</sup>, artigos 565 a 578, quanto na legislação especial, Lei n.º 8.245/1991, conhecida como Lei do Inquilinato, que regula as locações de imóveis urbanos. Assim, na ausência de previsão na lei especial, aplica-se de forma subsidiária o disposto no Código Civil, como norma geral.

A Lei do Inquilinato<sup>42</sup> antecede o código civil atual, e nela estão elencadas as principais regulações acerca do contrato de locação de imóvel urbano. Mas é no artigo 565 do Código Civil, que se estabelece a principal distinção do contrato de locação para os demais, o qual dispõe que na “locação de coisas, uma das partes se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de coisa não fungível, mediante certa retribuição.”(Brasil, 2002).

A partir disso, tem-se que o objeto principal do contrato de locação são os bens infungíveis, ou seja, conforme definição taxativa do artigo 85, também do Código Civil, bens fungíveis são aqueles que podem ser substituídos, assim sendo, bens não fungíveis são aqueles únicos, individuais e insubstituíveis. A intenção dessa distinção é que o bem locado seja devolvido tal como foi entregue, pois o proprietário não deseja se desfazer do bem, mas disponibilizá-lo a outrem a título de contraprestação. Por isso, o bem deve ser restituído ao locador nas mesmas condições em que foi entregue, preservando sua identidade e características originais, garantindo, assim, a proteção do patrimônio do locador.

Oportuno destacar que no contrato de locação, aquele que oferece bem de sua propriedade para fins locatícios, se chama locador e conseqüentemente aquele que se dispõe a utilizar o referido bem, denomina-se locatário.

Além disso, sob a perspectiva da classificação jurídica, o contrato de locação apresenta características específicas que o distinguem de outros institutos contratuais. Trata-se de um contrato consensual, uma vez que se aperfeiçoa pelo simples acordo de vontades, não exigindo a entrega efetiva do bem para sua formação. É igualmente bilateral, gerando obrigações recíprocas para ambas as partes contratantes. Caracteriza-se ainda como comutativo, tendo em vista que as prestações são determinadas e

---

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p.

<sup>42</sup> BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm). Acesso em 22 ago. 2025.

equivalentes desde o momento das celebrações, e de execução periódica, considerando que as obrigações se renovam continuamente durante toda a vigência contratual.

Para Coelho (2022), “os elementos essenciais para a caracterização da locação são três: onerosidade, temporalidade e infungibilidade do objeto.” A onerosidade é especialmente relevante, posto que, não havendo tal disposição, o contrato de locação poderá ser confundido com o comodato. Assim, o contrato de locação é oneroso, sendo essa remuneração representada pelo aluguel devido periodicamente. Nesse viés, a Lei 8.245/1991 estabelece que é “livre a convenção do aluguel, vedada a sua estipulação em moeda estrangeira e a sua vinculação à variação cambial ou ao salário mínimo”, garantindo assim a autonomia das partes na fixação da contraprestação, nos limites legais estabelecidos.

Quanto ao prazo de duração, pode ser determinado ou indeterminado, conforme a modalidade contratual exigida. A legislação especial regulamenta diferentes modalidades de locação, cada uma com regramento próprio. Como exemplo, a locação residencial, destinada à moradia habitual do locatário, submete-se às regras protetivas específicas, incluindo prazo mínimo de trinta meses quando celebrada por escrito. Já a locação comercial, voltada ao exercício de atividade empresarial, possui disciplina diferenciada, especialmente no que se refere ao direito de renovação compulsória, desde que exigidos os requisitos legais. A locação por temporada, por sua vez, destina-se ao uso transitório, com prazo não superior a noventa dias, sendo comumente utilizada para fins de turismo ou necessidades temporárias específicas. Há também a locação não residencial e não empresarial, quando se trata de “locações de imóveis utilizados por hospitais, unidades sanitárias oficiais, asilos, estabelecimentos de saúde e de ensino autorizados e fiscalizados pelo Poder Público e entidades religiosas regulares.” (Coelho, 2025).

Além das locações regidas pela lei específica, existem aquelas previstas no Código Civil, como a locação de imóvel rural, denominada arrendamento rural, quando o locatário, agora chamado de arrendatário, tem interesse na usufruição da terra para plantio ou atividades afins. Há também o contrato de arrendamento mercantil, em que o arrendatário possui a opção de, ao final do prazo, adquirir o bem locado (Coelho, 2025).

Ademais, dentre esse negócio jurídico, estão presentes as garantias locatícias especificamente aspecto fundamental da disciplina contratual, oferecendo segurança ao locador quanto ao adimplemento das obrigações pelo locatário. A lei prevê modalidades como a fiança, na qual terceiro assume responsabilidade solidária pelas obrigações

locatícias; a cautela, que pode ser em dinheiro ou em títulos de dívida pública; e o seguro de fiança locatícia, modalidade mais moderna que transfere o risco para companhias seguras especializadas. Porém, é vedada a acumulação de garantias, salvo nos casos expressamente previstos na lei, bem como para sua aplicação é necessário observar as necessidades de cada locação.

Convém mencionar que o contrato de locação se perfectibiliza essencialmente pelo cumprimento das obrigações do locador e do locatário, é uma relação de deveres e direitos. Assim, ao locador compete entregar o imóvel em condições de uso, manter a coisa locada em estado adequado e garantir o uso pacífico durante toda a locação (Coelho, 2025). Ao locatário, por sua vez, incumbe pagar pontualmente o aluguel e encargos, usar o imóvel para o especificamente convencionado e restituí-lo nas condições em que o recebeu, salvo as deteriorações decorrentes do uso normal (Coelho, 2025).

Quanto aos direitos, têm-se inicialmente o direito de preferência, que constitui prerrogativa importante conferida ao locatário, garantindo-lhe precedência na aquisição de imóvel localizado em igualdade de condições com terceiros interessados. Do mesmo modo, em eventual rescisão contratual, é necessário observar a prévia notificação ao locador, bem como sendo caso do locador necessitar do bem esse deverá notificar previamente o locatário.

Nesse contexto, não sendo cumprida as obrigações contratuais ou até mesmo desvirtuado as garantias estabelecidas, a Lei 8.245/1991 prevê ações específicas para a tutela das relações localizadas, como a ação de despejo, que pode ser fundada em falta de pagamento, infração contratual ou denúncia vazia, quando cabível. A ação renovadora, por sua vez, destina-se às locações comerciais, permitindo ao locatário pleitear a prorrogação do contrato quando preenchidos os requisitos legais, garantindo assim a continuidade da atividade empresarial e a preservação do fundo de negociações.

Diante disso, como ocorre em toda relação contratual, o contrato de locação é também espaço propício a conflitos. As divergências sobre pagamento, conservação do imóvel, reajustes, garantias ou mesmo a retomada da posse do bem frequentemente conduzem as partes ao Judiciário. No entanto, a judicialização não é o único caminho possível, sendo crescente a valorização dos métodos consensuais de solução de controvérsias.

Se o contrato de locação nasce da vontade comum das partes, nada mais coerente que eventuais conflitos dele decorrentes possam ser também solucionados por meio do

diálogo e da negociação, respeitando os princípios de autonomia da vontade, equilíbrio e função social. A mediação, como método autocompositivo, revela-se não apenas uma alternativa, mas uma extensão lógica do próprio espírito contratual, contribuindo para a efetividade do direito e a pacificação social. É nesse sentido que será desenvolvido o próximo capítulo, analisando a aplicabilidade da mediação no direito contratual.

### **3 A MEDIAÇÃO NO DIREITO CONTRATUAL: UMA ALTERNATIVA AOS CONFLITOS ENVOLVENDO LOCADORES E LOCATÁRIOS**

No que tange o art. 1º parágrafo único da Lei nº 13.140/2015, considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (Brasil, 2015), ou seja, no próprio caput que faz um panorama geral do que será abordado no texto normativo, já deixando claro que esse instrumento tão somente poderá ser realizado na medida em que ambas as partes estiverem de acordo.

Assim, visando evitar a judicialização e os possíveis prejuízos a ela associados — como o desgaste do trâmite processual, o longo período necessário para a solução da controvérsia e os impactos econômicos para as partes — recomenda-se aos envolvidos a adoção de instrumentos consensuais de resolução de conflitos, tais como a negociação direta, a conciliação e a mediação.

Outrossim, observa-se que a cláusula de mediação poderá ser prevista para conflitos que versem sobre “direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”, segundo artigo 3º da Lei de Mediação. Com isso, entende-se cabível a implementação deste procedimento nos casos em que envolvam contrato de locação, já que, segundo o Art. 421-A do Código Civil, os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais (Brasil, 2002). Ou seja, no caso das locações, seria um exemplo perfeito para a implementação da mediação. O jurista Flávio Tartuce (2020, p. 438), nesse sentido dispõe que:

[...] No tocante à natureza jurídica do contrato de locação de coisas, trata-se de contrato bilateral ou sinalagmático (pois traz obrigações

recíprocas), oneroso (pela presença de remuneração), comutativo (as partes já sabem quais são prestações), consensual (aperfeiçoa-se com a manifestação de vontades) e informal e não solene (não é necessária escritura pública ou forma escrita, como regra geral). Trata-se também de típico contrato de execução continuada (ou de trato sucessivo), uma vez que o cumprimento se protraí no tempo na maioria das hipóteses fáticas.

Além da discussão sobre o cabimento da mediação nos casos envolvendo locação, discute-se se seria realmente adequado o instrumento da mediação nos casos em que envolvem contratos dessa natureza, pois muito ainda se confunde sobre a diferenciação de mediação para a conciliação. Com isso, é oportuno expor as lições da processualista Fernanda Tartuce, a qual diferencia mediação e conciliação da seguinte forma:

[...] Tanto na mediação como na conciliação o terceiro imparcial irá colaborar para que os envolvidos dialoguem e tornem-se aptos a identificar os interesses sobre os quais podem transacionar. Considere um conflito sobre o valor do aluguel em que o locador exige reajuste segundo o índice contratual, mas o locatário afirma não ter como arcar com o aumento. Apesar de as posições de ambos revelarem preocupações puramente econômicas, outros interesses estão certamente envolvidos na negociação (como a manutenção do contrato, as boas condições do imóvel...). Tanto o mediador quanto o conciliador podem colaborar para que os indivíduos identifiquem a importância dos interesses comuns e cogitem sobre alternativas para contemplá-los. No que tange à apresentação de propostas é que a atuação difere: **enquanto o conciliador pode propor soluções, o mediador deve colaborar para que as próprias partes formulem alternativas, de forma a preservar sua autoria na construção da resposta** (grifo nosso - Tartuce, 2020, p. 189)

Dessa forma, pode-se afirmar que a mediação, além de solucionar questões relacionadas ao imóvel ou ao contrato de aluguel, possibilita às partes preservar uma relação de confiança, especialmente por se tratar de um tema sensível, como a moradia e a propriedade, que pode perdurar por muitos anos. Ademais, o procedimento de mediação costuma ser ágil e econômico, revelando-se muito mais vantajoso que um conflito levado ao Judiciário. Assim, em disputas envolvendo contratos de locação, a mediação apresenta excelente custo-benefício, pois economiza tempo e recursos, ao mesmo tempo em que busca resultados satisfatórios para ambas as partes.

Mais que isso, observa-se que já é consideravelmente incentivado pelos magistrados, a busca por soluções autocompositivas antes de se buscar de fato a via judicial. Dessa maneira, o Poder Judiciário pode-se ater tão somente aos conflitos de maior grau de complexidade, que por vezes necessite de um período de instrução maior do que

uma simples construção de acordo. Observa-se essa compreensão através da sentença proclamada pela Doutora Magistrada Sr<sup>a</sup> Marcelle Adriane Faria Silva, do TJMA:

[...] a atuação do Judiciário, para que seja considerada legítima, deve ser encarada como última forma de solução do conflito, nunca como porta de entrada, se existente opção menos custosa aos cofres públicos. Nesta linha de ponderações, há que se compreender que se não há lide – assim entendida como pretensão resistida – não há interesse de agir, ao menos sob a ótica do interesse processual (que já distinguimos do interesse substancial). Por isso que há que se exigir da parte, ao ajuizar a ação, a comprovação de que houve uma injustificada recusa ao atendimento de sua pretensão, sendo esta demonstração uma verdadeira condicionante para a admissibilidade do seu pedido e, por consequência, requisito inafastável para a apreciação do mérito. Cumpre anotar que as limitações orçamentárias impõem a cooperação de todos os agentes para que antes de recorrerem ao Poder Judiciário busquem as vias alternativas de composição de litígios, bem mais baratas, contribuindo assim para que as demandas judicializadas possam ser apreciadas dentro de um prazo razoável de duração, o que é benéfico a todos. Não é demais anotar que o princípio da cooperação é desdobramento do princípio da boa-fé processual, que consagrou a superação do modelo adversarial vigente no modelo do anterior CPC, impondo às partes a busca da solução integral, harmônica, pacífica e que melhor atenda aos interesses dos litigantes, competindo ao juiz velar para que seja de forma menos custosa ao Estado e, em última análise, aos próprios litigantes, pois contribuintes. (TJ-MA-Sentença 0802095-76.2019.8.10.0057. Juíza: MARCELLE ADRIANE FARIAS SILVA, Data de Julgamento: 21/03/2020, 1<sup>a</sup> Vara Cível da Comarca de Santa Luzia). (MARANHÃO, 2020).

Com isso, basicamente o critério a ser utilizado para submeter a controvérsia à mediação consiste na existência de duas ou mais soluções possíveis para o caso. Trata-se “poder de disposição, visto no sentido de escolha da delimitação a ser dada ao bem” (Perlingieri, 1997, p. 223). Quando presente o valor da liberdade de escolha, é cabível a mediação como método de solução de impasses.

Além disso, segundo Meireles (2021, p. 264), a vantagem de incluir a cláusula de mediação nos contratos é a obrigação que lhes é incumbida as partes de ao menos realizarem uma reunião inicial, com vistas à implementar uma cultura de consensualismo e da paz. Nos casos em que não exista cláusula de mediação, uma vez ocorrido o conflito, as partes poderão assinar o termo inicial de mediação e permanecer, voluntariamente, no procedimento.

Diante do exposto nessa discussão, verifica-se que a mediação se revela como um mecanismo eficiente, célere e econômico para a solução de controvérsias envolvendo contratos de locação, preservando não apenas os interesses materiais das partes, mas

também a continuidade de relações pautadas na confiança e no respeito mútuo. A possibilidade de construção conjunta das soluções, característica essencial desse procedimento, contribui para que o resultado atenda de forma equilibrada às necessidades de todos os envolvidos, evitando desgastes próprios da via judicial.

Além disso, o incentivo do próprio Poder Judiciário à adoção de métodos autocompositivos reforça a importância de se fomentar uma cultura voltada ao diálogo e à pacificação social, reservando a tutela jurisdicional aos casos que realmente demandem sua intervenção. Assim, a inserção de cláusulas de mediação nos contratos, ou a adesão voluntária ao procedimento, deve ser vista não apenas como estratégia jurídica, mas como instrumento de cooperação e de promoção de soluções sustentáveis para os conflitos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo realizado apresentou o seguinte problema de pesquisa: a mediação nos conflitos envolvendo contratos de locação pode ser considerada uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos?

Para responder ao questionamento proposto, adotou-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se de uma análise do geral para o particular. Somado a isso, aplicou-se o método de procedimento hermenêutico, que permite interpretar adequadamente os textos normativos e doutrinários, relacionando-os ao contexto concreto em que se inserem. A pesquisa também se fundamentou no exame de diversas obras, periódicos especializados e legislações pertinentes, garantindo uma base teórica sólida para a análise desenvolvida.

De início, abordou-se sobre o conceito de locação, bem como de que forma este instrumento está aplicado na legislação brasileira, como foi possível observar nas disposições do Código Civil e da Lei do Inquilinato.

Ademais, constatou-se que os contratos devem ser consensuais, bilaterais, comutativos e de execução periódica, que gera direitos e deveres recíprocos entre locador e locatário. Suas modalidades variam conforme a finalidade (residencial, comercial, por temporada, rural, entre outras), com garantias específicas como fiança, caução e seguro-fiança. Eventuais conflitos podem ser judicializados, mas a mediação surge como alternativa eficaz, em consonância com a autonomia da vontade e a função social do contrato.

Na sequência da pesquisa, analisou-se a aplicabilidade da mediação no contexto dos contratos de locação, o que foi possível graças à Lei de Mediação e o Código de Processo Civil. Tais legislações, portanto, definiram as regras a serem seguidas quando da aplicação desse procedimento nos mais diversos tipos de litígios, sendo assim, aplicável ao contrato de locação, onde as partes buscam na maioria das vezes restabelecer o diálogo como forma de manutenção da relação contratual.

Dessa forma, concluiu-se que a aplicação da mediação, no que tange às relações contratuais envolvendo locações, pode ser entendida como uma política pública de acesso à justiça, contribuindo para o fenômeno da desjudicialização. Isso porque, justamente pela facilidade de resolução dos conflitos por meio da mediação, isso proporciona que qualquer indivíduo possa fazer uso deste instrumento de forma mais célere, sem necessidade de interposição pela via judicial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Casa Civil, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm) Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 14 ago. 2025.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Direito Civil**. 2022. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/282422094/v1>. Acesso em: 20 ago. 2025.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Contratos Cíveis e Empresariais**. 2025. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/371591643/v1/page/RB-11.22>. Acesso em: 20 ago. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 30.

GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999. p. 272.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 223.

MARANHÃO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Sentença. **Processo n.º 0802095-76.2019.8.10.0057**. Partes Litigantes não informada. Juíza de Direito Marcelle Adriane Farias Silva. 29 de mar. 2020. Diário Oficial da Justiça, Santa Luzia, 2020. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/7/108300E687A0F1\\_peticaoInicialindef erida.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/7/108300E687A0F1_peticaoInicialindef erida.pdf). Acesso em: 14 ago. 2025.

MEIRELES, Rose Melo Vencelau. A importância da cláusula de mediação. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**, Belo Horizonte, v. 30, p. 255-267, out./dez. 2021. DOI: 10.33242/rbdc.2021.04.012.

TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? In: SALLES, Carlos Alberto de (coord.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: teoria geral dos contratos em espécie**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.v. 3.

**Capítulo 11**  
**VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA COMO VIOLAÇÃO DE**  
**DIREITOS HUMANOS E DESIGUALDADE DE GÊNERO:**  
**LIMITES DA INTERVENÇÃO PENAL**

*Anahi Ayelen Feldmann Martínez*

*Karina Meneghetti Brendler*

# VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E DESIGUALDADE DE GÊNERO: LIMITES DA INTERVENÇÃO PENAL

*Anahi Ayelen Feldmann Martínez<sup>43</sup>*

*Karina Meneghetti Brendler<sup>44</sup>*

## RESUMO

A violência obstétrica é um fenômeno persistente e silencioso, presente nos serviços de saúde, especialmente durante a gestação, o parto e o puerpério, atingindo, de forma desproporcional, mulheres em situação de vulnerabilidade social, sobretudo aquelas negras, pobres e periféricas. No Brasil, a ausência de legislação penal específica para tratar dessa forma de violência revela a omissão estatal e uma grave falha na proteção dos direitos reprodutivos e da dignidade da mulher. Apesar de sucessivos alertas de organismos internacionais, práticas abusivas continuam naturalizadas nos estabelecimentos de saúde e são frequentemente ignoradas pelas instituições públicas e profissionais envolvidos. Este artigo analisa a violência obstétrica como expressão institucionalizada da desigualdade de gênero, evidenciando o caráter interseccional das violações e seus efeitos sobre a cidadania reprodutiva. Discute-se, ainda, os limites e possibilidades da intervenção penal como instrumento de responsabilização e enfrentamento da impunidade. A pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica, análise documental e legislativa, bem como no exame de jurisprudências brasileiras e experiências normativas internacionais. Conclui-se que o enfrentamento da violência obstétrica requer não apenas reformas legais, mas também políticas públicas inclusivas, práticas institucionais humanizadas, formação continuada dos profissionais da saúde e o reconhecimento da autonomia das mulheres como fundamento democrático e condição para o pleno exercício de seus direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Cidadania reprodutiva. Democracia. Direitos fundamentais. Intervenção penal. Violência obstétrica.

---

<sup>43</sup> Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC campus Capão da Canoa. E-mail: feldmannanahi@hotmail.com.

<sup>44</sup> Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha. Professora e pesquisadora na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: karina@unisc.br.

### **ABSTRACT**

Obstetric violence is a persistent and often invisible phenomenon within healthcare services, especially during pregnancy, childbirth, and the postpartum period. It disproportionately affects women in situations of social vulnerability, particularly Black, poor, and peripheral women. In Brazil, the absence of specific criminal legislation addressing this form of violence reflects state omission and a serious failure in protecting reproductive rights and women's dignity. Despite repeated alerts from international organizations, abusive practices remain normalized in healthcare institutions and are frequently disregarded by public authorities and medical professionals. This article examines obstetric violence as an institutional expression of gender inequality, highlighting the intersectional nature of these violations and their impact on reproductive citizenship. It also discusses the limits and possibilities of criminal intervention as a tool for accountability and as a response to the persistent impunity. The study is based on bibliographic review, documentary and legislative analysis, and an examination of Brazilian case law alongside international legal experiences. The findings suggest that addressing obstetric violence requires not only legal reforms but also inclusive public policies, humanized institutional practices, continued education for healthcare professionals, and the recognition of women's autonomy as a democratic foundation and a condition for the full exercise of their fundamental rights.

**Keywords:** Criminal intervention. Democracy. Fundamental rights. Obstetric violence. Reproductive citizenship.

## **1. Introdução**

A violência obstétrica constitui uma das formas mais perversas e invisibilizadas de violência institucional de gênero. Expressa-se em condutas físicas e psicológicas que ocorrem no âmbito do atendimento à gestação, parto ou puerpério, e que ferem direitos fundamentais das mulheres, como a dignidade, a integridade física e psíquica, a liberdade sexual e reprodutiva, e o acesso igualitário a políticas públicas de saúde (Diniz, 2015).

Apesar da gravidade de tais práticas — que incluem a negação de analgesia, intervenções forçadas, imposição de procedimentos sem consentimento, entre outras — a resposta do Estado brasileiro tem sido marcada por omissões normativas, escassa fiscalização e responsabilização majoritariamente civil (Oliveira, 2019). Isso revela uma desconexão entre o arcabouço jurídico que garante a dignidade da mulher e as práticas institucionais que continuam a negar sua autonomia.

Nesse contexto, a violência obstétrica evidencia um conflito entre as promessas democráticas de cidadania plena e a realidade de exclusão de grupos historicamente oprimidos. A ausência de legislação penal específica, a omissão na formulação de políticas públicas efetivas e a resistência institucional à responsabilização dos profissionais envolvidos perpetuam práticas que atentam contra a saúde física e mental das mulheres, sobretudo daquelas em situação de vulnerabilidade social (Santos, 2017).

Segundo o Ministério da Saúde (DATASUS, 2022), cerca de 1,7 milhão de partos foram realizados no Brasil em estabelecimentos públicos de saúde naquele ano. A pesquisa "Nascer no Brasil" (Fiocruz, 2014) revelou que aproximadamente 45% das mulheres relataram terem sido submetidas a intervenções sem consentimento durante o parto. Esses dados sugerem não apenas a extensão do problema, mas sua naturalização como prática institucional. Muitas mulheres sofrem os efeitos da violência obstétrica, mas sequer reconhecem que foram vítimas de uma violação de direitos. Outras tantas, pela falta de informação ou pelo apagamento cultural da autonomia feminina no parto, acreditam que o sofrimento imposto e os abusos sofridos fazem parte natural do processo de dar à luz.

Além disso, a interseção entre racismo e sexismo se manifesta de forma contundente na vivência das mulheres negras. Conforme relatório da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS/OMS, 2021), essas mulheres têm maior probabilidade de não receber anestesia durante procedimentos dolorosos, serem ignoradas em queixas de dor e sofrerem esterilizações forçadas ou desnecessárias. No Brasil, o racismo obstétrico vem sendo denunciado há décadas por movimentos sociais e profissionais de saúde — por exemplo, mais de 40 denúncias foram formalizadas por doulas ao longo de cinco anos junto à Defensoria Pública do Rio de Janeiro evidenciando violações como realização de episiotomias<sup>45</sup> sem consentimento e abandono durante o parto (Agência Brasil, 2024) — mas ainda não é reconhecido como categoria autônoma pelo Estado. Além disso, estudos como o de Almeida & Souza (2020) mostram que a mortalidade materna entre mulheres negras é quase o dobro da observada entre mulheres brancas. Tal disparidade revela uma

---

<sup>45</sup> A episiotomia é um procedimento cirúrgico que consiste na incisão do períneo – região entre a vagina e o ânus – durante o parto vaginal, com o objetivo de ampliar o canal de parto e facilitar a saída do bebê. No entanto, seu uso sistemático e sem consentimento tem sido criticado como prática de violência obstétrica, especialmente quando não há indicação clínica clara. O Ministério da Saúde recomenda que a episiotomia seja utilizada apenas em casos estritamente necessários e mediante autorização da gestante (Brasil, 2014).

estrutura discriminatória que compromete o acesso ao direito à saúde e evidencia uma falha sistêmica da democracia brasileira em assegurar igualdade material.

## **2. Metodologia da pesquisa**

Este artigo busca, portanto, analisar a violência obstétrica como violação de direitos humanos, expressão da desigualdade de gênero e reflexo da insuficiência democrática no campo da saúde reprodutiva. Adota-se uma abordagem metodológica qualitativa, sustentada por revisão bibliográfica, análise legislativa e documental, além do exame de jurisprudências brasileiras e estrangeiras. Pretende-se compreender se a criminalização dessa forma de violência pode operar como mecanismo de proteção efetiva ou se constitui uma resposta meramente simbólica diante da omissão estrutural do Estado.

## **3. Análise de dados**

### **3.1 A Violência obstétrica como violação de direitos fundamentais e de gênero**

A violência obstétrica se insere em um contexto mais amplo de negação de direitos fundamentais e de perpetuação de práticas misóginas na estrutura institucional de saúde. A Organização Mundial da Saúde (OMS, 2014) reconhece a existência de maus-tratos no parto como uma violação dos direitos humanos das mulheres e recomenda a adoção de políticas públicas que assegurem um atendimento respeitoso, baseado na autonomia e no consentimento informado.

No Brasil, a pesquisa da Fundação Perseu Abramo (2010) revelou que 25% das mulheres entrevistadas afirmaram ter sofrido pelo menos uma forma de violência durante o parto, incluindo gritos, humilhações, recusa de atendimento ou intervenções sem explicação. Os dados tornam evidente a banalização da violência e o desconhecimento generalizado sobre os direitos das mulheres nesse contexto.

Práticas como a Manobra de Kristeller<sup>46</sup>, episiotomia sem indicação, administração rotineira de ocitocina e a proibição de acompanhante estão entre os exemplos mais

---

<sup>46</sup> Manobra de Kristeller é uma técnica obstétrica que consiste na aplicação de pressão manual no fundo do útero durante o trabalho de parto, com a intenção de acelerar a saída do bebê. A prática é considerada

comuns. Essas condutas violam normas nacionais e internacionais de boas práticas obstétricas, além de contribuírem para traumas físicos e psicológicos duradouros (Macedo, 2018).

Essa violência se manifesta também na dimensão simbólica e psicológica, com frases hostis como: “na hora de fazer não chorou”, “se gritar eu não atendo”, ou “ano que vem está aqui de novo” (Fundação Perseu Abramo, 2010). Tais discursos reforçam a culpabilização da mulher pelo sofrimento e esvaziam sua experiência subjetiva, violando o princípio da dignidade humana previsto na Constituição Federal.

Não se trata de episódios isolados, mas de uma cultura institucional que nega às mulheres o status de sujeitos de direitos. O discurso médico hegemônico, centrado na autoridade técnica e na desvalorização da escuta ativa, naturaliza a hierarquia entre profissional e paciente e reproduz estereótipos de gênero historicamente construídos (Diniz, 2015).

Ao atingir, sobretudo, mulheres negras, pobres e periféricas, a violência obstétrica revela seu caráter interseccional, atravessando classe, raça e território. Conforme Lopes e Araújo (2022), a perpetuação dessas práticas compromete não apenas a saúde física e mental das mulheres, mas também sua cidadania, tornando-se um entrave real ao exercício democrático de direitos reprodutivos.

### **3.2 O papel do Estado: omissões normativas e políticas públicas insuficientes**

A persistência da violência obstétrica está diretamente relacionada à omissão do Estado em formular e implementar políticas públicas eficazes voltadas à saúde sexual e reprodutiva das mulheres. Embora existam diretrizes internacionais e recomendações de organismos multilaterais, a resposta institucional brasileira tem sido marcada pela fragmentação e pela falta de normatização penal específica (Diniz, 2015).

A Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal (2005), a Rede Cegonha (2011) e, mais recentemente, o Programa Parto Adequado (2015) foram iniciativas que buscaram qualificar o atendimento ao parto e ao nascimento. No entanto, essas medidas

---

potencialmente perigosa, podendo causar lesões à parturiente e ao recém-nascido, e é desaconselhada pela Organização Mundial da Saúde, por não haver evidências científicas que comprovem sua eficácia e segurança (Brasil, 2014).

carecem de efetiva articulação entre os níveis de atenção à saúde e de mecanismos de monitoramento e responsabilização em casos de violência (Brasil, 2011).

Segundo Relatório da *Human Rights Watch* (2020), a ausência de dados oficiais consolidados sobre violência obstétrica dificulta o diagnóstico do problema e inibe a formulação de políticas públicas efetivas. A negligência na produção de informações, além de configurar violação ao dever estatal de proteção, representa uma forma de silenciamento institucional.

Na comparação internacional, países como a Venezuela (Lei Orgânica sobre o Direito das Mulheres a uma Vida Livre de Violência, 2007), Argentina (Lei 25.929/2004) e México (diversas legislações estaduais) avançaram ao reconhecer e tipificar a violência obstétrica como forma de violência de gênero. Tais normas representam esforços significativos no sentido de garantir partos respeitosos, ainda que enfrentem desafios na sua aplicação (Pérez, 2019).

Essas experiências demonstram que o reconhecimento jurídico da violência obstétrica como categoria autônoma é uma ferramenta importante de visibilidade e enfrentamento. Contudo, sem estrutura institucional de apoio, capacitação profissional e fiscalização efetiva, a tipificação legal corre o risco de se tornar um instrumento meramente simbólico (Souza & Duarte, 2022).

No Brasil, a inexistência de lei penal específica gera insegurança jurídica e dificulta a responsabilização de profissionais de saúde por práticas abusivas. O vácuo legislativo favorece a impunidade, tornando a violência obstétrica um fenômeno normalizado no cotidiano das instituições de saúde (Oliveira, 2019).

A ausência de uma resposta estatal contundente revela o descompasso entre os compromissos democráticos assumidos pelo Brasil no plano internacional e a realidade enfrentada pelas mulheres em maternidades públicas e privadas. A invisibilização da violência obstétrica é reflexo de um sistema patriarcal que nega à mulher o protagonismo sobre o próprio corpo e sua experiência reprodutiva.

### **3.3 Diferença entre erro médico e violência obstétrica**

A diferenciação entre erro médico e violência obstétrica é fundamental para a adequada responsabilização das condutas praticadas no contexto do parto. O erro médico é caracterizado por falhas técnicas, omissões ou imperícias que ocorrem no exercício da

medicina, muitas vezes sem a intenção de causar dano e, em geral, avaliadas sob os critérios de previsibilidade, negligência ou imprudência. Já a violência obstétrica, embora também possa decorrer de ações técnicas inadequadas, é marcada pela violação da dignidade da mulher; desrespeito à sua autonomia e ausência de consentimento informado. Trata-se, portanto, de um fenômeno que ultrapassa o domínio da falha técnica e se insere nas estruturas simbólicas, institucionais e sociais que perpetuam a desigualdade de gênero e o autoritarismo médico. Diferenciar essas categorias é crucial para que o enfrentamento da violência obstétrica não seja reduzido à lógica da má prática médica, mas compreendido como um problema de direitos humanos.

### **3.4 A intervenção penal como instrumento de enfrentamento: limites e possibilidades**

A discussão sobre a criminalização da violência obstétrica envolve aspectos complexos do direito penal, da bioética e da política pública. Por um lado, a ausência de legislação específica dificulta a responsabilização de profissionais que praticam atos lesivos e viola a obrigação do Estado de proteger os direitos fundamentais das mulheres. Por outro, a criação de novos tipos penais suscita críticas quanto à ampliação do punitivismo e à seletividade penal (Zaffaroni, 2003).

Em países que optaram por reconhecer a violência obstétrica no campo penal — como a Venezuela — observou-se uma maior visibilidade do tema e um aumento nas denúncias, embora os índices de condenação permaneçam baixos, sugerindo a necessidade de estrutura institucional para além da norma (Pérez, 2019).

No Brasil, há propostas legislativas em trâmite para tipificação da violência obstétrica (como o PL nº 7.633/2014), mas enfrentam forte resistência de entidades médicas que alegam interferência indevida na prática profissional e insegurança jurídica. Contudo, a responsabilização penal não visa criminalizar o ato médico, mas sim proteger a integridade e a dignidade da parturiente frente a abusos (Macedo, 2018).

O direito penal, nesse contexto, pode exercer uma função simbólica relevante ao afirmar a gravidade da violência obstétrica e desnaturalizar práticas institucionalizadas de violação de direitos. Entretanto, como advertem Zaffaroni e Pierangeli (2006), o uso simbólico do direito penal, quando desacompanhado de efetiva implementação de políticas públicas e garantias processuais, tende a se esvaziar em sua eficácia.

Assim, a criminalização deve ser entendida como uma das estratégias, e não como a única ou principal. É imprescindível combiná-la com ações estruturantes, como formação ética e humanizada de profissionais da saúde, fiscalização das instituições, canais de denúncia eficazes e políticas públicas baseadas em evidências (Diniz, 2015).

O desafio consiste em construir uma resposta estatal que articule prevenção, responsabilização e reparação de danos, assegurando às mulheres o direito a uma maternidade segura, digna e livre de violência. Apenas com a conjugação dessas frentes será possível romper o ciclo de invisibilidade e impunidade que marca a violência obstétrica no Brasil.

### **3.5 Racismo obstétrico e cidadania desigual**

A violência obstétrica assume contornos ainda mais alarmantes quando atravessada pelo racismo institucional, revelando o entrelaçamento de desigualdades que comprometem a cidadania reprodutiva das mulheres negras. A interseccionalidade entre raça, classe e gênero intensifica a vulnerabilidade desse grupo diante de práticas abusivas no sistema de saúde. Conforme relatório da OPAS/OMS (2021), mulheres negras são mais propensas a terem suas dores subestimadas, receberem menor oferta de analgesia e serem submetidas a procedimentos como episiotomias e cesarianas sem consentimento informado. Essa seletividade racial na prestação dos cuidados obstétricos reproduz estigmas históricos de controle e desumanização dos corpos negros.

Dados reunidos por Almeida & Souza (2020) demonstram que a mortalidade materna entre mulheres negras no Brasil é quase duas vezes superior à das mulheres brancas, revelando um padrão sistemático de negligência institucional. Esse quadro evidencia não apenas desigualdades socioeconômicas estruturais, mas também a persistência de práticas discriminatórias, mesmo em contextos de políticas públicas supostamente universais.

A negligência e o tratamento desrespeitoso sofridos por mulheres negras nos serviços de saúde não são casos isolados, mas indicativos de um padrão racializado de exclusão do exercício pleno da cidadania. A ausência de políticas públicas específicas, a invisibilização da temática nos protocolos institucionais e a resistência do Estado em reconhecer o racismo obstétrico como categoria autônoma agravam a situação. Como

consequência, milhares de mulheres permanecem desprotegidas diante de práticas violentas, sem acesso a mecanismos efetivos de reparação.

A negação do cuidado digno no parto, associada à ausência de escuta ativa, reforça estereótipos de hipersexualização e resistência à dor que historicamente foram imputados às mulheres negras. Tais estereótipos atuam como filtros na tomada de decisão clínica, produzindo um tipo de cuidado que, na prática, distancia-se dos princípios constitucionais de igualdade, dignidade e acesso universal à saúde. A violência obstétrica racializada, portanto, não apenas fere o direito à saúde, mas deslegitima a condição de cidadania plena dessas mulheres, relegando-as a um lugar periférico no sistema democrático.

### **3.6 Jurisprudência sobre violência obstétrica: rumo à responsabilização?**

A responsabilização estatal e institucional por atos de violência obstétrica ainda é incipiente no Brasil, refletindo a dificuldade do sistema de justiça em reconhecer tais práticas como violações de direitos humanos. Contudo, alguns precedentes judiciais e decisões internacionais têm sinalizado avanços.

O caso *Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brasil*, julgado em 2011 pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW), representa um marco internacional. Alyne, mulher negra e gestante, faleceu aos 28 anos em decorrência de negligência médica e falhas no atendimento hospitalar no Rio de Janeiro. O Comitê responsabilizou o Estado brasileiro por omissão na garantia do direito à saúde, destacando a interseccionalidade entre raça, classe e gênero na sua morte e exigindo medidas estruturais de prevenção, reparação e combate à discriminação institucionalizada (CEDAW/C/49/D/17/2008).

No plano doméstico, embora a expressão "violência obstétrica" ainda seja pouco utilizada nos julgados, decisões recentes apontam um esforço interpretativo no sentido de reconhecer violações durante o parto como atentatórias à dignidade da pessoa humana.

Em 2020, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) condenou a Santa Casa de Misericórdia de Pelotas e o Município a indenizarem uma paciente em R\$ 50 mil por danos morais, após constatar que ela fora submetida a episiotomia sem consentimento, impedida de ter acompanhante e vítima de agressões verbais (TJRS, Apelação Cível nº

70084134007). A decisão destacou a violação dos direitos à autonomia, à informação e à integridade física e psíquica da gestante.

Outro precedente relevante é o do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), na Apelação Cível nº 1003280-40.2018.8.26.0127, em que a Corte reconheceu a prática de violência obstétrica em uma maternidade estadual e condenou o Estado ao pagamento de indenização por danos morais. O tribunal enfatizou que a ausência de consentimento informado e a imposição de procedimentos invasivos configuram ofensa ao direito à autodeterminação da mulher.

Apesar desses avanços, a maioria das decisões ainda se restringe à responsabilização civil e evita categorizar as condutas como violência de gênero. Pesquisas jurisprudenciais revelam que raramente se invocam tratados internacionais de direitos humanos ou marcos normativos como a Lei Maria da Penha ou a Recomendação nº 31 do CNMP (2019), que trata da atuação do Ministério Público em casos de violência obstétrica.

Estudos como o de Schiocchet e Aragão (2023) apontam que a ausência de terminologia específica nos acórdãos contribui para a invisibilidade jurídica da violência obstétrica e dificulta a consolidação de um entendimento jurisprudencial protetivo e coerente. Tal lacuna reforça a impunidade institucional e a naturalização da violência no sistema de saúde.

Dessa forma, ainda que existam decisões emblemáticas, a responsabilização jurídica pela violência obstétrica no Brasil permanece fragmentada, limitada e, muitas vezes, desprovida de uma abordagem de gênero e interseccionalidade.

#### **4. Considerações finais**

A violência obstétrica, embora amplamente praticada nos serviços de saúde brasileiros, permanece marginalizada no debate jurídico-institucional, muitas vezes reduzida a falhas administrativas ou más práticas individuais. Sua perpetuação evidencia a normalização da violação de direitos fundamentais das mulheres, especialmente daquelas negras, pobres e periféricas, que enfrentam sobreposições de opressões de gênero, classe e raça.

Este estudo demonstrou que a violência obstétrica é mais do que um problema de má conduta médica: trata-se de um fenômeno estrutural, alimentado por relações de

poder desiguais, práticas misóginas e racistas institucionalizadas e pela ausência de políticas públicas eficazes. A resposta do Estado brasileiro, limitada em grande parte à esfera cível e marcada pela omissão legislativa penal, revela uma cidadania reprodutiva ainda incompleta e desigual.

Embora a intervenção penal possa oferecer um reconhecimento simbólico da gravidade das violações sofridas, ela não pode ser entendida como solução isolada. Ao contrário, deve integrar um conjunto de medidas mais amplas que envolvem reformas estruturais no sistema de saúde, formação humanizada dos profissionais, garantia da autonomia das mulheres e o fortalecimento das instâncias de denúncia e responsabilização.

A superação da violência obstétrica exige o reconhecimento de que o parto é um espaço de exercício de direitos, e não de submissão. Democratizar o acesso ao cuidado obstétrico respeitoso, escutar as mulheres e incorporar suas experiências no centro das políticas públicas são passos fundamentais para romper com essa lógica de dominação. Sem isso, qualquer promessa de igualdade de gênero ou de justiça reprodutiva seguirá incompleta.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L.; SOUZA, F. **Disparidades raciais na mortalidade materna**: uma análise crítica. *Revista de Saúde Pública*, v. 54, n. 103, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes Nacionais de Assistência ao Parto Normal**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). **Nascidos vivos por local de ocorrência - Brasil**. Brasília: MS, 2022.

DINIZ, Débora. **Violência obstétrica: o lado esquecido da violência contra a mulher**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 117, p. 319-336, 2015.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **Pesquisa “Nascer no Brasil”**. 2014. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/14365>. Acesso em: 10 jul. 2025.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

LOPES, Helena; ARAÚJO, Fabíola. **Parto e interseccionalidades: a negação da cidadania reprodutiva**. *Cadernos Pagu*, n. 64, 2022.

MACEDO, Carolina F. **Direitos reprodutivos e a responsabilização por violência obstétrica**. Revista de Direito Sanitário, v. 19, n. 2, p. 74-96, 2018.

OLIVEIRA, Mariana L. **A responsabilização penal em casos de violência obstétrica: limites e possibilidades**. Revista Brasileira de Direito Penal, v. 6, n. 1, p. 48-67, 2019.

OPAS/OMS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Racismo e saúde: um panorama das iniquidades raciais nos serviços de saúde**. Brasília: OPAS/OMS, 2021.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde**. Genebra: OMS, 2014.

PAIM, Jairnilson Silva; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Saúde na Bahia: uma trajetória histórica de luta e resistência**. Salvador: Edufba, 2014.

SANTOS, Jaqueline. **Omissão estatal e violência institucional no parto**. Revista Gênero & Direito, v. 6, n. 1, p. 142-160, 2017.

TJRS. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível 70084134007**. Rel. Desa. Marilene Bonzanini. j. 25/03/2020.

TJSP. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível 1003280-40.2018.8.26.0127**. Rel. Des. José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro. j. 18/08/2021.

**Capítulo 12**  
**VIOLAÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE**  
**CRIANÇAS E ADOLESCENTES AFETADOS PELAS**  
**ENCHENTES DE 2024 NO RIO GRANDE DO SUL:**  
**ANÁLISE DAS AÇÕES ESTATAIS À LUZ DA TEORIA DA**  
**PROTEÇÃO INTEGRAL**

*Clóvis Gorczevsk*  
*Patrícia Figueiredo Cardona Silveira*

# VIOLAÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AFETADOS PELAS ENCHENTES DE 2024 NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DAS AÇÕES ESTATAIS À LUZ DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

*Clóvis Gorczewsk<sup>47</sup>*

*Patrícia Figueiredo Cardona Silveira<sup>48</sup>*

## RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho trata da importância da proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes desabrigados devido às enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024, à luz da necessidade de ações estatais imediatas e eficazes. Os objetivos específicos são: descrever a concepção histórica sobre direitos da criança e do adolescente; analisar os impactos das enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024 na violação de direitos de crianças e adolescentes desabrigados; e discutir as ações públicas para garantir a aplicação da teoria da proteção integral para crianças e adolescentes desabrigados e a concretização de seus direitos fundamentais. O problema de pesquisa é: de que forma ações estatais imediatas e eficazes são relevantes para a proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes desabrigados devido às enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024? A hipótese inicialmente levantada é a de que a observância dos direitos fundamentais deste grupo, como forma de garantir sua prioridade absoluta, evita a violação de seus princípios básicos previstos em lei e preserva todas aquelas garantias trazidas pela teoria da proteção integral. O método de abordagem é o dedutivo e o método de procedimento é o monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

---

47 Doutor pela Universidad de Burgos (2001) com pós-doutorado na Universidad de Sevilla (CAPES/2007) e pós-doutorado pela Universidad de La Laguna (Fundación Carolina – CAPES/2011). Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul.

48 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Assessora de Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. E-mail: [patriciafigueiredocs@gmail.com](mailto:patriciafigueiredocs@gmail.com).

Artigo publicado no XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, realizado na Facultad de Derecho, da Universidad de la República - UDELAR, em Montevideu, no Uruguay, entre os dias 18,19 e 20 de setembro de 2024.

**Palavras-chave:** Adolescente; Criança; Direitos fundamentais; Rio Grande do Sul; Teoria da proteção integral.

**ABSTRACT**

The general objective of this work is to address the importance of protecting the fundamental rights of children and adolescents who turned homeless by the floods that occurred in the state of Rio Grande do Sul in May 2024, focusing on the need for immediate and effective state actions. The specific objectives are: to describe the historical conception of the rights of children and adolescents; to analyze the impacts of the floods in the state of Rio Grande do Sul in May 2024 linked with the violation of the rights of homeless children and adolescents; and to discuss public actions to guarantee the application of the theory of integral protection for homeless children and adolescents, and the realization of their fundamental rights. The research problem is: in which way are immediate and effective state actions relevant to protecting the fundamental rights of children and adolescents made homeless by the floods that occurred in the state of Rio Grande do Sul in May 2024? The hypothesis initially raised is that observing the fundamental rights of this group, as a way of guaranteeing their absolute priority, avoids the violation of their basic principles laid down by law and preserves all those guarantees brought about by the theory of integral protection. The method of approach is deductive and the method of procedure is monographic, using bibliographical and documentary research techniques.

**Keywords:** Adolescent; Children; Fundamental rights; Rio Grande do Sul; Integral protection theory.

## 1 Introdução

Há muito tempo se busca o tratamento diferenciado e priorizado daqueles que não detém responsabilidade civil e penal para se autogerir. A infância, ao ser tratada como tal, exige inúmeras garantias para o crescimento saudável do indivíduo como, principalmente, a preservação de seus direitos fundamentais como forma de minimizar os impactos negativos que sucederão a fase adulta.

Após significativo desenvolvimento histórico-cultural, inclusive a nível internacional a partir da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1989, visualiza-se a recente preocupação relacionada à defesa dos direitos das crianças e adolescentes no âmbito nacional, visto que estes direitos foram assegurados no ordenamento jurídico brasileiro apenas com a

Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1988; Brasil, 1990).

Mesmo o Estatuto sustentando a articulação das ações governamentais e não governamentais, garantindo uma estruturação de um sistema de preservação de direitos no eixo da Promoção, da Defesa e do Controle Social (Souza, 2019), ainda é frequente a ausência de fiscalização sobre a concretização destes direitos, visto que, de forma reiterada, percebe-se violações sistemáticas a estas garantias fundamentais.

Em maio de 2024, no estado brasileiro do Rio Grande do Sul, crianças e adolescentes foram negligenciados pelo poder público quando tratadas de forma igualitária aos adultos vitimados pelas enchentes que ocorreram no local e deixaram inúmeros desabrigados. As vítimas da tragédia climática foram colocadas em abrigos municipais, junto de suas famílias, sem qualquer cuidado prioritário, ocasionando múltiplas violações de seus direitos garantidos.

O objetivo geral da pesquisa trata da importância da proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes desabrigados devido às enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024, à luz da necessidade de ações estatais imediatas e eficazes. Os objetivos específicos são: descrever a concepção histórica sobre direitos da criança e do adolescente; identificar seus direitos fundamentais e princípios norteadores; analisar os impactos das enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024 na violação de direitos de crianças e adolescentes desabrigados; e discutir as ações públicas para garantir a aplicação da teoria da proteção integral para crianças e adolescentes desabrigados e a concretização de seus direitos fundamentais.

O problema de pesquisa é: de que forma ações estatais imediatas e eficazes são relevantes para a proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes desabrigados devido às enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024? A hipótese inicialmente levantada é a de que a observância dos direitos fundamentais deste grupo, como forma de garantir sua prioridade absoluta, evita a violação de seus princípios básicos previstos em lei e preserva todas aquelas garantias trazidas pela teoria da proteção integral. Com isso, até mesmo nos casos em que a criança e o adolescente são retirados de seus lares por motivos calamitosos, mesmo que de forma provisória, serão preservados de violações como a saúde, alimentação, educação e segurança, evitando, assim, sua revitimização.

As questões abordadas na presente pesquisa tratam da urgência na transformação da atuação do poder público em situações que demandam ação imediata do Estado. Para tal, são apresentados dados relativos à negligência estatal no recente cenário de calamidade vivenciado pela maioria das famílias residentes em cidades atingidas pelas enchentes no Rio Grande do Sul.

A relevância do presente estudo justifica-se pela necessidade de observância dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes como forma de garantir sua prioridade absoluta, inclusive, em situações de vulnerabilidade causada por agentes externos. Nesse sentido, a análise é desenvolvida à luz da previsão legal de absoluta prioridade dos direitos da criança e do adolescente, estabelecida pela Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989, Constituição Federal, em 1988 e pelo Estatuto da Criança e do adolescente – Lei nº. 8.069/90.

Quanto à metodologia, o objeto da pesquisa é exploratório de natureza teórica. Utilizando-se de pesquisa bibliográfica, tendo como fontes livros, artigos e teses sobre o tema, busca-se descrever, através essencialmente de revisão bibliográfica sobre o tema, os direitos de crianças e adolescentes à luz da teoria da proteção integral para analisar os impactos dos desdobramentos das enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul em maio de 2024 e a possível correlação entre a falta de ações estatais eficazes de proteção e as violações de direitos ocorridas em face de crianças e adolescentes nos abrigos.

O método científico de abordagem utilizado é o dedutivo, pois parte-se da importância geral da garantia de direitos de crianças e adolescentes para a aplicação desta relevância no caso concreto dos abrigos de pessoas diretamente atingidas pelas enchentes no território gaúcho em maio de 2024. Utiliza-se também o método de procedimento monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica será realizada nas seguintes bases de dados: Portal Periódicos da CAPES, *Scielo* e revistas classificadas no Qualis/CAPES. A pesquisa documental é realizada junto aos seguintes órgãos: Planalto, UNICEF, (...).

## **2. O surgimento e a evolução da teoria da proteção integral inerente às crianças e adolescentes**

A busca para positivar os direitos humanos em relação aos menores de 18 anos iniciou há mais de cem anos. A nível internacional, esses direitos foram garantidos através

da promulgação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, e da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, em 1990. A nível nacional, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes – tidos, ineditamente, como sujeitos de direito (Custódio, 2008) – tornaram-se prioridade absoluta com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, cuja ratificação se deu pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

A teoria da proteção integral rompeu paradigmas em âmbito internacional e influenciou o campo interno, tornando-se teoria fundamental na análise dos direitos da criança e do adolescente, adotando uma estrutura de empenho e preocupação na defesa destes (Borges; Souza, 2020).

Destaca-se que, no âmbito internacional, de acordo com o artigo 1 da Convenção sobre os Direitos da Criança, considera-se criança todo o ser humano menor de 18 anos (UNICEF, 1990), diferentemente do Brasil que reconhece criança como a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade, nos termos do artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

Abaixo serão analisadas as dimensões nacionais e internacionais na garantia do direito da criança e do adolescente, com destaque nos principais marcos históricos da evolução normativa.

## **2.1 Dimensões internacionais**

Em uma breve síntese histórica em relação ao surgimento da proteção integral, identifica-se durante o século XX a consolidação do direito internacional da criança, que ocorreu a partir de uma série de documentos internacionais tratando da proteção da criança (Santos, 2023).

No ano de 1923, uma personagem histórica e de nacionalidade Britânica criou uma organização não governamental que teve, na origem, a finalidade de prestar ajuda humanitária em defesa dos direitos da criança no mundo, Eglantyne Jebb ficou reconhecida como a primeira pessoa em âmbito internacional a refletir acerca da proteção da população infantojuvenil, quando criou a fundação ‘Save the Children’ (Ferreira; Silvestre Filho, 2022).

Como inspiração para sua iniciativa à criação do ‘Save the Children’, Jebb afirma que foi presenciar as atrocidades do pré e pós-primeira guerra mundial, em que as

crianças eram as que mais sofriam no embate entre Estados. Foi por isso que dedicou uma vida inteira em nome da proteção e defesa dos direitos da criança (Ferreira; Silvestre Filho, 2022).

Seu papel durante a evolução internacional das garantias dos direitos da criança foi fundamental. A fundadora da 'Save the Children' formulou no ano de 1924, junto com a União Internacional de Auxílio à Criança, a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, reconhecido como o primeiro documento internacional voltado à proteção das crianças em cinco artigos.

A Declaração de Genebra de 26 de setembro de 1924 institui um marco histórico importante quando prevê que todas as pessoas devem às crianças: meios para seu desenvolvimento; ajuda especial em momentos de necessidade; prioridade no socorro e assistência; liberdade econômica e proteção contra exploração; e uma educação que instigue consciência e dever social (UNICEF, 1924).

Ainda como forma de promover o bem-estar de crianças e adolescentes, o UNICEF foi criado pela Organização das Nações Unidas em 1946 e está presente no Brasil desde 1950, além de outros 190 países e territórios (UNICEF, [s.d.]).

O UNICEF desempenha papel importante em âmbito nacional e internacional, e atua no Brasil de forma efetiva pela garantia dos direitos de cada criança e adolescente, concentrando seus esforços naqueles mais vulneráveis, com foco especial nos que são vítimas de formas extremas de violência.

Como parte da evolução histórica, no ano de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prevê em seu artigo 25 a prioridade de "cuidados e assistência especiais" e "proteção social" para mães e crianças (UNICEF, 1948). Esses direitos evoluíram e no ano de 1959, quando a Assembleia adotou a Declaração dos Direitos da Criança, foi reconhecido, entre outros, os direitos das crianças à educação, à brincadeira, a um ambiente favorável e a cuidados de saúde (UNICEF, 1990).

De maneira progressiva, o reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes, em âmbito internacional, evoluiu positivamente, esmiuçando cada vez mais as garantias inerentes aos incapazes. No entanto, ainda que indubitavelmente importantes, os princípios estipulados pela Declaração dos Direitos da Criança não possui caráter obrigacional jurídico, não sendo, portanto, de cumprimento obrigatório para os Estados-Membros (Silva, 2015).

Como forma de impor aos estados-membros o dever de cumprir com a legislação posta, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em novembro de 1989, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, tornando-se o instrumento legal em âmbito internacional mais representativo dos direitos e conquistas instituídos em favor da infância e adolescência, como afirma Silva (2015, p. 521) e complementa:

A proposta original para que a ONU adotasse um instrumento em favor dos direitos da criança foi formalmente apresentada pelo governo polonês em 1978, com o objetivo de que a Convenção fosse adotada já em 1979, o Ano Internacional da Criança. (...) Composta por 54 artigos e ainda, por extenso preâmbulo, é executada e cumprida inteiramente em solo brasileiro.

Amplamente aclamada como uma conquista histórica dos direitos humanos, a Declaração entrou em vigor em 2 de setembro de 1990 e foi incorporada ao ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto presidencial n. 99.710/1990, reconhecendo os papéis das crianças como atores sociais, econômicos, políticos, civis e culturais, a Convenção garante e estabelece padrões mínimos para proteger os direitos das crianças em todas as capacidades (UNICEF, [s.d.]).

Por fim, vale destacar também que o Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica –, de 22 de novembro de 1969, dispondo em seu artigo 19 que “toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado” (Brasil, 1992).

Nesse contexto, percebe-se que a busca ao reconhecimento da prioridade absoluta às garantias dos direitos inerentes às crianças e adolescentes evoluiu em âmbito internacional, e o rol dos documentos acima apresentados “foram os principais marcos que ressignificaram a trajetória da proteção da infância e trouxeram mudanças significativas na forma pela qual os Estados partes passaram a tratar as crianças e os adolescentes no âmbito das normativas internas” (Borges; Souza, 2021, p. 21-22).

Ainda que o reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes seja de suma importância em âmbito internacional, sabe-se que para melhor uma aplicabilidade essa evolução legislativa também precisou ocorrer no Brasil, garantindo de forma eficaz os direitos reconhecidos aos mais vulneráveis.

## 2.2 Dimensões nacionais

No Brasil, o início das garantias dos direitos à infância e juventude, iniciou no ano de 1927, com a Lei de Assistência e Proteção aos Menores, conhecida como Código de Menores, consolidada pelo Decreto nº 17.943-A (Brasil, 1927).

Cinquenta e dois anos depois, em 10 de outubro 1979, foi promulgada a Lei nº 6.697, conhecida como o novo Código de Menores, que representou a essência das condições de violência e foi promotor de uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor, formulada a partir da ideologia da Escola Superior de Guerra (Brasil, 1979; Souza, 2016).

Entre a promulgação dos dois códigos minoristas, em 1º de dezembro de 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, através da Lei nº. 4.513 (Brasil, 1964), voltada à concentração de estratégias de controle e repressão amparadas pela doutrina da segurança nacional da ditadura militar reproduzindo as condições de vulnerabilidade de amplos setores excluídos dos processos econômicos, conforme afirmam Reis e Custódio (2017).

No ano de 1986, no auge do processo de redemocratização do Brasil, a UNICEF e parceiros lançam a campanha Criança Constituinte, que apela para que brasileiros votem em candidatos comprometidos com as causas da infância no País demonstrando a importância de um olhar voltado aos incapazes e a importância na escolha de nossos governantes (UNICEF, [s.d.]).

Mas apenas em 1988, surge como marco histórico a Constituição Federal que adotou a Teoria da Proteção integral aos direitos da criança e do adolescente.

De acordo com Borges e Souza (2020, p. 27) a teoria da proteção integral, que, no âmbito internacional já existia desde o início do século XX, “não é uma recomendação, mas sim, uma diretriz determinante em todas as relações que envolvam a população infantoadolescente”, e complementam:

a Proteção Integral, portanto, fez com que crianças e adolescentes fossem reconhecidos como sujeitos de direitos, com prioridade absoluta em decorrência do seu peculiar estado de desenvolvimento, devendo os seus direitos serem garantidos pela trílice responsabilidade compartilhada, sempre levando em consideração o seu melhor interesse. (Borges; Souza, p.27)

Em decorrência, o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, também foi um grande marco na garantia e proteção dos direitos

das crianças e dos adolescentes no Brasil, visto que ratificou a teoria da proteção integral trazida pela Constituição Federal e trouxe a perspectiva de prioridade absoluta, considerando as crianças e os adolescentes pessoas em desenvolvimento, além de identificá-los como sujeitos de direito (Brasil, 1988,; Brasil, 1990).

Os direitos especiais de proteção estão previstos no artigo 227, da Constituição Federal:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, *online*).

A partir dessa evolução jurisdicional, percebe-se que o primeiro código de menores promulgado em 1927 trouxe o aumento da maioria penal como marco importante, no entanto, buscava apenas tentar solucionar as atitudes das crianças e dos adolescentes através do assistencialismo, demonstrando que as leis inicialmente criadas para, em tese, proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, aparentavam receios em identificá-los como sujeitos de direito e legítimos beneficiários da prioridade absoluta.

A ampla gama das garantias nacionais e internacionais dos direitos da criança e do adolescente ainda se mostra sensível na prática, por isso, considerando que direito positivado não significa direito aplicado, a busca para que sejam garantidos os direitos a quem detém proteção integral plena, não deve parar.

### **3. Direitos fundamentais e os princípios orientadores do Direito da Criança e do Adolescente**

Embora muitas vezes tratado como sinônimo de Direitos Humanos, os Direitos Fundamentais diferenciam-se por serem positivados em constituições e exigíveis no âmbito territorial de um Estado, “O termo “direitos fundamentais” surgiu na França durante o movimento político e social que conduziu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789” (Gorczewski, 2016, p. 51-52).

Os direitos humanos têm abrangência universal, enquanto os direitos fundamentais são reconhecidos e positivados no ordenamento jurídico de cada país.

“Dentro da teoria constitucional houve o reconhecimento dos direitos humanos das crianças, positivados como direitos fundamentais”(Borges; Souza, 2020, p. 28).

Nas palavras de Robert Alexy (2008, p. 50) “sempre que alguém tem um direito fundamental, há uma norma que garante esse direito”, e acrescenta que as determinações precisam ser garantidas ao povo, pois vinculadas ao texto constitucional, sob pena de violação à hierarquia dos níveis:

a exigência de se levar a sério as determinações estabelecidas pelas disposições de direitos fundamentais, isto é, de levar a sério o texto constitucional, é uma parte do postulado da vinculação à Constituição. E é apenas uma parte desse postulado, porque, dentre outras razões, tanto as regras estabelecidas pelas disposições constitucionais quanto os princípios também por elas estabelecidos são normas constitucionais. Isso traz à tona a questão da hierarquia entre os dois níveis. (Alexy, 2008, p. 140).

Nas palavras de Gorczewski (2016, p. 53), “a concepção dos direitos fundamentais determina, desde modo, o próprio significado do poder político, ao existir uma íntima relação entre o papel atribuído a tais direitos e o modo de organizar e exercer as funções estatais” e complementa afirmando que os Direitos Fundamentais são a principal garantia dada aos cidadãos de um Estado de Direito.

Vale ressaltar que a valorização dos Direitos Humanos possibilitou a ampliação do conceito ‘sujeitos de direito’, dando espaço às crianças e adolescentes, que passaram a integrar a categoria política e jurídica do ordenamento.

No mesmo sentido, a proteção integral trazida pela Constituição Federal de 1988 e ratificada pelo ECA é, portanto, “um campo pelo qual se busca melhor entender a área do direito das crianças e dos adolescentes, pela ótica da relevância dos mesmos enquanto sujeitos de direitos, atuando como pressuposto teórico marcante no rompimento das antigas doutrinas menoristas” (Borges; Souza, 2020, p. 27).

Zapater (2023) afirma que a lista do artigo 60, §4º da Constituição Federal não é taxativa e, por isso, “deve prevalecer a interpretação que considera os direitos constitucionais de crianças e adolescentes como cláusulas pétreas por diversos fundamentos: primeiro, por se tratar de normas de direitos fundamentais [...] segundo, considerando a opção pela primazia dos Direitos Humanos [...]” (Zapater, 2023, p. 105-106).

A partir desse aparato conceitual e legislativo, não há como negar que os direitos fundamentais positivados em prol das crianças e dos adolescentes não pode ser violado

pelo Estado em sua aplicação, pois sua negligência implica em desobediência da norma maior, que garantiu aos menores de 18 anos prioridade em todas as áreas e que a proteção dessa população, e o zelo pela efetivação de seus direitos, é uma tríplice responsabilidade: família, Estado e sociedade.

Ainda na questão dos direitos fundamentais, segundo Alexy (2008) as normas têm um duplo caráter, como regras e princípios e, distinguindo princípio de regras, explica que “aos princípios correspondem os critérios de valoração; às regras, as regras de valoração.” (Alexy, 2008, p. 151).

Além de complementar a norma, os princípios previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente norteiam seus direitos como garantia para alcançar a real efetividade, conforme apontam Lima e Veroneze (2012, p. 96) “na concretização dos direitos infantojuvenis, é imprescindível que haja aplicabilidade dos princípios, não como complemento a norma legal vigente, mas como um sistema norteador de garantias e direitos fundamentais”.

Existe um aparato de princípios e regras que visam garantir a proteção integral e materializar os direitos fundamentais da Criança e do Adolescente. Esses princípios, inspirado na regra de Canotilho, são divididos em: estruturantes e concretizantes, conforme afirma Lima (2021). E justifica:

os princípios concretizantes têm como uma de suas funções básicas a densificação ou concretização dos princípios estruturantes. Segundo CANOTILHO, os princípios estruturantes "ganham concretização através de outros princípios (ou subprincípios) que "densificam" os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno. (Lima, 2021, p. 161).

Como forma de ratificar a norma posta e demonstrar a importância da aplicação e garantia dos princípios reconhecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, alguns merecem destaque na análise do tema proposto.

Os princípios listados no artigo 100 do ECA dispõem sobre a proteção integral e prioritária; responsabilidade primária e solidária do poder público; privacidade; intervenção precoce; intervenção mínima e, o princípio do interesse superior da criança e do adolescente (Brasil, 1990).

Além dos princípios acima listados, merece destaque o segundo princípio concretizante previsto no artigo 87 do ECA, com ênfase nas políticas sociais básicas. O Estatuto prevê a prioridade na prestação de serviços, programas, projetos e benefícios de

assistência social à garantia e preservação da proteção social e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências, além de outras garantias básicas (Brasil, 1990).

para que seja possível a efetiva realização dos direitos proclamados, as políticas públicas precisam alcançar um patamar diferenciado das práticas historicamente estabelecidas na tradição brasileira, por isso a importância do princípio, a ênfase nas políticas sociais básicas, pois esta é a determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 87, I, que o incorpora como uma de suas linhas de ação. (Custódio, 2008, p. 34)

Políticas sociais básicas são elementares para o desenvolvimento pleno da infância, e não podem deixar de ser prestadas pelo Estado, uma vez que sua prestação deve se dar de forma suficiente para suprir as necessidades dos beneficiários, em especial para o desenvolvimento positivo da população aqui defendida (Borges; Souza, 2020).

Ainda nas palavras de Zaneti (2023), não se pode permitir que apenas as leis garantam a dignidade, o respeito e a integridade física e psíquica de crianças e adolescentes, devendo também serem asseguradas com a proposta de soluções inovadoras para sua prevenção e futura erradicação.

Dito isso, importante esclarecer que a ênfase nas políticas sociais básicas, no princípio da intervenção precoce e do interesse superior da criança e do adolescente, é de grande importância, inclusive em situações em que as crianças e/ou adolescentes estão em situação de vulnerabilidade, seja familiar, social ou estatal, como será abordado no tópico a seguir.

#### **4 As crianças e adolescentes vítimas das enchentes do mês de maio de 2024 no Rio Grande do Sul e a (não) garantia da proteção integral**

No dia 29 de abril de 2024 o Rio Grande do Sul recebeu o primeiro alerta vermelho em relação ao alto volume de chuvas que o Estado enfrentaria nos próximos dias.

Logo depois, no dia 1º de maio de 2024, já eram 114 municípios diretamente atingidos pelas enchentes e mais de 19 mil pessoas afetadas. O Rio Grande do Sul decretou estado de calamidade pública. Em 7 de maio de 2024, o número de desabrigados chegou a quase 160 mil. O último boletim divulgado pela Defesa Civil contabilizava 145 mortos e 132 desaparecidos e afirmou que mais de 81 mil pessoas estão em abrigos em todo o Estado (BBC NEWS, 2024).

O governo do Rio Grande do Sul divulgou os dados parciais do censo das vítimas das enchentes que atingem o estado. No dia 16 de maio de 2024, 60% dos alojamentos tiveram questionários aplicados. Os dados revelam que mais de 10 mil crianças e adolescentes estão desabrigadas — cerca de 25% do total de pessoas ouvidas (Gama, 2024).

Ainda que presente no ordenamento jurídico, o princípio da intervenção precoce disposto no art. 100, VI do ECA (Brasil, 1990) foi violado quando as autoridades competentes deixaram de efetuar algum tipo de intervenção logo que a situação de perigo foi conhecida.

Veja-se que os desabrigados começaram a surgir entre os dias 01 e 07 de maio, e no dia 16 ainda havia mais de 10 mil crianças e adolescentes em abrigos comunitários dos 64 municípios que participaram da pesquisa.

No entanto, algumas medidas foram tomadas pelos órgãos competentes, na tentativa de minimizar os impactos dos fatores de risco social – gerados a partir das condições sociais –, como se vê abaixo:

A ministra substituta do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania - MDHC, Rita Oliveira reuniu-se no dia 06 de maio de 2024, com integrantes do Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef e o Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da pasta, Cláudio Augusto Vieira da Silva, para alinhar a estratégia de uma força-tarefa para proteger os direitos de crianças e adolescentes vítimas das enchentes no Rio Grande do Sul, em especial daquelas que se encontram em abrigos e desacompanhadas dos pais ou responsáveis. Segundo Rita Oliveira, “é urgente a identificação dessas crianças e adolescentes. A partir da identificação, a pasta vai acionar órgãos do sistema de justiça e de garantia de direitos para a proteção e segurança dos menores” (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024).

No dia 13 de maio de 2024, a pesquisadora Luísa Habigzang em entrevista ao Portal Lunetas, sugeriu a criação de medidas como forma de evitar a violação dos direitos dos infantes e justificou:

nos abrigos mistos, tem pessoas de todas as idades. Contudo, em situações de catástrofes climáticas, mulheres e crianças, principalmente as meninas, são as mais vulnerabilizadas. Longe de uma rede de apoio e proteção, seja da família ou dos órgãos públicos, elas ficam diretamente expostas à violência de gênero. Assim, logo vieram as denúncias de abusos sexuais em abrigos na capital e no interior. A polícia já prendeu 11 pessoas acusadas desse tipo de crime. (Lunetas, 2024).

No dia 15 de maio de 2024, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) alertou que era preciso adotar medidas para diminuir esses impactos – sobretudo entre crianças, em especial as mais novas, que ainda não têm repertório para lidar com essas emoções. A entidade emitiu algumas recomendações e realizou um mapeamento das crianças e adolescentes nos abrigos municipais.

a entidade disponibilizou ainda, nos próprios abrigos, kits recreativos e educativos. A proposta é apoiar a criação de espaços seguros para que as crianças possam brincar e se sentir acolhidas, apesar das adversidades. Ao longo dos próximos dias, o Unicef deve distribuir também kits de saúde menstrual, de higiene e de cuidados com bebês (Laboissière, 2024).

A UNICEF também publicou em sua página oficial, orientações de como acolher e conversar com crianças impactadas pelas inundações no Rio Grande do Sul, visto que desastres ambientais podem ser promotores do chamado ‘estresse tóxico’ (UNICEF, 2024).

E complementa com a fala de Maíra Souza, oficial de desenvolvimento infantil do UNICEF no Brasil “(...) É importante que os adultos possam oferecer o suporte necessário para que as crianças continuem tendo um desenvolvimento saudável e pleno. Isso pode ser feito por meio do cuidado responsivo, da escuta atenta e do acolhimento na conversa e nas brincadeiras”. (UNICEF, 2024).

Veja-se que o próprio Estado reconhece a falta de segurança adequada quando a maioria das medidas ocorreu após as inúmeras notícias de violações aos direitos das crianças e dos adolescentes colocadas em abrigos municipais. Uma das violações mais registradas foi a ocorrência de abusos sexuais dentro do local que deveria garantir, com absoluta prioridade, o direito dos menos de 18 anos.

desde o início da enchente que fez milhares de pessoas buscarem abrigos temporários em todo o Rio Grande do Sul, seis homens já foram presos suspeitos de cometer abusos sexuais contra crianças e adolescentes nos locais de acolhimento. Em coletiva de imprensa na tarde desta quinta-feira (9), o governador Eduardo Leite informou que os casos envolvem familiares das vítimas, o que sinaliza a possibilidade de que os abusos já ocorressem anteriormente. “A situação nos abrigos [pode ter] escancarado isso e dado oportunidade de ação ao poder público”, afirmou. A comunidade e o poder público estão tomando medidas emergenciais para proteger mulheres e crianças em vulnerabilidade. (Gehm, 2024).

Percebe-se que a notícia que alerta a ocorrência de abuso sexual está titulada como “denúncias de abuso sexual em abrigos levam à criação de espaços exclusivos para mulheres e crianças” (Gehm, 2024). O que demonstra que, somente após as denúncias, é que medidas foram tomadas pelo poder público. Justamente o contrário do que deveria acontecer quando diz respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes com garantias abarcadas em regras e princípios.

O secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cláudio Vieira, afirma, em entrevista ao ‘Educação e Território’ que o cuidado com a saúde mental dessas populações vai exigir atenção do governo a longo prazo e que ações para saúde mental é tão importante quanto as ações de moradia (Simões, 2024).

Os menores de 18 anos realocados para abrigos municipais acabam sofrendo violações, dentre outras, à moradia, à alimentação, ao sono e à educação. Entretanto, percebe-se que o Poder Público não está preparado para evitar de forma imediata a violação dos direitos fundamentais daqueles que demandam prioridade no ordenamento pátrio.

Como medida de apoio, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, reafirmando o seu compromisso com a teoria da proteção integral, elaborou um documento com 89 recomendações para a garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes em situação de riscos e desastres climático (CONANDA, 2024).

Cabe, então, refletir em como priorizar os direitos das crianças e dos adolescentes postos aos cuidados da sociedade civil no momento em que as iniciativas do Estado se retraíram, mingando visivelmente (Rizzini; Pilotti 2011). Como resposta, é importante frisar que “o Estado brasileiro ainda não aprendeu – na linha da prioridade absoluta – a respeitar os direitos fundamentais de criança e adolescentes em seus aspectos essenciais” (Souza, 2014, p. 33).

Impactos extremos que afetam a vida de inúmeras famílias, também atingem diretamente a vida das crianças e dos adolescentes e, por isso, exigem atenção diferenciada e exclusiva para mitigar seus efeitos, em consonância com todo o aparato jurídico existente. Neste ponto, a criação de abrigos exclusivos às crianças, adolescentes e suas famílias, com a devida segurança e oferta de alimentação que, neste ponto, é deveras importante em especial àqueles que dependiam da merenda escolar, mostra-se medida prévia necessária a ser adotada.

## 5 Considerações finais

Diante dos pontos analisados ao longo deste artigo, percebe-se que a violação dos direitos fundamentais garantidos às crianças e aos adolescentes persiste apesar da vasta legislação garantista protegendo essa população, em especial em casos que exigem ação imediata dos órgãos responsáveis.

No século XX já se encontrava estruturado um aparato destinado à proteção do bem-estar da criança e do adolescente. Contudo, no Brasil, a teoria da proteção integral possui previsão desde a Constituição de 1988, mas a todo o momento precisa ser lembrada ao poder público que sua aplicabilidade deve acontecer sempre em que a situação se mostrar melhor para a criança ou para o adolescente.

E, mesmo com quase 100 anos desde a promulgação da Declaração de Genebra e inúmeras normas posteriores ratificando a importância da proteção às crianças, ainda são identificadas graves violações.

Neste estudo buscou-se analisar a importância do diálogo sobre a garantia dos direitos fundamentais positivados em prol da infância e a deficiência de sua aplicabilidade quando o fato exige ação imediata dos órgãos responsáveis. No primeiro tópico analisou-se a evolução normativa para garantia desses direitos, tanto no âmbito nacional como no internacional.

No segundo ponto abordado, tratou-se dos direitos humanos positivados e dos princípios que norteiam o direito da criança e do adolescente em situação de vulnerabilidade social, partindo-se do pressuposto das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais, os quais possuem prioridade absoluta, à luz do disposto na Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse ponto, verificou-se que os direitos constitucionais das crianças e adolescentes devem ser tratados como cláusulas pétreas e que mesmo diante de um aparato de princípios, com ênfase nas políticas sociais básicas, intervenção precoce e do interesse superior da criança e do adolescente, os últimos fatos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul demonstrou atitude contrária do poder público, que não dispensou aos infantes a atenção devida e positivada.

Em continuidade, abordou-se a cronologia das enchentes ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul em maio de 2014, que resultou em estado de calamidade diante do

número de vítimas e desabrigados resultantes da tragédia climática. Nesse passo, identificou-se inúmeras violações ao cuidado dos menores de 18 anos o que resultou, inclusive, em crimes cometidos dentro dos abrigos municipais vitimando crianças e adolescentes.

Por fim, identificou-se medidas a serem tomadas pelo poder público como forma de garantir a aplicação da teoria da proteção integral inclusive nos casos em que as crianças e adolescentes são colocados em situação de vulnerabilidade, como a criação de abrigos exclusivos aos incapazes e suas famílias, dispondo da segurança adequada, alimentação necessária e garantia de permanência à educação regular, como política de preservação do bem-estar dos infantes.

O presente estudo permitiu conclusões no sentido de que, se o aparato legislativo não consegue dar o suporte e a aplicabilidade necessária quando o grupo de vulneráveis prioritários está integralmente sob sua responsabilidade, não há como confiar em sua garantia dentro dos núcleos familiares e perante a sociedade. Com isso, percebe-se que somente um sistema subordinado aos princípios, garantirá os direitos fundamentais.

## Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

BBC NEWS, **A cronologia da tragédia no Rio Grande do Sul**, 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cd1qwpq3z77o>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BORGES, Gláucia; SOUZA, Ismael Francisco de. **Acolhimento Familiar: Na Política de Proteção Social de Crianças e Adolescentes**. 1. ed. Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: 17. Jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro 1979**. Dispõe sobre o Código de Menores. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm).

Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial

[da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). acesso em: 17 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. **RECOMENDAÇÃO DO CONANDA PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM**

**SITUAÇÃO DE RISCOS E DESASTRES CLIMÁTICOS**, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacoes1>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CUSTODIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 29, p. 22-43, 30 jan. 2008. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 16 jun. 2024.

FERREIRA, Eduardo Dias de Souza; SILVESTRE FILHO, Oscar Silvestre. **A proteção internacional dos direitos da criança e do adolescente e os reflexos do Estatuto do Desarmamento no Brasil**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes

Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/535/edicao-1/a-protecao-internacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-e-os-reflexos-do-estatuto-do-desarmamento-no-brasil>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GAMA, Guilherme. **Enchentes no RS**: mais de 10 mil crianças e adolescentes estão em abrigos. CNN, São Paulo, 2024. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/enchentes-no-rs-mais-de-10-mil-criancas-e-adolescentes-estao-em-abrigos/#:~:text=abrigos%20%7C%20CNN%20Brasil-,Enchentes%20no%20RS%3A%20mais%20de%2010%20mil,e%20adolescentes%20est%C3%A3o%20em%20abrigos&text=O%20governo%20do%20Rio%20Grande,dos%20alojamentos%20tiveram%20quest%C3%A1rios%20aplicados>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GEHM, Bettina. **Denúncias de abuso sexual em abrigos levam à criação de espaços exclusivos para mulheres e crianças**, 2024. Disponível em

<https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/05/denuncias-de-abuso-sexual-em-abrigos-levam-a-criacao-de-espacos-exclusivos-para-mulheres-e-criancas/>. Acesso em 16 jun. 2024.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos Humanos Educação e Cidadania**. Conhecer, Educar Praticar. 2ª ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2016.

LABOISSIÈRE, Paula. **Unicef lista orientações para crianças afetadas por enchentes no RS**, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/unicef-lista-orientacoes-para-criancas-afetadas-por-enchentes-no-rs>. Acesso em: 16 jun. 2024.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente** A Necessária Efetivação dos Direitos Fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LIMA, Miguel Moacyr. Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 530 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 17 jun. 2024.

LUNETAS. **Chuvras no RS**: Como acolher e proteger as crianças nos abrigos?, 2024. Disponível em: <https://lunetas.com.br/chuvras-no-rs-como-acolher-e-protoger-as-criancas-nos-abrigos/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **Governo federal e Unicef acionam órgãos de justiça em prol de crianças e adolescentes vítimas das enchentes no RS**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/governo-federal-e-unicef-acionam-orgaos-de-justica-em-prol-de-criancas-e-adolescentes-vitimas-das-enchentes-no-rs>. Acesso em: 17 jun. 2024.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez. 2011.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. **Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente**: bases conceituais da teoria da proteção integral. *Justiça do Direito*. v. 31, n. 3, p. 621-659, set./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7840/4646>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SANTOS, Ana Carolina Cadena. **O papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos na proteção do direito da criança**: uma análise a partir dos Casos empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil. 2023, 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2023. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/82573>. Acesso em: 17 jun. 2024.

SILVA, Paulo Lins e. **Os tratados internacionais de proteção às crianças e aos adolescentes**. Anais do X Congresso Brasileiro de Direito de Família - Famílias nossas de cada dia. Coordenado por Rodrigo da Cunha Pereira.- Belo Horizonte: IBDFAM, 2015. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/assets/upload/anais/232.pdf>. Acesso em 16 jun. 2024.

SIMÕES, Nataly. **Como a crise climática no Rio Grande do Sul afeta os direitos de crianças e adolescentes**, 2024. Disponível em: <https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/como-a-crise-climatica-no-rio-grande-do-sul-afeta-os-direitos-de-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em: 16 jun. 2016.

SOUZA, Caroline de. **A experiência do cuidado em um serviço de acolhimento institucional**. Curitiba: CRV, 2019.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): Estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. 2016, 278 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1304>. Acesso em: 17 jun. 2024.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **A convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional**. São Paulo: Editora Pilares Ltda. 2014.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 17 jun. 2024.

UNICEF. **Declaração de Genebra**, 1924. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22021/file/Declaracao-de-Genebra-1924.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 17 jun. 2024.

UNICEF. **História dos direitos das crianças**: Os padrões internacionais avançaram radicalmente ao longo do século passado – conheça alguns marcos na história desses direitos no Brasil e no mundo, [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/historia-dos-direitos-da-crianca>. Acesso em: 16 jun. 2024.

UNICEF. **Sobre o UNICEF**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>. Acesso em: 16 jun. 2024.

UNICEF. **UNICEF orienta como acolher e conversar com crianças impactadas pelas inundações no Rio Grande do Sul**, 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-orienta-como-acolher-e-conversar-com-criancas-impactadas-inundacoes-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ZAPATER, Máira Cardoso. **Direito da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

## **AUTORES**

**Amanda Caroline Vendruscolo**

Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação – PPGD/UNISC, coordenado pela professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa. E-mail: amandavendruscollo01@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0465376722672713>.

**Ana Carolina da Rosa Miranda**

Bacharela em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao PPGD/UNISC. E-mail: anacarolinarosamiranda@gmail.com.

**Ana Lara Cândido Becker de Carvalho**

Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Integrante do Grupo de Pesquisa Integrado em Controle Social da Administração Pública (PPGD/Unisc) e do Grupo de Pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade (CNPq), da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/Unisc). E-mail: larabeckercarvalho@gmail.com.

**Ana Paula Machado dos Santos**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Graduada em Direito pela Faculdade DOM ALBERTO - FDA (2022), Especialista em Direito da Família, tendo concluído Pós-graduação lato sensu pelo Centro de Ensino Superior Dom Alberto LTDA (2023) e Pós-Graduanda em Direito Previdenciário pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI). Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela professora Pós-Dr<sup>a</sup> Fabiana Marion Spengler. Advogada, inscrita na OAB/RS 126.413. Endereço eletrônico: santosanapaulaadv@gmail.com.

**Anahi Ayelen Feldmann Martínez**

Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC campus Capão da Canoa. E-mail: feldmannanahi@hotmail.com.

**Betiele da Rosa Sauzem Machado**

Pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I (2021-2025), com doutorado-sanduíche na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.

**Clóvis Gorczewsk**

Doutor pela Universidad de Burgos (2001) com pós-doutorado na Universidad de Sevilla (CAPES/2007) e pós-doutorado pela Universidad de La Laguna (Fundación Carolina – CAPES/2011). Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul.

**Fabiana Marion Spengler**

Professora da graduação e da pós-graduação (mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Brasil, RS). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre (Roma, Itália). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – (Brasil, RS). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – (Brasil, RS). Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” certificado pelo CNPq; participante da Rede de pesquisa CUEMYC; Participante da Rede de Pesquisa internacional IBEROJUR, integrante do grupo de pesquisa internacional "Dimensions of Human Rights" (Instituto Jurídico Portucalense – IJP, Portugal). Coordenadora de projetos

de pesquisa e de extensão. Autora de diversos livros e artigos científicos. Mediadora.  
Email: [fabiana@unisc.br](mailto:fabiana@unisc.br) ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-9477-5445>

### **Gabriela da Silva André**

Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade II (2025-2026). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2024). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.

### **Gabriela Prates Gonçalves**

Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista CNPq modalidade de Iniciação Científica. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr<sup>a</sup> Fabiana Marion Spengler. E-mail: [gabrielaprates@mx2.unisc.br](mailto:gabrielaprates@mx2.unisc.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4828482472738616>

### **Gabriela Schmidt**

Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista de Iniciação Científica, com bolsa PUIC, orientada pela Professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa e, integrante do Grupo de Pesquisa em Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação - PPGD/UNISC, coordenado pela mesma professora. E-mail: [gabrielatainaschmidt@hotmail.com](mailto:gabrielatainaschmidt@hotmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7159756339968194>.

### **Georgea Bernhard**

Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC-CAPES modalidade II. Mestra em Direito Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC-CAPES modalidade II. Bacharela em Direito (UNISC). Pós-graduada em Ciências Criminais pela PUC-MG. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas. E-mail: [georgeabernhard@hotmail.com](mailto:georgeabernhard@hotmail.com)

**Karina Meneghetti Brendler**

Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha. Professora e pesquisadora na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: karina@unisc.br.

**Lorenzo Borges de Pietro**

Mestre em Direitos Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas. Pós-Graduado em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha – URCAMP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0371923070439783>. E-mail: [lorenzo.pietrob@gmail.com](mailto:lorenzo.pietrob@gmail.com)

**Maira Carolina Petry**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Direito e Processo Penal pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2023), com bolsa integral PROUNI e com bolsa de Iniciação Científica pelo CNPq (2022). Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, e do grupo de estudos Espectros dos direitos fundamentais sociais, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Colaboradora no projeto de pesquisa "A judicialização da saúde na Corte IDH: mapeamento dos critérios interpretativos e dos standards protetivos e sua interrelação com os grupos em situação de vulnerabilidade". Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7046723198560385>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-3428-998X>. Endereço eletrônico: [mairacarolinapetry@hotmail.com](mailto:mairacarolinapetry@hotmail.com).

**Marli Marlene Moraes da Costa**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com Pós-doutoramento em Direitos Sociais pela Universidade de Burgos-Espanha, com Bolsa Capes. Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de

Santa Cruz do Sul/RS - UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2928694307302502>. E-mail: [marlim@unisc.br](mailto:marlim@unisc.br).

**Nathalia de Castro Hernandez**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul - FDA. Pós-Graduada em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul - FDA. Graduada em Direito pela Faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul - FDA (2018). Integrante do Grupo de pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos” (CNPq), coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5050564912450631>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-8328-636X>. Endereço eletrônico: [adv.nathaliahernandez@gmail.com](mailto:adv.nathaliahernandez@gmail.com).

**Patrícia Figueiredo Cardona Silveira**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Assessora de Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. E-mail: [patriciafigueiredocs@gmail.com](mailto:patriciafigueiredocs@gmail.com).

**Paula Meinhardt Aguiar**

Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC-CAPES, modalidade I, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Pós-graduanda em Direito e Negócios Imobiliários pela FMP-RS. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas públicas no tratamento dos conflitos”, certificado pelo CNPq. E-mail: [pmaguiar4@gmail.com](mailto:pmaguiar4@gmail.com)

**Ricardo Hermany**

Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul –UNISC; Pós-Doutor na

Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas –UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios.

### **Rogério Gesta Leal**

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz – USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: gestaleal@gmail.com.

### **Stéffani das Chagas Quintana**

Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, ambos com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade I. Pós-graduada em Direito da Mulher pela Faculdade Legale e em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto. Bacharela em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao PPGD/UNISC. E-mail: steffaniquintana@hotmail.com

### **Thyery Rossales Soares**

Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Pós-graduando em Direito Processual Civil pela Faculdade Dom Alberto. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2022/2). Membro do grupo de pesquisa: Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Doutora Fabiana Marion Spengler, com vice-liderança do Professor Mestre Theobaldo Spengler Neto. Mediador voluntário no Projeto de Extensão em Mediação da UNISC, desenvolvido junto à Defensoria Pública da Comarca de Santa Cruz do Sul e GAJ/UNISC – Gabinete de Assistência Jurídica da

Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogado, inscrito na OAB/RS 131.724. Endereço eletrônico: [thyerryrossales@gmail.com](mailto:thyerryrossales@gmail.com)



  
Editora  
**DUCERE**

ISBN 978-658322221-3



9 786583 222213