

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

GIANPAOLO POGGIO SMANIO

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. Cláudia 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 Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

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

Profa. Dra. Maria Cláudia 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 II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos, Frederico Thales de Araújo Martos, Gianpaolo Poggio Smanio – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-295-7

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou, nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, o seu XXXII Congresso Nacional, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O tema central desta edição — “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — espelha, com precisão, os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. Em um cenário marcado pela intensificação das interconexões econômicas, políticas, culturais e tecnológicas, o Direito é convocado a repensar suas categorias, a dialogar com outros campos do saber e a responder a demandas sociais complexas, muitas vezes transnacionais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” se insere de modo orgânico na proposta geral do Congresso. Ao focalizar temas como saúde, educação, habitação, trabalho, políticas antirracistas, controle social, transparência e proteção de grupos vulneráveis, o GT evidencia que o futuro do Direito — e sua internacionalização — passa pela densificação dos direitos sociais e pela construção de políticas públicas comprometidas com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais. Os debates aqui reunidos dialogam com agendas globais (como a Agenda 2030 da ONU) e, ao mesmo tempo, enfrentam problemas concretos do contexto brasileiro, reafirmando a centralidade das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito em permanente reconstrução.

As atividades do GT foram coordenadas pelos(as) professores(as) Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ), Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF) e Gianpaolo Poggio Smanio (UPM), que conduziram os trabalhos com rigor acadêmico, sensibilidade institucional e abertura ao diálogo.

A obra que ora se apresenta reúne os artigos selecionados pelo sistema de dupla revisão cega, com avaliação por pareceristas ad hoc, para exposição no Congresso. Os textos resultam de pesquisas amadurecidas, comprometidas com a reflexão crítica e com a construção de respostas jurídicas e institucionais para problemas complexos da realidade brasileira.

Constituem contribuições relevantes para os Programas de Pós-Graduação em Direito congregados pelo CONPEDI e para pesquisadoras e pesquisadores interessados na interface entre direitos sociais, políticas públicas e transformação social.

A seguir, apresentam-se os trabalhos desta edição, em síntese:

Título: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Autor: Abraão Lucas Ferreira Guimarães

Resumo: O artigo discute até que ponto a atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, pode ser considerada legítima sem violar a separação dos poderes. Diferenciam-se judicialização e ativismo judicial, ressaltando que decisões voltadas à tutela individual podem tensionar a implementação de políticas públicas coletivas e a gestão orçamentária. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho busca delinear critérios constitucionais de contenção e racionalidade da intervenção judicial, de modo a compatibilizar a proteção de direitos fundamentais com o espaço decisório dos demais poderes.

Título: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS NO CUIDADO INTEGRAL DA SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA INTELECTUAL

Autores: Janaína Machado Sturza, Nicoli Francieli Gross, Renata Favoni Biudes

Resumo: A pesquisa examina os obstáculos à construção de políticas públicas intersetoriais para o cuidado integral da saúde mental de crianças com deficiência intelectual. Critica-se a hegemonia de um modelo biomédico reducionista, que desconsidera dimensões subjetivas e afetivas e reproduz práticas capacitistas nos sistemas de saúde, educação e assistência social. Com base em revisão bibliográfica e análise de marcos normativos, o estudo evidencia a invisibilidade estrutural desse grupo e propõe caminhos para políticas inclusivas fundadas na dignidade, na equidade e na integralidade do cuidado.

Título: MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: ANÁLISE DO PL N° 572/2022 E DIREITO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autora: Miriam Yanikian

Resumo: O artigo analisa o PL nº 572/2022 como lei-marco em Direitos Humanos e Empresas, destacando seu papel na transição do soft law para o hard law e na imposição de deveres de devida diligência às empresas. A partir de pesquisa qualitativa, baseada em documentos oficiais, notas técnicas e posicionamentos empresariais, demonstra-se como a pauta ingressa na agenda governamental em razão de desastres socioambientais e da atuação da sociedade civil. Conclui-se que o projeto representa avanço relevante, mas depende de arranjos institucionais sólidos e da superação de resistências para produzir efeitos concretos.

Título: UM OLHAR DISCRIMINATÓRIO DE GÊNERO: USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS EM PROCESSOS DE SELEÇÃO E RECRUTAMENTO

Autoras: Ana Carolina de Sá Juzo, Lais Faleiros Furuya

Resumo: O estudo investiga como o uso de ferramentas de inteligência artificial em processos de seleção e recrutamento pode reforçar discriminações de gênero. Com base em revisão narrativa de literatura e em dados sobre práticas empresariais, demonstra-se que algoritmos treinados com bases enviesadas tendem a replicar estereótipos e reduzir a diversidade. O trabalho sustenta que os ganhos de eficiência não podem obscurecer os impactos excludentes dessas tecnologias, apontando a necessidade de regulação, transparência e revisão crítica dos parâmetros utilizados pelos sistemas de IA.

Título: ECONOMIA CRIATIVA E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA CULTURAL NA ERA DIGITAL

Autores: Amanda Taha Junqueira, Beatriz Anceschi dos Santos, Gianpaolo Poggio Smanio

Resumo: A pesquisa discute os desafios regulatórios da economia criativa diante da centralidade das plataformas digitais. Partindo da cultura como direito fundamental, analisa-se como a plataformização da criatividade reconfigura a cidadania cultural e concentra poder econômico e simbólico. Com método qualitativo e análise bibliográfica e documental, o artigo propõe diretrizes para a atuação estatal capazes de equilibrar interesses econômicos e proteção de direitos, de modo a estruturar um ecossistema digital que fortaleça o bem comum e a diversidade cultural.

Título: POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: UMA EXPERIÊNCIA PARA A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL

Autor: Álick Henrique Souza Eduardo

Resumo: O artigo examina três precedentes paradigmáticos — a ADPF nº 976 e os casos Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Fazenda Brasil Verde — para compreender violações estruturais ao direito social ao trabalho e as respostas judiciais formuladas. Analisa-se como medidas determinadas nesses processos, muitas delas configurando verdadeiras políticas públicas, podem servir de modelo para processos estruturais na Justiça do Trabalho. O estudo conclui pela relevância do processo estrutural laboral como instrumento de enfrentamento de violações persistentes e de indução de políticas protetivas.

Título: A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES

Autores: Aline Rayane Vieira Maia, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira

Resumo: O trabalho discute a extensão da Lei de Acesso à Informação a instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que recebem recursos públicos indiretos, como ProUni e FIES. Utilizando método dedutivo, revisão bibliográfica e análise documental, os autores defendem que a natureza pública dos recursos e o interesse social da educação justificam a incidência da LAI sobre essas entidades. Conclui-se que tal interpretação fortalece o controle social, amplia a transparência e reforça a legitimidade democrática na gestão do ensino superior privado beneficiário de políticas públicas.

Título: JUDICIALIZAÇÃO PARA FORNECIMENTO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA): ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Autores: Carla Bertoncini, Carla Graia Correia, Isadora Ribeiro Correa

Resumo: A pesquisa analisa vinte julgados do TJPR sobre o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com TEA. À luz de instrumentos internacionais e da legislação interna, demonstra-se que a concessão judicial de professor ou profissional de apoio educacional especializado tem sido condição prática para a efetivação do direito. O estudo evidencia omissões administrativas e falhas estruturais, concluindo que a judicialização, embora necessária no contexto atual, revela a urgência de políticas orçamentárias, planejamento e capacitação para que a inclusão escolar deixe de depender do Judiciário.

Título: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CAMPO DE ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NO BRASIL

Autora: Silvia Campos Paulino

Resumo: O artigo argumenta que a implementação das cotas raciais consolidou um campo específico de estudo em Direito e Políticas Públicas Antirracistas. Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, resgata trajetórias de pioneiras negras, apresenta dados sobre o impacto das ações afirmativas e denuncia a falsa neutralidade do Direito. Sustenta-se que as cotas, mais do que políticas reparatórias, são instrumentos de transformação estrutural, capazes de confrontar a branquitude, desestabilizar o racismo institucional e redefinir o papel do Direito na promoção da justiça racial.

Título: O CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL LOCAL: UMA QUESTÃO SOCIO-ORÇAMENTÁRIA

Autora: Erica Antonia Bianco De Soto Inoue

Resumo: A autora discute o custo das políticas públicas a partir da construção de um conceito de mínimo existencial sensível às realidades locais. Amparada em referencial interdisciplinar, sustenta que a concretização de direitos sociais exige escolhas públicas fundadas em evidências, critérios de justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. A análise reforça a importância da avaliação de políticas e do controle social como instrumentos para definir prioridades, evitando uma compreensão abstrata do mínimo existencial dissociada das capacidades financeiras e das desigualdades territoriais.

Título: A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E O DEVER DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Autor: Alberto Lopes Da Rosa

Resumo: Com base na teoria de John Rawls, o artigo examina o direito ao mínimo existencial e a legitimação pragmática dos direitos humanos, relacionando-os às políticas de renda mínima, em especial ao Programa Bolsa Família. Por meio de pesquisa bibliográfica e abordagem hipotético-dedutiva, analisa-se a forma como a política de transferência condicionada de renda contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades. Conclui-se

que políticas de renda básica atreladas a condicionalidades podem constituir mecanismo adequado para assegurar liberdade real e dignidade material em sociedades marcadas por profundas assimetrias sociais.

Título: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO GOVERNO FEDERAL: FORMAÇÃO DA AGENDA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Autores: Roberta Candeia Gonçalves, Thiago Arruda Queiroz Lima

Resumo: O artigo analisa a formação da agenda do Programa Minha Casa Minha Vida, comparando o período da Presidência de Michel Temer com o atual mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Com base em pesquisa bibliográfica, documental e em dados oficiais, demonstra-se que o programa, em certos momentos, foi orientado predominantemente por lógica de mercado, com baixa participação popular. A retomada do programa no governo Lula é examinada à luz da reativação de mecanismos de participação na política urbana federal, evidenciando disputas assimétricas entre agentes econômicos e movimentos sociais por habitação digna e cidade inclusiva.

Título: CATÁSTROFE DE PETRÓPOLIS (2022) E O DIREITO À HABITAÇÃO DIGNA: REFLEXÕES À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM

Autores: Aline dos Santos Lima Rispoli, Klever Paulo Leal Filpo

Resumo: A pesquisa parte da tragédia de Petrópolis (2022) para discutir a desvalorização do direito à moradia digna em um contexto de intensificação das mudanças climáticas. Com base em revisão bibliográfica e documental, analisa-se a omissão estatal na prevenção de desastres e na proteção de populações vulneráveis. À luz da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum, evidencia-se como a negação de direitos básicos compromete a possibilidade de uma vida digna. O estudo reforça a necessidade de políticas públicas de adaptação climática, planejamento urbano e proteção socioambiental integradas.

Título: OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: O CASO DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Autor: Nicholas Arena Paliologo

Resumo: O artigo examina o funcionamento dos comitês de monitoramento previstos no Novo Marco Legal do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro, identificando barreiras à efetivação do controle social. A partir de abordagem qualitativa, com análise documental e de procedimentos administrativos do Ministério Público, constata-se problemas de infraestrutura, assimetria de informação e desequilíbrio de poder entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige condições materiais, acesso à informação e mecanismos de participação que viabilizem a universalização do saneamento e a gestão sustentável dos recursos hídricos.

Título: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Autores: Cláudia Loeff Pógia, Álvaro Luiz Pógia

Resumo: O estudo analisa o desenho e a eficácia de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa idosa, especialmente no campo da segurança pública. A partir de documentos internacionais, legislação interna e dados sobre violência contra idosos, evidencia-se a existência de um arcabouço normativo robusto, mas insuficientemente implementado. A pesquisa, de caráter teórico-normativo e social, conclui que a ausência de políticas criminais específicas, de redes de proteção articuladas e de estrutura adequada perpetua vulnerabilidades e exclusão, em um contexto de acelerado envelhecimento populacional.

Título: POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESERVA DO POSSÍVEL

Autores: Rubens Alexandre Elias Calixto, Tarcísio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

Resumo: O artigo discute a implementação de políticas públicas à luz da teoria do Estado Social desenhado pela Constituição de 1988 e do debate em torno da chamada reserva do possível. Após reconstruir os fundamentos teóricos do dever estatal de concretização de direitos sociais, o estudo analisa decisões dos tribunais superiores que enfrentam a tensão entre judicialização de políticas e separação de poderes. Os autores sustentam que, quando pautadas em proporcionalidade, racionalidade e cooperação institucional, as intervenções judiciais podem ser legítimas e compatíveis com a discricionariedade administrativa.

Título: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ESTADUAL Nº 100/2007: IMPACTOS ADMINISTRATIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA ADI 4876

Autores: Valdenio Mendes De Souza, Ana Virginia Rodrigues de Souza, Eliane Venâncio Martins

Resumo: O artigo revisita a Lei Complementar nº 100/2007, do Estado de Minas Gerais, que buscou regularizar a situação de milhares de servidores temporários sem concurso, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF na ADI 4876. Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os impactos sociais, administrativos e jurídicos da promulgação e da anulação da norma, bem como a modulação de efeitos adotada pela Corte. Conclui-se que o julgamento reafirmou a centralidade do concurso público, reforçou a necessidade de práticas de compliance na gestão de pessoal e oferece lições relevantes para a governança e para a preservação de direitos fundamentais no âmbito da administração pública.

Em perspectiva acadêmica e científica, este conjunto de trabalhos convida o leitor a um mergulho cuidadoso em temas que atravessam a vida concreta das pessoas e a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito. A qualidade das pesquisas apresentadas, o rigor metodológico e a diversidade de enfoques atestam a importância do XXXII CONPEDI como espaço privilegiado de diálogo acadêmico, formação crítica e construção compartilhada de soluções para os desafios do presente e do futuro do Direito.

Que a leitura destas páginas inspire novas investigações, fortaleça redes de cooperação e contribua, em última análise, para um projeto de sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

Profa. Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF)

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio (UPM)

MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: ANÁLISE DO PL N° 572/2022 E DIREITO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE BRAZILIAN REGULATORY FRAMEWORK FOR HUMAN RIGHTS AND BUSINESS: AN ANALYSIS OF BILL N° 572/2022 AND LAW AS A POLICY LEVER

Miriam Yanikian ¹

Resumo

Este artigo analisa o Projeto de Lei n° 572/2022 como instrumento indutor de políticas públicas no campo de Direitos Humanos e Empresas, utilizando a teoria de políticas públicas como referencial analítico. A pesquisa emprega metodologia qualitativa e descritiva, fundamentada em análise bibliográfica e documental do projeto, notas técnicas de órgãos nacionais e internacionais, e posicionamentos empresariais. O estudo contextualiza a inserção da pauta de Direitos Humanos e Empresas na agenda governamental brasileira, impulsionada por desastres ambientais decorrentes de atividades empresariais e pela articulação da sociedade civil como empreendedores de políticas públicas. O PL n° 572/2022 é caracterizado como uma lei-marco que estabelece obrigações diretas às empresas, incluindo devida diligência em direitos humanos e responsabilidade na cadeia de valor, com uma transição do soft law para o hard law. A análise revela um processo decisório incremental, marcado por intensa negociação e confronto entre defensores da regulação vinculante e grupos empresariais resistentes. O artigo conclui que o projeto, ao utilizar o Direito como ferramenta indutora, representa avanço significativo na proteção de direitos humanos, mas sua eficácia depende da superação de resistências e da construção de arranjos institucionais adequados para implementação.

Palavras-chave: Direitos humanos, Empresas, Políticas públicas, Marco regulatório, Devida diligência

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes Bill n° 572/2022 as a catalytic instrument for public policy development in the field of Business and Human Rights, utilizing public policy theory as its analytical framework. The research employs a qualitative and descriptive methodology, based on bibliographic and documentary analysis of the bill, technical reports from national and international bodies, and corporate sector positions. The study contextualizes the integration of the Business and Human Rights agenda into the Brazilian governmental sphere, driven by environmental disasters resulting from corporate activities and the mobilization of civil society as policy entrepreneurs. Bill n° 572/2022 is a framework legislation that establishes ~~direct corporate obligations, including human rights due diligence and responsibility within~~

¹ Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO; Pesquisadora do GPDHTS; Especialista em Direitos Humanos pela PUC/RS e em Direito Empresarial pela PUC/SP; Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

the value chain, marking a transition from soft law to hard law. The analysis reveals an incremental decision-making process, characterized by intensive negotiation and confrontation between proponents of binding regulation and resistant business groups. The article concludes that the bill, by leveraging law as a policy lever, represents noteworthy progress in the protection of human rights, although its effectiveness depends on overcoming resistance and establishing adequate institutional arrangements for its implementation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Business, Public policy, Regulatory framework, Due diligence

INTRODUÇÃO

Há algumas décadas, a expansão do poder econômico e influência de grandes empresas, cujos lucros frequentemente superam o produto interno bruto de muitas nações, impulsionou a busca pela formulação de regramentos sobre conduta e responsabilização empresarial, a partir da pauta de Direitos Humanos e Empresas¹. Além da magnitude econômica, a ascensão deste tema deve-se também aos recorrentes e inúmeros casos de violações a direitos fundamentais de indivíduos e de comunidades, especialmente cometidas por empresas transnacionais que operam no Sul Global. Este cenário culminou na necessidade da criação da Agenda Global de Direitos Humanos e Empresas, com discussões e tentativas de formulação de marcos regulatórios vinculantes que garantissem a efetiva proteção dos direitos humanos frente aos interesses econômicos.

Entretanto, a forte resistência de atores corporativos e estatais à criação de normas vinculantes levou à adoção de uma abordagem de natureza não vinculante (*soft law*). Um momento de grande relevância desse processo foi, em 2011, a aprovação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (ONU, 2011). Estes princípios, mesmo de natureza voluntária, definiram um marco global, sendo um guia das ações dos Estados e empresas, para promover e respeitar os direitos humanos, bem como reparar as violações ocorridas. Com isso, os Estados foram impelidos a iniciar o debate sobre a estruturação de seus próprios planos nacionais referentes à governança de direitos humanos e, principalmente, à responsabilização corporativa pelos impactos causados.

No contexto brasileiro, o reconhecimento da violação de direitos humanos por empresas e a sua não responsabilização como problemas de políticas públicas foi um processo lento e conflituoso. A formação da Agenda Nacional de Direitos Humanos e Empresas está ainda ocorrendo de forma gradual, e a sua efetivação, embora urgente, enfrenta desafios significativos. Essa narrativa ganhou força com a ocorrência de graves e recorrentes violações de direitos humanos por parte de empresas, incluindo desastres ambientais com amplos impactos sociais, expondo falhas graves na governança corporativa e estatal.

Mesmo diante desta realidade, o Brasil ainda possui lacunas persistentes de governança socioambiental, dependendo de normas fragmentadas e de iniciativas pontuais que se mostram insuficientes para lidar com a complexidade do problema. Como resposta, foi

¹ Conforme entendimento de Roland et al. (2018), bem como do entendimento adotado pelo Ministério de Direitos Humanos e da Cidadania ao definir o nome da agenda nacional brasileira, utilizou-se o termo “Direitos Humanos e Empresas”, ao invés do binômio “Empresas e Direitos Humanos” (*Business and Human Rights*) utilizado na discussão da agenda global, para dar ênfase aos direitos a serem protegidos.

proposto o Projeto de Lei nº 572/2022 (Brasil, 2022), com o objetivo de criar-se um Marco Jurídico Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Contudo, sua tramitação evidencia o complexo processo de criação de uma agenda governamental, com intensa disputa entre os defensores de uma regulação vinculante e grupos empresariais para limitar seu escopo.

Deste modo, o presente artigo analisa o Projeto de Lei nº 572/2022 (Brasil, 2022) e busca entender até que ponto o PL, ao propor um Marco Legal sobre Direitos Humanos e Empresas e um novo paradigma de responsabilidade empresarial, pode ser um instrumento eficaz para induzir e estruturar políticas públicas, como um caso típico de utilização do Direito como ferramenta indutora de políticas públicas em um campo de profundos conflitos de interesse.

Para realizar esta análise, empregou-se uma abordagem qualitativa e descritiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Os principais documentos analisados foram o Projeto de Lei nº 572/2022 (Brasil, 2022), notas técnicas emitidas por órgãos internacionais e nacionais, e posicionamentos de entidades do setor empresarial. O referencial teórico utiliza como base conceitos da teoria de políticas públicas, com destaque para os estudos sobre o papel do Direito como indutor e estruturante de políticas públicas, conforme entendimentos de Bucci e Coutinho (2017).

1. GOVERNANÇA DE DIREITOS HUMANOS, RESPONSABILIDADES ESTATAL E EMPRESARIAL: PROBLEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

James E. Anderson (2015, p. 86, tradução nossa) define *policy problem* (problema de política pública) como sendo "uma condição ou situação que produz necessidades ou insatisfação entre as pessoas e para a qual se busca alívio ou reparação por meio da ação governamental". Ou seja, um problema só entra na esfera pública quando é reconhecido como uma questão que carece da atenção e ação do Estado.

Deste modo, a legitimação de uma condição social em problema de política pública, que então se torna uma *issue* (questão) carecedora de atenção governamental, é o processo de *agenda-setting* (definição de agenda) (Anderson, 2015, p. 91). Se uma condição social não for percebida ou definida como um problema de política pública legítimo, dificilmente alcançará a condição de item da agenda governamental. Entretanto, há muitas décadas, a pauta de Direitos Humanos e Empresas vem clamando por atenção governamental devido aos inúmeros impactos adversos provenientes das atividades empresariais e a não reparação ou reparação inadequada dos mesmos.

Tal questão ascendeu na agenda brasileira por uma confluência de fatores. Primeiramente, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU, 2011), elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral da ONU, o Professor John Ruggie, criaram um padrão global de governança de direitos humanos que pressionou o Brasil a formular políticas públicas sobre o tema, por meio de um Plano Nacional de Ação (PNA), uma vez que este é um dos países-membro da ONU. Internamente, por atuação de *policy entrepreneurs* (empreendedores de políticas públicas), como organizações da sociedade civil, a academia e órgãos estatais autônomos (Anderson, 2015, p. 96), num movimento baseado na preocupação com o coletivo e na democracia participativa, com organização e por meio de denúncias, construíram uma narrativa sobre a sistematicidade do problema das violações de direitos humanos.

A articulação desses grupos ganhou força e visibilidade com a ocorrência de *focusing events* (eventos de foco) e a abertura de *policy windows* (janelas de oportunidade), sendo estes conceitos aprofundados por Birkland (2019, p. 224 e 233). Especificamente sobre eventos de foco (Birkland, 2019, p. 224, tradução nossa) estes: “são eventos repentinos e relativamente raros que despertam intensa atenção da mídia e do público devido à sua magnitude ou, às vezes, aos danos que revelam.”. No Brasil, exemplos de eventos de grande repercussão e de impactos devastadores relacionados às atividades empresariais são os desastres ocorridos devido aos rompimentos das barragens de Mariana, em 2015, e de Brumadinho, em 2019. Em 2018, ocorreu um tremor de terra e o afundamento de solo em Maceió devido a atividade de extração de sal-gema, com consequências sendo monitoradas até os dias atuais. Tais casos expuseram as falhas da governança corporativa e estatal.

Adicionalmente, as recorrentes condenações do Estado brasileiro em cortes internacionais reforçam a urgência do tema. Caso como “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil” sobre trabalho análogo à escravidão e a incapacidade do Estado em fiscalizar e prevenir violações de direitos trabalhistas no agronegócio, e o caso “Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil” que trata da negligência do poder público em garantir uma resposta judicial célere e reparação integral das vítimas. Note-se que, pela leitura da Nota Técnica PFDC nº 1/2025 (Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2025), quando esta detalha as jurisprudências da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é possível depreender que as violações de direitos humanos deixaram de ser encaradas como consequências de uma falha corporativa isolada para serem enquadradas como uma falha do Estado em cumprir seu dever de proteger, sendo este um problema de política pública.

Mesmo com todos esses elementos, a abertura de uma janela de oportunidade é apenas a possibilidade de mudança política e não a garantia da sua concretização (Birkland, 2019, p. 385). Em movimento contrário, fazendo frente às reivindicações da sociedade civil, da academia e de órgãos estatais autônomos, grandes grupos empresariais mobilizaram-se para manter o tema fora da agenda decisória ou para reduzir seu escopo, argumentando sobre riscos à competitividade e à segurança jurídica. Este choque de interesses é a essência do processo de *agenda-setting* (definição de agenda) (Anderson, 2015, p. 91). Nesse cenário, a existência do Projeto de Lei nº 572/2022 (Brasil, 2022) na pauta legislativa, como instrumento normativo vinculante, já representa uma grande vitória para os defensores da regulação, mas sua lenta tramitação evidencia a força da resistência.

2. A FORMULAÇÃO DO PL Nº 572/2022

Apesar da legislação brasileira ser robusta e possuir diversos instrumentos normativos importantes, como nas áreas ambientais e trabalhistas, ela é muito fragmentada e insuficiente para lidar com a complexidade das estruturas corporativas modernas, o que produz um ambiente de impunidade e de não reparação das vítimas, de forma recorrente e sistemática. Por isso, a necessidade de se buscar urgentemente a adoção de um marco normativo nacional vinculante sobre Direitos Humanos e Empresas, e uma solução proposta por *policy entrepreneurs* (empreendedores de políticas públicas) foi o Projeto de Lei nº 572/2022 da Câmara de Deputados (Brasil, 2022).

O processo de formulação do PL nº 572/2022 afasta-se radicalmente de um modelo decisório racional-compreensivo (método da raiz), pelo qual um ator central analisa todas as alternativas para encontrar a solução ideal (Lindblom, 2009, p.160-162). Em vez disso, devido à complexidade do problema, o modelo decisório mais adequado é o incrementalista (método da ramescência). A ausência de um consenso sobre a natureza e a extensão da regulação obriga os formuladores a avançar aos poucos, por meio de negociações, ajustes marginais e compromissos sucessivos (Lindblom, 2009, p.166-170).

Essa dinâmica multifacetada do processo decisório é marcada fortemente pela interação de uma pluralidade de atores na rede de políticas públicas, sendo esta composta pelo governo, setor privado e sociedade civil, com diferentes lógicas de ação, como analisam Dente e Subirats (2014, p.156). Tais autores fazem referência a uma classificação simplificada das modalidades de interação, elaborada por Jeremy Richardson (1982), podendo ser de: (i) colaboração, quando os recursos são compartilhados; (ii) negociação, quando os recursos são

trocados; e (iii) confrontação, quando são usados uns contra os outros, para fazer prevalecer um num jogo tendencialmente de soma zero (Dente e Subirats, 2014, p.174-175). O caso concreto, devido a sua complexidade, é uma combinação de duas modalidades, confrontação e negociação. Confrontação ocorre entre defensores de uma regulação vinculante e os grupos econômicos que preferem uma maior liberdade. Negociação, porém, incremental, já que as partes são levadas a negociar pequenos avanços e ajustes marginais para aprovação da política pública.

A forte oposição do setor empresarial funciona como um veto ou freio dentro da rede de políticas públicas, forçando o processo a seguir um ritmo moroso e exaustivamente discutido. Isso ocorre, pois os defensores do PL nº 572/2022 querem instituir um novo paradigma, que transcende a mera conformidade legal e foca na efetividade da defesa dos direitos humanos, empregando mecanismos baseados nos princípios da reparação integral e centralidade do sofrimento da vítima (PFDC, 2025).

Desta maneira, a aprovação ou vedação do projeto em análise enquadra-se na definição de decisão pública contenciosa (Lindblom, 2009, p.170), onde cada artigo e cada obrigação são campos de intensa disputa.

3. PL Nº 572/2022 como Ferramenta Jurídica Indutora e Lei-Marco

O Projeto de Lei nº 572/2022 representa um caso de uso do Direito como instrumento para induzir e estruturar políticas públicas em um campo marcado por profundos conflitos de interesse. Conforme os entendimentos de Bucci e Coutinho (2017, p. 316), o Direito não é um mero espectador ou um resultado de política pública, ele é uma ferramenta ativa que estrutura a ação estatal e privada, estabelecendo competências, procedimentos e, especialmente, criando imperativos para as ações.

O campo de Direitos Humanos e Empresas possui diversos regramentos de natureza jurídica de *soft law* (não vinculante), sendo de adesão voluntária pelas empresas. Entretanto, tais normativas e compromissos, enquadrados como boas práticas corporativas, se mostraram ineficazes para a promoção e a proteção dos direitos humanos. Nesse cenário, levando em consideração as demandas das vítimas das ações empresariais, o PL nº 572/2022 é proposto visando reformular essa dinâmica, superando o modelo de recomendações, baseado nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (ONU, 2011), com a adoção um modelo de obrigações vinculantes. Esse movimento do *soft law* para o *hard law* já ocorreu em

outros países e conglomerados que desenvolveram políticas públicas que preveem a obrigatoriedade das empresas demonstrarem o respeito aos direitos humanos por meio da realização da devida diligência em direitos humanos, como: (i) a Alemanha que promulgou, em 1º de janeiro de 2023, a Lei de Devida Diligência Corporativa nas Cadeias de Fornecimento; (ii) a França que promulgou, em 27 de março 2017, a Lei nº 2017-399 sobre Dever de Vigilância Corporativo; (iii) a Suíça que publicou, em 1º de janeiro de 2022, a Lei de Devida Diligência sobre Minerais Oriundos de Zonas de Conflito e sobre Trabalho Infantil (ORem/SR 946.231.144); e (iv) a União Europeia, que aprovou, em 24 de abril de 2024, a Diretriz sobre Devida Diligência de Sustentabilidade Corporativa (*CSDDD – Corporate Sustainability Due Diligence Directive*).

O grande destaque do PL nº 572/2022 é a sua natureza de lei-marco, uma vez que a proposta é estabelecer o Marco Nacional sobre Direitos Humanos e Empresas no Brasil. Um marco legal estabelece os princípios, as diretrizes e a arquitetura geral de uma política pública, e não apenas aspectos pontuais como outras legislações. Sua força indutora de uma lei-marco está na capacidade de modificação da condição atual com a consolidação de uma inovação de obrigações jurídicas diretas (Bucci, 2013, p. 23 a 27).

Pela análise da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Nota Técnica da PFDC nº 1/2025 (Brasil, 2025), é possível depreender três aspectos centrais que conferem ao projeto esse poder indutor:

- a) Supremacia dos direitos humanos: o projeto estabelece que os direitos humanos prevalecem sobre interesses puramente econômicos, conforme os artigos 3º, 4º e 5º, em linha com a normativa e jurisprudência internacionais de direitos humanos, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que adotam o princípio interpretativo *pro homine*, que diz “diante de normas concorrentes ou de eventuais conflitos normativos, prevaleça a norma que ofereça um nível mais elevado de proteção aos direitos humanos.” (PFDC, 2025, p. 13). Isso estabelece um princípio interpretativo vinculante para o Poder Judiciário e para a administração pública, forçando uma reorientação na ponderação de valores em casos de conflito;
- b) Obrigações diretas às empresas: o projeto estabelece como uma obrigação direta das empresas o dever de respeitar os direitos humanos, e não apenas uma responsabilidade delegada pelo Estado. Desta forma, cria-se um sujeito claro passível de sanções diretas. Tais obrigações estão previstas nos seus artigos 4º, 5º e 7º; e

- c) Responsabilidade na cadeia de valor: o projeto determina que as empresas exerçam influência e controlem sobre seus parceiros comerciais, em certa medida. Além da responsabilidade objetiva das empresas por violações de direitos humanos, tratada nos artigos 5º, §1º, e 6º, inciso XII, reforça essa previsão ao estabelecer que a empresa deve garantir que seus fornecedores atuem em conformidade com os direitos humanos. Com essa extensão da responsabilidade por toda a cadeia produtiva, cria-se um efeito cascata de monitoramento e conformidade que o Estado, de forma isolada, teria dificuldade em alcançar.

Esses elementos, em conjunto, criam o que Bucci e Coutinho (2017, p. 317) descrevem como função estruturante do Direito nas políticas públicas. Tal função não apenas proíbe ou permite, mas organiza as relações entre os atores e define os parâmetros para uma ação futura, ajustando os modos de articulação e interação dos agentes institucionais, coordenando processos e atribuindo responsabilidades. Com isso, é construído um arcabouço para o desenvolvimento e a implementação de uma política pública.

4. O DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA: AS DISPOSIÇÕES-CHAVE E OS ALVOS DE CRÍTICAS

A eficácia de uma norma indutora decorre sobretudo do seu desenho, devendo-se considerar na sua elaboração um regime de efeitos. Este é o entendimento de Bucci sobre a relação direta da eficácia, análise do regime de efeitos e desenho de arranjos institucionais, conforme segue:

Para esse regime de efeitos, o ideal é que o arranjo institucional preveja não apenas os meios suficientes à escala e ao escopo do programa, mas também a articulação da cadeia de responsabilidades dos agentes públicos com autoridade sobre a política pública. Isso é o que pode definir a sua sustentabilidade jurídico-política, pelo tempo necessário para a produção dos resultados sociais propostos. A apropriação desses elementos como categorias analíticas é o que viabiliza uma atividade consciente e tecnicamente apurada de modelagem institucional das políticas públicas, também conhecida como “desenho ou engenharia institucional” (*policy design*). A composição de arranjos institucionais passa a ser trabalhada com base em variáveis jurídicas, originais ou replicadas de outros arranjos, devidamente identificadas e correlacionadas com as consequências esperadas. (Bucci, 2013, p. 29)

Com base nisso, o PL nº 572/2022, ao estabelecer aparatos robustos, com responsabilidades claras, mecanismos de controle e reparação, bem como sanções, coloca em debate sua própria engenharia institucional. As críticas levantadas pela oposição visam diretamente diminuir o caráter vinculante da política, enquanto as sugestões técnicas buscam

aperfeiçoar sua efetividade. Ao analisar suas previsões de maior relevância, o que se observa, portanto, é a disputa em torno do desenho de uma política pública.

4.1. Devida Diligência em Direitos Humanos

Um dos pontos centrais e mais inovadores do PL nº 572/2022 está no seu artigo 7º, ao estabelecer a devida diligência em direitos humanos como processo obrigatório para que as empresas identifiquem, previnam, monitorem e reparem violações de direitos humanos. É possível identificá-la como o pilar preventivo e mitigador da norma, que muda o foco da simples reparação do dano para a gestão proativa de riscos. Esta previsão inspirou-se nas recomendações dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (ONU, 2011), porém com o objetivo de possibilitar a fiscalização e não apenas o automonitoramento.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), em sua análise técnica (ONU, 2022), elogiou a obrigatoriedade da realização da devida diligência em direitos humanos, mas aponta que o texto do PL nº 572/2022 carece de maior detalhamento. E, conforme apontado acima, para ser efetiva, a norma deve detalhar de forma clara e objetiva cada etapa do referido processo, como a avaliação de impacto, integração de ações, monitoramento e prestação de contas, além de criar uma proporcionalidade de aplicação, levando-se em conta o porte da empresa, o setor e os riscos envolvidos.

Além da análise técnica do ACNUDH, diversas associações empresariais, alinhadas com uma conduta empresarial responsável, divulgaram comentários ao PL nº 572/2022, trazendo para o debate uma perspectiva empresarial. O Pacto Global, por meio do Grupo de Trabalho Elétrico-Energético (GTEE), publicou sua nota técnica (Pacto Global. GTEE, 2023), buscando maior previsibilidade de implementação, fator primordial para que empresas consigam gerenciar seus riscos, indicou a necessidade da incorporação de critérios explícitos para a priorização de impactos, baseando-se na severidade (gravidade, disseminação, irremediabilidade) e na vulnerabilidade dos grupos atingidos, uma metodologia fundamental para a gestão prática da devida diligência de direitos humanos.

Ambas as análises acima citadas corroboram com a necessidade de um desenho normativo claro, pois a falta de clareza sobre o que se espera das empresas é uma das principais barreiras para a implementação de políticas de direitos humanos. Na visão empresarial, a resistência ao cumprimento de obrigações legais com conceitos abertos reside no emprego de custos elevados para adequações de processos internos juntamente com a insegurança jurídica quanto à aplicação de eventuais sanções.

4.2. Mecanismos de *enforcement*

Segundo Anderson (2015, p. 242-250), uma política pública não obtém êxito somente com clareza em suas previsões, mas sobretudo adotando técnicas de controle de implementação bem estruturadas, para que seja possível a aplicação da lei (*enforcement*). Tais técnicas podem incluir mecanismos tanto de consequências tangíveis para o descumprimento, como sanções (métodos coercitivos), quanto para o cumprimento da lei, como incentivos positivos (métodos não coercitivos).

O desenho do PL n° 572/2022 é muito bem estruturado no que tange ao seu aparato sancionatório. Além de multas pecuniárias, o projeto estabelece uma gama de penalidades no seu artigo 18, que intencionam tanto a punição pela violação dos direitos humanos quanto a garantia da reparação dos atingidos.

As principais as sanções previstas no artigo 18, do PL 572/2022, são: (i) a interdição ou suspensão das atividades da empresa até a devida reparação das vítimas; (ii) a perda de bens, direitos e valores obtidos a partir das violações; (iii) o pagamento de multa; e (iv) em casos de comprovada má-fé, a dissolução compulsória da entidade empresarial.

Além das sanções citadas acima, vale destacar a sanção prevista no inciso III, do artigo 18, que prevê a proibição por parte da empresa de recebimento de incentivos e de contratação com o Poder Público.

Quanto aos incentivos positivos clássicos, como isenções fiscais para empresas com alto grau de conformidade, eles não aparecem no PL n° 572/2022. Entretanto, a Nota Técnica do ACNUDH (ONU, 2022) aponta a possibilidade da previsão do uso estratégico do poder econômico estatal. Tal instrumento não seria uma premiação para o cumprimento do dever de respeitar os direitos humanos, mas para estabelecer como sendo a única porta de entrada para celebrar contratos e acessar financiamentos públicos.

4.3. Mecanismos de Reparação e o Acesso à Justiça

O PL n° 572/2022 apresenta ferramentas de reparação de caráter arrojados, como o Fundo de Reparação, em seu artigo 13, com participação das vítimas, e a garantia de Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), em seu artigo 14, inciso IV. O emprego de tais instrumentos busca um modelo de governança que vai além da lógica puramente estatal e se aproxima da teoria da racionalidade colaborativa (*collaborative rationality*). Segundo Innes e

Booher (2010), esta teoria se fundamenta no trabalho do filósofo e sociólogo Habermas e tem o seguinte conceito:

Um processo é colaborativamente racional na medida em que todos os interesses afetados se envolvem conjuntamente em um diálogo presencial, trazendo suas diversas perspectivas à mesa para deliberar sobre os problemas que enfrentam juntos. Para que o processo seja colaborativamente racional, todos os participantes também devem estar plenamente informados e capazes de expressar suas opiniões e ser ouvidos, sejam eles poderosos ou não. Técnicas devem ser usadas para assegurar mutuamente a legitimidade, a compreensibilidade, a sinceridade e a precisão do que dizem. (Innes; Booher, 2010, p. 6)

A Nota Técnica da PFDC nº 1/2025 (Brasil, 2025) celebra as inovações quanto aos mecanismos de reparação do PL e destaca que:

...decorrem do seu processo de construção participativa, com amplas escutas populares e envolvimento direto de vítimas e atingidos por violações empresariais. A partir dessas experiências concretas, foram incorporadas ferramentas jurídicas essenciais para enfrentar a impunidade corporativa e reduzir assimetrias de poder entre empresas e comunidades impactadas. (Brasil, 2025)

A título de informação, as ATIs foram incluídas na proposta do texto normativo com base nas experiências dos processos de reparação dos danos ocasionados, em Mariana/MG e Brumadinho/MG, pelo rompimento das barragens de Fundão e da Mina do Córrego do Feijão, respectivamente. Estas possibilitaram que as vítimas compreendessem melhor os seus direitos e negociassem com as empresas de uma maneira mais equilibrada, evitando-se, assim, que decisões unilaterais fossem impostas às comunidades atingidas.

Corroborando, a Nota Técnica do ACNUDH (ONU, 2022) registra que tais previsões são um avanço, mas recomenda ajustes para garantir efetividade. A sugestão dada é o alargamento da legitimidade ativa para que mais organizações da sociedade civil consigam ajuizar ações. Além disso, indica a adoção de um "buquê de remédios", considerando reparação também quando adotadas forem medidas de reabilitação e garantias de não repetição. Ainda faz críticas pelo fato de o PL nº 572/2022 ser silente quanto a mecanismos não judiciais de reparação, sobretudo os efetuados pelas próprias empresas, indicados para resolução de conflitos em estágios iniciais.

Especificamente sobre mecanismos não judiciais de reparação, é necessário considerar que o PL nº 572/2022 adotou o princípio da reparação integral das vítimas de forma inovadora e, conforme Mattietto:

A reparação integral merece ser perseguida como um dos objetivos do sistema jurídico... Haverá um tempo em que os riscos sejam levados mais a sério, a impedir a supremacia do acidental sobre o previsível e possivelmente evitável, e que o ordenamento seja apto a fornecer soluções para esses problemas. (Mattietto, 2020, p. 12)

Entretanto, é necessário ressaltar que a aplicação do princípio da reparação integral em casos de danos de grande monta ou de natureza irreparável, como os danos gerados por

desastres ambientais, violações massivas de direitos humanos ou perdas culturais, encontra barreiras significativas, beirando o impossível (Mattietto, 2020, p. 11). Nessas situações, ainda que se adotem medidas compensatórias, restauração ambiental ou indenizações financeiras, não é viável a restituição plena da condição original. Por este motivo, e em linha com o entendimento da ACNUDH acima citado, é recomendado que se compreenda a reparação de forma ampliada, com a regulamentação de mecanismos não judiciais de reparação, como garantias de não repetição e dispositivos que reforcem a prevenção. Assim, a reparação integral operaria como um ideal normativo que orienta a construção de soluções múltiplas e complementares.

5. IMPLANTAÇÃO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A aprovação do PL nº 572/2022 faz parte apenas dos passos iniciais da jornada de criação de políticas públicas de Direitos Humanos e Empresas. A construção de um novo arcabouço jurídico-institucional bem estruturado, do ponto de vista jurídico, é o que garantirá a efetividade da lei como ferramenta que concretiza uma nova política pública, como destacam Bucci e Coutinho (2017, p. 335). Apesar disso, os arranjos institucionais são ajustados por interesses que se opõem à lei. Essa resistência pode ocorrer de diversas formas, em diferentes momentos do processo político regulador, inclusive na fase de implementação da lei, numa dinâmica intensa de poder no interior da burocracia estatal (Mattos, 2006, p. 143-147). Entre as formas possíveis destacam-se: (i) a influência no processo orçamentário para limitar o fornecimento de recursos a órgãos fiscalizadores, refletindo a atuação de atores com poder de moldar a atuação do Estado, esvaziando sua capacidade operacional e tornando a sua fiscalização inócua; (ii) a influência sobre a criação de normas infralegais (como decretos, portarias e instruções normativas) deliberadamente enfraquecidas, repleta de lacunas, com exigências procedimentais excessivamente onerosas para as vítimas ou com critérios técnicos que isentam setores econômicos estratégicos; (iii) a nomeação de agentes com perfis técnicos ou ideológicos desalinhados com os objetivos da lei, gerando uma possível resistência, ativa ou mesmo passiva, com lentidão de análise de processos, interpretações restritivas da lei e falta de iniciativa na aplicação de sanções.

A Nota Técnica do ACNUDH (ONU, 2022) trata dessa questão ao apontar que a coerência política (*policy coherence*) é essencial para o sucesso de marcos regulatórios desta natureza. Em outras palavras, é necessária uma atuação conjunta dos órgãos governamentais em consonância com os objetivos da lei. A ausência desse alinhamento é um dos maiores

desafios institucionais em sistemas de governo fragmentados, pois viabiliza que distintos entes estatais atuem com lógicas conflitantes, prática essa extremamente comum na esfera de políticas públicas. Isso ocorre, por exemplo, em um cenário hipotético onde o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania promove a nova política, enquanto, concomitantemente, um banco de fomento como o BNDES aprova financiamentos para projetos sem exigir a Devida Diligência em Direitos Humanos estipulada pela nova política, ou um ministério setorial concede licenças ambientais ignorando os impactos sociais mapeados pela legislação. Essa incoerência horizontal (entre ministérios) e vertical (entre União, estados e municípios) cria brechas que minam a credibilidade e a eficácia da regulação.

Deste modo, a fase de implementação requer a estruturação de uma arquitetura complexa de arranjos institucionais que não apenas executem a lei, mas que também possuam mecanismos de blindagem contra a captura e a inércia, com garantia de autonomia orçamentária e técnica para os órgãos fiscalizadores, a criação de espaços de participação social e com poder deliberativo na fase de regulamentação, e o estabelecimento de instâncias de coordenação interministerial para assegurar a coerência política. Sem esses pilares, a norma, ainda que aprovada, corre o risco de se tornar apenas um marco simbólico, desprovido da força transformadora que a originou na esfera pública.

CONCLUSÃO

O caminho percorrido para a inserção de questões relacionadas a Direitos Humanos e Empresas na agenda governamental brasileira, como o PL nº 572/2022, é um exemplo típico da dinâmica da formulação de políticas públicas em arenas de intensos conflitos de interesse, com atuação de diferentes atores, a ocorrência de eventos de foco e abertura de janela de oportunidade. Com isso, as recorrentes violações de direitos humanos por empresas e a não reparação das vítimas de forma integral puderam, por fim, serem enquadradas como problemas públicos. O processo decisório que se seguiu confirmou o caráter incremental da política, moldado pela negociação e confronto constantes entre os atores da rede de políticas públicas.

Nesse cenário, muito embora o PL nº 572/2022 seja uma demonstração de evolução ao figurar como lei-marco, utilizando o Direito como ferramenta com potencial indutor de novas práticas, sua eficácia futura é tensionada por diversos fatores interdependentes, como a forte resistência do setor empresarial e a tentativa de impor um desenho normativo menos vinculante. Além disso, o desenho proposto foi alvo de críticas quanto a necessidade de maior

detalhamento e clareza em mecanismos de devida diligência, conforme análises feitas pela ONU.

Frente a lentidão legislativa e a grande oposição, a superação desses obstáculos requer estratégias multifacetadas. É fundamental ampliar a articulação política para além das comissões de direitos humanos e minorias, envolvendo outros órgãos governamentais estratégicos. Uma possibilidade seria a adesão de outras comissões, como a de relações exteriores, que compreende o impacto da regulação na imagem e nos acordos internacionais do país, ou da comissão de assuntos econômicos, que pode avaliar a pauta sob a ótica da sustentabilidade e da segurança jurídica para investimentos de longo prazo, visando a práticas do ESG (*Environmental, Social and Governance*), possibilitando a criação de uma base de apoio mais ampla. Porém, essa articulação institucional por si só é insuficiente. O poder comunicativo que deu origem ao PL deve ser sustentado e amplificado por meio da manutenção da mobilização popular, com pressão contínua da sociedade civil organizada, das universidades e da mídia. Este é o principal elemento que garante que o tema permaneça na agenda prioritária, contrabalançando o *lobby* de interesses contrários à regulação.

Vale lembrar que a lentidão na votação do PL no Brasil ressoa a dificuldade global de avançar no tema, demonstrada pelos onze anos de negociação de um tratado internacional vinculante sobre Empresas e Direitos Humanos, conduzido por um grupo de trabalho intergovernamental no âmbito da ONU. O Brasil já vem atuando de forma ativa em tal negociação, além de incentivar uma maior integração regional para a discussão e construção de parâmetros comuns, como visto na audiência pública sobre o “Marco Legal de Direitos Humanos e Empresas no Brasil”, organizada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, ocorrida no dia 10 de setembro de 2025, com a presença de parlamentares da Colômbia, Argentina e Uruguai. Iniciativas como essa são essenciais, pois sinalizam um esforço de integração regional para a construção de parâmetros comuns, fortalecendo o bloco do Mercosul.

Ao mesmo tempo, a tramitação legislativa do PL deve ser vista como uma oportunidade para aprimoramento do seu texto. As críticas e sugestões apontadas por especialistas e organizações podem ser endereçadas por meio de emendas parlamentares. Aprimorar o projeto e refinar seus dispositivos aumentará sua segurança jurídica e potencial de efetividade, tornando-o menos suscetível a contestações judiciais e à captura na fase de implementação.

Ademais, os diversos embates pela regulação não terminam com a aprovação da respectiva lei. Eles se perpetuam para a fase de implementação, onde os arranjos institucionais

construídos adequadamente e o compromisso de ações estatais coerentes são fundamentais para a efetividade da política pública. Porém, vale lembrar que a “uma política pública é, sobretudo, uma afirmação de valores” (Merino, 2008, p.23, tradução nossa) e, este projeto, é marcado pela escolha do valor da dignidade da pessoa humana em detrimento do interesse estritamente econômico, quando os princípios da centralidade do sofrimento da vítima e da reparação integral são aplicados em sua formulação. Deste modo, quando da aprovação em lei, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, órgãos fiscalizadores, bem como as corporações deverão perseguir este mesmo valor para priorizar a proteção aos direitos humanos, especialmente de grupos vulnerabilizados.

Em resumo, a proposta legislativa é a concretização de décadas de luta contra a impunidade e por responsabilização empresarial, porém, seu futuro como política pública pertence a habilidade de seus defensores de percorrer um processo decisório incremental, superando oposições diversas e articulando estratégias em múltiplas arenas, para transferir princípios de direitos humanos em deveres legais sólidos e aplicáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, James E. **Public Policymaking**. 8. ed. Stamford: Cengage Learning, 2015.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. 5. ed. New York: Routledge, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Entenda a Política de Empresas e Direitos Humanos**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/direitos-humanos-e-empresas/entenda-a-politica-de-empresas-e-direitos-humanos>>. Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota Técnica PFDC Nº 1/2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/NOTATCNICAATUAOEMPRESARIALDIREITOSHUMANOS.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica**: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R. FOSS, Maria Carolina. MOUALLEM, Pedro Salomon B. *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017.

DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. **Decisiones públicas**: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. 1. ed. Barcelona: Ariel, 2014.

INNES, Judith E.; BOOHER, David. **Planning with Complexity**: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. London: Routledge, 2010.

LINDBLOM, Charles E. **Muddling through 1**: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A Formação do Estado Regulador**. Novos Estudos CEBRAP, n. 76, 2006.

MATTIETTO, Leonardo. Desastres ambientais, responsabilidade e reparação integral: um percurso jurídico-literário. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, a. 9, n. 3, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/661>. Acesso em: 11 ago. 2025.

MERINO, Mauricio. La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, núm. 41, 2008.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). **Nota Técnica ao Projeto de Lei N.º 572/2022**. 2022. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/arquivos/parecer-acnudh-dh-e-empresas/at_download/file. Acesso em: 12 ago. 2025.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. **Nota Técnica sobre o PL 572/2022**. [S. l.: s. n.], 2023. Disponível em: https://go.pactoglobal.org.br/l/979353/2023-12-13/541qj/979353/17024668724qpYi0ov/nota_tecnica_dh.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

ROLAND, Manoela Carneiro; ARAGÃO, Daniel Maurício de; ANGELUCCI, Paola Durso; DUQUE NETO, Arindo Augusto; GALIL, Gabriel Coutinho; LELIS, Rafael Carrano. Desafios e perspectivas para a construção de um instrumento jurídico vinculante em direitos humanos e empresas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 1-30, 2018. DOI: 10.1590/2317-6172201817. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/77106>. Acesso em: 15 set. 2025.

UNITED NATIONS. Human Rights Office of the High Commissioner. **11th session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights**. Geneva: OHCHR, 2025. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/session11>. Acesso em: 16 set. 2025.