

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; Marcos Leite Garcia; José Querino Tavares Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-577-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas IV, realizado no âmbito do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrido de 22 a 26 de junho de 2026, , reafirmou a relevância do debate científico acerca da efetividade dos direitos fundamentais e do papel das políticas públicas como instrumentos de concretização das promessas constitucionais. O elevado nível das pesquisas apresentadas evidencia a consolidação do CONPEDI como o principal espaço de difusão da produção científica dos Programas de Pós-Graduação em Direito, promovendo o intercâmbio de ideias e o fortalecimento da pesquisa jurídica nacional.

Nesta edição, os trabalhos apresentados abordaram múltiplas dimensões das políticas públicas, envolvendo governança, participação democrática, judicialização, proteção de grupos vulneráveis, direitos socioambientais, educação, saúde, responsabilidade estatal e desenho institucional, demonstrando a riqueza temática e metodológica das pesquisas desenvolvidas no país.

Gabriela de Souza Bastos Silva inaugura a coletânea com o artigo “Entre a Norma e a Implementação: Uma Análise a partir do Neoinstitucionalismo Sociológico-Organizacional sobre o Papel das Políticas Públicas na Concretização dos Direitos Fundamentais”, no qual analisa a influência das instituições na efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

Marcelo Nascimento Bessa, Elcemara Aparecida Zielinski e Tuani Josefa Wichinheski apresentam “Democracia Digital e Deficiência: O Dever de Acessibilidade nas Plataformas de Participação Cidadã”, examinando a acessibilidade digital como requisito para a

Motivadas e Planejadas”, trabalho dedicado aos limites e possibilidades da atuação judicial na formulação e no controle das políticas públicas.

Juliana de Souza Barros e Maria Pia Lahr apresentam “O Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero como Política Judiciária no Brasil: O Papel do CNJ na Democratização da Justiça”, destacando a atuação institucional do Conselho Nacional de Justiça na promoção da igualdade de gênero.

Maria Eduarda dos Santos Miranda desenvolve o artigo “A Judicialização de Políticas Públicas e a Análise da Distribuição do Ônus da Prova em Ações Estruturais”, abordando a distribuição dinâmica do ônus probatório como instrumento de efetividade nas ações estruturais.

Jardel Gonçalves e Alexandra da Silva Amaral apresentam “O Papel dos Conselhos de Usuários nas Políticas Públicas: Análise a partir do Quadro de Referência da Política Nacional de Defesa do Usuário do Serviço Público”, ressaltando a importância dos mecanismos participativos para o aperfeiçoamento da administração pública.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza contribuem com “Políticas Públicas e Sistema Socioeducativo no Ceará: Implementação, Capacidade Estatal e Desafios à Efetivação da Proteção Integral”, examinando os desafios institucionais para a implementação das políticas socioeducativas.

Gabriela de Souza Bastos Silva apresenta “Proteção Ambiental à Espera de Sentença: A Judicialização de Políticas Públicas e a Atuação do Judiciário na Defesa dos Direitos Socioambientais”, refletindo sobre o papel do Poder Judiciário na tutela dos direitos ambientais e na implementação das políticas públicas correspondentes.

Nicole Castro dos Santos e Daniele Maghelly Menezes Moreira são autoras de “A Política

Érica Maia Campelo Arruda, Solange Ferreira de Moura e Raquel das Neves Silva Neves Silva apresentam “Saúde Mental no Trabalho e a NR-1: A Gestão dos Riscos Psicossociais como Instrumento de Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres no Ambiente Laboral”, abordando a proteção da saúde mental como componente essencial das políticas públicas de trabalho.

Maria Eduarda dos Santos Miranda e Fabiana Curty Herculano contribuem com “Justiça Socioambiental e Direitos Territoriais: Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil e a Difusão de Políticas Públicas”, examinando a proteção dos direitos territoriais sob a ótica da jurisprudência internacional.

Miriam Yanikian e Leonardo Mattietto apresentam “Políticas Públicas, Dever de Proteção e Omissão Estatal: O Nexo de Causalidade na Responsabilidade Estatal por Danos Empresariais”, discutindo os fundamentos da responsabilidade estatal diante da insuficiência das políticas públicas de proteção.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza são autores de “Direitos Fundamentais, Interseccionalidade e Políticas Públicas: Universalidade Seletiva, Colonialidade e Desenho Institucional da Desigualdade”, pesquisa que analisa os desafios da igualdade material e da proteção de grupos historicamente vulnerabilizados.

Miriam Yanikian apresenta “Legitimidade Discursiva, Dever de Proteção e Eficácia Horizontal: A Construção da Agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil”, investigando a evolução da agenda de direitos humanos e empresas sob a perspectiva do dever estatal de proteção.

Encerrando a coletânea, Daniele Maghelly Menezes Moreira e Nicole Castro dos Santos apresentam “As Mídias Sociais na Formação da Agenda e no Controle de Políticas Públicas de Proteção Infantojuvenil em Ambiente Digital: Uma Análise da Lei FELCA sob o Modelo

jurídica, da pós-graduação em Direito e da cooperação científica entre pesquisadores e instituições.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca – FDF.

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto

Universidade Federal de Goiás – UFG

LEGITIMIDADE DISCURSIVA, DEVER DE PROTEÇÃO E EFICÁCIA HORIZONTAL: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS NO BRASIL

DISCURSIVE LEGITIMACY, THE DUTY TO PROTECT, AND HORIZONTAL EFFECT: SHAPING THE BUSINESS AND HUMAN RIGHTS AGENDA IN BRAZIL

Miriam Yanikian ¹

Resumo

Este artigo analisa a construção da agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil por meio de uma triangulação teórica que articula a filosofia política de Jürgen Habermas e a dogmática constitucional de Robert Alexy e Claus-Wilhelm Canaris. O estudo investiga como a tensão entre a racionalidade instrumental do mercado e os anseios da sociedade civil reflete-se na formulação de políticas públicas e na tutela de direitos fundamentais face a violações corporativas. Utiliza-se a teoria do agir comunicativo para expor a colonização econômica e o déficit democrático de normas estatais não vinculantes, como o revogado Decreto nº 9.571/2018, contrastando-as com a legitimidade discursiva do Projeto de Lei nº 572/2022 e na formulação da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Concomitantemente, mobiliza-se o dever estatal de proteção e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais para justificar a necessidade de um arcabouço normativo vinculante, superando o voluntarismo corporativo. Metodologicamente embasado em análise teórica e documental, o trabalho conclui que a efetiva proteção das vítimas e a legitimação do Estado Democrático de Direito dependem da sobreposição da validade discursiva sobre a facticidade econômica, transformando demandas sociais em normas jurídicas aplicáveis às relações privadas.

Palavras-chave: Legitimidade discursiva, Dever estatal de proteção, Eficácia horizontal dos direitos fundamentais, Marco regulatório, Agenda de direitos humanos e empresas

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the shaping of the Business and Human Rights agenda in Brazil

Human Rights and Business. Concurrently, the State duty to protect and the horizontal effect of fundamental rights are invoked to justify the need for a binding regulatory framework, thereby overcoming corporate voluntarism. Methodologically grounded in theoretical and documentary analysis, the paper concludes that the effective protection of victims and the legitimization of the Democratic Rule of Law depend on discursive validity superseding economic facticity, translating social demands into legal norms applicable to private relations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Discursive legitimacy, State duty to protect, Horizontal effect of fundamental rights, Regulatory framework, Human rights and business agenda

INTRODUÇÃO

Para alcançar uma completa compreensão da complexa dinâmica que abarca a construção do marco regulatório sobre Direitos Humanos e Empresas, este artigo adota uma triangulação teórica que articula filosofia política e dogmática constitucional. Essa construção procura responder a um questionamento que está no epicentro da contemporaneidade referente a como alcançar uma efetiva integração social em sociedades tão complexas, pluralistas e funcionalmente diferenciadas. A solução proposta é a utilização do direito como mediador entre os sistemas sociais e as pretensões de legitimidade que se originam das práticas comunicativas da sociedade civil.

Neste contexto, a conexão entre as atividades empresariais movidas pela lógica do lucro e a necessidade de proteção dos direitos humanos emerge como um dos campos mais contenciosos do debate jurídico e político contemporâneo. No Brasil, o referido conflito é proeminente, sendo fortemente marcado pelo Estatismo corporativo e por um histórico longo de graves violações de direitos humanos relacionado às atividades empresariais que expõem a lamentável dinâmica entre os imperativos econômicos do capital e as normas de proteção à dignidade humana. Devido a isso, a formulação de uma agenda normativa vinculante representa de forma concreta a sistemática democrática descrita por Habermas, na qual o direito legítimo surge entre a facticidade do poder e a validade exigida por meio das experiências comunicativas dos cidadãos. A trajetória dessa agenda é um exemplo de como a validade busca se sobrepor a facticidade por meio da prática da democracia deliberativa.

O problema central que orienta a análise deste artigo reside em compreender como a tensão entre as imposições do sistema, representado pela lógica do mercado e do poder administrativo, e os anseios do mundo da vida, como o espaço das interações sociais, valores e sofrimentos, se traduz na formulação de políticas públicas efetivas sobre o tema, e como tal tensão se reflete, no plano jurídico, na exigência de tutela dos direitos fundamentais frente a violações perpetradas por atores privados. A hipótese é que as disputas normativas recentes representam uma forma de colonização do mundo da vida pela racionalidade instrumental da economia, a qual tem sido respondida de modo insuficiente pelo Estado brasileiro, configurando, sob a ótica jusfundamental, uma falha no cumprimento do dever de proteção (*Schutzpflicht*) e um déficit na operacionalização da eficácia horizontal dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*) nas relações entre empresas e sujeitos atingidos por suas atividades. Nesse sentido, o conflito se desdobra em torno da dualidade do direito, que ora se

apresenta como facticidade e ora como validade, ou seja, como um instrumento de poder coercitivo e unilateral do Estado e o resultado de um processo discursivo, democrático e legítimo, impulsionado pelo poder comunicativo da sociedade civil.

Para explorar essa problemática, primeiramente, o estudo apresenta os conceitos fundamentais da teoria de Habermas, como a distinção entre sistema e mundo da vida, o poder comunicativo e a concepção dual do direito. Em seguida, examina-se a dogmática jusfundamental que complementa e operacionaliza juridicamente a análise habermasiana, qual seja o dever de proteção do Estado (*Schutzpflicht*), de Robert Alexy, e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*), com fundamento nas formulações de Claus-Wilhelm Canaris, formando-se uma tríade teórica para a explicação da criação e da aplicação da norma. Por fim, aplica-se o referencial teórico para reconstruir a trajetória da agenda de Direitos Humanos e Empresas brasileira, demonstrando como problemas concretos, vividos e intensamente sentidos no mundo da vida, foram progressivamente abordados pela sociedade civil, transformados em opinião pública na esfera pública e, finalmente, traduzidos em demanda por um marco normativo, contrastando-se as principais regulações e propostas relacionadas, quais sejam o Decreto nº 9.571/2018, a Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas e o Projeto de Lei nº 572/2022.

A metodologia empregada consiste em uma análise teórica e documental. A partir do arcabouço conceitual de Habermas, complementado pela dogmática jusfundamental de Alexy e Canaris, o trabalho examina criticamente documentos oficiais, legislação relacionada, projetos de lei, relatórios de movimentos sociais e centros acadêmicos e outros documentos relevantes que compõem o processo de construção da referida agenda no país. A estrutura do artigo seguirá a progressão lógica dos objetivos, iniciando com a exposição da base teórica, seguida pela aplicação ao caso brasileiro e culminando em uma conclusão que sintetiza as tensões identificadas e aponta para os desdobramentos futuros dessa disputa.

1. O ARCABOUÇO TEÓRICO DE JÜRGEN HABERMAS

Uma maneira de compreender a dinâmica conflituosa da construção da Agenda de Direitos Humanos e Empresas no contexto brasileiro é a aplicação das teorias desenvolvidas por Jürgen Habermas, o qual entende que a sociedade moderna é marcada por uma tensão entre duas perspectivas distintas da ação social. A primeira é a do mundo da vida, que representa a perspectiva dos próprios participantes da interação social, mantido pela força das convicções compartilhadas intersubjetivamente, pois o agir comunicativo está “embutido em

contextos do mundo da vida, os quais fornecem apoio através de um maciço pano de fundo consensual” (Habermas, 1997, p. 40). Em outras palavras, o mundo da vida é o cenário onde vivemos com nossas convicções, tradições, culturas, normas e identidades, e as compartilhamos e replicamos por meio das interações sociais, utilizando uma linguagem de entendimento mútuo, onde as noções de justiça, solidariedade, moralidade e dignidade encontram sua origem e validação por meio do debate e do consenso.

A outra perspectiva é o que Habermas chama de sistema, que representa a visão externa de um observador que analisa a sociedade como um conjunto de mecanismos autorregulados, ou seja, estruturas sociais que operam por lógicas próprias (Habermas, 1997, p. 72). Na sociedade contemporânea, é possível identificar a economia (mercado) como um subsistema coordenado pelo meio não-linguístico dinheiro, e o estado administrativo, coordenado pelo meio poder. Ambos atuam de forma estratégica, fundamentados numa racionalidade instrumental, orientada para o sucesso, a eficiência e a auto-preservação, e não para o entendimento mútuo, como elucidado no trecho abaixo:

Dinheiro e poder administrativo constituem mecanismos da integração social, formadores de sistema, que coordenam as ações de forma objetiva, como que por trás das costas dos participantes da interação, portanto não necessariamente através da sua consciência intencional ou comunicativa. A “mão invisível” do mercado constitui, desde a época de Adam Smith, o exemplo clássico para esse tipo de regulamentação. (Habermas, 1997, p. 61)

Segundo Habermas, a problemática no epicentro da sociedade moderna é que a distinção entre mundo da vida e sistema não ocorre de forma ponderada. Ao invés disso, os subsistemas, com seus mecanismos distintos de atuação, têm a tendência de se sobressair e de capturar locais que careceriam de serem regidos pelo entendimento. O fenômeno descrito é denominado por Habermas como colonização do mundo da vida, em que a monetarização e a burocracia se justapõem às lógicas comunicativas, rompendo o modelo de uma comunidade de direito que se determina a si própria, passando pela prática dos cidadãos (Habermas, 1997, p. 109). Neste diapasão, focando na temática Direitos Humanos e Empresas, as violações de direitos humanos cometidas por atividades empresariais podem ser encaradas como uma acentuada manifestação dessa colonização, na qual a lógica sistêmica do lucro se sobrepõe às normas e valores do mundo da vida.

Em contrapartida, a sociedade civil, por meio do agir comunicativo, gera o poder comunicativo baseado na força motriz dos argumentos e no consenso construído de forma coletiva, por meio do debate público (Habermas, 1997, p. 26). Este poder comunicativo, contudo, não consegue governar diretamente, mas tem o condão de buscar o poder administrativo do Estado e influenciá-lo. Diante deste cenário, o Direito surge como um

instituto transformador, com capacidade de mediar a relação entre o sistema e o mundo da vida, transpondo as demandas normativas e o poder comunicativo originados no âmbito público em normas com poder vinculante, compelindo o sistema a atuar conforme as delimitações impostas pelo senso comum. Deste modo, a validade do direito não reside tão somente em sua natureza formal, mas no seu condão de transparecer um consenso discursivo, conceituados por Habermas como facticidade e validade, respectivamente.

A facticidade do direito está em sua positividade e coercibilidade, pois as leis são resoluções de um legislador e são impostas pela força do Estado. Tal dimensão fática autoriza que o direito determine esperados comportamentos mesmo em situações de carência de consenso moral, pois os sujeitos têm a possibilidade de se organizarem de forma estratégica, considerando os desdobramentos de cumprir ou não à lei. Desta forma, o direito “tira dos ombros dos atores que agem comunicativamente a sobrecarga da integração social” (Habermas, 1997, p. 55). Entretanto, o que torna a norma jurídica distinta é sua pretensão de validade, ou seja, legitimidade, sendo vista como fruto de um processo racional e democrático. Por conseguinte, a legitimidade faz o direito retornar ao mundo da vida, uma vez que sua racionalidade consensual necessita, de forma derradeira, de acordos que ocorram no agir comunicativo. O direito legítimo tem origem no entrelaçamento entre a facticidade da imposição estatal e a validade discursiva (Habermas, 1997, p. 52), por meio de um modelo deliberativo democrático, centrado nas ideias de sociedade civil, esfera pública e poder comunicativo.

A sociedade civil é compreendida como o âmago da esfera pública. Tal esfera é composta por organizações não governamentais, associações, centros acadêmicos, movimentos sociais e sindicatos, dentre outros atores não localizados nos sistemas Estado e economia, e tem como principal atividade a identificação de questões sociais que se originam nas vivências particulares no mundo da vida, as quais não estão recebendo o tratamento e a atenção adequados pelo sistema. Estas questões, por sua vez, são conduzidas para a esfera pública, sendo este o grande palco dos processos deliberativo e político, e que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida (Habermas, 1992, p. 451 apud Lubenow, 2010, p. 236). É nesse espaço que a comunicação discursiva acontece e os problemas são debatidos, avaliados e organizados, constituindo as opiniões públicas como resultado do processo de deliberação coletivo. Ressalta-se que esta comunicação discursiva necessita de liberdade garantida pela norma jurídica, pois apenas desta maneira construir-se-á a tomada de uma decisão legítima:

A liberdade comunicativa está referida, antes de qualquer institucionalização, a condições de um uso da linguagem orientado pelo entendimento, ao passo que as autorizações para o uso público da liberdade comunicativa dependem de formas de comunicação asseguradas juridicamente e de processos discursivos de consulta e de decisão. Estes fazem supor que todos os resultados obtidos segundo a forma e o procedimento correto são legítimos. (Habermas, 1992, p. 164)

Com isso, o processo discursivo deliberativo tem a possibilidade de levar os indivíduos a um consenso racionalmente motivado, sendo este o poder comunicativo que, nas palavras de Hannah Arendt, “surge entre os homens quando agem em conjunto, desaparecendo tão logo eles se espalham” (Arendt, 1960, p. 194 apud Habermas, 1997, p. 185), com respaldo na racionalidade dos argumentos e na solidariedade intersubjetiva como o grande diferencial do poder administrativo do Estado. Habermas sugere que se considere o direito como o *medium* através do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo (Habermas, 1997, p. 189), de modo que a legitimidade do poder estatal não se sustenta apenas pela coerção ou pela formalidade jurídica, mas necessita estar alicerçada na racionalidade e no consenso gerado pela comunicação discursiva livre e pública dos indivíduos, sob pena de secar a fonte da justiça da qual o direito extrai sua legitimidade (Habermas, 1997, p. 186).

Logo, o princípio da democracia é o aparato que institucionaliza a participação comunicativa, com a criação da “linguagem que permite à comunidade entender-se enquanto associação voluntária de membros do direito iguais e livres” (Habermas, 1997, p. 146), bem como de procedimentos de normatização pelos quais o poder comunicativo pode influenciar diretamente o sistema e se transformar, como último meio, em poder administrativo na forma de direito legítimo. Vale dizer que o direito, além de mediador, é também uma ferramenta de tradução, pois “mensagens normativas só conseguem circular em toda a amplitude da sociedade através da linguagem do direito; sem a tradução para o código do direito, [...] não encontrariam eco nos universos de ação dirigidos por meios” (Habermas, 1997, p. 82). Com o eco feito e o direito legitimado, os cidadãos tornam-se destinatários da norma e, concomitantemente, seus autores por meio de sua participação, direta ou indireta, baseada no poder comunicativo. Segundo a perspectiva habermasiana, é nessa relação profunda entre a autonomia pública e a autonomia privada que reside o núcleo normativo do Estado Democrático de Direito.

2. O DEVER DE PROTEÇÃO DO ESTADO E A EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A CONTRIBUIÇÃO DE ALEXY E CANARIS

A articulação entre a teoria habermasiana e a dogmática alemã de Robert Alexy e Claus-Wilhelm Canaris não ignora a tensão epistemológica existente entre os autores, notadamente as críticas tecidas por Habermas (1997) à teoria dos princípios de Alexy e aos riscos de irracionalidade no sopesamento axiológico. Entretanto, neste estudo, não se busca uma fusão jusfilosófica, mas uma complementaridade metodológica pautada em escopos analíticos distintos. Habermas é acionado estritamente em sua dimensão macrosociológica para fornecer o critério de legitimidade sociopolítica da norma, explicando a gênese democrática do direito a partir do embate entre o sistema e o mundo da vida. Por seu turno, a dogmática de Alexy e Canaris é mobilizada para a etapa subsequente: a operacionalização dogmático-constitucional interna. Uma vez estabelecida a necessidade de uma norma legítima, os conceitos de dever de proteção (*Schutzpflicht*) e eficácia horizontal (*Drittwirkung*) fornecem a instrumentalidade jurídica necessária para que o Estado imponha limites vinculantes aos poderes privados, conferindo materialidade à proteção dos direitos fundamentais.

Originariamente, na tradição liberal clássica, os direitos fundamentais foram formulados simplesmente como direitos de defesa do indivíduo em face do Estado (Alexy, 2008, p. 433). Porém, tal concepção mostrou-se insuficiente para responder à complexidade das relações sociais e econômicas das sociedades contemporâneas, marcadas pela atuação de poderes privados, especialmente de grandes corporações, cuja capacidade de violar direitos fundamentais não raro supera a do próprio Estado.

2.1. O dever de proteção (*Schutzpflicht*) na teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy

Robert Alexy, em *Teoria dos direitos fundamentais* (2008), sistematiza a dupla dimensão dos direitos fundamentais, identificando, ao lado da função de defesa, uma dimensão objetiva da qual decorrem deveres positivos para o Estado. Dentre tais deveres, destaca-se o dever de proteção (*Schutzpflicht*), pelo qual o Estado é obrigado a adotar medidas positivas, fáticas ou normativas, para proteger os bens jurídicos titularizados pelos cidadãos contra ameaças e violações oriundas de terceiros. Trata-se de um extrapolamento da típica relação vertical entre Estado e indivíduo e exige do ente estatal uma postura ativa diante dos riscos jusfundamentais existentes nas relações privadas.

Vale aqui a transcrição do trecho onde o autor menciona os direitos que merecem proteção:

Por direitos a proteção devem ser aqui entendidos os direitos do titular de direitos fundamentais em face do Estado a que este o proteja contra intervenções de terceiros. Direitos a proteção podem ter os mais diferentes objetos. Desde a proteção contra homicídios na forma mais tradicional, até a proteção contra os perigos do uso pacífico da energia nuclear. Não são apenas a vida e a saúde os bens passíveis de serem protegidos, mas tudo aquilo que seja digno de proteção a partir do ponto de vista dos direitos fundamentais: por exemplo, a dignidade, a liberdade, a família e a propriedade. (ALEXY, 2008, p. 450)

Tal proteção, em uma sociedade marcada pela presença de atores privados com expressivo poder econômico, exige do Estado medidas robustas e coerentes, como a formulação de normas jurídicas adequadas, a estruturação de procedimentos efetivos e a manutenção de instituições aptas a prevenir, fiscalizar e sancionar condutas violadoras. Neste diapasão, o cumprimento do dever de proteção não se esgota na mera abstenção estatal, tampouco na declaração formal de direitos. Ele exige a configuração de um arcabouço normativo e institucional concreto, capaz de gerar consequências jurídicas para os agentes privados cuja atividade represente risco à fruição dos direitos fundamentais.

Ressalta-se que a omissão estatal em adotar as medidas proporcionais aos riscos de violações configura, ela mesma, uma violação por insuficiência de proteção, conhecida na dogmática alemã como proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*)¹. Sob essa ótica, a ausência ou a inadequação de um marco regulatório vinculante em matéria de Direitos Humanos e Empresas não constitui mera lacuna política, mas verdadeira falha do Estado em cumprir o dever de proteção que lhe é imposto pela ordem constitucional, especialmente diante de violações graves e sistemáticas perpetradas por atividades empresariais.

2.2. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas: a perspectiva de Canaris

Paralelamente ao desenvolvimento da teoria dos deveres de proteção, a dogmática alemã reconheceu que os direitos fundamentais não vinculam apenas o Estado, mas irradiam-se também sobre as relações privadas, fenômeno consagrado sob a denominação de

¹ Cumpre ressaltar que Alexy (2008, p. 450-451), embora forneça o lastro estrutural e dogmático para os deveres de proteção (*Schutzpflichten*), não adota expressamente a nomenclatura proibição de proteção insuficiente para designar esse limite de controle. Na doutrina brasileira, a consagração e a adaptação dessa terminologia devem-se precipuamente a Ingo Wolfgang Sarlet. Tal autor adota a expressão proibição de insuficiência como equivalente dogmático e tradução livre do princípio do *Untermassverbot* da dogmática alemã, integrando-o à ordem jurídica pátria. Para Sarlet (2018, p. 415-418), a proibição de insuficiência atua como uma das dimensões do princípio da proporcionalidade, operando como instrumento metódico de controle jurisdicional voltado a coibir a inércia, a omissão inconstitucional ou a atuação precária do poder público na efetivação dos direitos fundamentais.

eficácia horizontal ou eficácia perante terceiros (*Drittwirkung der Grundrechte*) (Sarlet, 2018, p. 153, 392-393). No contexto contemporâneo, há o reconhecimento que os atores privados, sobretudo as corporações, exercem poderes capazes de comprometer a fruição dos direitos fundamentais de modo equivalente ou superior ao do poder público. Afinal, na dinâmica entre indivíduos e atividades corporativas, operam-se "situações de manifesta desigualdade de poder entre indivíduos e portadores de poder social", de modo que a imposição da vontade da parte mais forte faz com que a relação assuma "feições manifestamente verticalizadas, no sentido de similares às relações entre os particulares e o poder público" (Sarlet, 2018, p. 394).

As formulações originais desse entendimento dividiam-se entre a teoria da eficácia direta, liderada por Hans Carl Nipperdey e a clássica teoria da eficácia mediata de Günther Dürig, baseada na incidência indireta via cláusulas gerais do direito civil (Sarlet, 2018, p. 398). Ocorre que ambos os modelos apresentavam expressivas limitações estruturais. De um lado, a eficácia direta, se aplicada em sua radicalidade, ameaçava aniquilar a autonomia privada e a liberdade negocial, uma vez que a incidência irrestrita dos direitos fundamentais poderia levar à nulidade de incontáveis contratos que contivessem restrições voluntárias a esses direitos (Canaris, 1999, p. 34-35). Por outro lado, a teoria da eficácia mediata baseada na incidência indireta via cláusulas gerais padecia de uma falha metodológica, sendo considerada normativamente ilógica por tentar aferir a validade de uma norma de direito privado medindo-a com outra da mesma natureza (Canaris, 1999, p. 16-17).

Diante desse cenário, Claus-Wilhelm Canaris contribuiu para o debate com uma evolução metodológica. Para solucionar o impasse, o autor não admite que os particulares sejam destinatários imediatos dos direitos fundamentais, mantendo essa condição restrita aos entes estatais (Canaris, 1999, p. 36). A superação proposta por Canaris reside em sustentar que o legislador está diretamente vinculado a esses direitos, tendo o Estado o dever de conformar o direito privado às exigências jusfundamentais mediante a aplicação direta dos imperativos e deveres de proteção (*Schutzgebote*) (Canaris, 1999, p. 38)

A consolidação dessa evolução teórica reafirma o ponto central de que os direitos fundamentais possuem eficácia nas relações entre particulares, vinculando a atividade dos atores privados, incluindo as empresas. Tal reconhecimento mostra-se imprescindível para o enfrentamento jurídico das violações de direitos humanos perpetradas por atividades empresariais, visto que, sem ele, os direitos fundamentais seriam impotentes diante do poder corporativo.

2.3 Dever de proteção, eficácia horizontal e os Princípios Orientadores da ONU

A articulação entre o dever de proteção do Estado, na perspectiva alexyana, e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, segundo Canaris, oferece o fundamento dogmático para a estruturação de uma agenda regulatória de Direitos Humanos e Empresas. De um lado, os direitos fundamentais vinculam as empresas em suas relações com trabalhadores, comunidades atingidas e demais sujeitos afetados por suas atividades. De outro, cabe ao Estado o dever positivo de adotar as medidas normativas e institucionais necessárias para que essa vinculação produza efeitos concretos.

Tal estrutura dogmática encontra correspondência direta com os pilares dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (ONU, 2011), elaborados sob a coordenação do então Representante Especial do Secretário-Geral da ONU, John Ruggie. Os três pilares, quais sejam o dever do Estado de proteger os direitos humanos, a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos e o acesso a mecanismos de reparação, traduzem, no plano internacional, a mesma lógica jurídica desenvolvida pela dogmática alemã, articulando o dever estatal de proteção com o reconhecimento da vinculação dos atores privados às normas de direitos humanos.

Vale destacar que a construção dos referidos Princípios Orientadores ocorreu num processo multissetorial numa tentativa de forjar uma esfera pública transnacional focada na construção de consensos. Entretanto, sob a ótica do agir comunicativo de Habermas, identifica-se severos limites estruturais à verdadeira participação popular. O modelo adotado por John Ruggie buscou, em tese, o exercício da racionalidade comunicativa ao integrar governos, corporações e sociedade civil em torno de uma agenda comum. Porém, a principal crítica a esse processo é direcionada para a ausência de uma situação ideal de fala, dado que o diálogo esteve substancialmente condicionado por assimetrias de poder material e institucional. Nesse contexto, a forte ingerência do *lobby* corporativo transnacional evidenciou a sobreposição da racionalidade instrumental, orientada à mitigação de riscos reputacionais e à manutenção do caráter não vinculante (*soft law*), sobre as demandas das comunidades afetadas por mecanismos vinculantes de responsabilização. O resultado normativo pode ser lido como uma manifestação da colonização do mundo da vida pelo imperativo econômico, gerando um déficit democrático onde o consenso alcançado reflete as concessões hegemônicas do mercado, e não a emancipação ou a soberania popular.

Em outras palavras, a norma ao não impor obrigações jurídicas vinculantes, deixa o cumprimento do dever de proteção estatal em aberto e transfere para o âmbito da

discrecionalidade empresarial a observância de direitos cuja indisponibilidade é estrutural. Logo, à luz da tríade Habermas–Alexy–Canaris, a construção de uma agenda regulatória adequada exige não apenas a tradução do poder comunicativo da sociedade civil em direito legítimo, mas também a configuração de um arcabouço normativo vinculante que materialize o dever de proteção estatal e operacionalize a eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações entre empresas e sujeitos.

3. AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS NO BRASIL: VIOLAÇÕES E A GÊNESE DA DEMANDA SOCIAL

Na teoria habermasiana, conforme já mencionado, é no mundo da vida que ocorrem e são intensamente sentidos pelos indivíduos os impactos negativos, em muitos casos devastadores, da atividade empresarial praticada tão somente com base em imperativos econômicos. O Brasil, por todo seu contexto político-econômico-geográfico, especialmente pela “captura corporativa do Estado, a fragilidade das instituições públicas, a assimetria de poder entre as empresas e as pessoas atingidas por suas atividades, entre outros aspectos” (Baker et al., 2024, p. 4), é um país que possui uma lista extensa de casos de violações de direitos humanos fundamentais ocasionados por atividades corporativas, sendo uma facticidade sistêmica que invade e destrutura o mundo da vida, principalmente de grupos vulnerabilizados. Tal cenário, sob a ótica jusfundamental, configura o campo em que se manifesta a falha estatal no cumprimento do dever de proteção delineado, que exige do poder público a adoção de ações positivas fáticas e normativas. Assim, porquanto o Estado brasileiro não conforma adequadamente o ordenamento jurídico para coibir e reparar tais violações, ele incorre em proteção insuficiente das posições jusfundamentais titularizadas pelas vítimas (Sarlet, 2018, p. 415-418).

Partindo dessa vivência de violações de direitos humanos, originadas de grandes catástrofes ou mesmo de ações silenciosas, que causaram sofrimento e injustiça às vítimas frente à proteção estatal insuficiente, é que o agir comunicativo começa a atuar na esfera pública, pela mobilização da sociedade civil. Primeiramente, o agir comunicativo organiza o entendimento do ocorrido e a sobrevivência, para depois amplificar o sucedido, transmutando a dor privada em demanda social. Por conseguinte, tal demanda aponta o problema público, qual seja a falha do sistema administrativo em cumprir seu papel de garantidor e promotor dos direitos humanos, pois não possui mecanismos normativos aptos para prevenir danos, bem como para proporcionar uma reparação integral das vítimas envolvidas.

No contexto brasileiro de Direitos Humanos e Empresas, a sociedade civil, composta por um conjunto de atores, incluindo movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos e centros acadêmicos, dentre outros, vem apontando de forma legítima os acontecimentos e seu posicionamento há diversas décadas, por meio de manifestações, denúncias (nos âmbitos nacional e internacional), com publicações de relatórios, notas técnicas, dentre outros, gerando o poder comunicativo.

Cumprе destacar que a configuração da esfera pública brasileira não se manifesta de forma homogênea, tampouco isenta de assimetrias estruturais. Nancy Fraser (1990, p. 67), em sua releitura crítica da concepção habermasiana, propõe a categoria dos contrapúblicos subalternos para designar os ambientes de articulação interna formados por minorias. Segundo a autora, é nesses espaços protegidos que os grupos subordinados conseguem debater e consolidar suas próprias demandas e autocompreensões de forma independente, utilizando esse reagrupamento como uma base preparatória antes de disputar politicamente a esfera pública hegemônica. No contexto brasileiro, as comunidades atingidas por grandes empreendimentos constituem exatamente os contrapúblicos, cuja experiência de sofrimento e cujo conhecimento acumulado sobre as violações sofridas precede e fundamenta a articulação política mais ampla na esfera pública. A consideração dessa pluralidade qualifica a análise habermasiana, pois evidencia que o poder comunicativo que pressiona o sistema administrativo brasileiro surge de uma rede complexa de espaços discursivos hierarquizados.

Frente a isso, em 2015, o Grupo de Trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos visitou o Brasil para avaliar a promoção e a proteção dos direitos humanos frente às atividades empresariais. O fruto dessa visita foi um relatório com 28 recomendações, especialmente, ao Estado brasileiro (poder administrativo) e às empresas privadas (economia), sendo uma delas a elaboração de um Plano de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos (Baker et al., 2024, p. 5). Além disso, no mesmo ano, o Ministério de Direitos Humanos realizou uma reunião com o tema “Direitos Humanos e Empresas: dos Princípios Orientadores ao Plano Nacional”, com o objetivo de dialogar com as partes interessadas sobre políticas públicas relacionadas a condutas corporativas responsáveis, com foco nos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (ONU, 2011) e na construção de Planos de Ação Nacional sobre Direitos Humanos e Empresas.

Em novembro de 2017, o Ministério Público Federal, numa ação conjunta com o GT Corporações (um grupo de trabalho composto por diversos movimentos da sociedade civil e centros de pesquisa), realizou uma audiência pública com o objetivo de debater políticas

públicas específicas do tema em questão, reunindo o poder público, organismos internacionais e sociedade civil num processo de deliberação coletivo.

Entretanto, em 2018, a resposta do poder administrativo foi sistêmica e hierárquica, replicando a lógica hobbesiana. O governo brasileiro instituiu, por meio do Decreto nº 9.571/2018 (Brasil, 2018), as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Este ato é a representação da atuação do poder administrativo carecedor de validade, com aplicação apenas da facticidade, desconsiderando o poder comunicativo constituído de todas as opiniões reunidas em um processo democrático. Ou seja, o decreto “foi construído sem a participação da sociedade civil, movimentos sociais e vítimas” (Baker et al., 2024, p. 6). Vale lembrar que referido decreto possuía natureza voluntária, mesma característica tão criticada dos Princípios Orientadores da ONU, além de não possuir mecanismos de responsabilização efetiva e reparação integral, o que não refletia as reivindicações da sociedade civil na esfera pública, sendo um exemplo de direito sem legitimidade e ausência de justiça em absoluto.

A leitura do referido decreto à luz da teoria habermasiana pode ser aprofundada por meio da contribuição de Marcelo Neves (1994, p. 37-39 e 147-153), o qual, ao examinar a operacionalidade do direito em contextos periféricos como o brasileiro, desenvolve o conceito de constitucionalização simbólica. Para o autor, há normas cuja função primordial não é regular condutas ou produzir efeitos concretos, mas tão somente gerar a aparência de resposta estatal às demandas sociais, atuando como mecanismo de legitimação política do próprio sistema. Neste sentido, o Decreto nº 9.571/2018 (Brasil, 2018) pode ser caracterizado como uma manifestação típica da legislação simbólica, visto que, ao instituir diretrizes voluntárias e desprovidas de mecanismos de responsabilização efetiva, o Poder Executivo produziu uma norma cuja aparência regulatória encobre a ausência de eficácia normativa concreta. Sob a perspectiva alexyana, tal opção legislativa configura também flagrante violação ao dever de proteção, na medida em que o Estado brasileiro, diante de um quadro reiterado de violações graves, optou por uma resposta normativa estruturalmente insuficiente para conferir tutela adequada às posições jusfundamentais ameaçadas.

Em resposta ao citado Decreto nº 9.571/2018, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos publicou a Resolução nº 5/2020 (Brasil, 2020), que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas, visto que tal norma não refletia o arcabouço acumulado por organizações da sociedade civil sobre a matéria, nem contemplava as reivindicações dos diversos grupos atingidos por violações de direitos humanos perpetradas por entidades corporativas. O documento destina-se a nortear a atuação

de agentes e instituições estatais, incluindo o sistema de justiça, bem como de empresas e instituições financeiras, com foco na proteção e promoção dos direitos humanos.

Em 2021, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos realizou um evento intitulado “1º Fórum Nacional Responsabilize-se: Reflexões sobre a construção de uma política pública sobre direitos humanos e empresas”. Entretanto, neste debate não foi envolvida a sociedade civil, principalmente os “sujeitos mais interessados e que enfrentam no cotidiano suas violações e a ausência de normativas” (Baker et al., 2024, p. 7). No mesmo ano, a então Ministra do referido ministério, Damara Regina Alves, anunciou a elaboração de um Plano Nacional de Ação, tendo como alicerce os preceitos do Decreto nº 9.571/2018 e os Princípios Orientadores da ONU, ou seja, com preceitos não vinculantes.

Frente a esse anúncio, que causou preocupação nos atores dos movimentos sociais e da academia comprometidos com a temática, bem como pelo fato da Resolução nº 5/2020 não ser norma obrigatória, um novo grupo de trabalho formado por parlamentares, organizações não governamentais, movimentos sociais, centrais sindicais e academia propôs o Projeto de Lei nº 572/2022 (Brasil, 2022), com o objetivo de estabelecer o Marco Nacional de Direitos Humanos e Empresas, sendo este a tradução do poder comunicativo para o código do direito. Tal projeto reflete o conceito habermasiano, abaixo referenciado, de que os cidadãos tornam-se, simultaneamente, autores e destinatários das leis, galgando a formulação de um direito legítimo por meio de um processo discursivo democrático.

Por isso, o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos. A gênese lógica desses direitos forma um processo circular, no qual o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo, portanto o princípio da democracia, se constituem de modo co-originário. (Habermas, 1997, p. 158)

Nesse sentido, a incorporação de mecanismos mandatórios de *devida diligência em direitos humanos*, nos moldes propostos pelo Projeto de Lei nº 572/2022, opera como a materialização jurídico-dogmática do dever estatal de proteção. Ao converter o voluntarismo característico da *soft law* transnacional em obrigações vinculantes de identificação, prevenção, mitigação e reparação de impactos ao longo das cadeias de valor, o Estado abandona a inércia perante a facticidade econômica sistêmica. O que o marco regulatório propõe, sob essa lente, é uma eficácia horizontal procedimentalizada, forçando a racionalidade instrumental e estratégica do mercado corporativo a absorver e operacionalizar as pretensões de validade normativa que foram discursivamente forjadas na esfera pública.

Em 2023, com a mudança do governo federal e a criação de um novo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Decreto nº 9.571/2018 foi revogado por meio do Decreto

nº 11.772/2023 (Brasil, 2023), o qual também instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas (PNDHEMP). Além disso, a Portaria nº 132/2024 (Brasil, 2024) definiu a metodologia de trabalho adotada pelo referido grupo para a elaboração da proposta, com o envolvimento direto de 17 órgãos do Poder Executivo, incluindo a Advocacia-Geral da União e a Controladoria-Geral da União. Antagonicamente à iniciativa anterior do Poder Executivo, este processo de elaboração da PNDHEMP, cujo primeiro rascunho foi apresentado em fevereiro de 2025, priorizou a participação da sociedade civil, para formação discursiva da opinião e da vontade, por meio de eventos autogeridos, oitivas com especialistas e audiências públicas, conforme informações divulgadas no próprio site do ministério, com publicação dos relatórios de todos os eventos realizados. Com isso, a legitimidade da futura política nacional baseia-se, por conjectura, no encontro com o “assentimento de todos os parceiros do direito, num processo jurídico de normatização discursiva” (Habermas, 1997, p. 144).

Este atual movimento do Poder Executivo pode ser lido como um reconhecimento, por parte do sistema administrativo, de que a mera facticidade de uma norma não é suficiente. Para garantir a eficácia e a aceitação de uma política pública, é necessário que tal norma seja construída aplicando-se a validade, agregando os procedimentos discursivos do mundo da vida. O que foi divulgado pelo grupo de trabalho foi uma estrutura de política nacional que inclui a adoção de princípios de direitos humanos como a centralidade do sofrimento da vítima e a reparação integral dos danos gerados, o que demonstra a busca do poder administrativo em absorver e aplicar os conceitos e demandas que foram, por anos, articulados pela sociedade civil na esfera pública. Porém, a ausência da divulgação da íntegra dos dispositivos da PNDHEMP, cuja apresentação está planejada para uma audiência pública a ser realizada no segundo semestre de 2025, inviabiliza, no presente momento, uma análise mais detalhada da política e desse movimento.

Contudo, embora a iniciativa do Poder Executivo de formular a referida política represente um progresso ao buscar a participação social, o Projeto de Lei nº 572/2022, numa perspectiva habermasiana, mantém-se como a manifestação mais latente e pautada na democracia do poder comunicativo da sociedade civil. O grande diferencial entre os dois instrumentos está nas origens da legitimidade e do ato normativo, visto que uma política pública instituída por decreto, mesmo com participação popular, continua sendo ato do Poder Executivo. Já uma lei, como ferramenta indutora de uma política pública, é o resultado de ato do Poder Legislativo, local essencialmente de soberania popular.

Vale destacar que o teor do Projeto de Lei nº 572/2022, de natureza fundamentalmente protetiva dos direitos humanos, com a adoção dos princípios da centralidade do sofrimento da vítima e reparação integral, foi todo formulado com base na consolidação das diversas reivindicações de vítimas de violações de direitos humanos, sendo considerado um “Projeto inédito no mundo, apresentando como elemento transversal a participação e o protagonismo de atingidos e atingidas, grupos vulneráveis amplamente reconhecidos, assim como trabalhadores e trabalhadoras” (Baker et al., 2024, p. 8). Além disso, há dispositivos que preveem a obrigação das empresas em consultar as partes interessadas para a elaboração de estudos de impacto de suas atividades e operações, bem como nos processos de reparação de eventuais danos ocasionados. Isso é um indicador que o Projeto de Lei nº 572/2022 procura o equilíbrio entre facticidade e validade, ao definir a “sobreposição das normas de Direitos Humanos sobre quaisquer acordos, inclusive os de natureza econômica” (Baker et al., 2024, p. 8), pois adota a validade normativa, gerada no mundo da vida e legitimada pelo discurso, em detrimento da facticidade dos interesses econômicos do sistema.

CONCLUSÃO

Analisar a construção da agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil, sob a concepção teórica da ação comunicativa de Jürgen Habermas, complementada pela dogmática jusfundamental de Alexy e Canaris, expõe uma intensa disputa política embasada na tensão entre validade e facticidade. Isso deve-se ao fato dos direitos humanos, como consolidação das premissas relativas à dignidade humana, igualdade de direitos e entendimento mútuo, serem o grande alvo normativo do mundo da vida, enquanto o sistema econômico é conduzido pela dialética utilitária do capital e seus processos de auto-aproveitamento. O resultado desse conflito de validade e facticidade é o sofrimento de milhares de vítimas de atividades empresariais abusivas e da omissão do Estado em promover e proteger os direitos humanos, sem qualquer aplicabilidade das lógicas de solidariedade e justiça.

Na visão de Habermas, o cenário desse conflito é fruto de um projeto político que visa resignar a vida social em absoluto aos imperativos do mercado. Em outras palavras, é o neoliberalismo sendo exercido por meio da colonização do mundo da vida, na centralidade do mercado e na instrumentalização do direito. Direito este que é feito como uma máscara para aparentar legitimidade. Tal projeto político fortaleceu a facticidade para prevalecer a qualquer tentativa da validade em constrangê-la.

A publicação do Decreto nº 9.571/2018 é um caso de imposição da facticidade sistêmica, como uma ação unilateral e centralizada do poder administrativo, alinhando-se à lógica hobbesiana, carecedora do processo deliberativo democrático. Sob a ótica jusfundamental, tal opção legislativa configura, ademais, uma falha do Estado brasileiro no cumprimento do dever de proteção (*Schutzpflicht*), porquanto a resposta normativa adotada mostrou-se estruturalmente insuficiente para tutelar adequadamente os direitos fundamentais ameaçados pelas atividades empresariais. Como resposta, a sociedade civil se mobilizou e, por meio do poder comunicativo, gerado na esfera pública a partir do sofrimento das vítimas, apresentou o Projeto de Lei nº 572/2022, o qual, sob as teorias de desenvolvidas por Habermas, Alexy e Canaris, pode ser compreendido como tradução discursiva do poder comunicativo em direito legítimo, materialização normativa do dever de proteção estatal e reconhecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações entre empresas e sujeitos atingidos por suas atividades.

Deste modo, o atual empenho do Poder Executivo em formular uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas com a participação popular elucida a competência do sistema de processar as críticas para se auto-legitimar. Se, de um lado, tal empenho indica que a facticidade em sua essência tornou-se insustentável, por outro, ele domina o poder comunicativo e o absorve para o interior do sistema administrativo numa tentativa de gerir o conflito. Vale ressaltar, contudo, que nem a PNDHEMP, enquanto política a ser instituída por ato do Poder Executivo, nem o próprio Projeto de Lei nº 572/2022, ainda em tramitação legislativa, bastam, isoladamente, para satisfazer integralmente o dever de proteção do Estado, sendo necessária, sob a perspectiva alexyana, a configuração de um arcabouço normativo vinculante que, ao operacionalizar a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, supere a lógica do voluntarismo corporativo e confira tutela adequada às posições jusfundamentais titularizadas pelas vítimas de violações.

Conclui-se que a trajetória da Agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil demonstra a complexidade da construção do poder comunicativo habermasiano articulada à exigência do dever de proteção estatal e da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Além disso, a disputa que permeia tal agenda não é apenas sobre qual norma prevalecerá, mas sobre qual racional irá prevalecer na sociedade. Ou seja, se o sistema administrativo realmente curvar-se-á à soberania popular, por meio do direito legítimo, com a responsabilização das grandes empresas pelos danos que suas atividades causam e a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos. O destino do Projeto de Lei nº 572/2022 e a implementação da PNDHEMP são os desdobramentos dessa tensão entre facticidade e validade, entre coerção e

justificação racional, e, em última análise, do esforço institucional brasileiro em cumprir o dever de proteção jusfundamental que se impõe ao Estado contemporâneo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BAKER, Eduardo et al. **Direitos Humanos e Empresas no Brasil**: Oportunidades e Desafios para uma legislação específica. [S. l.]: Justiça Global; Justiça nos Trilhos; Movimento Nacional de Direitos Humanos, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 5, de 12 de março de 2020**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 50, 27 mar. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_ResolucaoDHeempresas.pdf. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 22 nov. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/decreto/d9571.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 572/2022**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2317904>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Conheça os relatórios com sugestões para Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas após eventos autogeridos**. Brasília, DF, 29 jul. 2024. Notícias. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/conheca-os-relatorios-com-sugestoes-para-politica-nacional-de-direitos-humanos-e-empresas-apos-eventos-autogeridos>. Acesso em: 30 ago. 2025.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos fundamentais e direito privado**. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2003.

DUPRAT, Deborah et al. **Para uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil**: Prevenção, Responsabilização e Reparação. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2018. (Análise, n. 48). Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14955.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.

FRASER, Nancy. **Rethinking the public sphere**: a contribution to the critique of actually existing democracy. Social Text, Durham, n. 25/26, p. 56–80, 1990. Disponível em: https://www.academia.edu/55671601/Rethinking_the_Public_Sphere_A_Contribution_to_the_Critique_of_Actually_Existing_Democracy.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOMA – CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS. **Direitos humanos e empresas**: o estado da arte do direito brasileiro. Juiz de Fora: Homa, 2016. Disponível em: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2016/10/O-ESTADO-DA-ARTE-FINAL-VERSÃO1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

HOMA - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS. **Plataforma de Casos Virtuais Sociais** [relatório de evento autogerido]. Brasília, DF: Participa + Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/homa>. Acesso em: 30 ago. 2025.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**, nº 121. Belo Horizonte, v. 50, n. 120, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/kr/a/L5Y3JWsfhpGzp4bHpw5G8gF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2025.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

NEVES, Marcelo; LUBENOW, Jorge Adriano. O Sistema Político-Jurídico entre Faticidade e Validade: uma discussão da teoria do direito de Habermas. In: SOUZA, Jessé (Org.). **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

OAB NACIONAL. **Direitos Humanos e Empresas**: Regulamentação e Tendências Contemporâneas. YouTube, 27 jun. 2025. 1 vídeo (duração total do vídeo). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jX7SwvSmAo8>. Acesso em: 31 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework**. Nova York: ONU, 2011. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.