

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAMENTO AO DISCURSO DE ÓDIO E PREVENÇÃO DE LITÍGIOS

PUBLIC POLICIES FOR COMBATING HATE SPEECH AND PREVENTING LITIGATION

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ENFRENTAMIENTO DEL DISCURSO DE ODIO Y LA PREVENCIÓN DE LITIGIOS

Camilo Onoda Luiz Caldas¹

RESUMO: No presente artigo desenvolvemos uma análise do discurso de ódio como fenômeno jurídico e social, examinando os fundamentos normativos — nacionais e internacionais — que o repudiam, bem como as políticas públicas disponíveis para seu enfrentamento e para a consequente prevenção de litígios. A pesquisa parte da premissa de que a resposta estatal ao discurso de ódio não pode ser reduzida à via punitiva, demandando uma arquitetura intersetorial de políticas preventivas, educativas e reparatórias. Do ponto de vista metodológico, o trabalho adota abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, valendo-se da análise de legislação nacional e de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, de doutrina especializada e da jurisprudência sobre o tema. O artigo conclui que o enfrentamento eficaz ao discurso de ódio exige a construção de uma política de Estado transversal, contínua e interministerial, ancorada na Educação em Direitos Humanos e na regulação das plataformas digitais.

1

Palavras-chave: Políticas públicas. Direitos humanos. Prevenção de litígios.

ABSTRACT: In this article, we develop an analysis of hate speech as a legal and social phenomenon, examining the normative foundations—both national and international—that repudiate it, as well as the public policies available for its confrontation and the consequent prevention of litigation. The research is based on the premise that the state response to hate speech cannot be reduced to punitive measures alone, requiring an intersectoral architecture of preventive, educational, and reparative policies. From a methodological standpoint, the study adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research, drawing on the analysis of national legislation and international human rights treaties ratified by Brazil, specialized legal scholarship, and relevant case law. The article concludes that effectively addressing hate speech requires the construction of a transversal, continuous, and interministerial State policy, grounded in Human Rights Education and in the regulation of digital platforms.

Keywords: Public policies. Human rights. Litigation prevention.

¹Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Mestrado da Escola Paulista de Direito (EPD).

RESUMEN: En el presente artículo desarrollamos un análisis del discurso de odio como fenómeno jurídico y social, examinando los fundamentos normativos —tanto nacionales como internacionales— que lo repudian, así como las políticas públicas disponibles para su enfrentamiento y la consiguiente prevención de litigios. La investigación parte de la premisa de que la respuesta estatal al discurso de odio no puede reducirse a la vía punitiva, requiriendo una arquitectura intersectorial de políticas preventivas, educativas y reparadoras. Desde el punto de vista metodológico, el trabajo adopta un enfoque cualitativo, con investigación bibliográfica y documental, apoyándose en el análisis de la legislación nacional y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Brasil, de la doctrina especializada y de la jurisprudencia sobre el tema. El artículo concluye que el enfrentamiento eficaz del discurso de odio exige la construcción de una política de Estado transversal, continua e interministerial, anclada en la Educación en Derechos Humanos y en la regulación de las plataformas digitales.

Palabras clave: Políticas públicas. Derechos humanos. Prevención de litigios.

INTRODUÇÃO

No presente artigo desenvolvemos uma análise das políticas públicas voltadas ao enfrentamento do discurso de ódio e à prevenção dos litígios dele decorrentes. Para tanto, adotaremos como premissa metodológica a necessidade de ir além da análise estritamente normativa, incorporando considerações de ordem sociológica e filosófica que permitam compreender o fenômeno em sua dimensão estrutural.

Dois aspectos merecem ser destacados logo de início. O primeiro diz respeito ao conceito de discurso de ódio, que será examinado a partir de definições propostas pela doutrina e por organismos nacionais e internacionais. O segundo refere-se ao modelo de resposta estatal, que não pode se limitar à repressão penal, devendo articular políticas preventivas, educativas e reparatórias de modo orgânico e contínuo.

A pertinência do tema pode ser justificada nos seguintes termos: o Brasil vive, nas últimas décadas, uma escalada significativa de discursos e práticas de ódio que atravessam o tecido social e contaminam o debate público. Comunidades negras, indígenas, LGBTQIA+, de religiões de matriz africana e de regiões periféricas do país convivem cotidianamente com a hostilidade sistemática que o ódio produz. Esse fenômeno alimenta-se de desigualdades históricas profundas, de racismo estrutural enraizado nas instituições — compreendido, na perspectiva de Almeida S (2018), como uma dimensão estruturante das relações sociais e institucionais que opera independentemente da intencionalidade dos agentes — e de um ambiente digital que, ao monetizar o conflito, transformou o ódio em estratégia de poder.

A ordem constitucional brasileira já oferece fundamentos para essa discussão: a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (Constituição Federal (CF), art. 1º, III), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental (CF, art. 3º, I) e o repúdio ao terrorismo e ao racismo como princípio das relações internacionais do Brasil (CF, art. 4º, VIII). A isso se somam as obrigações decorrentes dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Neste sentido, a questão que se coloca ao operador do Direito e ao gestor público não é mais se o Estado deve agir, mas *como* deve agir de forma constitucionalmente legítima e socialmente eficaz.

Sendo assim, o presente artigo estrutura-se em duas partes: a primeira dedica-se à conceituação do discurso de ódio e ao repúdio normativo que o texto constitucional e o direito internacional conferem ao fenômeno; a segunda examina as principais estratégias de política pública disponíveis para seu enfrentamento e para a prevenção dos conflitos daí decorrentes. Ao final, apresentaremos nossas considerações conclusivas.

RESULTADO E DISCUSSÕES

1. DISCURSO DE ÓDIO: CONCEITO E REPÚDIO NORMATIVO

3

A definição do discurso de ódio é, antes de tudo, um problema político e jurídico, porque dela dependem os contornos da intervenção estatal e os limites da liberdade de expressão em uma democracia. Diferentes instâncias — acadêmicas, legislativas e governamentais — têm proposto conceituações que refletem perspectivas distintas.

A Organização das Nações Unidas, em sua *Estratégia e Plano de Ação sobre Discurso de Ódio* (ONU, 2019), fixou uma definição operacional que se tornou referência global. Segundo esse documento, o discurso de ódio compreende:

Para as Nações Unidas, o discurso de ódio compreende qualquer tipo de comunicação — seja ela falada, escrita ou comportamental — que ataque ou use linguagem pejorativa ou discriminatória em relação a uma pessoa ou grupo com base em quem eles são, em outras palavras, com base em sua religião, etnia, nacionalidade, raça, cor, ascendência, sexo ou fator de identidade relacionado ao gênero, orientação sexual ou deficiência. Trata-se, portanto, de uma definição funcional e contextualizada, que recusa critérios meramente formais e exige a análise do impacto discriminatório do discurso sobre os grupos vulnerabilizados. (ONU, 2019, p. 2, tradução nossa)

A amplitude dessa definição é deliberada: ao incluir a comunicação comportamental e a linguagem pejorativa — e não apenas a incitação direta à violência —, a Organização das Nações

Unidas (ONU) reconhece que o dano causado pelo discurso de ódio se manifesta em gradientes progressivos.

O Grupo de Trabalho do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, ao elaborar o Relatório de Recomendações para o Enfrentamento ao Discurso de Ódio e ao Extremismo no Brasil (2023) instituído pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania do Brasil 2023, propôs uma conceituação estruturada em seis fatores cumulativos e progressivos: contexto, autoria, agente, motivação e efeitos, conteúdo e forma, e magnitude. Reproduzimos o trecho central da definição adotada:

O discurso de ódio envolve a progressão, intensificação ou sobreposição de violações que partem de uma estratégia de poder pela agressividade, hostilidade, opressão e intolerância, evoluindo para um polo de extremismo discursivo caracterizado pela desumanização do seu objeto e pela coletivização de seu destinatário. Trata-se de manifestações que promovem e perpetuam estruturas de opressão e desigualdade, que prejudicam, afetam, excluem ou silenciam grupos de pessoas, de forma sistêmica e reiterada, com diferentes graus de intensidade. (BRASIL, MDHC, 2023, p. 26)

A importância dessa conceituação reside em sua natureza multidimensional e gradual. Ao articular seis fatores cumulativos, o modelo do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) recusa tanto a definição tautológica — que define ódio como ódio — quanto o excesso tipificador, que submeteria qualquer manifestação crítica a sanção. A noção de "progressão" e "magnitude" é particularmente relevante para políticas públicas: indica que a intervenção estatal pode e deve ocorrer em diferentes pontos da escala, com instrumentos proporcionais à intensidade do fenômeno.

A Constituição Federal de 1988 construiu um arcabouço normativo de proteção à dignidade e repúdio à discriminação. O artigo 1º, inciso III, eleva a dignidade da pessoa humana à condição de fundamento da República. O artigo 3º estabelece como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos sem preconceitos de qualquer natureza. O artigo 4º, por sua vez, eleva o repúdio ao terrorismo e ao racismo à condição de princípio das relações internacionais do Brasil.

Esse bloco constitucional é complementado por um denso sistema de tratados internacionais. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil, estabelece em seu artigo 20 que toda apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência *será proibida por lei* — afastando definitivamente o argumento de que o ódio seria protegido pela liberdade de expressão. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial impõe aos Estados

a obrigação de declarar delitos puníveis por lei qualquer difusão de ideias baseadas na superioridade ou no ódio raciais. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) exige a modificação dos padrões socioculturais de conduta que perpetuam a subordinação das mulheres. No plano multilateral, a Assembleia Geral das Nações Unidas reafirmou, por meio da Resolução A/RES/75/309 (ONU, 2021), o papel do diálogo inter-religioso e intercultural como instrumento ativo de combate ao discurso de ódio, sublinhando a responsabilidade dos Estados na promoção de espaços de tolerância e convivência plural.

Na doutrina constitucional brasileira, Sarmento DF (2006) aponta que o ordenamento jurídico nacional não confere proteção absoluta à liberdade de expressão quando seu exercício configura instrumento de propagação do ódio, sendo a dignidade da pessoa humana o vetor normativo que delimita esses limites. No plano da jurisprudência, Silva RL (2011) demonstrou os critérios utilizados pelos tribunais brasileiros para distinguir o discurso de ódio da crítica legítima, evidenciando a oscilação interpretativa que reforça a necessidade de marcos legais mais precisos.

O choque entre a liberdade de expressão e o discurso de ódio constitui, portanto, uma das tensões mais complexas do constitucionalismo contemporâneo. A liberdade de expressão é 5
direito fundamental de primeira grandeza, sem a qual não há debate público genuíno nem controle democrático do poder. Contudo, como demonstram Harff GZ e Duque MS (2021, p. 202-205), ao analisar comparativamente os sistemas jurídicos alemão e brasileiro, esse direito fundamental não é absoluto: ele encontra limites imanentes na própria Constituição, especialmente quando seu exercício implica a negação da dignidade de grupos vulnerabilizados.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal brasileiro firmou entendimento paradigmático sobre essa tensão em dois julgamentos de referência. O primeiro é o HC 82.424/RS (Caso Ellwanger), julgado em setembro de 2003, no qual o STF, por maioria, denegou habeas corpus impetrado em favor de editor condenado pela publicação de obras de conteúdo antissemita. Nesse julgamento, o Tribunal estabeleceu que o racismo deve ser compreendido em sua dimensão histórico-cultural, e não apenas biológica, e que manifestações de ódio e discriminação não estão protegidas pela liberdade de expressão prevista no artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL. STF. HC 82.424/RS, 2003). O segundo julgamento de referência é a ADPF 548/DF, julgada em 2018, na qual o STF, sob relatoria da Min. Cármen

Lúcia, reafirmou que a liberdade de expressão não constitui salvo-conduto para práticas que violem a igualdade política e o pluralismo democrático (BRASIL. STF. ADPF 548/DF, 2018). Esses dois precedentes formam o substrato jurisprudencial e doutrinário que fundamenta a intervenção estatal no campo do discurso de ódio como obrigação constitucional.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO E PREVENÇÃO DE LITÍGIOS

2.1. A INSUFICIÊNCIA DA RESPOSTA EXCLUSIVAMENTE PENAL

A primeira questão que se coloca na construção de uma resposta estatal ao discurso de ódio é de ordem estratégica: qual o papel da lei penal e quais são seus limites? A resposta da doutrina e das experiências internacionais comparadas é consensual — a criminalização é necessária, mas radicalmente insuficiente.

Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, em obra que se tornou referência no campo jurídico brasileiro, delimita com precisão tanto o conceito quanto o desafio central que ele impõe ao Estado. Configura-se como discurso de ódio toda manifestação que, ao exteriorizar ideias marcadas por preconceito, dirige-se a indivíduos ou grupos determinados com o propósito de difundir conteúdos depreciativos. Trata-se de uma prática que busca estimular reações de hostilidade, intolerância e discriminação, sobretudo contra grupos minoritários, por meio da circulação de mensagens negativas e estigmatizantes (MEYER-PFLUG SR, 2009, p. 98).

Ao definir o discurso de ódio como *comportamento* orientado à propagação de mensagens sistematicamente negativas contra grupos minoritários, Meyer-Pflug SR (2009) revela um aspecto decisivo para o debate sobre políticas públicas: o problema não se esgota no ato individual de quem profere a fala odiosa. Ele reside nas estruturas culturais, institucionais e tecnológicas que produzem, amplificam e normalizam esses comportamentos. A punição do indivíduo, sem atacar essas estruturas, deixa intacto o substrato que continuará gerando novos comportamentos odiosos.

Na medida em que o discurso de ódio se apoia na reiterada reprodução de lógicas excludentes, seu enfrentamento não se resolve pelo silêncio imposto ou pela simples vedação. Ao contrário, exige a ampliação de intervenções discursivas que desestabilizem essas lógicas, atribuam novos sentidos e coloquem em xeque os fundamentos que sustentam a exclusão (BUTLER J, 2021, p. 117-118).

No mesmo sentido, Caldas COL e Pereira LI (2017) demonstram que os fenômenos contemporâneos de mobilização coletiva do ódio no ambiente digital — como as denominadas *shitstorms* — não podem ser adequadamente enfrentados apenas por instrumentos penais ou civis de responsabilização individual. Sua dinâmica coletiva e viral exige respostas igualmente coletivas: políticas de educação digital, mecanismos de transparência das plataformas e, sobretudo, a construção de uma cultura democrática de uso da internet.

Lemos JG e Coelho DM (2019, p. 528-542) demonstraram, em estudo de caso sobre o Facebook durante o processo de impeachment de 2016, como as bolhas online reforçaram o discurso de ódio e como este foi utilizado politicamente para legitimar posições ideológicas e partidárias, evidenciando a dimensão estratégica — e não meramente espontânea — do fenômeno. Não por acaso, Santos LFF e Sampaio MAS (2025, p. 12) concluem que a democracia exige mecanismos de contenção ao discurso de ódio irrestrito, pois não se pode tolerar os intolerantes.

Importa ressaltar, contudo, que a insuficiência da resposta penal não significa que a criminalização deva ser descartada. A norma penal cumpre uma função simbólica e dissuasiva insubstituível: ela sinaliza, ao conjunto da sociedade, quais práticas são incompatíveis com os valores constitucionais. O que se critica não é a existência da norma repressiva, mas a aposta exclusiva nela como se fosse suficiente para alterar as estruturas sociais que geram e reproduzem o ódio. Criminalizar sem educar, punir sem reparar, proibir sem construir alternativas culturais é combater o sintoma sem tocar na causa. Por isso, a resposta ao discurso de ódio demanda uma arquitetura de políticas que combine detenção, prevenção e reparação.

A experiência comparada corrobora essa conclusão. A Alemanha, por exemplo, combina o § 130 do Código Penal (*Volksverhetzung*), que tipifica a incitação ao ódio, com uma robusta estrutura educacional de memória histórica e com obrigações legais estritas às plataformas digitais, estabelecidas pela Lei de Aplicação da Rede, Lei de Fiscalização da Rede ou Lei de Melhoria da Aplicação da Lei em Redes Sociais (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG*). Como demonstram Harff GZ e Duque MS (2021) e Brega GR (2023), é a articulação entre esses diferentes instrumentos — e não qualquer um deles isoladamente — que confere eficácia ao modelo.

No plano jurídico interno, o Brasil dispõe de um arsenal normativo: a Lei n. 7.716/1989, que define os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou

procedência nacional; o artigo 20 do mesmo diploma, que criminaliza a prática, indução ou incitamento à discriminação; e o entendimento firmado pelo STF no julgamento do HC 82.424 (Caso Ellwanger), que reconheceu os limites constitucionais à liberdade de expressão quando confrontada com práticas discriminatórias. Apesar desse arcabouço normativo, os índices de impunidade nos crimes de ódio permanecem elevados, o que confirma que a existência formal da norma penal, desacompanhada de políticas institucionais de prevenção e proteção, não é suficiente para enfrentar o fenômeno.

Neste sentido, a Constituição Federal impõe ao Estado deveres positivos que vão além da mera proibição. O objetivo fundamental de promover o bem de todos sem preconceitos de qualquer natureza (CF, art. 3º, IV) exige a construção de condições materiais e institucionais para que a inclusão e a dignidade se realizem concretamente. O Estado é chamado a agir proativamente, e não apenas a reprimir reativamente.

2.2. A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS COMO POLÍTICA PREVENTIVA

Conforme explica PEREIRA TFB (2025), entre todas as estratégias de enfrentamento ao discurso de ódio, a Educação em Direitos Humanos (EDH) ocupa posição de centralidade porque atua sobre o substrato cultural que alimenta o ódio: os preconceitos, os estereótipos e as crenças de superioridade que se reproduzem de geração em geração quando não encontram resistência educativa organizada.

O Relatório de Recomendações para o Enfrentamento ao Discurso de Ódio e ao Extremismo no Brasil identificou que a EDH foi desmantelada institucionalmente nos anos anteriores à sua elaboração, com baixa institucionalização nas unidades federativas e profunda descontinuidade de programas. O enfrentamento ao discurso de ódio e às formas de extremismo exige medidas que atuem na raiz do problema, especialmente sobre padrões de comportamento, valores e disposições que alimentam práticas discriminatórias. Nesse contexto, a Educação em Direitos Humanos assume papel estratégico, ao funcionar como política preventiva de caráter estruturante. Para que seja efetiva, deve ser incorporada de maneira ampla aos processos educativos — formais e não formais —, com presença transversal nos currículos, investimento na formação contínua de professores e desenvolvimento de materiais pedagógicos sensíveis às especificidades culturais e regionais do Brasil. A fragilização dessa agenda nos últimos anos

revela um déficit relevante, cuja superação depende da retomada de políticas consistentes, planejadas e sustentadas ao longo do tempo (BRASIL, MDHC, 2023, p. 41-42).

Sob a ótica da prevenção de litígios, a EDH é a intervenção de maior custo-benefício disponível ao Estado: ao formar cidadãos capazes de reconhecer, resistir e denunciar o discurso de ódio, ela reduz a demanda social pelo ódio antes que ele se converta em violência física que demandará recursos ainda maiores do sistema de segurança pública e do Poder Judiciário.

As medidas prioritárias nesse campo incluem: a revisão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) para incorporar o enfrentamento às formas contemporâneas de ódio; a retomada do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos; e a adequação dos currículos escolares e universitários para uma abordagem crítica e transversal do tema.

Do ponto de vista comparado, as experiências internacionais mais bem-sucedidas de EDH articulam pelo menos três níveis de intervenção. O primeiro é o nível formal, no qual a EDH é incorporada como conteúdo obrigatório nos currículos da educação básica. O segundo é o nível não formal, que abrange programas de educação popular e campanhas de conscientização. O terceiro é o nível institucional, que inclui a formação em direitos humanos de agentes do Estado — policiais, magistrados, defensores públicos e assistentes sociais. Conforme ressalta o Relatório do MDHC (2023, p. 42), a articulação desses três níveis é condição para que a EDH produza efeitos duradouros e não apenas pontuais.

9

No contexto brasileiro, a EDH possui amparo constitucional e normativo relevante. A Constituição Federal, em seu artigo 205, reconhece a educação como direito de todos e dever do Estado. Esses fundamentos constitucionais foram regulamentados, no âmbito infraconstitucional, pelo Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), instituído em 2003 e revisado em 2006. A descontinuidade desse programa nos anos recentes constitui um retrocesso que precisa ser urgentemente revertido por política de Estado estruturada e permanente.

2.3. A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS E A EDUCAÇÃO MIDIÁTICA

O ambiente digital transformou radicalmente a dinâmica do discurso de ódio. O que antes se disseminava lentamente por canais físicos agora se propaga com alcance transnacional, anonimato do emissor e amplificação algorítmica que premia o conteúdo mais capaz de gerar indignação e conflito. As plataformas digitais tornaram-se o principal veículo das chamadas tecnologias do ódio, operando sob um modelo de negócios que monetiza o engajamento. Como

demonstram Freitas GL et al. (2024), a tensão entre liberdade de expressão e discurso de ódio nas redes sociais exige resposta normativa que não sacrifique os princípios democráticos, mas que também não abdique do enfrentamento aos conteúdos que sistematicamente vulnerabilizam grupos minoritários. Nesse sentido, Lopez Valle VCL (2023) aponta que o combate à desinformação e ao discurso de ódio requer mecanismos complementares à responsabilização individual, incluindo obrigações de transparência e moderação impostas às plataformas pelo Estado.

A dificuldade de controlar esses fenômenos no ambiente digital tem sido objeto de análise em trabalhos anteriores deste autor. Em estudo realizado em parceria com Caldas COL e Caldas PNL, demonstrou-se que os conflitos políticos gerados no ambiente do *big data*, das *fake news* e das *shitstorms* expõem uma vulnerabilidade estrutural do Estado democrático: os instrumentos jurídicos e institucionais disponíveis foram concebidos para regular relações entre sujeitos identificáveis e em espaços físicos delimitados, e se mostram manifestamente insuficientes diante da velocidade, do alcance e do anonimato que caracterizam os ataques digitais massivos.

Em trabalho posterior, Caldas COL e Caldas PNL aprofundaram essa discussão ao examinar as possibilidades de utilizar a educação jurídica como instrumento de prevenção de conflitos gerados por *fake news* e *shitstorms*. A conclusão central desse trabalho é particularmente relevante para o presente estudo: os mecanismos jurídicos tradicionais de responsabilização são, por si sós, incapazes de conter a velocidade e a escala dos ataques digitais massivos. A resposta eficaz depende, necessariamente, de uma combinação entre formação jurídica dos cidadãos, regulação prévia das plataformas e mecanismos institucionais de prevenção.

Neste contexto, a tarefa de identificação do discurso de ódio exige parâmetros retórico-discursivos rigorosos. Conforme observa Galinari MM, nem todo discurso que expressa raiva ou cólera é, necessariamente, um discurso de ódio, pois este depende de seus efeitos sociais discriminatórios, examinados dentro das características de seu contexto social e histórico. Tal constatação é especialmente relevante para o campo regulatório, pois impõe aos marcos legais a necessidade de parâmetros contextuais e graduais de tipificação. No plano tecnológico, Jahan MS e Oussalah M (2023) realizaram revisão sistemática das técnicas de detecção automática de discurso de ódio por processamento de linguagem natural, evidenciando tanto os avanços quanto as limitações dos sistemas computacionais nessa tarefa — o que reforça que a automação,

embora auxilie na escala da moderação, não substitui a necessidade de marcos normativos claros e de supervisão humana qualificada.

O modelo regulatório mais robusto combina três elementos complementares: a responsabilização jurídica dos agentes que financiam e propagam o ódio sistematicamente; a imposição de transparência e de mecanismos robustos de moderação às plataformas, com garantia de direito de recurso aos usuários; e a desmonetização do ódio, enfraquecendo o ecossistema econômico da desinformação.

Complementar à regulação, a educação midiática forma cidadãos capazes de navegar criticamente pelo ambiente informacional digital, capacitando os receptores a identificar o ódio, resistir a ele e produzir contranarrativas. Quadrado JC (2020) demonstra que o ódio e a intolerância nas redes sociais digitais se retroalimentam quando não há intervenção educativa sistemática, reforçando a necessidade de políticas de letramento crítico e educação midiática que acompanhem o desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, a UNESCO (2023) publicou guia específico voltado a formuladores de políticas públicas, demonstrando que a educação é ferramenta privilegiada para o enfrentamento do discurso de ódio, desde que implementada com continuidade, avaliação e sensibilidade às especificidades culturais de cada contexto. A Finlândia implementou política nacional de educação midiática coordenada pelos ministérios da Educação e da Cultura em parceria com o Instituto Nacional de Audiovisual — modelo que demonstra a viabilidade de uma abordagem sistêmica e interministerial adaptável ao contexto brasileiro.

11

Ressalte-se que a gestão pública eficaz dessas políticas exige base de dados e monitoramento contínuo. A Safernet Brasil registrou crescimento de 874% nas denúncias de xenofobia online em 2022 em relação ao ano anterior — dado que evidencia tanto a escala do problema quanto a fragilidade do sistema de monitoramento estatal.

Um sistema nacional integrado de monitoramento deve articular ao menos quatro componentes: central unificada de denúncias integrada entre os órgãos de segurança pública e o Ministério Público; banco de dados público e atualizado sobre crimes de ódio desagregado por tipo, grupo vitimado e região geográfica; programa nacional de pesquisa interdisciplinar com financiamento público regular; e sistema de avaliação e monitoramento das próprias políticas públicas, com indicadores mensuráveis e publicação periódica de relatórios à sociedade.

A proteção às vítimas deve igualmente ocupar lugar central nessa arquitetura de políticas públicas. A ampliação dos programas de proteção a vítimas — como o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) e o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA) —, a criação de centros especializados de acolhimento, a ampliação das Delegacias de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância (DECRADI) e a formação continuada de agentes de segurança pública são medidas que, articuladas, produzem efeito sistêmico de redução da litigiosidade.

A indefinição jurídica sobre o que constitui discurso de ódio produz um duplo problema: as vítimas não denunciam — por desconfiança, por medo de revitimização ou por descrença na eficácia do sistema — e, quando denunciam, os casos se multiplicam nos tribunais sem resolução adequada dos conflitos subjacentes. O aperfeiçoamento dos marcos legais existentes é, portanto, pré-requisito para que os demais instrumentos de proteção funcionem.

No âmbito do direito positivo brasileiro, o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) estabeleceu princípios importantes para a governação do espaço digital — mas seu modelo de responsabilização por ordem judicial, previsto no artigo 19, tem sido objeto de intenso debate. A discussão ganhou nova dimensão com o julgamento do Tema 987 pelo STF, que discutiu a constitucionalidade do referido artigo e a possibilidade de responsabilização das plataformas independentemente de ordem judicial nos casos de conteúdo manifestamente ilegal.

12

A experiência europeia oferece referências relevantes. O *Digital Services Act* (DSA), regulamento da União Europeia em vigor desde 2024, criou um sistema graduado de obrigações para as plataformas digitais conforme seu porte e impacto social. Adaptar esses referenciais ao contexto brasileiro, considerando as especificidades do ordenamento jurídico nacional, é uma das tarefas centrais que se impõe ao legislador e ao gestor público nos próximos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo permite identificar dois conjuntos de conclusões a respeito do enfrentamento ao discurso de ódio no Brasil.

Em primeiro lugar, pode-se afirmar que o discurso de ódio constitui um fenômeno jurídico e social de natureza estrutural, cujo enfrentamento eficaz não pode ser reduzido à resposta penal. A definição operacional construída pela doutrina — notadamente por Meyer-Pflug SR (2009), ao identificar o discurso de ódio como modalidade de comportamento voltada à propagação de mensagens odiosas contra grupos minoritários — revela que o problema reside

nas estruturas culturais, institucionais e tecnológicas que produzem e normalizam esses comportamentos, e não apenas nos indivíduos que os praticam.

Em segundo lugar, pode-se concluir que a ordem constitucional brasileira e os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil não apenas autorizam, mas impõem ao Estado deveres positivos de prevenção, proibição e reparação do discurso de ódio. Esse conjunto normativo fundamenta a construção de uma arquitetura intersetorial e permanente de políticas públicas que articule: Educação em Direitos Humanos como política preventiva de base; regulação das plataformas digitais combinada com educação midiática; proteção estruturada às vítimas; e sistema robusto de dados, pesquisa e monitoramento como fundamento empírico de todas as demais intervenções.

Sob a ótica da prevenção de litígios, essas políticas têm efeito sistêmico direto. Ao reduzir a produção social do ódio, ao capacitar cidadãos para identificá-lo e denunciá-lo e ao oferecer acolhimento qualificado às vítimas, o Estado diminui a sobrecarga do sistema de justiça e cumpre, simultaneamente, seu dever constitucional de promover o bem de todos sem quaisquer formas de discriminação. A prevenção, e não apenas a repressão, é o vetor central de uma resposta democrática ao ódio.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA S. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). *Relatório de Recomendações para o Enfrentamento ao Discurso de Ódio e ao Extremismo no Brasil*. Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/mdhc-entrega-relatorio-com-propostas-para-enfrentar-o-discurso-de-odio-e-o-extremismo-no-brasil/RelatorioGTdioeExtremismosDigital_30.06.23.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2026.

BREGA GR. A regulação de conteúdo nas redes sociais: uma breve análise comparativa entre o NetzDG e a solução brasileira. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, p. 1-27, e2305, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6172202305>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BUTLER J. *Discurso de ódio: uma política do performativo*. Tradução de Roberta Fabbri Viscardi. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

CALDAS Camilo Onoda L; CALDAS PNL. Estado, democracia e tecnologia: conflitos políticos e vulnerabilidade no contexto do big data, das fake news e das shitstorms. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 196-220, abr./jun. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pci/a/4qKvdJBT8svQshQdhfrz8jN/>>. Acesso em: 14 fev. 2026.

CALDAS Camilo Onoda L; CALDAS PNL. Enfrentando fake news e shitstorms: educação jurídica voltada para prevenção de conflitos. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 50, p. 154-169, 2022. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/68518>>. Acesso em: 22 fev. 2026.

CALDAS Camilo Onoda; PEREIRA LI. O fenômeno Shitstorm: Internet, intolerância e violação de direitos humanos. *Interfaces Científicas — Humanas e Sociais*, Aracaju, v. 6, n. 1, p. 123-134, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/3540>>. Acesso em: 10 jan. 2026.

FREITAS GL, et al. Liberdade de expressão e discurso de ódio nas redes sociais. *Bibliomar*, São Luís, v. 23, n. 1, p. 1-26, jan./jun. 2024. Disponível em: <<https://cajapio.ufma.br/index.php/bibliomar/article/download/22989/12716/74816>>. Acesso em: 6 fev. 2026.

GALINARI MM. Identificando os "discursos de ódio": um olhar retórico-discursivo. *Revista de Estudos da Linguagem*, Belo Horizonte, v. 28, n. 4, p. 1697-1746, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/relin/article/view/27995/45800>>. Acesso em: 2 mar. 2026.

HARFF GZ; DUQUE MS. Discurso de ódio nos contextos alemão e brasileiro. *AòC — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 21, n. 84, p. 199-225, 2021. Disponível em: <<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1350>>. Acesso em: 4 mar. 2026.

JAHAN, Mohammad Shahid; OUSSALAH, Mourad. A systematic review of hate speech automatic detection using natural language processing. *Neurocomputing*, v. 546, p. 126282, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925231223003557>. Acesso em: 19 jan. 2026. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.neucom.2023.126282>.

LEMONS JG; COELHO DM. O uso político do discurso do ódio: um estudo de caso no Facebook (2016). *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v. 19, n. 46, p. 528-542, set./dez. 2019. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1519-549X2019000300011&script=sci_arttext>. Acesso em: 27 jan. 2026.

LOPEZ VALLE VCL. O enfrentamento da desinformação e do discurso de ódio. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, v. 34, n. 1, p. 1-22, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S2362-583X2023000100010&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 fev. 2026.

MEYER-PFLUG SR. *Liberdade de expressão e discurso do ódio: racismo, discriminação, preconceito, pornografia, financiamento das atividades artísticas e das campanhas eleitorais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Estratégia e Plano de Ação sobre Discurso de Ódio das Nações Unidas*. Nova York: ONU, 2019. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_EN.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução A/RES/75/309: Promoting interreligious and intercultural dialogue and tolerance in countering hate speech*. Nova York: Assembleia Geral da ONU, 21 jul. 2021. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3814328>>. Acesso em: 17 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA — UNESCO. *Addressing hate speech through education: a guide for policy-makers*. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384872>>. Acesso em: 28 fev. 2026.

PEREIRA, TFB; NÚNEZ NOVO, Benigno. A educação em direitos humanos como instrumento de combate à intolerância, ódio e violência. *Revista Internacional de Direito Público (RIDP)*, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 95-105, 2025. Disponível em: <<https://ridpdireito.com.br/index.php/ridp/article/view/967>>. Acesso em: 25 mar. 2026.

QUADRADO JC. Ódio e intolerância nas redes sociais digitais. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 419-428, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/3LNyLswf9rkhDStZ9v4YT3H/>>. Acesso em: 11 mar. 2026.

SAFERNET BRASIL. *Xenofobia, intolerância religiosa e misoginia foram os crimes denunciados à Safernet que mais cresceram nas eleições*. 2022. Disponível em: <<https://new.safernet.org.br/content/xenofobia-intolerancia-religiosa-e-misoginia-foram-os-crimes-denunciados-a-safernet-que-mais-cresceram-nas-eleicoes>>. Acesso em: 10 fev. 2026.

SANTOS LFF; SAMPAIO MAS. Democracia e seus inimigos: a liberdade de expressão e o discurso de ódio no cenário político. *Cuestiones Constitucionales*, Ciudad de México, n. 52, p. 1-28, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.52.19196>. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932025000100108&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 mar. 2026.

15

SARMENTO DF. A liberdade de expressão e o problema do *hate speech*. In: SARMENTO D. *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA RL, et al. Discursos de ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 445-468, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/QTnjBBhqY3r9m3Q4SqRnRwM/>>. Acesso em: 20 mar. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (*Digital Services Act*). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 277, 27 out. 2022. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>>. Acesso em: 3 fev. 2026.