



Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional

Volume 12

**JORGE MIRANDA | CARLA AMADO GOMES
SUSANA BORRÀS PENTINAT**
(Coordenadores)

**BLEINE QUEIROZ CAÚLA
MARCO ANTHONY STEVENSON VILLAS BOAS
VALTER MOURA DO CARMO**
(Organizadores)





Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional

E-BOOK INTERNACIONAL VOLUME 12

Estado del Derecho Socioambiental -
el encuentro de soluciones para las crisis
climáticas, sociales y jurídicas



JORGE MIRANDA
CARLA AMADO GOMES
SUSANA BORRÀS PENTINAT
(Coordinadores)

BLEINE QUEIROZ CAÚLA
MARCO VILLAS BOAS
VALTER MOURA DO CARMO
(Organizadores)

**Instituto de Ciências Jurídico-Políticas
Centro de Investigação de Direito Público**

-

www.icjp.pt

icjp@fd.ulisboa.pt

-

2021

ISBN: 978-989-8722-50-8



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

www.fd.ulisboa.pt

-

Imagem da capa: Praia de Jericoacoara- Ceará

Foto de Hugo de Freitas

Revisão ortográfica: Maria Ângela Barbosa Lopes

Revisão ABTN: Bleine Queiroz Caúla e Valter Moura do Carmo

-

Produzido por:

OH! Multimédia

mail@oh-multimedia.com



Comissão Científica

Alexandre Sousa Pinheiro – ASP Formação e Consultoria

Ângela Issa Haonat – UFT

Ana Maria D'Ávila Lopes – Universidade de Fortaleza

Ana Paula Araújo de Holanda – Universidade de Fortaleza

Anna Ciammariconi – Università degli Studi di Teramo

André Leite – Universidade de Vilnius

Beatriz Souza Costa – ESDHC

Bleine Queiroz Caúla – Universidade de Fortaleza

Carla Amado Gomes – Universidade de Lisboa

César Barros Leal – UFC

Claudia do Amaral Furquim – IDEM

Claudia Ribeiro Pereira Nunes – Yale University

Dayse Braga Martins – Universidade de Fortaleza

Délton Winter de Carvalho – UNISINOS

Elvira Domínguez-Redondo – Middlesex University

[Ir para o índice](#)

Fernando González Botija – Universidade Complutense de Madrid
Francisco Lisboa Rodrigues – FATENE
Horácio Wanderlei Rodrigues – UFSC
Jefferson Aparecido Dias – UNIMAR
João Pedro Oliveira de Miranda – Universidade de Lisboa
Jorge Miranda – Universidade de Lisboa
Katherinne de Macedo Maciel Mihaliuc – Universidade de Fortaleza
Leonel Severo Rocha – UNISINOS
Martonio Mont’Alverne Barreto Lima – Universidade de Fortaleza
Orides Mezzaroba – UFSC
Paulo de Bessa Antunes – UNIRIO
Roberta Teles – Universidade de Fortaleza
Rodrigo Martiniano Ayres Lins – ABRADep
Rômulo Guilherme Leitão – Universidade de Fortaleza
Susana Borràs Pentinat – Universitat Rovira i Virgili
Valério de Oliveira Mazzuoli – UFMT
Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Wagner Menezes – USP



Coordenadores

Jorge Miranda

Licenciado em Direito (1963) e doutor em Ciências Jurídico-Políticas (1979), é professor catedrático das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa. Nas duas Faculdades já exerceu a regência de todas as disciplinas do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas, mantendo hoje a seu cargo as de Direito Constitucional e Direitos Fundamentais. Também na Faculdade de Direito de Lisboa, exerceu funções como presidente do Conselho Científico (1988-1990 e 2004-2007) e presidente do Conselho Directivo (1991-2001). Integrou ainda Comissão Científica da Escola de Direito da Universidade do Minho (1973-2005) e coordenou a licenciatura em Direito da Universidade Católica Portuguesa (1983-1989). Eleito nas listas do Partido Popular Democrático, foi deputado à Assembleia Constituinte (1975-1976), tendo tido um papel importante na feitura da Constituição da República Portuguesa de 1976. A sua colaboração estendeu-se também à elaboração das Constituições de São Tomé e Príncipe (1990), de Moçambique (1990), da Guiné-Bissau (1991) e de Timor-Leste (2001). Foi membro da Comissão Constitucional (1976-1980), órgão precursor do atual Tribunal Constitucional. É Doutor Honoris Causa em Direito, pela Universidade de Pau (França, 1996), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Brasil, 2000), Universidade Católica de Lovaina (Bélgica, 2003) e pela Universidade do Porto (2005).). Presidente Honorário Vitalício do Instituto Luso Brasileiro de Direito Público.

[Ir para o índice](#)

Carla Amado Gomes

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (Porto). Foi Vice-Presidente do Instituto da Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito de Lisboa (2006-2014). Foi Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (2007-2013). Foi assessora no Tribunal Constitucional (1998/1999). Lecciona cursos de Mestrado e Pós-Graduação em Direito do Ambiente, Direito Administrativo e Direito da Energia em Angola, Moçambique e Brasil. Colabora regularmente em ações de formação no Centro de Estudos Judiciários.

Susana Borràs Pentinat

Profesora doctora de Derecho internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona-España) e investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). PROJECT “PROYECTO DE I+D: La constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo” (CONCLIMADER2016-80011-P), (MINECO/FEDER, UE), Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, efectuada por resolución de 17 de junio de 2015 (BOE de 23 de junio) de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI), Ministerio de Economía y Competitividad, España.



Organizadores

Bleine Queiroz Caúla

Doutora em Direito, linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável (Universidade Rovira i Virgili, Tarragona, Espanha), reconhecido pela Universidade de Marília- UNIMAR (2021). Professora Assistente da Universidade de Fortaleza. Pedagoga. Advogada agraciada com o V Prêmio Inovare, 2008 (Projeto Cidadania Ativa – gestão 2005-2008). Coordenadora Científica do Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional. Principais obras publicadas: O Direito Constitucional e a Independência dos Tribunais Brasileiros e Portugueses: aspectos relevantes; Direitos Fundamentais: uma perspectiva de futuro; O direito administrativo na perspectiva luso-brasileira; A Lacuna entre o Direito e a Gestão do Ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais. E-mail: bleinequeiroz@yahoo.com.br. ORCID Id <http://orcid.org/0000-0002-0033-8242>.

Marco Anthony Steveson Villas Boas

Mestre em Direito Constitucional, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas, pela mesma universidade. Diretor Geral da Escola Superior da Magistratura Tocantinense. Vice-Presidente do Colégio Permanente de Diretores das Escolas Estaduais da Magistratura (COPEDEM). Membro da Academia Tocan-

Ir para o índice

tinense de Letras. Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, do Colégio de Presidentes dos Tribunais Eleitorais do Brasil (COPTREL) e do Colégio de Corregedores Eleitorais do Brasil (COCEL).

Valter Moura do Carmo

Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR com período sanduíche na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e doutor em Direito pela UFSC, tendo realizado o doutorado sanduíche na Universidade de Zaragoza (Espanha) com bolsa do PDSE da CAPES e período de investigação na Universidade Federal da Paraíba - UFPB com bolsa do PROCAD da CAPES. Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade de Marília- UNIMAR com bolsa do PNPd da CAPES. Professor da UNIMAR onde leciona nos cursos de graduação em Direito e Medicina, sendo professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito. Diretor de relações institucionais do CONPEDI. Membro da Comissão de Estudo de Identificação e Descrição da ABNT. E-mail: vmcarmo@unimar.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4871-0154>.



Autores

Ângela Issa Haonat

Bleine Queiroz Caúla

Carla Amado Gomes

César Barros Leal

Ernani Contipelli

Fernanda Cláudia Araújo da Silva

Jefferson Aparecido Dias

Júlia Maia de Meneses

Leszek Cichobłaziński

Luciana Metran Lazar

Marco Anthony Steveson Villas Boas

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima

Pâmella Caúla Martins

Paola Villavicencio Calzadilla

Patrícia Bressan da Silva

Paulo de Bessa Antunes

Rômulo Guilherme Leitão

Sidney Soares Filho

Suéllen Cristina Covo

[Ir para o índice](#)

Prefácio

Em janeiro de 2019, recebi o convite para prefaciar a edição especial (Volume 12) do Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional. Reúne os artigos apresentados na X Edição do Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, realizada nos meses de maio e junho de 2017, na Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) e na Universidade Rovira i Virgili (URV).

Tal qual a natureza do evento, a obra se mostra rica em razão de sua interdisciplinaridade, mesclando temas do Direito e ciências afins. Na qualidade de membro do comitê científico atesto o rigor na seleção dos trabalhos que compõem a obra. Este volume reúne temas atuais sobre a questão climática no qual se destaca o artigo La judicialización de la protección climática: una alternativa ante la inacción, de autoria de Paola Villavicencio Calzadilla. De forma crítica, a autora nos mostra que se de um lado aumenta a gravidade das questões atinentes às mudanças climáticas, de outro, a resposta nacional e internacional mostra-se lenta e inadequada. O que demanda uma maior participação da sociedade civil nas demandas que envolvem os litígios climáticos, na busca do que podemos chamar de Justiça Climática.



Paulo de Bessa Antunes contribuiu com o tema Evolução da legislação brasileira relativa aos povos e às terras indígenas, demonstrando o quanto essa evolução é contraditória, considerando a ampla variação da posição jurídica dos indígenas ao longo do tempo, enfatizando a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No campo do Direito Ambiental Constitucional, destaco o artigo A proteção do ambiente nos Sistemas Constitucionais Italiano, Português e Brasileiro, da autoria do desembargador Marco Villas Boas. Com maestria, o autor discorre sobre como a necessidade de proteger juridicamente o ambiente decorreu de graves desastres ambientais nas décadas de 60 e 70 e como a Constituição Brasileira inspirou-se na Constituição Portuguesa, uma das primeiras a alargar, ecologizar e transversalizar a proteção ambiental, constituindo daí o que chamamos de estado de direito ambiental. Com um traço mais filosófico, Patrícia Bressan da Silva tratou da temática Juridicidade socioambiental: paradigmas versus paradoxos, contextualizando o marco e o perfil da Juridicidade Socioambiental ante o esgotamento dos paradigmas-fonte do discurso do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, redesenhando o panorama fático-ambiental sob três dimensões: Direito do Ambiente, Juridicidade Ambiental e Juridicidade Socioambiental. Confirmando o caráter interdisciplinar da obra, as autoras Bleine Queiroz Caúla e Pâmella Caúla Martins trouxeram a discussão acerca da contribuição da tecnologia a serviço da qualidade de vida e melhoria do meio ambiente, com o tema Cidade inteligente – a tecnologia a serviço da sociedade. O artigo enfoca o papel da tecnologia a serviço de uma sociedade mais justa e igualitária, discutindo o conceito de inteligência artificial aplicado na gestão das cidades. A última contribuição na área ambiental adveio do tema Educação humanitária e a guarda responsável de cães e gatos, de autoria de Luciana Metran Lazar, que trata da temática com o conhecimento técnico advindo da sua formação e atuação em medicina veterinária. A autora enfatiza o papel da educação humanitária do-

[Ir para o índice](#)

tada de valores positivos que, quando internalizados, definem as escolhas do indivíduo e são capazes de despertar a compaixão, a solidariedade e a ética, contributos estes para uma sociedade mais justa e pacífica.

Três artigos compõem a área de Constitucional abordada nas palestras do X Diálogo. Dois deles possuem uma temática voltada ao Direito Eleitoral, e o terceiro foca uma questão constitucional mais ampla. De minha autoria (Ângela Issa Haonat), apresentei o tema relativo aos Aspectos controvertidos na legitimidade ativa da propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), atraindo para a discussão uma análise crítica acerca do estreito rol de legitimados para a sua propositura, quando comparado com os legitimados para a propositura da Ação Civil Pública na proteção dos direitos difusos. Isso porque o objeto da AIME preenche todos os requisitos de um interesse/direito de caráter difuso, uma vez que são afetos à defesa de interesses relativos a abusos praticados por meio de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Também na seara eleitoral, os autores Júlia Maia de Meneses, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima e Rômulo Guilherme Leitão trouxeram o artigo Notas sobre o impasse do presidencialismo (de coalizão) brasileiro, tema da mais absoluta atualidade, que convida o leitor a repensar o relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo nas últimas três décadas. O terceiro artigo na temática de Constitucional foi apresentado pelos autores Suéllen Cristina Covo e Jefferson Aparecido Dias, e cuidou da Concessão do auxílio-doença parental e o respeito à dignidade humana, que analisa a possibilidade da concessão do benefício de auxílio-doença parental aos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, como forma de garantia do princípio da dignidade humana: um dos princípios fundamentais da Constituição, de 1988.

A terceira parte da obra compõe-se de artigos com a temática Internacional relativa a variados assuntos que desafiam a nossa realidade.



Destaco *prima facie* o artigo apresentado pela professora Carla Amado Gomes, com o título A revisão do regime de avaliação de impacto ambiental no contexto da plena transposição da Directiva 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril: um impacto desfavorável, contextualizando que o conceito de avaliação de impacto ambiental reverso passou a ter em consideração também aspectos como a vulnerabilidade dos projetos com riscos naturais e as incidências destes sobre a saúde das pessoas. E que, com esse alargamento nos componentes de ponderação, o legislador acabou por agravar as condições de elaboração de estudos de impacto ambiental, ao impor requisitos à profissão de peritos, sem, contudo, eliminar algumas deficiências do regime, o que se afigura prejudicial. Abrindo o leque dos temas discutidos no evento, César Barros Leal trouxe reflexões acerca da Execução penal à luz da Corte Interamericana de Direitos Humanos: revisitando casos emblemáticos, demonstrando a realidade de prisões localizadas no Brasil, na Argentina e na Venezuela, que foram objeto de medidas provisórias emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em San José, na Costa Rica. Ernani Contipelli tratou do tema Dignidade e solidariedade em tempos de livre comércio, ressaltando como os riscos de ruptura do Estado/Nação podem representar uma ameaça às concepções de dignidade e solidariedade, especialmente se levados em consideração mecanismos como “Investor-State Dispute Settlement”. O tema das migrações aparece no artigo de Fernanda Cláudia Araújo da Silva: A desordem venezuelana na condução da migração de um povo e o Estado brasileiro, enfocando como o fluxo venezuelano se intensificou, e os reflexos que esse fluxo ocasiona nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Fechando o rol dos artigos do Volume 12, temos o trabalho dos autores Leszek Cichobłaziński e Sidney Soares Filho com o tema O procedimento de solução das disputas coletivas de trabalho na Polônia: estudo de caso, que analisa um estudo de caso relacionado a um procedimento de resolução das demandas coletivas

[Ir para o índice](#)

de trabalho na Polônia, país que possui uma Lei de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho bastante peculiar, incluindo nesses procedimentos a Negociação, a Mediação e a Arbitragem.

Ao aceitar o desafio de prefaciá-la obra, optei por essa apresentação de temas e autores para enfatizar algumas impressões que gostaria de dividir com vocês leitores. Durante a leitura do miolo da obra pude perceber que os trabalhos estão atrelados a uma vivência prática e acadêmica dos autores, que, apesar de diferentes, fizeram da obra uma obra interdisciplinar, atual e única, que transpira os ensinamentos de uma sala de aula por todos os seus poros. Os debates acirrados – sejam nas aulas de graduação, pós-graduação stricto e lato sensu – foram os responsáveis por despertar nos autores a curiosidade e a instigação pela pesquisa.

Ainda que construídos por alunos, professores e profissionais outros, os temas, por mais diversos, têm como fundo a necessidade de crescente e implacável defesa dos direitos humanos.

Palmas, 28 de junho de 2021.

Ângela Issa Haonat

Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Docente de Programas de Mestrado da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Advogada. Sócia do Haonat, Melo e Badona Advogados Associados. Membro da Comissão Científica do Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.

Apresentação

O Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional completou quinze edições no ano de 2019, percorrendo cidades brasileiras como Fortaleza, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Marília, Palmas e Rio de Janeiro; e as cidades estrangeiras: Braga, Lisboa e Porto (Portugal); Santiago de Compostela, Sevilla e Tarragona (Espanha), Quito (Equador) e Teramo (Itália).

São editorados dois livros em cada edição do evento: um volume de artigos apresentados e outro de artigos dos palestrantes e autores convidados. No Brasil, a publicação é impressa e disponibilizada no site www.dialogoaci.com com acesso gratuito. A publicação em e-Book internacional pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa tem como madrinha a Professora Carla Amado Gomes, coordenadora acadêmica do Diálogo ACI. Seu entusiasmo e visão continental permitiram a ampliação do universo da leitura dos textos acadêmicos produzidos em todas as edições do Seminário. Uma incansável defensora do “notável percurso do Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional”.

A Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) é uma das instituições realizadoras do Diálogo ACI desde o ano de 2016. Nas edições realizadas na cidade de Palmas a publicação é editora pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

O e-Book Internacional Volume 12 compila os artigos dos palestrantes brasileiros e estrangeiros do X Diálogo ACI – ocorrido nos meses de maio e junho de 2017, na Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) e na Universidade Rovira i Virgili (URV), na Catalunha-Espanha. Agradecimento especial à professora Susana Borràs Pentinat da URV e ao Desembargador Marco Villas Boas do TJTO. A obra internacional traz uma adaptação da ABNT com as normas de publicação do ICJP da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A Coordenação de Apoio de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, o Centro de Estudos de Direito Ambiental de Tarragona (CEDAT), Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) e a Vice-Reitoria da Pós-Graduação da Unifor têm relevante contribuição para a continuidade do evento.

Na foto de capa, a beleza única da Praia de Jericoacoara, captada pelo consultor de turismo Hugo de Freitas. Está situada no Parque Nacional de Jericoacoara, no litoral oeste do estado do Ceará, no Brasil, administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Foi eleita em 1994 pelo jornal The Washington Post uma das dez praias mais bonitas do planeta.

Nossos Agradecimentos

Lisboa, 19 de julho de 2020.

Bleine Queiroz Caúla

Coordenadora Científica



Índice

I AMBIENTAL

- 21** La judicialización de la protección climática: una alternativa ante la inacción

Paola Villavicencio Calzadilla

- 54** Evolução da legislação brasileira relativa aos povos e às terras indígenas

Paulo de Bessa Antunes

- 94** A proteção do ambiente nos Sistemas Constitucionais Italiano, Português e Brasileiro

Marco Anthony Steveson Villas Boas

- 107** Juridicidade socioambiental: paradigmas versus paradoxos
O marco da consciência ambiental às avessas e o paradoxo da destruição criativa

Patrícia Bressan da Silva

- 134** Cidade Inteligente – a tecnologia a serviço da sociedade

Bleine Queiroz Caúla e Pâmella Caúla Martins

180 Educação humanitária e a guarda responsável de cães e gatos

Luciana Metran Lazar

II CONSTITUCIONAL

255 Aspectos controvertidos na legitimidade ativa da propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)

Ângela Issa Haonat

278 Notas sobre o impasse do presidencialismo (de coalização) brasileiro

Júlia Maia de Meneses, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima e Rômulo Guilherme Leitão

295 A concessão do auxílio-doença parental e o respeito à dignidade humana

Suéllen Cristina Covo e Jefferson Aparecido Dias

III INTERNACIONAL

328 A revisão do Regime de Avaliação de Impacto Ambiental no contexto da plena transposição da Directiva 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril: um impacto desfavorável

Carla Amado Gomes



353 A execução penal à luz da Corte Interamericana de Direitos Humanos: revisitando casos emblemáticos

César Barros Leal

384 Dignidade e solidariedade em tempos de livre comércio

Ernani Contipelli

400 A desordem venezuelana na condução da migração de um povo e o Estado brasileiro

Fernanda Cláudia Araújo da Silva

423 O procedimento de solução das disputas coletivas de trabalho na Polônia: estudo de caso

Leszek Cichobłaziński e Sidney Soares Filho



I. AMBIENTAL



La judicialización de la protección climática: una alternativa ante la inacción

The judicialization of climate protection:
an alternative to overcome inaction

PAOLA VILLAVICENCIO CALZADILLA

Resumen

La realidad y la gravedad del cambio climático son cada vez más evidentes. En un contexto en el que la respuesta nacional e internacional al cambio climático se ha caracterizado por ser lenta, inadecuada e insuficiente, la sociedad civil cada vez más preocupada y comprometida está recurriendo al litigio climático como estrategia para lograr una mayor y necesaria acción climática. Particularmente en la última década, la frustración e insatisfacción de la sociedad ha dado un nuevo impulso al litigio climático; así, una nueva generación de casos relacionados con la mitigación y adaptación, desarrollados en diversos contextos y diferentes partes del mundo, especialmente en jurisdicciones estatales, están desafiando la inacción de los gobiernos y grandes compañías contaminantes y les están exigiendo que asuman su responsabilidad frente al cambio climático y lleven a cabo las medidas necesarias para mitigarlo y disminuir la gravedad de sus

[Ir para o índice](#)

efectos. Los resultados positivos que determinados casos están logrando permiten advertir que el litigio climático poco a poco se está convirtiendo en una poderosa herramienta, aunque no la única, para avanzar en la lucha contra el cambio climático, proteger a las generaciones presentes y futuras y, ultimadamente, lograr la justicia climática.

Palabras clave: Cambio climático. Litigio climático. Derechos Humanos.

Abstract

The reality and severity of climate change have become increasingly evident. In a context in which the national and international response to climate change has been characterised for being slow, insufficient and inadequate, civil societies increasingly concerned and committed are utilising climate change litigation as an strategy to foster greater action. Particularly in the past decade, the frustration and dissatisfaction of society have given a new impetus to climate litigation; thus, a new generation of mitigation and adaptation climate-related cases are being developing in various contexts around the world, especially in state jurisdictions, in order to hold governments and corporations to account for climate change impacts and force them to step up action. The positive results that some of these cases are achieving reveal that climate litigation is slowly becoming a powerful tool – though not the only – to combat climate change and to protect present and future generations from its adverse effects, while achieving climate justice.

Keywords: Climate change. Climate change litigation. Human Rights.



INTRODUCCIÓN

El cambio climático de origen antropogénico es uno de los mayores desafíos y amenazas del siglo XXI. El Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) señala que “el calentamiento del sistema climático es inequívoco” y las actividades humanas en el actual modelo de desarrollo económico insostenible son su principal causa¹. En efecto, el fuerte incremento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de actividades humanas ha provocado el aumento de la temperatura del planeta en aproximadamente 1°C desde mediados del siglo XIX². Así, mientras que la última década ha sido la más cálida desde que se tienen registros, 2017 se perfila a ser el segundo año más caluroso de la historia, después de 2016³.

El aumento de la temperatura del planeta es una realidad y sus efectos se están sintiendo en todo el mundo. El deshielo de glaciares del Ártico, Groenlandia y la Antártida, entre otros, y el resultante aumento del nivel del mar ya ha afectado a varias poblaciones del mundo y amenaza con desplazar a millones en el planeta. El incremento de temperatura y acidificación de los océanos está afectando fuertemente a los ecosistemas marinos; ejemplo de ello es el blanqueamiento casi completo (90%) de los corales de la Gran Barrera de Coral en Australia que, de continuar esta situación, podrían desaparecer por completo. Los

1 IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de Síntesis, Quinto Informe de Evaluación*, Ginebra, 2014, p. 2.

2 Véase también NOAA National Centers for Environmental Information, *State of the Climate: Global Climate Report for Annual 2016*, NOAA, 2017 Recuperado el 25 septiembre de 2017, de: <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201613>

3 Vid. *Climate Central* (October 18th, 2017), “Globally, 2017 on Track to Be Second Hottest Year”. Recuperado el 2 de noviembre de 2017, de: <http://www.climatecentral.org/gallery/graphics/2017-on-track-to-be-third-hottest-year-nationally>

eventos climáticos extremos, cada vez más frecuentes y violentos, están afectando a millones de personas en diversas regiones del mundo. Por ejemplo, la actual sequía en el Cuerno de África, la más severa registrado en los últimos 50 años, está afectando a millones de personas y ha agudizado la crisis humanitaria en esta región. Las fuertes inundaciones de 2017 en diversos países del sur de Asia (India, Bangladesh y Nepal, entre otros), nunca antes registradas, han provocado la muerte de miles de personas y el desplazamiento de millones de habitantes, mientras que los frágiles ecosistemas también han sido afectados. También en 2017, los intensos y devastadores huracanes Harvey, Irma y María han afectado a millones de personas en Estados Unidos y varios países del Caribe, provocando pérdidas humanas y materiales de gran consideración. Todos estos son solo algunos ejemplos de los impactos que el cambio climático está teniendo a escala global y que amenazan el disfrute de derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la vivienda digna, al agua y saneamiento, entre otros.

Sin embargo, la urgencia de la crisis climática no ha recibido respuestas oportunas y eficaces. A nivel internacional, los Estados no han sido capaces de consensuar mecanismos de respuesta adecuados para limitar o reducir las emisiones de GEI y, con ello, prevenir el calentamiento progresivo del planeta. Estas limitaciones y falta de consenso han repercutido a escala nacional pues los gobiernos, en su gran mayoría, han sido incapaces de adoptar políticas y regulaciones eficaces para enfrentar los desafíos de la mitigación y adaptación al cambio climático. La consecuencia de esta inercia política no solo ha sido el aumento de las concentraciones de GEI en la atmósfera, sino también de los riesgos asociados a la misma.

En este escenario, la sociedad civil cada vez más preocupada y comprometida ha optado por el uso de mecanismos alternativos, como



el litigio, para forzar la necesaria acción climática. Así, el número de casos sobre litigio climático ha crecido exponencialmente, especialmente en la última década. Con el apoyo de abogados y académicos especialistas, ciudadanos y organizaciones no gubernamentales (ONG) de diversas partes del mundo están llevando la problemática del cambio climático a las cortes, especialmente nacionales, y están exigiendo a gobiernos y empresas altamente contaminantes que asuman su responsabilidad y adopten urgentes medidas (relativas a la mitigación y adaptación) para aminorar el ritmo del cambio climático y reducir la magnitud de sus impactos adversos, actuales y futuros. Así, el litigio climático se está desarrollando en varios contextos en diversas partes del mundo y se está mostrando como una poderosa herramienta, aunque no la única, para avanzar en la lucha contra el cambio climático, proteger a las generaciones presentes y futuras, y promover la justicia climática.

El presente capítulo se enfoca en el análisis el litigio climático, con especial énfasis en la nueva generación de casos que han tenido lugar en la última década, especialmente ante la jurisdicción estatal, y que determinan una nueva etapa en el desarrollo de esta estrategia. El capítulo comienza describiendo brevemente el contexto político, en las esferas internacional y nacional, que ha dado un nuevo impulso al litigio climático más recientemente. Sentados estos antecedentes, el capítulo se centra en el análisis de la nueva generación del litigio climático. Con el propósito de ilustrar los enfoques y características de la reciente ola de casos que están teniendo lugar en diversas partes del mundo, el capítulo analiza brevemente tres casos sobre mitigación y adaptación, en tres diferentes países y continentes, que han sentado importantes precedentes y están inspirando nuevas acciones: *Urgenda* (Países Bajos), *Leghari* (Pakistán) y *Juliana* (Estados Unidos). Analizados los efectos directos de estos casos, a continuación se describen los efectos indirectos de los mismos y del litigio climático más ampliamente. Posteriormente, el capítulo cierra con unas reflexiones finales.

1. LA INADECUADA ACCIÓN CLIMÁTICA

La preocupación de la comunidad internacional por el cambio climático ha motivado la suscripción de importantes instrumentos jurídicos. En 1992 se acordaría la primera respuesta internacional y el marco básico de acción para la lucha contra el cambio climático: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC)⁴. Considerado como una de las acciones intergubernamentales de mayor envergadura, pues su aplicación integral podría haber tenido efectos más considerables sobre el planeta que cualquier otro texto internacional,⁵ la CMNUCC estableció como objetivo la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida la interferencia peligrosa del ser humano en el sistema climático⁶. Sin embargo, este tratado no fijó compromisos específicos de limitación y reducción de emisiones de GEI, siendo así el reflejo del consenso mínimo respecto al fenómeno del cambio climático y un marco de negociación básico y general para la posterior celebración de acuerdos que concreten dichos compromisos. Precisamente, en 1997, 137 países adoptaron el Protocolo de Kyoto que se convertiría en el primer tratado internacional que estableció obligaciones concretas y vinculantes de limitación y reducción de emisiones de GEI para los países desarrollados y las economías en transición (Anexo I)⁷. En concreto, el Protocolo de Kyoto perseguía la disminución del 5% de las emisiones de

4 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático, 9 de mayo 1992, United Nations, Treaty Series, vol. 1771, p. 107.

5 Vid. KISS, A., BEURIER, P., *Droit international de l'Environnement*, 3ª edición, Pedone, París, 2004, pp. 264-265.

6 CMNUCC, artículo 2.

7 Protocolo de Kyoto de la CMNUCC, 11 de diciembre de 1997, United Nations, Treaty Series, vol. 2303, p. 162.



GEI, respecto a los niveles de 1990, para el año 2012⁸. Sin embargo, el tratado solo entraría en vigor en febrero de 2005 y con la importante ausencia del mayor emisor del mundo en aquel momento, Estados Unidos, que se había retirado del tratado en 2002. De esta manera, a pesar de la importancia de ambos instrumentos y de los esfuerzos realizados por algunos países, ni la CMNUCC ni el Protocolo de Kyoto han impedido el progresivo aumento de las concentraciones de GEI en la atmósfera.

A pesar de que el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC señalaría que “...[d]e proseguir las emisiones de GEI a una tasa igual o superior, el calentamiento aumentaría y el sistema climático mundial experimentaría durante el siglo XXI numerosos cambios, *muy probablemente* mayores que los observados durante el siglo XX”,⁹ las negociaciones posteriores a la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y en las que se debían alcanzar consensos sobre el régimen post-2012 tampoco lograron cambios importantes. Por el contrario, las tensiones entre países desarrollados y países en desarrollo se hicieron cada vez más evidentes, obstaculizando así el avance de las negociaciones. Estos desacuerdos y la falta de consenso para lograr un nuevo acuerdo que estableciera compromisos vinculantes de mitigación tuvo su punto más álgido en la XV Conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climático celebrada en Copenhague, en 2009. Aunque el objetivo de esta conferencia era lograr un acuerdo global jurídicamente vinculante que se aplicara a partir de 2012, este encuentro terminó con la adopción del “Acuerdo de Copenhague”,¹⁰ un documento

⁸ Protocolo de Kyoto de la CMNUC, artículo 3.1. El primer período de compromisos del Protocolo inició en 2008 y concluyó en 2012.

⁹ IPCC, *Cambio Climático 2007. Informe de síntesis. Cuarto Informe de evaluación*, Ginebra, Suiza, 2007, p. 8.

¹⁰ UNFCCC, Decisión 2/CP.15 “Acuerdo de Copenhague”, UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1 de 30 de marzo de 2010.

voluntario e impreciso, aprobado por un número reducido de países, que se asemejaría más a un pacto o declaración política¹¹. Notablemente, tal como lo había sugerido el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, el Acuerdo reconocería la necesidad de lograr fuertes reducciones de emisiones de GEI para evitar las consecuencias más graves del cambio climático y fijó así como objetivo evitar un incremento de la temperatura mundial por encima de los 2 °C¹². Empero, este Acuerdo no estableció compromisos de mitigación vinculantes que permitan alcanzar dicho objetivo. En su lugar, el Acuerdo dejó que cada país que quisiera adherirse a su contenido fijara sus propias promesas voluntarias de mitigación. Sin embargo, las promesas presentadas por más de 100 países no solo resultarían insuficientes para lograr el objetivo de 2°C, sino que podrían dar lugar al aumento de la temperatura global en más de 3 °C¹³. El fracaso en Copenhague dejaría así una fuerte frustración y pérdida de confianza de la sociedad civil y llevaría a cuestionar la propia efectividad de las negociaciones internacionales¹⁴.

A pesar de que las subsecuentes acciones internacionales posteriores a la Conferencia de Copenhague permitieron de alguna manera recobrar la confianza en las negociaciones, ellas sin embargo se caracterizarían por ser débiles e insuficientes. Así por ejemplo, si bien en la XVIII Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático los Estados acordaron

11 Vid. VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., “Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático: Rumbo a la COP16”, en *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 1-31.

12 UNFCCC, Decisión 2/CP.15 “Acuerdo de Copenhague”, *cit.*, para. 1-2.

13 Vid. Reuters (March 31, 2010), “Copenhagen Accord climate pledges too weak-UN”. Recuperado el 30 de abril de 2017, de: <http://uk.reuters.com/article/climate-accord/update-3-copenhagen-accord-climate-pledges-too-weak-un-idUKLDE62U0MX20100331>; VIDAL, J., “Carbon targets pledged at Copenhagen ‘fail to keep temperature rise to 2C’”, *The Guardian*, 12 February 2010. Recuperado el 30 de abril de 2017 de: <https://www.theguardian.com/environment/2010/feb/12/copenhagen-carbon-emission-pledges>

14 VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., “Las negociaciones internacionales...”, *op. cit.*, p. 7.



un segundo período de compromisos para el Protocolo de Kyoto (2013-2020), ello se haría sin el compromiso de grande países emisores como Estados Unidos, China, Japón, Canadá o Rusia.¹⁵ Sumado a ello, la prolongada crisis económica llevó a los Estados a centrar esfuerzos para sacar a sus economías del estancamiento a través de la promoción de políticas de crecimiento económico de corto plazo, incongruente con el objetivo de enfrentar el cambio climático. Como consecuencia, la brecha entre las promesas de mitigación de los países y las necesarias reducciones que permitan lograr el objetivo de 2 °C permanecerían y se incrementarían.

Sin embargo, después de más de dos décadas de negociaciones posteriores a la adopción de la CMNUCC, la comunidad internacional lograría un importante avance con la suscripción de un histórico acuerdo en la XXI Conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climático de 2015: el Acuerdo de París¹⁶. Con la suscripción de este acuerdo los Estados lograrían superar el fracturado multilateralismo y dar una importante señal de voluntad política para responder a los desafíos del cambio climático. Probablemente el mayor logro del Acuerdo de Paris es haber introducido un objetivo más ambicioso fruto de la incesante demanda de los pequeños estados insulares y países de África y la presión de grupos ambientalistas que tuvieron una fuerte presencia en las negociaciones¹⁷. De esta manera, el acuerdo tiene como objetivo mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento

15 UNFCCC, Decisión 1/CMP.8 “Enmienda al protocolo de Kyoto, de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha), UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, 28 de febrero de 2013.

16 UNFCCC, Decisión 1/CP.21 “Aprobación del Acuerdo de Paris”, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 de enero de 2016.

17 CLÉMENÇON, R., “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?”, *Journal of Environment & Development*, vol. 25, issue 1, pp. 8-9.

de la temperatura a 1,5°C a fin de reducir los riesgos y efectos del cambio climático¹⁸. Sin embargo, el Acuerdo de París no fijó compromisos vinculantes de mitigación o reducción de emisiones de GEI que permitan lograr dicho objetivo. En su lugar, el acuerdo aborda la mitigación del cambio climático a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés)¹⁹. Las NDC son promesas voluntarias que los países firmantes (países desarrollados y países en desarrollo) determinan de acuerdo a sus capacidades, posibilidades y circunstancias nacionales y proporcionan información sobre el nivel de ambición nacional de cada uno de ellos en la reducción de GEI con miras a alcanzar el objetivo del Acuerdo²⁰. Si bien el número de NDC presentadas demuestran un importante incremento en el número de países que se comprometen con la causa climática,²¹ lo cierto es que dichas promesas resultan insuficientes. De hecho, se estima que con ellas no solo se aumentarán las emisiones de GEI, sino que la temperatura global podría aumentar entre 3 y 4 °C²². Este peligroso aumento de la temperatura global, también aumenta los riesgos de violaciones sistemáticas de los derechos humanos en todo el mundo.

En este contexto, ante la insuficiente respuesta internacional y el lento e insatisfactorio desarrollo de políticas y regulaciones climáticas a

18 UNFCCC, Decisión 1/CP.21 “Aprobación del Acuerdo de París”, *cit.*, artículo 2(1) (a).

19 UNFCCC, Decisión 1/CP.21 “Aprobación del Acuerdo de París”, *cit.*, artículo 3.

20 UNFCCC, Decisión 1/CP.21 “Aprobación del Acuerdo de París”, *cit.*, artículo 4.2.

21 A octubre 2017, se presentaron un total de 166 NDC que representan a 193 países. La lista actualizada de NDC véase en <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

22 United Nations Environment Programme (UNEP), *The Emissions Gap Report 2017*, UNEP, Nairobi, 2017. Recuperado el 1 de noviembre de 2017, de: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22070/EGR_2017.pdf?sequen%E2%80%A6



nivel nacional que permitan abordar eficazmente la necesaria reducción de emisiones de GEI y la adaptación a los impactos del cambio climático, parte de los esfuerzos se han volcado a explorar estrategias y herramientas legales complementarias, como el litigio climático, que si bien no pueden sustituir otros enfoques bien pueden actuar como un potente catalizador para desafiar la inacción y promover la urgente y necesaria acción climática, especialmente a nivel nacional e sub-nacional.

2. LA NUEVA GENERACIÓN DEL LITIGIO CLIMÁTICO

Aunque no se trata de un fenómeno nuevo, el litigio climático ha ganado un importante impulso en diversas partes del mundo especialmente en la última década²³. Tal como lo afirmarían el IPCC en 2007,²⁴ la frustración e insatisfacción por la inadecuada o inexistente acción climática a nivel nacional e internacional ha dado lugar a la creciente utilización del litigio, especialmente en jurisdicciones nacionales, como herramienta legal para enfrentar los desafíos del cambio climático. La característica más notable de esta nueva generación de casos es el cambio de enfoque pues de un tipo de litigio climático orientado a abordar las cuestiones y desafíos legales concernientes a proyectos específicos, se ha pasado a uno basado

23 Los primeros casos de litigio climático se registraron en Estados Unidos a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Desde entonces, más de 800 casos han sido presentados en al menos 25 países. Estados Unidos y Australia concentran la mayoría de casos a nivel mundial registrando 654 y 80 casos, respectivamente. Sin embargo, casos similares también se han presentado en Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá y España, entre otros. *Vid.* United Nations Environment Programme (UNEP), *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, UNEP, 2017, pp. 10-25.

24 IPCC, *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2007, p. 793.

en un modelo de responsabilidad que enfrenta la inacción de gobiernos y empresas y exige la adopción de medidas prontas y eficaces para prevenir el peligroso cambio climático y reducir la gravedad de sus impactos²⁵.

Precisamente, en diversas jurisdicciones del mundo ciudadanos – individual o colectivamente – y diversas ONGs comprometidas con la protección del medio ambiente y la causa climática están recurriendo al litigio climático como un mecanismo de presión para obligar a gobiernos y los mayores emisores de GEI del sector privado (especialmente las denominadas *big fossil fuels companies*) a asumir su responsabilidad por las causas e impactos del cambio climático. Amparados en informes y reportes científicos de gran valor, como por ejemplo aquellos elaborados por el IPCC, y con el apoyo de académicos y abogados que recurren a teorías y conceptos legales existentes o a innovadoras formas legales o estrategias creativas, cuidadosamente seleccionadas, diversos actores de la sociedad civil están denunciando ante instancias judiciales la inacción de gobiernos y empresas y están exigiendo mayores avances no solo en la protección del clima, sino también en la protección de las personas y grupos sociales más vulnerables a los efectos del cambio climático²⁶. Así, los casos sobre litigio climático están siendo incoados con el objetivo de promover el respeto y cumplimiento de los compromisos climáticos existentes, requerir la implementación o desarrollo de políticas y regulaciones climáticas más ambiciosas (tanto para la mitigación como para la adaptación a los efectos del cambio climático), y promover la

25 FOERSTER, A., OSOFSKY, H., PEEL, J. “Shaping the Next Generation of Australian Climate Litigation”, Report on a Melbourne Law School Workshop, 17 November 2016. Recuperado el 12 de abril de 2017, de: http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0003/2292285/Workshop-Report-Shaping-the-next-generation-of-climate-litigation.pdf

26 AVERILL, M., “Linking Climate Litigation and Human Rights”, *RECIEL*, vol. 18, issue 2, 2009, p. 140.



protección de derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la vida, a la salud y a la dignidad, entre otros²⁷.

Como se verá más adelante, en esta nueva generación de casos la sociedad civil se está involucrando cada vez con la lucha contra el cambio climático y el litigio climático está empoderando a sus miembros para que puedan iniciar acciones legales que logren resultados vinculantes sobre cuestiones climáticas, promuevan un diálogo serio y participativo sobre las mejores respuestas y, últimamente, faciliten la justicia climática. De esta manera, como nota S. Borrás, “los pleitos climáticos están cambiando la perspectiva de cómo hacer frente a las responsabilidades climáticas, ya sea desde el punto de vista jurídico, en el refuerzo del cumplimiento de los compromisos jurídicos, como también en la determinación de responsabilidades del calentamiento global. El objetivo final es la efectividad de la denominada “justicia climática”, en respuesta a la inactividad gubernamental”²⁸.

Además, los jueces y tribunales están adaptando su tradicional rol de administradores de justicia a las complejidades y desafíos jurídicos de este tipo de litigio, especialmente aquellas relacionadas con las cuestiones de legitimación activa o *locus standi* y de causalidad, así como con la interpretación o reinterpretación de teorías clásicas, como la de separación de poderes. De esta manera, apelando a diversos marcos reguladores, principios interpretativos y otras herramientas que tienen a su alcance, ellos están exigiendo responsabilidades a sus propios

27 BANDA, M.; FULTON, S., “Litigating Climate Change in National Courts: Recent Trends and Developments”, *Global Climate Law, Environmental Law Report*, vol. 47, p. 10121.

28 BORRAS, S., “La justicia climática: entre la tutela y la fiscalización de las responsabilidades”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIII, 2013, p. 5.

gobiernos y empresas²⁹. Mientras que las decisiones judiciales en esta nueva generación de casos están siendo diversas y heterogéneas, lo cierto es que los resultados positivos que se están dando en algunos de ellos demuestran, sin duda, un cambio de paradigma en la manera en que los poderes judiciales se involucran con las diferentes cuestiones climáticas³⁰. Así, aunque enfrentados con una diversidad de obstáculos, ciertos jueces y tribunales están emitiendo decisiones valientes que están inspirando nuevas acciones más allá de sus jurisdicciones nacionales.

2.1 Algunos casos significativos en la nueva era del litigio climático

Particularmente en la última década, el litigio climático ha ganado un nuevo impulso pues el número de casos ha ido aumentando progresivamente. Aunque la mayoría de casos han centrado su atención en la mitigación del cambio climático (limitación o reducción de emisiones de GEI), más recientemente también se han presentado novedosas acciones orientadas a la adaptación a los efectos del mismo. Si bien los casos relativos a la adaptación del cambio climático son todavía escasos, a medida que los impactos del cambio climático aumenten y se hagan más visibles, y ante la necesidad de incrementar esfuerzos para enfrentar los mismos, las acciones relacionadas con este tipo de litigio podrían experimentar un importante ascenso³¹.

La mayoría de casos que están teniendo lugar en esta nueva generación del litigio climático se están desarrollando en diferentes

29 BANDA, M.; FULTON, S., "Litigating Climate Change in National Courts...", p. 10134.

30 BANDA, M.; FULTON, S., "Litigating Climate Change in National Courts...", p. 10121.

31 *Vid.* PEEL, J.; OSOFSKY, H., "Sue to adapt?", *Minnesota Law Review*, vol. 99, issue 6, 2015, pp. 2177-2250.



países desarrollados y en desarrollo, especialmente Estados Unidos y otros de los continentes europeos y asiáticos. Logrando una importante atención mediática, varios de estos casos están sentando importantes precedentes y están sirviendo de base e inspiración para el desarrollo de acciones similares en otros países.

En Estados Unidos, por ejemplo, uno de los casos más importantes y de gran repercusión mediática fue *Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al*³². En 2007, por primera vez en la historia de aquel país, la Corte Suprema de los Estados Unidos fallaría a favor de doce estados y un grupo de ciudades de Estados Unidos que habían demandado a la Agencia Federal de Protección Ambiental o *Environmental Protection Agency* (EPA) por su falta de regulación sobre las emisiones de CO₂ y otros GEI, al considerarlos peligrosos para la salud. El tribunal dispondría en este caso que la EPA se encontraba autorizada por la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act*) para regular las emisiones de dichos gases dado su posible impacto para la salud. En otro caso, los habitantes del pueblo de *Kivalina* (al norte de Alaska), altamente vulnerable al cambio climático, presentó en 2008 una demanda contra más de 20 compañías de energía por su significativa contribución al calentamiento global que estaba provocando la reducción de la formación de hielo marino, el aumento del nivel del mar y la erosión de la costa, obligando así el traslado forzado de dicha población a otro territorio. La demanda, sin embargo, sería desestimada en 2009 sobre las bases de que la potestad de regulación de las emisiones de GEI era ajena a los tribunales, correspondiendo a

32 *Vid. Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, 549 US 497, 2007. La sentencia puede verse en <https://www.law.cornell.edu/supct/html/05-1120.ZS.html>.

los poderes ejecutivo y legislativo dicha actuación³³. Más recientemente, la atención mundial se ha centrado en el caso *Juliana et al. v. United States*. Promovida por 21 niños y adolescentes de Estados Unidos, la acción busca determinar la responsabilidad del gobierno de aquel país por su falta de actuación frente al cambio climático y vulnerar, con ello, sus derechos constitucionales. A este caso se dedican unas líneas más adelante.

En Europa, diversos casos sobre litigio climático llaman también la atención. En los Países Bajos, por ejemplo, el caso *Urgenda v. The State of the Netherlands*, que se analiza más adelante, marcaría un importante hito en la historia al convertirse en el primer litigio climático en el que una corte ordena al gobierno de un país aumentar esfuerzos para la reducción de sus emisiones de GEI. También destacan los casos *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium* en Bélgica³⁴ y *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. v. Switzerland* de Suiza,³⁵ cuyas demandas fueron presentadas en 2015 y 2016, respectivamente. Mientras que en el primer caso más de 9000 ciudadanos belgas están demandando al gobierno de su país por la insuficiente reducción de sus emisiones de GEI, exigiéndole metas más ambiciosas; en el segundo, un grupo de más de 100 ciudadanas suizas de la tercera edad actúan contra el gobierno de Suiza por no haber adoptado medidas de mitigación más ambiciosas, vulnerando así sus derechos a la vida y la salud, los cuales se están viendo gravemente afectados por los impactos del cambio climático, particularmente por la olas de calor.

33 *Vid. Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corporation et al.*, 696 F.3d 849, 853 (9th Cir. 2012). La sentencia completa del caso puede verse en <http://op.bna.com.s3.amazonaws.com/env.nsf/id/maln-8ycsny/%24File/bob%27s%20story.pdf>.

34 Mayor información sobre el caso puede verse en la página web de la organización *Kilimaatzaak* <http://klimaatazaak.eu/fr/le-proces/>

35 Mayor información sobre el caso puede verse en la página web de la organización *Klimasenorinnen* <http://klimasenorinnen.ch/>



Asimismo, en Noruega, dos ONGs presentaron una demanda contra el gobierno de aquel país por el incumplimiento de sus compromisos internacionales y obligaciones constitucionales al favorecer la concesión de nuevas licencias para la exploración de petróleo y gas en el Ártico que repercutirían en el incremento de las concentraciones de GEI en la atmósfera³⁶.

La ola de litigios climáticos también se ha expandido a países del continente asiático. Destacan, por ejemplo, el caso *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan*, que se analiza más adelante, por el que se ordenó al gobierno de Pakistán la adopción de medidas para poner en práctica su política climática nacional, especialmente en materia de adaptación. En otro caso emblemático también en Pakistán, una niña de 7 años (*Rabab Ali*) presentó una demanda en 2016 contra el gobierno de aquel país por vulnerar los derechos humanos de los ciudadanos pakistaníes y sus generaciones futuras, incluyendo el derecho a la vida, a la libertad y a la dignidad, al promover la continuada explotación de combustibles fósiles en su territorio, especialmente de carbón, que contribuye al aumento de emisiones de GEI e incrementa los riesgos del cambio climático en un país altamente vulnerable a sus efectos³⁷. Importante también es la petición presentada por varias organizaciones no gubernamentales y más de 1000 ciudadanos filipinos ante la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas en 2016 por la que ha empezado una investigación sobre la responsabilidad de grandes empresas contaminantes (*Carbon Majors*) por su contribución al cambio climático global y la consecuente violación

36 *Vid. Reuters* (18 de octubre de 2016), “Ecologistas demandan a Noruega por el petróleo del Ártico”. Recuperado el 28 de octubre de 2017, de: <http://es.reuters.com/article/entertainmentNews/idESKCN1211PT>

37 La demanda completa del caso puede verse en <https://www.elaw.org/es/system/files/Pakistan%20Climate%20Case-FINAL.pdf>

a los derechos fundamentales de los ciudadanos de aquel país, uno de los más vulnerables al cambio climático³⁸.

Todos estos casos son solo algunos ejemplos en la nueva generación del litigio climático que, poco a poco, se está expandiendo a diversas jurisdicciones del mundo. Ellos, en su conjunto, no solo demuestran el involucramiento cada vez mayor de la sociedad civil en el debate climático a través de propuestas innovadoras que buscan lograr la justicia climática, sino también el crítico rol que está jugando el poder judicial para enfrentar las complejidades y desafíos del cambio climático y procurar la protección del clima y de las generaciones presentes y futuras³⁹.

Aunque el estudio de cada uno de los casos antes señalados merecería sin duda la pena, dados los límites de este trabajo a continuación se presenta un breve análisis de tres de los casos que han sentado importantes precedentes o podrían hacerlo en un futuro próximo.

A. Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands

En noviembre de 2013 y después de más de dos años de preparación, la asociación ecologista Fundación *Urgenda* y aproximadamente 900 ciudadanos holandeses presentaron una demanda ante la Corte de

38 Mayor información sobre el caso puede verse en la página web de la organización Greenpeace Philippines: <http://www.greenpeace.org/seasia/ph/press/releases/Worlds-largest-carbon-producers-ordered-to-respond-to-allegations-of-human-rights-abuses-from-climate-change/The-Climate-Change-and-Human-Rights-Petition/>

39 *Vid.* BORRAS, S., “Movimientos para la justicia climática global: Replanteando el escenario internacional del cambio climático”, *Relaciones Internacionales*, núm. 33, 2017, pp. 97-119; PRESTON, B. “The Contribution of the Courts in Tackling Climate Change”, *Journal of Environmental Law*, vol. 28, 2016, pp. 11–17.



Distrito de la Haya contra el Estado holandés por su insuficiente acción para combatir el cambio climático⁴⁰.

Apoyando su demanda en una diversidad de teorías y nociones arraigadas en el Derecho holandés, Derecho comunitario europeo y el Derecho internacional, los demandantes argumentaron que si bien el gobierno holandés no era el directo responsable del total de las emisiones de GEI de aquel país, sobre éste recaía la responsabilidad de establecer un marco regulatorio adecuado para la mitigación de dichas emisiones a fin de cumplir con su deber jurídico de proteger a los ciudadanos holandeses, establecido en el Derecho nacional holandés. Según afirmaban los demandantes, la previsión del gobierno de aquel país de reducir sus emisiones de GEI entre 14-17% para el 2020, respecto a los niveles de 2005, resultaban insuficientes y alejadas de las reducciones que la comunidad científica había señalado como necesarias para evitar un cambio climático peligroso y que fueron ratificadas por instrumentos internacionales. En concreto, el IPCC señaló que para evitar un incremento de la temperatura global de 2°C respecto a los niveles preindustriales, los países desarrollados, entre ellos Holanda, debían lograr una reducción de entre un 25-40% de sus emisiones, respecto a los niveles de 1990. Para los demandantes, la actuación del Estado holandés al fijar niveles de reducción de emisiones de GEI poco ambiciosos no solo contravenía sus compromisos adquiridos en virtud de los tratados

40 *Vid. Urgenda Foundation v. The Netherlands*, The Hague District Court, C/09/456689/HAZA 13-1396 (Versión en Inglés), disponible en <http://www.urgenda.nl/documents/VerdictDistrictCourt-UrgendavStaat-24.06.2015.pdf>. La documentación relativa a este caso puede verse en la página web de la Fundación *Urgenda* <http://www.urgenda.nl/en/climate-case/>.

internacionales sobre el cambio climático, sino también vulneraba normas de Derecho internacional y del Derecho comunitario europeo, especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Asimismo, al no haber adoptado medidas de mitigación agresivas que posibiliten la protección de la sociedad holandesa de los peligrosos efectos del cambio climático, especialmente de los grupos sociales más vulnerables, los demandantes argumentaban que el Estado había actuado con negligencia, incumpliendo con ello su deber de protección (*duty of care*) establecido en la legislación holandesa. En base a estos argumentos y señalando que sobre el Estado holandés recae la responsabilidad de adoptar las acciones necesarias para la mitigación de los GEI en aquel país, los demandantes solicitaron a la Corte ordene a dicho Estado la reducción de sus emisiones de GEI en un 40%, o al menos 25%, respecto a los niveles de 1990, para el 2020.

En su defensa, el Estado holandés afirmó que su compromiso con la lucha contra el cambio climático se reflejaba en su política climática existente la cual contemplaba acciones relacionadas con la mitigación y adaptación, atendiendo así su deber de protección respecto a sus ciudadanos. Además, dado que las emisiones del país representaban solo un 0,5% del total de emisiones de GEI a nivel global, el Estado sostuvo que una reducción de 25-40% de sus emisiones, tal como se le demandaba, resultaría intrascendente, pues el resultado sería una reducción insignificante en los niveles de emisiones globales. Aunado a lo anterior, el Estado también había pedido el rechazo de la demanda bajo el argumento de que una decisión judicial que le exigiera la revisión o corrección de su política climática, una función exclusiva del ejecutivo supondría la vulneración al principio de separación de poderes.



A pesar de los argumentos esgrimidos por el Estado holandés, en junio de 2015 la Corte de Distrito de la Haya emitió una sentencia histórica y sin precedentes por la que, fallando a favor de los demandantes, ordenó al Estado holandés la reducción de sus emisiones de GEI en al menos un 25%, respecto a los niveles de 1990, para el 2020. La Corte justificó su decisión argumentando que la gravedad del cambio climático requiere una responsabilidad mundial y, por tanto, los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual de promover la mitigación de GEI. Para la Corte, la reducción de emisiones de GEI incluso en un país como Holanda, con bajos niveles de emisión, podrían tener un impacto para prevenir el cambio climático peligroso. Además, la Corte determinó que el Estado había actuado con negligencia al no adoptar medidas adecuadas para enfrentar el cambio climático. Por ello, para cumplir con su deber de proteger a los ciudadanos holandeses, la Corte precisó que el Estado tenía la obligación de adoptar las acciones y medidas más eficaces que permitan la efectiva reducción de emisiones de GEI. Con este fallo la Corte no solo aceptaría la existencia de un deber del Estado de proteger a los ciudadanos de los grandes peligros derivados del cambio climático, sino también la existencia de un derecho de los ciudadanos a exigir una mayor actuación por parte del Estado para enfrentar los desafíos de este.

En septiembre de 2015 el Estado holandés presentó un recurso de apelación contra la sentencia el cual, a octubre de 2017, todavía se encontraba pendiente de resolución.

B. Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan

En septiembre de 2015, a tan solo pocos meses del inédito fallo de *Urgenda*, un tribunal de Pakistán sentaría otro precedente importante al emitir una

sentencia en el caso *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan* que, por segunda vez en la historia, obligaría a un Estado a actuar frente al cambio climático⁴¹.

En agosto de 2015, *Ashgar Leghari*, un agricultor de Pakistán afectado por los impactos del cambio climático, demandó al gobierno de aquel país ante el Alto Tribunal de Justicia de Lahore por su inacción y lento progreso en la implementación de la política climática nacional y su respectivo marco de implementación de 2012 y 2013, respectivamente, y cuyo objetivo es enfrentar los desafíos de la mitigación y adaptación en uno de los países más vulnerables y gravemente afectados por los efectos del cambio climático, especialmente por inundaciones y sequías. El agricultor argumentó que a pesar de la urgente necesidad de adoptar dicho marco, el gobierno de Pakistán no había llevado a cabo las acciones necesarias para su efectiva implementación. Así, la pasividad del gobierno de Pakistán representaba una violación a sus derechos constitucionales, incluidos el derecho a la vida y a la dignidad. En consecuencia, el demandante solicitó al tribunal ordene al gobierno de Pakistán la adopción de medidas inmediatas para la adecuada implementación de la política climática nacional, incluyendo el fomento de mejores prácticas de irrigación adaptadas a la actual disponibilidad de los recursos hídricos y la promoción de las energías renovables, entre otros.

En respuesta a los argumentos esgrimidos por el demandante, el gobierno de Pakistán reconoció tener como principal preocupación y tema prioritario el abordaje de los diferentes asuntos concernientes al cambio climático y noto que la adopción de medidas de adaptación

41 Vid. *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan*, WP No. 25501/2015 (Lahore High Ct. Green Bench 2015). La demanda y sentencia de este caso puede verse en <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan-lahore-high-court-green-bench-2015/>.



en los sectores de agricultura, ganadería, hídrico y forestal, así como para la preparación para desastres, entre otros, resultaban sumamente importantes para aquel país. Pese a ello, el mismo gobierno reconoció que el progreso que se había hecho en este sentido había sido lento e insuficiente debido a la falta de cooperación entre diversas agencias de gobierno y la falta de concientización y sensibilidad por el cambio climático y sus impactos, entre otros.

En base a los argumentos expuestos por las partes demandante y demandada, en septiembre de 2015 el Alto Tribunal de Justicia de Lahore emitiría una decisión pionera en aquel país. Reconociendo que en el caso de Pakistán el cambio climático ha dejado de ser una amenaza lejana pues sus efectos ya se sufren en diversas regiones del país, así como la urgente necesidad de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos pakistaníes, especialmente de los más vulnerables, ante las amenazas del cambio climático, el tribunal ordenó al Gobierno de Pakistán cese en su inacción y ponga en práctica sus planes a través de la adopción de medidas adecuadas para enfrentar los desafíos de la adaptación al cambio climático y proteger los derechos de sus ciudadanos. En concreto, el tribunal ordenó (a) la designación de una *“focal person”* o persona de enlace en cada agencia de gobierno involucrada para que coordine con el Ministerio de cambio climático e informe sobre los avances en la implementación de la política climática nacional en su respectiva agencia; y (b) la creación de una Comisión del Cambio Climático, conformado por 21 representantes de las principales agencias de gobierno, ONGs y expertos en la materia, para que supervise los progresos en la implementación de la política climática nacional. Para ello dicha Comisión ha sido investida con amplios poderes, incluyendo la posibilidad de realizar exámenes obligatorios sobre la actuación del gobierno de Pakistán. La decisión del tribunal marcaría sin duda un avance significativo en la lucha contra el cambio climático en aquel país.

C. Juliana v. United States

Otro caso emblemático en esta nueva era de litigios climáticos es el caso *Juliana et al. vs. United States*, que a pesar de estar todavía en marcha, ya ha generado logros importantes.⁴²

En 2015, un grupo de 21 niños y adolescentes, de entre 8 y 19 años, presentó una demanda contra el gobierno de Estados Unidos y varias agencias federales por su inacción frente al cambio climático. Según los demandantes, que actúan además como representantes de las generaciones futuras, el Gobierno de aquel país habría fallado en asegurar una protección ante las amenazas del cambio climático al promover la explotación de combustibles fósiles y no adoptar las medidas necesarias para controlar y limitar las emisiones de GEI que han resultado en una peligrosa desestabilización del sistema climático. Con esta actuación, según afirma el grupo de niños y jóvenes, el gobierno de Estados Unidos habría vulnerado sus derechos constitucionales, como el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad. Además, los demandantes argumentan que el Gobierno habría violado su derecho a la protección contra la degradación ambiental al vulnerar la doctrina del “*Public Trust*” o doctrina del bien común o del fideicomiso público que expone el deber del Gobierno de proteger los recursos naturales públicos, como es el caso del sistema climático, para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. Sobre estas bases, los demandantes reclaman al Gobierno se comprometa, entre otras cosas, a crear un plan

42 Este caso es uno de los muchos casos que están siendo promovidos por jóvenes y niños en diversos estados de Estados Unidos con el apoyo de la ONG *Our Children Trust*, con el objetivo de lograr la acción gubernamental de este país a fin de lograr la estabilización del sistema climático. Mayor información sobre el conjunto de dichos casos puede verse en la página web de la organización <https://www.ourchildrenstrust.org/>.



para reducir significativamente sus emisiones de CO₂ y a implementar las medidas necesarias para asegurar la protección de la atmósfera y la mitigación de las desastrosas consecuencias del cambio climático.

El Gobierno y grupos comerciales representantes de compañías energéticas que se unieron a éste alegando que el litigio representaba una amenaza directa a sus negocios, han intentado bloquear la demanda a fin de conseguir su rechazo. Sin embargo, el proceso tuvo un avance significativo cuando en noviembre de 2016 una jueza reconoció la validez del reclamo de estos niños y jóvenes permitiéndoles demandar al Gobierno de los Estados Unidos por su inacción frente al cambio climático y la violación de sus derechos constitucionales. Esta decisión resulta de gran importancia pues muestra una apertura judicial a este tipo de casos. A pesar de los intentos posteriores del Gobierno estadounidense por dilatar el proceso, en junio de 2017 un juez federal favorecería el progreso del mismo al fijar fecha para el juicio, el cual comenzará el próximo 5 de febrero de 2018.

Sin duda, las decisiones que jueces y tribunales han tomado en estos tres casos son decisiones que sientan importantes precedentes para el desarrollo de iniciativas similares en otros países. Son decisiones valientes y vanguardistas asumidas en un contexto de debilidad, ausencia o ineficacia de políticas y regulaciones climáticas, que invitan a reflexionar sobre la urgencia de una ambiciosa acción climática, pero también sobre las consecuencias de la inacción para las generaciones presentes y futuras. Igualmente, son decisiones que están ayudando a la comprensión del cambio climático no solo como una cuestión ambiental, política o económica, sino fundamentalmente como una cuestión de derechos humanos. A través de todas ellas se está demostrando el papel fundamental del sistema judicial ante los desafíos climáticos y su capacidad para actuar como contrapeso y exigir a los Estados (y a las empresas

más contaminantes) que asuman su responsabilidad en la mitigación y adaptación del cambio climático de la manera más eficaz posible.

3. EFECTOS INDIRECTOS DE LA NUEVA ERA DEL LITIGIO CLIMÁTICO

En esta nueva era de litigio climático la sociedad civil está asumiendo un importante rol para exigir responsabilidad a los Estados y las empresas causantes de las mayores emisiones de GEI por su inacción o insuficiente respuesta frente al cambio climático. Además, los poderes judiciales se han unido a la lucha que está llevando adelante la sociedad civil por evitar que la temperatura del planeta sobrepase los 2°C y prevenir los peores efectos de un cambio climático peligroso. Así, como se observa en los casos analizados previamente, jueces y tribunales de diversos países están demostrando su disponibilidad para enfrentar el gran desafío climático y se están esforzando por proteger a la sociedad, presente y futura, de las inminentes consecuencias del cambio climático antropogénico exhortando a Estados y compañías a que adopten las acciones necesarias para enfrentar y prevenir sus efectos dañinos. Sin embargo, estos casos y los fallos históricos que se están produciendo, aunque todavía son escasos, también generan importantes efectos indirectos que sobrepasan sus propias motivaciones y límites territoriales.

En efecto, si bien los casos sobre litigio climático y sus resultados obtenidos solo afectan a las partes involucradas, los argumentos que en ellos se planteen, por parte de los demandantes así como por jueces y tribunales, pueden ser un punto de partida que inspire la presentación y el desarrollo de similares acciones en otras jurisdicciones nacionales,



pero también internacionales.⁴³ De hecho, así está siendo.⁴⁴ Ello se debe a que las consecuencias que se derivan de la ausencia de medidas eficaces y ambiciosas (a escala local, nacional o internacional) para afrontar el reto del cambio climático ya están siendo notadas en muchas partes del mundo y así, sumadas a los riesgos asociados a un peligroso aumento de la temperatura, están poniendo en evidencia la urgencia de actuar.

Además, exitosos o no, los casos de la nueva era del litigio climático están ofreciendo la oportunidad de generar concienciación pública y promover el debate sobre las diversas cuestiones relacionadas al cambio climático. Si bien este efecto positivo ya se produjo con otros importantes casos años atrás,⁴⁵ lo cierto es que la nueva ola de casos que se

43 BANDA, M.; FULTON, S., “Litigating Climate Change in National Courts...”, *op. cit.*, p. 10123.

44 Por ejemplo, los casos *Urgenda*, *Leghari* y *Juliana* (junto con los otros casos apoyados por la organización *Our Children’s Trust*) han inspirado a un grupo de niños portugueses, víctimas de los incendios forestales que tuvieron lugar en 2017 en Portugal a causa del cambio climático, quienes en septiembre de 2017 manifestaron su intención de presentar una demanda sin precedente contra 47 países más contaminantes de la Unión Europea ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para que reduzcan sus emisiones de GEI y se comprometan a mantener gran parte de sus reservas de combustibles fósiles bajo tierra. *Vid. El Diario* (26 de septiembre de 2017), “Niños portugueses de las zonas incendiadas inician una demanda contra Europa por no frenar el cambio climático”. Recuperado el 5 de noviembre de 2017, de: http://www.eldiario.es/theguardian/Ninos-portugueses-crowdfunding-presentar-climatico_0_690481539.html De igual forma, estos procesos han motivado a una niña de 9 años (*Ridhima Pandey*) en la India, quien en marzo del mismo año presentó una demanda contra el Gobierno indio por su inacción frente al cambio climático. En su demanda *Ridhima* exige al gobierno de su país la adopción de medidas urgentes y efectivas para reducir y minimizar los impactos adversos del cambio climático en este país fuertemente afectado por sus efectos. La demanda completa puede verse en <https://static1.squarespace.com/static/571d109b04426270152febe0/t/58dd45319f74568a83fd7977/1490896178123/13.03.22.ClimateChangePetition.pdf>

45 Por ejemplo, con la petición del pueblo Inuit presentada en 2005 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra Estados Unidos por entenderlo como responsable principal del calentamiento global al no haber adoptado medidas adecuadas de limitación y reducción de GEI. *Vid. AVERILL, M.*, “Linking Climate Litigation and Human Rights”, *op. cit.*, p. 145.

están planteando están reforzando la función concientizadora y promotora de debate público del litigio climático. Por ejemplo, la amplia cobertura mediática que estos casos reciben, incluso cuando no han logrado resultados exitosos, y su publicación en diversos periódicos nacionales e internacionales facilitan una mejor comprensión de las complejidades vinculadas a las causas y efectos cambio climático y, poniendo rostro y nombre a sus víctimas, subrayan la necesidad de respuestas urgentes y efectivas.⁴⁶

La visibilidad que el litigio climático puede dar a las cuestiones climáticas y la toma de conciencia y debate público e informado que de ahí se genere puede, en última instancia, servir a la sociedad civil para ejercer presión sobre los gobiernos y empresas para que asuman un rol más proactivo y definan acciones eficaces para enfrentar el cambio climático y, en la medida de lo posible, reducir la magnitud y gravedad de sus impactos.

REFLEXIONES FINALES

Ante la inadecuada e insuficiente respuesta nacional e internacional frente al cambio climático, el litigio climático se está convirtiendo en una valiosa herramienta, aunque no la única, para forzar la necesaria y urgente acción climática. La sinergia que se está generando entre la sociedad civil y los operadores de justicia en diversos casos, especialmente en jurisdicciones estatales, no solo está revelando el potencial del litigio climático para superar la inercia de gobiernos y empresas altamente contaminantes, sino que está resaltando su valor para incrementar la sensibilización sobre las cuestiones climáticas y generar el necesario

⁴⁶ AVERILL, M., "Linking Climate Litigation and Human Rights", *op. cit.*, p. 144; OSOFSKY, H., "The continuing importance of climate change litigation", *Climate Law*, vol. 3, 2010, pp. 8-9.



debate público. En efecto, si bien el litigio climático no puede por sí solo resolver la compleja problemática en torno al cambio climático, éste puede ayudar a una mejor comprensión y sensibilización sobre sus causas y consecuencias, favoreciendo el diálogo gobierno-sociedad civil con miras a lograr una adecuada y pronta respuesta.

Los casos que se están desarrollando en diversas partes del mundo, tales como *Urgenda*, *Leghari* o *Juliana*, solo por mencionar a algunos, demuestran que en esta nueva era de litigio climática junto con una sociedad civil informada, sensibilizada y comprometida, también hacen falta jueces y tribunales independientes, audaces y valientes capaces de brindar razonamientos jurídicos en fallos vanguardistas que sienten importantes precedentes. Junto con ellos, también se requiere de abogados y académicos innovadores que estén dispuestos a liderar los desarrollos legales encaminados a abordar la urgente problemática del cambio climático. Estos casos además están reflejando un movimiento en la percepción del cambio climático, ya no sólo como una cuestión política o científica, sino como una cuestión de derechos humanos, impulsando así una mayor comprensión de la relación, hoy por hoy incuestionable, del cambio climático y los derechos humanos. Puesto que el cambio climático está afectando derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, a la propiedad y a la dignidad, los litigios climáticos están posibilitando, directa o indirectamente, la protección de estos.

En definitiva, en un escenario en el que las oportunidades de mantener la temperatura global del planeta por debajo de los 2°C parecen ser cada vez cada vez más reducidas, el litigio climático se muestra, cada vez con más claridad, como una valiosa estrategia para coadyuvar los esfuerzos que buscan promover una nueva era para la acción climática global y poner fin a la “era de la estupidez” en la que hemos estado viviendo.

REFERENCIAS

Doctrinales y documentales

AVERILL, M., Linking Climate Litigation and Human Rights, **RECIEL**, v. 18, issue 2, p. 139-147, 2009.

BANDA, M.; FULTON, S. Litigating Climate Change in National Courts: Recent Trends and Developments in Global Climate Law. **Environmental Law Report**, v. 47, p. 10121-10434, 6 jan. 2017.

BORRAS, S., La justicia climática: entre la tutela y la fiscalización de las responsabilidades. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v. XIII, p. 3-49, 2013.

BORRAS, S., Movimientos para la justicia climática global: Replantando el escenario internacional del cambio climático. **Relaciones Internacionales**, n. 33, p. 97-119, 2017.

CLÉMENÇON, R., The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?, **Journal of Environment & Development**, v. 25, issue 1, p. 3-24, 2016.

LAVILLE, S. Niños portugueses de las zonas incendiadas inician una demanda contra Europa por no frenar el cambio climático. **El Diario**, 26 sept. 2017. Recuperado el 5 de noviembre de 2017, de: http://www.eldiario.es/theguardian/Ninos-portugueses-crowdfunding-presentar-climatico_0_690481539.html.

FOERSTER, A.; OSOFSKY, H.; PEEL, J., Shaping the Next Generation of Australian Climate Litigation. **Report on a Melbourne Law School Workshop**, 17 November 2016. Recuperado el 12 de abril de 2017, de: <http://>



law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0003/2292285/Workshop-Report-Shaping-the-next-generation-of-climate-litigation.pdf

IPCC. **Cambio Climático 2007**. Informe de síntesis. Cuarto Informe de evaluación. Ginebra, Suiza, 2007.

IPCC. **Climate Change 2007**: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2007.

IPCC. **Cambio climático 2014**: Informe de Síntesis, Quinto Informe de Evaluación. Ginebra, Suiza, 2014.

KISS, A.; BEURIER, P. **Droit international de l'Environnement**. 3. ed, Pedone, París, 2004.

NOAA- National Centers for Environmental Information, **State of the Climate**: Global Climate Report for Annual 2016, NOAA, 2017. Recuperado el 25 septiembre de 2017, de: <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201613>.

OSOFSKY, H., The continuing importance of climate change litigation. **Climate Law**, v. 3, p. 3-29, 2010.

PEEL, J.; OSOFSKY, H. Sue to adapt?. **Minnesota Law Review**, v. 99, issue 6, p. 2177-2250, 2015.

PRESTON, B., The Contribution of the Courts in Tackling Climate Change. **Journal of Environmental Law**, v. 28, p. 11–17, 2016.

DOYLE, A.; WYNN, G. Copenhagen Accord climate pledges too weak-UN. **Reuters**, 31 march, 2010). Recuperado el 30 de abril de 2017, de: <http://uk.reuters.com/article/climate-accord/update-3-copenhagen-accord-climate-pledges-too-weak-un-idUKLDE62U0MX20100331>.

JACOBSEN, S. Ecologistas demandan a Noruega por el petróleo del Ártico. **Reuters**, (18 de octubre de 2016), Recuperado el 28 de octubre de 2017, de: <http://es.reuters.com/article/entertainmentNews/idESKCN12I1PT>.

United Nations Environment Programme (UNEP). **The Emissions Gap Report 2017**. UNEP, Nairobi, 2017.

United Nations Environment Programme (UNEP). **The Status of Climate Change Litigation: A Global Review**. UNEP, 2017.

VIDAL, J., Carbon targets pledged at Copenhagen 'fail to keep temperature rise to 2C'. **The Guardian**, 12 feb. 2010. Recuperado el 30 de abril de 2017 de: <https://www.theguardian.com/environment/2010/feb/12/copenhagen-carbon-emission-pledges>.

VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático: Rumbo a la COP16. **Revista Catalana de Derecho Ambiental**, v. 1, núm. 2, p. 1-31, 2010.

Normativas y de jurisprudencia

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC), 9 de mayo 1992, United Nations, Treaty Series, vol. 1771, p. 107.

Protocolo de Kyoto de la CMNUCC, 11 de diciembre de 1997, United Nations, Treaty Series, vol. 2303, p. 162.

UNFCCC, Decisión 2/CP.15 "Acuerdo de Copenhague", UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1 de 30 de marzo de 2010.

UNFCCC, Decisión 1/CMP.8 "Enmienda al protocolo de Kyoto, de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha), UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1 , 28 de febrero de 2013.



UNFCCC, Decisión 1/CP.21 “Aprobación del Acuerdo de París”, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 de enero de 2016.

Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al., 549 US 497, 2007.

Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corporation et al., 696 F.3d 849, 853 (9th Cir. 2012).

Urgenda Foundation v. The Netherlands, The Hague District Court, C/09/456689/HAZA 13-1396.

Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan, WP No. 25501/2015, Lahore High Ct. Green Bench 2015.

Evolução da legislação brasileira relativa aos povos e às terras indígenas

Indigenous peoples legislation in Brazil

PAULO DE BESSA ANTUNES

Resumo

O trabalho é uma exposição crítica da legislação aplicável aos povos indígenas, desde a colonização até os dias atuais. Pela aplicação do método histórico, o artigo demonstra as ambiguidades de um conjunto normativo que ora punia, escravizava e oprimia os povos indígenas, ora reconhecia-lhes os direitos sobre os seus territórios e à identidade étnica. As ambiguidades legislativas, todavia, não impediram que, ao longo da evolução histórica de nosso ordenamento jurídico, o instituto do indigenato tenha sido reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, assegurando aos indígenas determinados direitos sobre suas terras. A evolução normativa tem como píncaro a Constituição, de 1988, que, de forma inovadora, reconheceu o direito originário dos indígenas sobre os seus territórios.

Palavras-chave: Direito. História. Povos Indígenas. Direitos Humanos. Direito Internacional Público. Direito Constitucional.

[Ir para o índice](#)



Abstract

The paper is a critical review of the Law applicable to indigenous peoples since the beginning of the colonization up to the current times. Through the application of the historical method, the article highlights the ambiguities of a normative set that either punishes, enslaves and oppresses the indigenous peoples, or at the same time recognizes their rights to their territories and ethnic identity. Legal ambiguities, however, have not prevented the creation, by the means of customary law, of the indigenato and its enforcement by the Federal Supreme Court over the course of the historical evolution of our legal system, ensuring that the indigenous peoples have certain rights to their lands. The legal evolution has as paramount the Constitution of 1988 that, in an innovative way, recognized the historical rights of the natives over their territories.

Keywords: *Law. History. Indigenous peoples. Human rights. International Law. Constitutional Law.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar, de forma sucinta, a evolução da legislação brasileira voltada aos povos indígenas, desde a época colonial até os dias presentes. Conforme será demonstrado, a evolução legislativa é contraditória, com ampla variação da posição jurídica dos indígenas que foi desde a condição de escravos até a posição de indivíduos livres. O enfoque principal do artigo estará na regulamentação jurídica das terras indígenas que, mesmo no século XXI, permanecem

[Ir para o índice](#)

como ponto central da vida indígena, sendo um dos principais elementos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho [OIT].

Metodologicamente, a pesquisa está baseada na consulta à legislação existente (revogada e vigente), bem como às fontes bibliográficas nacionais e estrangeiras sobre o tema. Cuida-se também de metodologia que se socorre de pesquisa jurídica, assim como histórica e antropológica.

1. ANTECEDENTES

A presença dos colonizadores europeus no continente americano, de imediato, implicou a existência de um conjunto de normas jurídicas europeias aplicáveis aos indígenas que habitavam o Novo Mundo. O direito costumeiro das sociedades indígenas não é objeto de estudo no presente trabalho. O direito costumeiro indígena existente no Brasil quando do início da colonização e que, de certa forma, permanece existente até hoje não teve maior influência na formação do direito brasileiro, muito embora goze de reconhecimento pelo direito nacional, conforme estabelecido pelo artigo 231 da Constituição Federal, de 1988.

É importante observar que há certa tendência internacional, sobretudo nos países com tradição de Common Law, em considerar que o direito europeu não revogou o direito costumeiro indígena, salvo quando tenha havido menção expressa a tal circunstância. O leading case internacional é o chamado Caso Mabo (na verdade foram dois casos conhecidos como Mabo 1 e Mabo 2, sendo o primeiro julgado em 1992), que foi decidido na



Austrália e está relacionado ao povo Merian¹, grupo aborígine que reivindicava direitos sobre as ilhas Murray, situadas no estreito Torres. Conforme o entendimento jurídico anterior ao caso, as terras das ilhas Murray eram terra nullius, pois os aborígenes não tinham concepção consolidada de direito de propriedade e que a chegada dos ingleses à Austrália, em 1788, havia estabelecido que todas as terras australianas passassem a integrar a propriedade da Coroa Britânica. A decisão do Caso Mabo (1) foi proclamada pela Suprema Corte australiana que declarou que as terras australianas, antes da chegada dos colonos ingleses, não eram terra nullius e, portanto, não pertencentes a ninguém, e que o povo Merian era o seu legítimo proprietário. Em Mabo (2), a Suprema Corte australiana estabeleceu a doutrina do título nativo de propriedade, reconhecendo que os aborígenes haviam sido expropriados de suas terras pelos ingleses.

Logo, o que será examinado nesta etapa do presente trabalho é o chamado direito indigenista, isto é, aquele destinado aos índios, contudo fruto de uma produção externa às sociedades indígenas. Para os nossos objetivos, considera-se a presença dos europeus no continente americano *após* 1492, haja vista que as incursões realizadas pelos povos nórdicos na região do moderno Canadá tiveram impacto de menor significação para o tema do presente trabalho².

A colonização da América pelos estados ibéricos teve um forte componente religioso, embora a ele não se limitasse. É importante relembrar que a expansão para a América teve como base jurídica a emissão de vários

1 Disponível em: <https://aiatsis.gov.au/explore/articles/mabo-case>. Acesso em: 26 nov. 2017.

2 Disponível em: http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Leif_Ericson. Acesso em: 15 out. 2017.

documentos papais que legitimavam a empreitada, do ponto de vista legal. Conforme Adriano Moreira³, a doutrina do poder indireto do Sumo Pontífice sobre os assuntos terrenos foi a base jurídico-teológica para a expansão ibérica em direção ao Novo Mundo. A doutrina se materializou em um conjunto de diplomas legais, como, por exemplo, (i) Bula *Romanus Pontifex*, 8 de janeiro de 1454, Papa Nicolau V; (ii) Bula *Aeterni regis clementia*, 21 de junho de 1481, Papa Sisto IV; (iii) Bula *Inter Coetera*, 4 de maio de 1493, Papa Alexandre VI; (iv) Bula *Ea quae pro bono pacis*, 24 de novembro de 1506, Papa Júlio II; pelas duas últimas bulas papais foi reconhecido o Tratado de Tordesilhas firmado entre Portugal e Espanha. Sobre a eficácia das decisões papais é conhecida a afirmação de Francisco I, Rei de França, “O sol brilha para todos e desconheço a cláusula do testamento de Adão que dividiu o mundo entre portugueses e espanhóis”, ao se referir ao Tratado de Tordesilhas firmado em 1494 para pacificar as disputas relativas às bulas papais. No particular, há de se registrar que, no início da colonização, ainda não era claro se o Brasil seria incorporado ao império colonial português ou ao francês, somente se consolidando o domínio português com a fundação da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, em 1565.

No que se refere ao Brasil, a Companhia de Jesus desempenhou papel essencial tanto para questões espirituais quanto para temporais⁴. Toda a epopeia colonizadora suscitou importantes debates sobre o valor das conquistas militares para a evangelização, gerando questões relativas a: (i) guerras justas; e (ii) manutenção de propriedade e igualdade entre os

3 MOREIRA, Adriano. Tratado de Tordesilhas de 7 de junho de 1494. **Nação e Defesa**, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Ano XIX, n. 70, p. 9-25, abr./jun. 1994.

4 ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. Catequese, Aldeamentos e Missionaçãõ. In: FRAGOSO, João e GOUVEA, Maria de Fátima (org). **Coleção Brasil Colônia, I (1443-1580)**. Rio de Janeiro: Record, 2014, p. 428.



seres humanos. É também no mesmo período histórico que se observa o florescimento de uma nova concepção de Direito Natural⁵.

Os europeus, quando chegaram à América, encontraram povos totalmente diferentes daqueles com os quais estavam acostumados. Isso fez com que inúmeras discussões teológicas, filosóficas e políticas tivessem lugar entre os religiosos ibéricos, destacando-se os escritos do Frei Francisco Vitória, do Frei Bartolomé de las Casas e de Juan Ginés de Sepúlveda, estes dois últimos protagonistas da chamada “controvérsia de Valladolid”. O centro dos debates era a questão de como abordar os povos originários do continente e como incorporá-los, bem como os seus territórios, à cristandade (domínio espiritual) e aos estados europeus (domínio temporal). No centro de tais questões estava o problema da manifestação de vontade livre e consciente de tais povos em aceitar a dominação europeia. A questão da diferença ou da alteridade foi, portanto, introduzida no ambiente intelectual europeu da colonização⁶ e continua presente, inobstante os mais de 500 anos de contato.

Como sabemos, o livre arbítrio é um dos elementos centrais do catecismo cristão, não se admitindo a evangelização compulsória. Assim, era indiscutível que, do ponto de vista teórico, o *consentimento* dos indígenas para a evangelização e, também, para a ocupação pelos europeus de suas terras era fundamental e, portanto, um fator de legitimação. Apesar disso, vale observar que, no espaço de duas gerações, o povo Taino foi extinto na ilha Hispaniola, em Cuba, em Porto Rico e na Jamaica⁷.

5 Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/colonialism>. Acesso em: 12 ago. 2017.

6 ROULAN, Norbert (organizador), PIERRÉ-CAPS, Stéphanie e POUMARÈDE, Jacques. **Direito das minorias e Povos Autóctones**. Tradução: Ane Lize Spaltemberg. Brasília: Unb, 2004, *passim*.

7 BACCI, Massimo Livi. **Conquista** – A destruição dos Índios Americanos. Tradução: Sandra Escobar. Lisboa: Edições 70. 2007, p. 36.

A chegada dos europeus à América no século XVI é fato cujas repercussões ainda se fazem sentir. Todavia, é necessário que não nos deixemos enganar pela designação genérica – “índios” – atribuída aos habitantes originários do Novo Mundo. Da mesma forma, não se pode considerar que a América foi submetida por europeus *genéricos*. Com efeito, as populações autóctones tinham e continuam tendo grandes diferenças culturais entre si, assim como os europeus. Por isso, os modelos de colonização dos (i) espanhóis; (ii) dos franceses; e (iii) dos portugueses tinham importantes diferenças quanto ao relacionamento com as populações nativas. A partir do século XIX teve início um processo de classificação e categorização do conhecimento que, no que se refere às relações com as populações autóctones, deu origem a um processo de “racialização”⁸ das relações entre autóctones e colonizadores e, posteriormente, com os estados nacionais quando da independência de várias das antigas colônias. Essas relações, contudo, sempre foram marcadas pela ambiguidade:

— Sei o que queres dizer; não partilho essas ideias que vogam entre os meus companheiros; para mim, os índios quando nos atacam, são inimigos que devemos combater; quando nos respeitam são vassallos de uma terra que conquistamos, mas são homens!

— Não há dúvida, disse D. Antônio de Mariz, na sua cega dedicação por Cecília quis fazer-lhe a vontade com risco de vida. É para mim uma das coisas mais admiráveis que tenho visto nesta terra, o caráter desse índio. Desde o primeiro dia

8 BANTON, Michael. **A Ideia de Raça**. Tradução: António Marques Bessa. Lisboa: Edições 70, 2015. *Passim*.



que aqui entrou, salvando minha filha, a sua vida tem sido um só ato de abnegação e heroísmo. Crede-me, Álvaro, é um cavalheiro português no corpo de um selvagem!⁹

Os portugueses quando se estabeleceram no Brasil encontraram uma grande população plenamente instalada e que recordavam os mitos edênicos¹⁰. Os povos originários não eram uniformes e tinham as suas rivalidades e controvérsias, o que fez com que algumas se aliassem aos europeus considerando um conjunto de rivalidades anteriormente existentes entre os próprios indígenas ou vantagens concretas oferecidas por portugueses, franceses ou espanhóis, conforme o caso. Já Gandavo havia chamado a atenção para a importância das dissensões entre os indígenas como fator de poder lusitano, “porque se assim não fosse, os portugueses não poderiam viver na terra”¹¹. A utilização moderna das expressões “povos autóctones” ou “povos indígenas” abarca uma grande variedade de grupos sociais como, por exemplo, os Tuaregues, os Ianomâmi e os Inuit¹². Logo, parece claro que não há uma definição consensual sobre quais as características suficientes para que se possa reconhecer uma população como autóctone ou indígena. Entretanto, parece claro que autóctone ou indígena são designações que partem do conceito de que o centro das relações está naqueles que chegaram ao novo local e lá – para espanto – se defrontaram com o inesperado, a existência de populações diferentes dos adven-

9 ALENCAR, José. O Guarani. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000135.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

10 CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil** (História, Direitos e Cidadania). São Paulo: Claro Enigma, 2012, p. 8.

11 GANDAVO, Pedro de Magalhães. **Tratado da Terra do Brasil e a História da Província de Santa Cruz**, Kindle Edition, 1574 (2014), posição 305.

12 DEROCHÉ, Frédéric. La Notion de “peuples autochtones, une synthèse des principaux débats terminologiques. In: FRITZ, Jean Claude; DEROCHÉ, Frédéric; FRITZ, Gérard ; PORTEILLA, Raphaël (direction). **La Nouvelle Question Indigène**. Paris: L’Harmattan, 2005, p. 47.

tistas. Nesse pormenor, a Convenção nº 169 é inovadora, pois coloca um dos pontos principais da definição de povo indígena ou tribal nas próprias populações por ela tuteladas, o que é uma importantíssima alteração do modelo até então vigente. No continente americano – centro de interesse do presente trabalho – quem eram os autóctones ou indígenas? Inicialmente, recorde-se que as Américas estavam habitadas, desde o Alasca até a Patagônia, por inúmeros povos e comunidades que ostentavam níveis muito diferentes de atividades políticas, econômicas e sociais, até mesmo com cidades que estavam entre as maiores do mundo de então. Hoje em dia já não é mais novidade o reconhecimento que tais povos estavam articulados por complexas relações locais e regionais, com intensa troca de informações e de produtos entre si. Sabemos que a Amazônia em seu atual aspecto, por exemplo, é fruto de complexas interações ecológicas, geológicas e humanas¹³, estando em descrédito as teses de uma natureza intocada sem a presença de humanos¹⁴.

A população exata das Américas é uma incógnita, havendo enormes variações de números, sendo certo que ultrapassavam algumas dezenas de milhões¹⁵. Em relação ao Brasil, estima-se que não ultrapassava os cinco milhões de indivíduos, sendo composta por um grande número de etnias, muitas das quais desapareceram¹⁶. As informações mais

13 WITKOSKI, Antonio Carlos. **Terras, Florestas e Águas de Trabalho**. São Paulo: Annablume, 2. ed., s/d. Passim.

14 MORAN, Emilio. **Nós e a Natureza** (Tradução de Carlos Szlak), São Paulo: SENAC. 2008. Passim.

15 OLIVEIRA, João Pacheco de. Os indígenas na fundação da colônia. *In*: FRAGOSO, João; GOUVEA, Maria de Fátima (org.). **Coleção O Brasil Colonial – Vol. 1 (1443-1580)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 176.

16 ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Os Índios na História do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010, p. 29.



detalhadas que temos dizem respeito aos Tupis, pois foram eles que mantiveram contatos mais frequentes e próximos com os portugueses, seja como aliados, seja como inimigos¹⁷.

O contato com os Tupis foi decisivo para a definição do padrão de relacionamento com as diferentes etnias. Assim, a expressão “tapuia”, bárbaro em Tupi, passou a ser utilizada para identificar não só os inimigos dos Tupis, mas igualmente para os inimigos dos portugueses. Eram os povos de língua travada, não compreensível. Aliás, no que respeita às línguas indígenas, vale relembrar a célebre passagem de Gandavo: “A língua deste gentio toda pela costa é uma; carece de três letras, *slicet* [a saber], não se acha nela F, nem L, nem R, coisa digna de espanto, porque assim não têm Fé, nem Lei, nem Rei; e desta maneira vivem sem justiça e desordenadamente”¹⁸.

Uma vez que a colonização se afirmou, os índios foram sendo divididos em índios (i) mansos – aqueles que mantinham relações pacíficas ou, no mínimo, de tolerância recíproca com os europeus (portugueses) –; e (ii) bravos, aqueles que resistiram por mais tempo à colonização, ou que mantinham alianças com outros europeus, franceses por exemplo. A existência de índios bravos estendeu-se do século XVI até o século XIX. Dentre os índios bravos, merecem destaque as etnias dos Caetés, Potiguaras, Goitacazes e Aimorés que, após o século XVIII, passaram a ser chamados de botocudos¹⁹. É curioso observar o termo desbravar:

17 HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira** – Tomo I A Época Colonial, Volume I Do Descobrimento à Expansão territorial. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 83.

18 GANDAVO, Pedro de Magalhães. **Tratado da Terra do Brasil e a História da Província de Santa Cruz**. Kindle Edition, 1574 (2014), posição 523.

19 ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Os Índios na História do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010, p. 47.

Estes números se explicam em nossa história de “desbravamento”, que parece não ter se encerrado até hoje. “Desbravar”, termo cunhado sobre o sangue indígena, significou “retirar os bravos” ao longo da ocupação territorial brasileira. Os bravos, os índios, foram tratados como parte do território a ser tratado, ocupado, limpo. “Desmatar” e “Desbravar” caracterizam a forma como o território brasileiro foi – e continua, em alguma medida, a ser – criado²⁰.

As relações entre colonos e indígenas sempre foram ambíguas. Não se pode esquecer que até a consolidação do domínio português – especialmente com a fundação da cidade do Rio de Janeiro, em 1565 –, franceses e portugueses mantinham relações com os povos indígenas mediante casamentos e alianças familiares. Isso em função do fato de que no início da colonização os índios foram percebidos como nações “autônomas”²¹. Um bom exemplo da política de alianças por meio de casamentos e o casamento de Jeronimo de Albuquerque com a filha do chefe Arcoverde, unindo portugueses e tabajaras. A se observar, igualmente, que os índios também souberam se aproveitar das divergências entre os diferentes colonos, sendo notório o caso dos Potiguaras que se dividiram no apoio a holandeses e portugueses. As complexas relações entre indígenas e portugueses foram objeto de uma ampla legislação especial, a qual doravante se passa a examinar em breves palavras.

Os “índios”, em realidade, eram, e são, constituídos por diversos povos e nações com costumes e peculiaridades específicas e diferentes entre si. Não se pode agrupá-los em uma única categoria. Pouco se sabe

20 NISKIER, Gustavo. **Conflitos indígenas e projetos de desenvolvimento econômico**. Dissertação de Mestrado. PUC/RJ, p. 18. Disponível em: http://www.urb.puc-rio.br/dissertacao/dissertacao_gustavo_niskier.pdf. Acesso em: 25 nov. 2017.

21 CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil** (História, Direitos e Cidadania). São Paulo: Claro Enigma, 2012, p. 114.



sobre os povos que habitavam o Brasil na época da chegada dos colonizadores. Os Tupis formam o grupo melhor conhecido, pois, em razão dos combates e guerras que travaram com os portugueses, estes passaram a anotar as suas características mais importantes. Diferentemente do que é pregado pela história oficial, a colonização não se fez sem sangue e sem luta. A disparidade entre a força das armas, o nível organizacional e outras circunstâncias levaram os povos nativos à derrota ante o colonizador. Convém acentuar, contudo, que, “nos limites de suas possibilidades, foram inimigos duros e terríveis, que lutaram arduamente pelas terras, pela segurança e pela liberdade, que lhes eram arrebatadas conjuntamente”²². Não há, contudo, uma história da resistência indígena.

Os brasileiros originários, desde o começo, sofreram a escravização por parte dos colonizadores que aqui aportavam. De fato, a escravidão dos “gentios” caminhou lado a lado com a ocupação do território brasileiro e dela não pode ser separada. Conforme anota Rodolfo Garcia: “[d]esde o primeiro contato com a terra do Brasil, como veio a chamar-se logo depois, e com a população aborígene começaram os descobridores a praticar a escravidão”²³.

A historiografia mais recente²⁴ nos informa que os indígenas exerceram um papel ativo na colônia, não sendo meros expectadores passivos da colonização. Um complexo jogo político entre europeus e indígenas – ora como aliados, ora como inimigos – se desenvolveu ao longo

22 HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira, 1** – A época colonial (do descobrimento à expansão territorial). 7. ed. São Paulo: DIFEL, 1985, p. 72.

23 GARCIA, Rodolfo. **Ensaio sobre a História Política e Administrativa do Brasil (1500-1810)**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio/INL., 1975, p. 63.

24 Por exemplo: ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Os Índios na História do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. Passim e CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil (História, Direitos e Cidadania)**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. Passim.

de todo o período da colonização e, certamente, ainda se desenvolve entre os indígenas e os modernos estados nacionais. Ao contrário do que as correntes de pensamento mais vinculadas a visões Malthusianas e catastróficas do mundo imaginam²⁵, os povos indígenas, apesar das dificuldades, não vivem em “colapso”²⁶, sendo muito consistente o seu aumento populacional.

2. A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AOS INDÍGENAS NO BRASIL (DIREITO INDIGENISTA)

2.1 A legislação ordinária

O primeiro conjunto de normas legais aplicáveis ao Brasil está contido no Regimento do governador geral Tomé de Souza²⁷ com determinações bastante precisas para que a autoridade colonial explorasse as rivalidades e divergências entre os diferentes povos indígenas. Da mesma forma, ela trazia comandos para que o exército lusitano destruísse os opositores. Merece destaque o fato de que a palavra *paz* foi repetida diversas vezes no Regimento, o que demonstrava o reinante estado de beligerância entre os colonos e os indígenas.

E tanto que a dita cerca for reparada e estiverdes provido do necessário, e o tempo vos parecer disposto para isso,

25 DIAMOND, Jared. **Colapso** – Como as Sociedades Escolhem o Fracasso e o Sucesso. Tradução de Alexandre Raposo. Rio de Janeiro: Record, 2005, passim.

26 McANANY, Patricia A.; YOFFEE, Norman (Edited by). **Questioning Collapse** – Human Resilience, Ecological Vulnerability, and the Aftermath of Empire. New York: Cambridge University Press, 2012, passim.

27 Disponível em: http://lemad.fflch.usp.br/sites/lemad.fflch.usp.br/files/1.3. Regimento_que_levou_Tom_de_Souza_0.pdf. Acesso em: 12 nov. 2017.



praticareis, com pessoas que o bem entendam, a maneira que tereis para poder castigar os culpados, a mais a vosso salvo, e com menos risco da gente que puder ser, e como assim tiverdes praticado, o poreis em ordem, destruindo-lhes suas aldeias e povoações, e matando e cativando aquela parte deles, que vos parecer que basta para seu castigo e exemplo de todos, e daí em diante, pedindo-vos paz, lha concedais, dando-lhes perdão; e isso, porém, será com eles ficarem reconhecendo sujeição e vassalagem, e com encargo de darem em cada ano alguns mantimentos para a gente da povoação; e no tempo que vos pedirem paz, trabalhareis por haver a vosso poder alguns dos principais que foram no dito levantamento, e estes mandareis, por justiça, enforcar na aldeia donde eram principais.

O Regimento também trazia diretrizes relativas à evangelização dos indígenas, que, em seus próprios termos, era a “principal causa” para o povoamento das novas terras. Izidoro Martins Junior²⁸ ressalta o fato de que mesmo os nobres desideratos de difusão da fé não impediram que o Regimento estabelecesse a expulsão, o cativo e a morte como sanções e punições exemplares para os que não aceitassem a paz colonial. No projeto da colonização, como se pode perceber, não havia espaço para a complacência ou tolerância para com os primitivos ocupantes de nossas terras brasileiras. A guerra travada contra os indígenas possuía dois *fronts* bastante claros e definidos: o ataque físico às populações indígenas e o ataque cultural. Pelo ataque físico tentava-se a destruição militar dos indígenas; pelo ataque cultural o objetivo era a “integração” dos indígenas à ideologia e à sociedade colonial. Estas são as principais características que marcaram o início do processo de

28 MARTINS JR., Izidoro. **História do Direito Nacional**. Brasília: Ministério da Justiça, 1979, p. 133.

colonização e regeram, por cinco séculos, as relações entre brancos e índios, entre “civilizados” e “selvagens”.

Uma das primeiras manifestações do colonizador para com os índios foi a tentativa de escravizá-los. Já no ano de 1511, cerca de trinta índios cativos foram levados para Lisboa. Os senhores e donatários das capitanias hereditárias recebiam, pelas próprias Cartas de Doação e Forais, o direito de escravizar indígenas. Os senhores tinham o direito de escravizar quantos índios quisessem e podiam levar até trinta e nove para a capital da colônia.

Buscava o colonizador assegurar o suprimento de mão de obra barata e abundante, sem que precisasse, para tanto, comprar escravos negros no mercado africano.

O início oficial e legal do cativo indígena, contudo, ocorreu em 1537, quando foi expedida uma Carta Régia pela qual foi permitida a escravização dos caetés. Ao longo do período colonial foram feitas inúmeras leis e outros documentos legais que tinham por finalidade tratar da “liberdade” dos povos indígenas. Este era o eufemismo utilizado para estabelecer as condições mediante as quais era permitida a escravização dos indígenas. Em que pese a alegada fé cristã e católica da Coroa Portuguesa, a Corte jamais deu muita importância aos mandamentos da Igreja quanto ao delicado problema da escravização dos índios. Sendo certo, igualmente, que a própria concepção eclesástica acerca do problema da escravização dos indígenas, por muito tempo, foi vacilante e contraditória. Observe-se que, em 1537, isto é, no mesmo ano em que foi permitida a escravização dos Caetés, o papa Paulo III expediu uma Bula pela qual eram excomungados todos aqueles que mantivessem índios em cativeiro.

A legislação acerca dos direitos, deveres e escravização dos indígenas sempre foi muito confusa, embora tivesse um núcleo comum que era o



de, no mínimo, submeter os índios à religião católica. Tanto é assim que no Regimento de Tomé de Souza constava que o principal fim por que se povoava o Brasil era o de reduzir “o gentio à fé católica”. Reduzir o gentio à fé católica, evidentemente, significava impor a religião católica aos índios. Pela lei de 30 de julho de 1609, os índios foram declarados livres conforme o Direito e seu nascimento natural. Por força desta nova legislação, eles tiveram restabelecidos os seus direitos de liberdade. Tal liberdade, contudo, não teve maior duração, pois a Lei, de 10 de setembro de 1611, restabeleceu o regime de escravidão indígena.

Pela referida Lei será reputado legítimo o cativo não só dos aprisionados em guerra justa, mas também dos índios resgatados quando cativos de outros índios. Somente em 1647 houve a revogação da Lei de 13 de outubro de 1611, a qual estabeleceu condições para a “liberdade dos gentios”. Com efeito, os Alvarás de 10 de novembro de 1647 e dos dias 5 e 29 de setembro de 1649, restabeleceram o regime de liberdade dos povos nativos. É de se observar, contudo, que, pela Provisão de 17 de outubro de 1653, voltada especialmente para o Pará e para o Maranhão, foram restabelecidos os antigos casos de cativo e instituídos outros novos. Já aos 9 dias do mês de abril de 1655 foram abolidos os novos casos de escravidão.

A incoerência e vacilação da legislação, contudo, levaram a que Leis dos anos 1663, 1667 e 1673 voltassem a determinar hipóteses de escravidão indígena. A escravidão indígena foi abolida pela lei de 1º de abril de 1680, que ripristinou a Lei de 30 de julho de 1609. Em 1684, pela Lei de 2 de setembro, novamente, foi restabelecida a escravidão indígena. Para o grande estudioso da escravidão no Brasil, Perdigão Malheiros, a Lei de 2 de setembro, contudo, não passava de uma “escravidão disfarçada”. A revogação definitiva da escravidão indígena no Brasil só veio a ocorrer com a Carta Régia, de 27 de outubro de 1831.

J. F. Lisboa, citado por Izidoro Martins Jr²⁹, fez uma síntese extremamente feliz de todas as ambiguidades e contradições que marcaram a escravização dos povos indígenas:

Em relação aos índios a dominação portuguesa foi uma série nunca interrompida de hesitações e contradições até o ministério do marquês de Pombal. Decretava-se hoje o cativo sem restrições, amanhã a liberdade absoluta, depois um meio-termo entre os dois extremos. Promulgava-se, revogava-se, transigia-se, ao sabor das paixões e interesses em voga, e, quando enfim se supunham as ideias assentadas por uma vez, recomeçava-se com novo ardor a teia interminável. Foi aquele ministro enérgico e poderoso quem rompeu sem regresso com o princípio funesto da escravidão. Os índios, é certo, ainda depois das famosas leis de 1755, foram não poucas vezes vítimas da opressão; porém o mal nestes casos tinha um caráter meramente acidental e transitório e nunca mais adquiriu os foros de doutrina corrente, que legitimando os seus resultados, os tornava por isso mesmo mais intensos e duradouros. As experiências que em sentido contrário tentou o governo do príncipe regente em 1808 nem foram bem aceitas pela opinião pública, nem vingaram contra o princípio da liberdade já radicado... Um curioso espécime dessa legislação casuística e vacilante é a provisão de 9 de março de 1718, que, ela só, resume em poucas linhas quanto se encontra disperso em difusas páginas durante mais de dois séculos... É fácil conceber todo o partido que executores ávidos e cruéis podiam tirar dessas leis contraditórias e confusas, que multiplicando-os casos e as exce-

29 MARTINS Junior, Izidoro. **História do Direito Nacional**. Brasília: Ministério da Justiça, 1979, p. 135-136.



ções davam estímulos poderosos à cavilação e ao arbítrio... Uma vez reduzidos ao cativeiro, índios e africanos eram em tudo e por tudo igualados em condição e miséria. As leis portuguesas, equiparando-os frequentemente às bestas e a animais, e considerando-os antes coisas que pessoas, tratavam-nos conseqüentemente de um modo estranho a todos os sentimentos de humanidade. Os escravos chamavam-se peças. Como fôlegos vivos e bem perituros, acautelava-se o perigo da sua perda. Como gado ou mercadoria, marcavam-se e carimbavam-se para se não confundirem uns com os outros, em prejuízo dos respectivos senhores. Se cometiam crimes, e um dos mais graves era tentarem fugir do cativeiro, julgavam-se em voz, sem forma nem estrépito de juízo, e a mutilação e a marca de ferro em brasa, já instrumentos de boa arrumação mercantil e sinais distintivos da propriedade, passavam a figurar entre as disposições da política e justiça real... Nem os seus folguedos rudes e simples, nem os ornatos das suas mulheres escapavam a implacável regulamentação da Corte!... A exploração destas peças desvalidas nunca ficou circunscrita dentro dos limites da escravidão, aliás tão fáceis de transportar e sempre tão pouco respeitados pela cobiça infrene dos exploradores. Quanto aos remorsos ou à hipocrisia da Corte forçaram-na a decretar o princípio da liberdade, ficava-lhe o recurso dos descimentos dos índios livres para prover os colonos ociosos de braços para o trabalho... Com o suor de seu rosto, e a força de seus braços, edificavam-se as igrejas, os conventos, os hospitais, os palácios, as fortalezas e os armazéns reais. Eles abriram as estradas, lavraram a terra, colhiam os frutos, beneficiavam os engenhos, tripulavam as canoas, iam à pesca e à caça, apanhavam o gado, e eram nos açougues as ajudas dos açougueiros. Os índios finalmente faziam a guerra ofensiva e defensiva no interesse dos seus opressores, e iam com eles às expedições do

[Ir para o índice](#)

sertão para matarem, cativarem e desceram por seu turno outros índios. [ortografia atualizada]

Izidoro Martins Jr³⁰ sintetizou muito bem o significado da legislação portuguesa sobre a escravização dos indígenas: “Foi esta que aí fica, na sua simplíssima feição de labirinto, de caos, de Proteu administrativo, a extravagante legislação portuguesa sobre os índios da colônia brasileira”.

2.2 Normas Constitucionais

As Cartas de Doação e Forais expedidas pelos reis de Portugal em favor dos donatários das Capitanias Hereditárias e os próprios Regulamentos dos Gerais foram os primeiros textos legais vigentes no Brasil e, guardadas as devidas proporções, podem ser considerados como as Constituições primitivas do Brasil. A Constituição brasileira, de 1824, não dedicou nenhum de seus itens ao tratamento dos problemas indígenas. Foi totalmente omissa. É curioso que a Assembleia Constituinte não deixou de debater os assuntos indígenas. O resultado dos debates, contudo, foi classificado por Manuela Carneiro da Cunha como “decepcionante”³¹.

A Carta Republicana, de 1891, não se dedicou aos assuntos indigenistas, muito embora o debate acerca dos aborígenes estivesse presente na Assembleia Constituinte.

O Apostolado Positivista, na sua proposta constitucional, elaborou um texto que reconhecia cabalmente os índios e seus direitos originários, organizando um modelo confederativo, com dois modelos de es-

30 MARTINS Junior, Izidoro. **História do Direito Nacional**. Brasília: Ministério da Justiça, 1979, p. 139.

31 CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os Direitos do Índio**. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 65.



tados, com autonomia reconhecida, (i) os Estados Ocidentais brasileiros confederados sistematicamente que se originam da fusão do elemento europeu, com o americano e o africano; e (ii) os Estados Americanos brasileiros, confederados empiricamente e formado pelas “hordas fetichistas” espalhadas pela República.

A primeira Constituição brasileira a dispor sobre a situação jurídica dos indígenas foi a de 1934 que dedicou dois tópicos à matéria. A Constituição, de 1934, partia de um pressuposto assimilacionista, buscando incorporar os “silvícolas à comunhão nacional” (artigo 5º, inciso XIX). Todavia, é no artigo 129 que se encontra o ponto mais relevante, pois estabelecia que “[se]rá respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedada a alienação das mesmas”. Pontes de Miranda³², em comentário ao artigo, afirmou que

[...] respeita-se a “posse” do silvícola, posse a que ainda se exige a localização permanente [...] Desde que há a posse e a localização permanente, a terra é do nativo, porque assim o quis a Constituição, e qualquer alienação de terras por parte de silvícolas, ou em que se achem permanentemente localizados grifamos e com posse os silvícolas, é nula.

A Carta, de 1937 (artigo 154), manteve disposições assemelhadas às de 1934. O regime liberal, de 1946, persistiu na perspectiva de assimilação dos indígenas à “comunhão nacional”, da mesma forma o artigo 216 manteve disposições relativas às terras indígenas em teor semelhante às menções anteriores. Quanto à interpretação do artigo 216 da Carta, de

32 PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara Weissmann Koogan. Tomo II. 1936, p. 348.

1946, o Supremo Tribunal Federal examinou a questão em profundidade no Recurso Extraordinário nº 44.485:

Aqui não se trata do direito de propriedade comum; o que se reservou foi o território dos índios. Essa área foi transformada num parque indígena, sob a guarda e administração do Serviço de Proteção aos Índios, pois estes não têm disponibilidade de terras. O objetivo da Constituição Federal é que ali permanecem os traços culturais dos antigos habitantes, não só para a sobrevivência dessa tribo, como para estudo dos etnólogos e para outros efeitos de natureza cultural ou intelectual. Não está em jogo, propriamente, um conceito de posse, nem de domínio, no sentido civilista dos vocábulos; trata-se do habitat de um povo. *Se os índios, na data da Constituição Federal, ocupavam determinado território, porque desse território tiravam seus recursos alimentícios, embora sem terem construções ou obras permanentes que testemunhassem posse de acordo com o nosso conceito, essa área, na qual e da qual viviam, era necessária à sua subsistência. Essa área, existente na data da Constituição Federal, é que se mandou respeitar. Se ela foi reduzida por lei posterior; se o Estado a diminuiu de dez mil hectares, amanhã a reduzirá em outros dez, depois mais dez, e poderia acabar confinando os índios a um pequeno trato, até o território da aldeia, porque ali é que a 'posse' estaria materializada nas malocas.*

Ao realizar a exegese do artigo constitucional, Pontes de Miranda³³ sustentou:

33 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. v. V. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 335-336.



O texto respeita a ‘posse’ do silvícola, posse a que ainda se exige o pressuposto da localização permanente. O juiz que conhecer de alguma questão de terras deve aplicar o art. 216, desde que os pressupostos estejam provados pelos silvícolas, ou constem dos autos, ainda que algumas das partes ou terceiro exiba título de domínio. Desde que há posse e a localização permanente, a terra é do nativo, porque assim o diz a Constituição, e qualquer alienação de terras por parte de silvícolas, ou em que se achem permanentemente localizados e com posse, os silvícolas, é nula, por infração da Constituição. Aquelas mesmas que forem em virtude do art. 216 reconhecidas como de posse de tais gentes, não podem se alienadas. Os juízes não podem expedir mandados contra silvícolas que tenham posse, e nas terras, de que se trata, se localizaram com permanência. A proibição de alienação tem como consequências: a) a nulidade de qualquer ato de disposição incluídos aqueles que só se referem a elementos do direito de propriedade ou da posse (usufruto, garantia real, locação); b) não há usucapião contra silvícola ainda que trintenal; c) as sentenças que adjudiquem tais terras a outrem são suscetíveis de rescisão, dentro do prazo de preclusão, por infringirem texto constitucional.

O regime cívico-militar, implantado em 1964, pela Constituição, de 1967, estabeleceu que “as terras ocupadas pelos silvícolas” eram bens de propriedade da União (artigo 4º, IV), permanecendo fiel à concepção de incorporação dos indígenas à comunidade nacional. Todavia, o artigo 186 da Carta, de 1967, foi mais específico no que tange à fruição dos direitos dos indígenas sobre as terras por eles ocupadas. Assim, foi “assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes”.

[Ir para o índice](#)

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, muito embora persistisse na concepção de assimilação dos indígenas pela sociedade envolvente (art. 8º, XVII, alínea “o”), inovou no § 1º do artigo 198 que declarou nulos e extintos todos os efeitos jurídicos, quaisquer que fossem as suas naturezas, de atos que tivessem por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas; a nulidade foi coroada com a proibição de qualquer indenização. Até 1988, a marca mais característica das políticas e leis voltadas para os indígenas foi a constante busca de integrá-los à chamada comunidade nacional e, portanto, fazer com que eles perdessem a condição de indígenas, transformando-se em brasileiros genéricos. As diferenças existentes entre os índios e a “comunidade nacional” sempre foram vistas como algo a ser eliminado, por meio da progressiva transformação do indígena em “branco”, ou seja, à medida que o indígena renuncie a sua diferença cultural e assuma a plena identificação com a sociedade envolvente. A Constituição Federal, de 1988, está construída, no que tange aos povos indígenas, sobre bases bastante diversas das constantes das Cartas antecedentes.

Inicialmente, deve ser registrada a grande variedade de artigos dedicados aos povos indígenas (art. 20, XI; art. 22, XIV; art. 109, XI; art. 129, V; art. 210, § 2º; art. 215, § 1º; art. 231, art. 232 e 67 do ADCT). Neste ponto merece ser realçado que, pela primeira vez, as populações tradicionais também foram lembradas pela Constituição Federal que, por exemplo, cuidou das populações remanescentes de quilombos (art. 216, § 5º, e ADCT art. 68). No que se refere às terras indígenas, abandonou-se o conceito de terras ocupadas permanentemente (em caráter permanente) adotando-se o de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. A ocupação tradicional não é, necessariamente, uma ocupação imemorial, mas uma ocupação compatível com o modo de vida próprio das comunidades indígenas. Do ponto de vista econômico, poder-se-ia dizer uma ocupação fora dos mecanismos da economia de mercado, nos exatos termos constitucionais:



“as por eles [índios] habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

As terras indígenas, embora pertencentes à União, são outorgadas em usufruto permanente aos indígenas, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a autorização, a exploração e o aproveitamento dos recursos hídricos e a lavra de riquezas minerais no seu interior, “ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”.

Uma modificação constitucional fundamental em relação às terras indígenas foi o reconhecimento de um direito originário relativo aos territórios indígenas.

Direitos originários são aqueles que derivam de um fato histórico, reconhecendo-se que os índios foram os primeiros ocupantes do território nacional, e não de uma situação de fragilidade e desproteção, cuidam-se de direitos preexistentes à colonização. É concepção semelhante à adotada nos Casos Mabo decididos pela Suprema Corte da Austrália.

É relevante anotar que a Constituição Federal, de 1988, rompeu com a tradição assimilacionista, reconhecendo plenamente as peculiaridades culturais dos indígenas e estabelecendo mecanismos jurídicos para protegê-las.

3. AS TERRAS INDÍGENAS

Neste tópico, buscar-se-á apresentar uma visão panorâmica do conceito de “terras” no contexto da Convenção nº 169, assim como no Direito Brasileiro, como se verá, ambos os conceitos são plenamente compatíveis.

3.1 Terras indígenas e tribais na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho

A Convenção nº 169 adota uma definição ampla para o vocábulo “terras”, estipulado nos artigos 15 e 16, que, conforme o disposto no artigo 13 (1), o termo “terras” deverá “incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma”. Isso significa que em tal conceito estão incluídos os locais que não sejam utilizados diretamente para moradia dos povos indígenas e populações tradicionais, mas que, por outro lado, sirvam para o exercício de atividades constantes e essenciais para a reprodução física e cultural de tais agrupamentos humanos, como, por exemplo, os campos de caça ou locais de práticas religiosas e culturais.

Países Signatários da Convenção nº 16³⁴

Argentina	Guatemala
Estado Plurinacional da Bolívia	Honduras
Brasil	México
Chile	Nepal
Colômbia	Nicarágua
Costa Rica	Noruega
Dinamarca	Países Baixos
Dominica	Paraguai
Equador	Peru
Espanha	República Bolivariana da Venezuela
Fiji	<u>República Centro-Africana</u>

Fonte: Due Process of Law Foundation

34 GALVIS, Maria Clara; RAMIREZ, Angela. **Manual para defender os direitos dos povos indígenas**. Tradução: Rodolfo Marinho. Washington: Washington, Due Process of Law Foundation, s/d, p. 3



A Convenção nº 169 reconhece aos povos indígenas e tribais o direito de propriedade e de posse [individual ou coletiva] sobre as terras e territórios que sejam por eles tradicionalmente ocupados, devendo ser adotadas “medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência” [artigo 14 (1)]. Ainda, em tal contexto, deverão ser tomadas medidas para a demarcação das terras e garantir-lhes a proteção da propriedade e posse, com mecanismos jurídicos adequados.

No que se refere aos recursos naturais existentes nas terras e territórios ocupados tradicionalmente por povos indígenas e tribais, determina a Convenção nº 169, artigo 15 (1), que eles sejam “especialmente protegidos”, sendo certo que neles estão incluídos os direitos “desses povos a participarem da utilização, administração e conservação” dos recursos naturais. Em relação aos países que detenham a titularidade dos “minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras”, os Estados deverão definir procedimentos aptos a garantir a consulta dos povos interessados, “a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras”. O artigo 15 estabelece também que os povos interessados “deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades”.

Uma importante norma está prevista no artigo 16 que define uma regra geral de inamovibilidade dos povos indígenas e tribais, com algumas “reservas” explícitas e que, evidentemente, não ocorra o traslado e o reassentamento desses povos sem que sejam considerados neces-

sários, artigo 16 (2); isso somente poderá ocorrer com o *consentimento* dos interessados, “concedido livremente e com pleno conhecimento de causa”. Em tal hipótese, não se cuida de mera consulta, mas isto sim, de autorização, permissão concedida pelos povos indígenas e tribais para que ocorra o seu deslocamento para outras áreas. A Convenção nº 169 faz a ressalva no sentido de que, “[q]uando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.” Uma vez realizado o traslado e cessada a sua necessidade, artigo 16 (3), “[s]empre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais”.

Nas hipóteses nas quais não seja possível o retorno dos povos indígenas e tribais trasladados para as suas terras originais, eles deverão receber – conforme determinado por acordo, ou por outro meio apropriado – novas terras, cuja qualidade e condição jurídica sejam, “pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro”. Caso as populações deslocadas refiram o recebimento de indenização, “essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas”.

A Convenção nº 169 tem na defesa dos territórios dos povos indígenas e populações tradicionais um dos seus principais motivos de existência, sendo certo que terras e territórios merecem destaque especial na Convenção. É importante observar que o artigo 13 (2) estabelece a amplitude interpretativa que se deve dar ao conceito de terra ou território, “o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma”.



3.2 Terras Indígenas no Direito Brasileiro

O Direito Brasileiro, desde a época colonial, ostenta normas voltadas aos povos indígenas e sempre tratou da questão das terras ocupadas pelos indígenas com muita ênfase. O tema foi se tornando mais e mais relevante, à medida que aumentava a pressão sobre os territórios indígenas para incorporá-los à economia nacional. Conforme anotou Alcida Ramos³⁵, a terra não é apenas um recurso natural, mas também um recurso sociocultural de importância equivalente. A legislação colonial foi plena de normas regulando o acesso e o uso das terras indígenas, sendo o chamado Diretório dos Índios a mais relevante. Rita Heloisa de Almeida³⁶ entende que “[s]ituado em seu próprio tempo e espaço, o *Diretório* teve o cunho de carta de orientação da amplitude equivalente às Constituições que atualmente regem as nações”.

O conceito de fronteira, como regra, não tem maior significado para os povos indígenas. Há certa tolerância no sentido de que grupos com regras diferentes possam se utilizar de um mesmo território. As limitações estabelecidas têm por base uma ética peculiar entre os aborígenes. Os conceitos de casa ou até mesmo de aldeia não possuem maior importância para os indígenas. O elemento fundamental é o seu território, o seu mundo. É nesse universo que todas as suas principais relações são desenvolvidas, e fora dele, dificilmente, a sociedade consegue sobreviver e prosperar.

Logo no início do século XVII é possível constatar-se que a legislação colonial reconhecia a existência de terras indígenas, isto é, de terras de posse e domínio exclusivamente indígenas. Manuela Carneiro da Cunha³⁷ informa que as Cartas Régias, de 30 de julho de 1609, bem como a de 10 de

35 RAMOS, Alcida Rita. **Sociedades Indígenas**. São Paulo: Ática, 1986. Passim.

36 ALMEIDA, Rita Heloisa de. **O Diretório dos Índios – Um projeto de “Civilização” no Brasil do Século XVIII**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, p. 14.

37 CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os Direitos do Índio**. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 58.

setembro de 1611, expedidas por Felipe III, reconheciam o pleno domínio dos índios sobre seus territórios e sobre as terras que lhes são alocadas nos aldeamentos. Ainda no século XVII, surgiram outros alvarás e atos governamentais que dispunham sobre o direito dos índios às suas terras. Esse tipo de legislação, indiscutivelmente, pressupunha que as terras do Brasil não eram dos índios e que, ao contrário, dentro do território nacional, deveriam ser reservadas áreas específicas para eles; reconheciam, igualmente, a existência de um estado de beligerância entre nações diversas.

Nesse sentido, é interessante ressaltar a própria redação da Provisão de 1º de abril de 1680, pelo qual foi reconhecido oficialmente que os povos indígenas foram os primeiros ocupantes e donos naturais dessas terras. Em razão do reconhecimento, o Estado passa a estabelecer áreas exclusivas para os índios, buscando compensar as enormes perdas sofridas pelos índios e manter sobre determinado grau de controle a expansão da colonização. A principal dessas compensações é a indicação e o reconhecimento de áreas que serão dedicadas à posse exclusiva dos indígenas.

A Provisão, de 1º de abril de 1680, foi destinada ao tratamento das questões relativas ao aldeamento e catequese dos povos indígenas do Maranhão, mas, apesar disso, pode ser apresentada como um marco para a legislação dedicada aos problemas indigenistas em geral, pois, pelo Alvará, de 8 de maio de 1758, foi determinada a extensão das determinações ora examinadas para todos os povos indígenas do Brasil. O § 4º do Alvará, de 1680, determinou fossem destinadas terras aos índios que descessem do sertão. Havia a proibição explícita de que os silvícolas fossem mudados das terras a eles destinadas, sem que assim o *consentissem*. Os índios não estavam obrigados ao pagamento de qualquer tributo por suas terras.

Evidentemente que a distância entre a norma legal e a sua aplicação concreta sempre foi muito grande em nosso País. Imagine-se quão des-



cumpridas deveriam ser as regras citadas. Fato é que a legislação colonial reconhecia aos índios o direito exclusivo das terras necessárias à sua sobrevivência. Observe-se que a Carta Régia, de 9 de março de 1718, reconheceu que os índios “são livres, e isentos de minha jurisdição que os não podem obrigar a saírem de suas terras, para tomarem um modo de vida que se não agradaão”. É importante observar que, se foi estabelecida uma proibição legal, isso se deveu ao fato de que, evidentemente, a situação proibida, efetivamente, ocorria. Do contrário, não haveria a necessidade da proibição.

A “guerra justa”, movida contra os povos indígenas, permitia que as suas terras fossem subtraídas de seu domínio, tornando-se devolutas. Todavia, a conceituação normativa de terras devolutas somente foi estabelecida de forma definitiva pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Devolutas eram as terras concedidas a sesmeiros que, por caírem em comisso, retornavam ao domínio do Poder Público.

O conjunto de normas jurídicas que regulava as terras indígenas constitui o regime jurídico do indigenato que é fonte primária de Direito e não se confunde com a simples posse. Esse instituto jurídico extrapola os limites do Direito Civil. Não é Direito comum, mas Direito especializado. Nesse particular, é relevante registrar que o indigenato foi expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Civil Originária nº 312³⁸:

25. A posse indígena sobre a terra, fundada no indigenato, diz com o *ius possessionis* e o *ius possidendi*. Abrange a relação material do sujeito com a coisa e o direito de seus titulares a possuírem-na como seu habitat.

38 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629999>. Acesso em: 10 nov. 2017.

26. Nessa linha decidiu esta Corte, sob a Constituição de 1946, voto do Ministro VICTOR NUNES LEAL, no RE n. 44.585 [DJ de11.10. 1961]:

“O objetivo da Constituição Federal é que ali permaneçam os traços culturais dos antigos habitantes, não só para sobrevivência dessa tribo, como para estudo dos etnólogos e para outros efeitos de natureza cultural e intelectual. Não está em jogo, propriamente, um conceito de posse, nem de domínio, no sentido civilista dos silvícolas, trata-se de habitat de um povo”.

53. No voto que proferi no ‘caso Raposa-Serra do Sol’ (PET n. .388, Rel. Min. Carlos Britto, DJe 24.9.2009) observei que, embora as Constituições brasileiras somente tenham cuidado, especificamente, do tema relativo aos direitos dos indígenas em 1934, a matéria foi objeto de legislação antes mesmo da formação do Estado brasileiro, conforme demonstra a fecunda lição de João Mendes Júnior em seu celebrado trabalho “Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos” (São Paulo: Typ. Hennies, Irmãos, 1912), a qual remete ao Alvará de 1º de Abril de 1680 a origem do indigenato, a distinguir a posse dos indígenas sobre suas terras da posse de ocupação.

Naquele estudo, o autor paulista realçou situação retratada nestes autos e que não pode ser desconsiderada sequer após quase cem anos de sua exposição, *verbis*:

Os pobres índios não tinham cônsules que por eles interviesse, não tinham juízes que lhes reconhecessem direito ao trabalho: fizeram justiça por si, tanto quanto deles não era lícito esperar, porque



limitaram-se à evasão e à dispersão. Fugiram alguns; pois, a pesar de todas as calúnias, quando queremos derrubar matas e trabalhos mais pesados, não recorremos aos compatriotas de nossos avós europeus, mas aos descendentes dos nossos índios, aos nossos caboclos, aos nossos caipiras (op. cit., p. 54).

Sem órgãos judiciais a garantir o que a legislação colonial e, depois, a imperial a eles assegurava, os índios viram minuídos os seus direitos e os seus espaços de existência e de manutenção de suas identidades, situação que nem o advento da República, conforme o caso sob exame evidencia e os sucessivos(sic), teve o condão de resolver.

No século XIX, houve grande retrocesso na legislação indigenista, em boa medida, devido ao Ato Adicional, de 1834, que atribuiu competência às Assembleias Provinciais para legislar, concorrentemente, com o Governo Geral e a Assembleia Nacional sobre assuntos indígenas, o que redundou em maior poder para as oligarquias que eram as grandes interessadas em ocupar as terras indígenas que sempre foram mais protegidas quando submetidas à legislação do poder central.

No período republicano, até o advento da Constituição, de 1988, o documento legislativo mais relevante é o Estatuto do Índio³⁹, como não poderia deixar de ser, possui uma lista de artigos voltados unicamente para o trato das questões referentes às terras indígenas. Em qualquer parte do território nacional, a União pode demarcar e destinar áreas para a utilização exclusiva dos povos indígenas. Tais áreas podem

39 Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973.

ser adquiridas por compra, por desapropriação ou por qualquer outro modo de transmissão de domínio.

- a) reserva indígena – área destinada a servir de habitat a grupo indígena, com os meios suficientes à sua subsistência;
- b) parque indígena – área contida em terra na posse dos índios, cujo grau de integração permita assistência econômica, educacional e sanitária dos órgãos da União, em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região;
- c) colônia agrícola indígena – área destinada à exploração agropecuária, administrada pelo órgão de assistência ao índio, onde convivam tribos aculturadas e membros da comunidade nacional;
- d) território federal indígena – é a unidade administrativa subordinada à União, instituída em região na qual pelo menos um terço da população seja formado por indígenas.

3.2.1 As Terras Indígenas na Constituição, de 1988

A importância da matéria é de tal magnitude que a Constituição Federal dedicou-lhe diversos artigos e incisos, até naqueles dedicados à ordem econômica e social, que exige lei específica para o desenvolvimento da atividade garimpeira em terras indígenas. Na hipótese de elaboração de tal norma, faz-se necessária a realização de Consulta prévia aos povos indígenas. A relevância da matéria é extraordinariamente grande, e o próprio ato das disposições constitucionais transitórias estabeleceu um prazo para a demarcação de todas as terras indígenas. Por força do artigo 67 do ADCT, a demarcação deveria estar concluída em prazo de cinco



anos, a partir da promulgação da Constituição Federal, tal norma permanece no campo da aspiração.

Foi reconhecido aos índios o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cujo conceito é o seguinte:

(i) são as terras utilizadas para atividades produtivas; as imprescindíveis para a preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos índios e as necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (art. 231, § 1º); (ii) são destinadas à posse permanente dos índios, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, § 2º). As terras *tradicionalmente ocupadas* pelos índios, portanto, não se confundem com as terras que “imemorialmente” tenham sido ocupadas pelos indígenas. Podem, ou não, estar nesta condição. O fundamental do conceito é que as terras sejam essenciais ao modo indígena de viver, nada mais. Não se cogita da temporalidade do conceito. Todavia, como se verá, a definição de um marco temporal para a ocupação tem consequências práticas extraordinárias.

As terras indígenas são terras públicas federais e pertencentes ao domínio exclusivo da União. A própria União, entretanto, sofreu limitação de seus direitos de proprietária, haja vista que a o Constituinte instituiu um usufruto exclusivo dos índios sobre as riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. E mais, determinou a inalienabilidade e a indisponibilidade das terras indígenas, sendo imprescritíveis os direitos sobre estas.

A inalienabilidade e a imprescritibilidade que gravam as terras indígenas opõem-se à União e às próprias comunidades indígenas, que, elas também, não poderão efetuar nenhum negócio jurídico que implique qualquer tipo de disposição ou alienação de seus direitos sobre as terras.

A importância das terras indígenas para os diferentes povos indígenas é tão grande que a Lei Fundamental estabeleceu uma inamovibilidade indígena. Os índios foram constitucionalmente vinculados, na condição de povos, ao seu torrão.

A remoção temporária de um povo indígena de suas terras somente pode ser feita em casos de epidemia ou catástrofe que ponha em risco a própria sobrevivência da população indígena. Em ocorrendo a hipótese mencionada, a remoção deverá ser referendada pelo Congresso Nacional. Admite-se, ainda, que, mediante deliberação do Congresso Nacional, possam os índios ser removidos de suas terras, quando em risco a soberania nacional. Cessados os riscos, deverá haver a imediata recolocação dos indígenas em suas terras de origem.

A própria Constituição Federal, de 1988, determina a absoluta nulidade e extinção de qualquer ato jurídico que tenha por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Igualmente nulos e extintos são quaisquer atos que tenham por objeto a exploração de riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos existentes em terras indígenas. Entretanto, há a ressalva para questões de interesse público da União, tal qual definido em lei complementar. As nulidades tratadas no § 6º do artigo 231 não ensejam indenização, excetuadas as benfeitorias realizadas de boa-fé.

O texto Constitucional, como será demonstrado, é perfeitamente compatível com o moderno direito internacional humanístico de proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais, tal como definidos na Convenção nº 169, na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas⁴⁰ e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas⁴¹.

40 Disponível em: <http://www.oas.org/es/council/AG/regular/46RGA/documents.asp>. Acesso em: 10 nov. 2017.

41 Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 10 nov. 2017.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto acima demonstra a longa trajetória percorrida pelos povos indígenas até que houvesse o reconhecimento formal de seus direitos por parte dos estados que se estabeleceram no continente americano desde a chegada dos europeus nesta parte do mundo. Como se pode verificar pelo desenrolar do artigo, as relações legais, políticas e sociais entre os povos indígenas e os europeus sempre foram ambíguas, tensas e, sobretudo, pouco estáveis, haja vista que a constante mudança das normas jurídicas aplicáveis aos indígenas talvez seja o fio condutor de qualquer análise que se possa fazer sobre tão complexo tema.

Em tal contexto, não há dúvida de que o Brasil – sobretudo após a Constituição, de 1988 – possui um conjunto normativo que, em tese, é capaz de assegurar aos indígenas um grau mínimo de respeito aos seus direitos originários sobre as suas terras e a permanência de suas culturas e modo de vida. É importante ressaltar que, no Brasil, o indigenato – direito congênito dos indígenas – é instituto amplamente reconhecido até mesmo pelo Supremo Tribunal Federal, sendo uma valiosa contribuição doutrinária ao conhecimento jurídico. Por fim, acrescente-se que a adesão do Brasil à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho também é um relevantíssimo instrumento de proteção dos direitos dos povos indígenas, em especial no que se refere ao seu direito de opinião sobre as ações que os afetem.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José. **O Guarani**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000135.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

Ir para o índice

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. Catequese. Aldeamentos e Missionaço. In: FRAGOSO, João; GOUVEA, Maria de Fátima (org.). **Coleção Brasil Colônia, I (1443-1580)**. Rio de Janeiro: Record, 2014. p. 95-115.

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. Catequese. **Os Índios na História do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

ALMEIDA, Rita Heloisa de. **O Diretório dos Índios** – Um projeto de “Civilizaço” no Brasil do Século XVIII. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BACCI, Massimo Livi. **Conquista** – A destruiço dos Índios Americanos. Tradução: Sandra Escobar. Lisboa: Edições 70. 2007.

BANTON, Michael. **A Ideia de Raça**. Tradução: António Marques Besa. Lisboa, Edições 70, 2015.

BRASIL. **Constituiço Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. **Constituiço da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. **Constituiço dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. **Constituiço dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. **Constituiço dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.



BRASIL. **Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 5.051, de 10 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho- OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil** (História, Direitos e Cidadania). São Paulo: Claro Enigma, 2012.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os Direitos do Índio.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

DEROCHE, Frédéric. La Notion de “peuples autochtones, une synthèse des principaux débats terminologiques. *In*: FRITZ, Jean Claude; DEROCHE, Frédéric; FRITZ, Gérard e PORTEILLA, Raphaël (direction). **La Nouvelle Question Indigène.** Paris: L'Harmattan, 2005. p. 98-125.

DIAMOND, Jared. **Colapso – Como as Sociedades Escolhem o Fracasso e o Sucesso.** Tradução de Alexandre Raposo. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GALVIS, Maria Clara; RAMIREZ, Angela. **Manual para defender os direitos dos povos indígenas.** Tradução Rodolfo Marinho. Washington: Washington, Due Process of Law Foundation, s/d.

GANDAVO, Pedro de Magalhães. **Tratado da Terra do Brasil e a História da Província de Santa Cruz.** Kindle Edition, 1574 (2014).

GARCIA, Rodolfo. **Ensaio sobre a História Política e Administrativa do Brasil (1500-1810)**. Rio de Janeiro: José Olympio/INL, 2. ed. 1975.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. História Geral da Civilização Brasileira – Tomo I. A Época Colonial. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. (Volume I Do Descobrimento à Expansão territorial).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. História Geral da Civilização Brasileira, 1 – **A época colonial (do descobrimento à expansão territorial)**. 7. ed. São Paulo: DIFEL, 1985.

MARTINS JR., Izidoro. **História do Direito Nacional**, Brasília: Ministério da Justiça, 1979.

McANANY, Patricia A.; YOFFEE, Norman (Edited by). **Questioning Collapse – Human Resilience, Ecological Vulnerability, and the Aftermath of Empire**. New York: Cambridge University Press, 2012.

MORAN, Emilio. **Nós e a Natureza**. Tradução de Carlos Szlak, São Paulo: SENAC, 2008.

MOREIRA, Adriano. Tratado de Tordesilhas de 7 de junho de 1494. **Nação e Defesa**, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Ano XIX, n. 70, p. 9-25, abr./jun. 1994.

NAÇÕES UNIDAS, **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**, 2007. Disponível em: http://www.un.org/esa/soc-dev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 25 nov. 2017.

NISKIER, Gustavo. **Conflitos indígenas e projetos de desenvolvimento econômico**. Dissertação de Mestrado. PUC/RJ, p. 18. Disponível em: http://www.urb.puc-rio.br/dissertacao/dissertacao_gustavo_niskier.pdf. Acesso em: 25 nov. 2017.



OEА, **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas** (DADPI), 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/council/AG/regular/46RGA/documents.asp>. Acesso em: 25 nov. 2017.

OIT, **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da Organização Internacional do Trabalho**, 2011. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf. Acesso em: 25 nov. 2017.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Os indígenas na fundação da colônia. *In*: FRAGOSO, João; GOUVEA, Maria de Fátima (org.). **Coleção O Brasil Colonial - Vol. 1 (1443-1580)**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2014. p. 35-50.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**, v. V. São Paulo: Max Limonad, 1953.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara Weissmann Koogan. Tomo II. 1936.

RAMOS, Alcida Rita. **Sociedades Indígena**. São Paulo: Ática, 1986.

ROULAN, Norbert; PIERRÉ-CAPS, Stéphanie; POUMARÈDE, Jacques (org.). **Direito das minorias e Povos Autóctones** (Tradução de Ane Lize Spaltemberg). Brasília: Unb, 2004.

WITKOSKI, Antonio Carlos. **Terras, Florestas e Águas de Trabalho**. São Paulo: Annablume, 2. ed., s/d.

A proteção do ambiente nos Sistemas Constitucionais Italiano, Português e Brasileiro

The protection of the environment
in the Italian, Portuguese and Brazilian
Constitutional Systems

MARCO ANTHONY STEVESON VILLAS BOAS

Resumo

A necessidade de proteger juridicamente o ambiente decorreu de graves desastres ambientais nas décadas de 60 e 70, mas antes disso o valor da natureza encontrou lugar na Constituição da Itália, ainda que, inicialmente, sob o ponto de vista estético. Mais tarde, a Constituição Portuguesa alargou, ecologizou e transversalizou a proteção ambiental, abrindo espaços para o Estado de Direito Ambiental, e inspirou o legislador constituinte brasileiro a adotar o sistema pluralista, sociocultural e ambiental transversalizado sobre os demais subsistemas da Constituição, de 1988, descortinando um Estado Socioambiental de Direito.

Palavras-chave: Constituição. Estado de Direito. Ambiente. Desenvolvimento. Pluralismo. Socioambientalismo.

[Ir para o índice](#)



Abstract

The need of legally protecting the environment came from serious environmental disasters in the 60's and 70's, but before that the value of nature found its place in the Constitution of Italy, even that, initially, from the esthetic point of view. Later, the Portuguese Constitution extended, ecologized and mainstreamed the environmental protection, opening spaces for the State of Environmental Law, and inspired the Brazilian constituent legislator to adopt the pluralistic, sociocultural and environmental system that was mainstreamed over the other subsystems of the Constitution, of 1988, revealing a Social and Environmental State of Law.

Keywords: *Constitution. State of Law. Environment. Development. Pluralism. Socio Environmentalism.*

INTRODUÇÃO

No último quartel do século XX, diversas Constituições, capitaneadas pela Constituição da República Portuguesa e influenciadas pelo ordenamento jurídico internacional, recepcionaram a proteção do ambiente e incorporaram valores ecológicos em seus textos, consagrando o direito ao ambiente como um direito fundamental social, essencial ao desenvolvimento humano.

Carla Amado Gomes¹, ao descortinar o panorama da jurisdicionalização do ambiente, rememora que “[...] a ideia de um “direito do ambiente” é fruto do “despertar ecológico” de finais da década de 60 do século

1 GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente.** Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 26

XX. Foi um despertar violento do sonho de abundância que pontificara até aí, para um cenário de degradação e escassez dos recursos naturais [...]”, em meio aos grandes desastres ambientais.

Nesse abrupto despertar, a Conferência de Estocolmo, convocada pela Resolução nº 2.398 (XXIII), de 3 de dezembro de 1968, da Assembleia Geral das Nações Unidas, procurou discutir e encontrar mecanismos para prevenir os reiterados desastres ambientais transfronteiriços em países desenvolvidos, e trouxe a discussão do ambiente para o plano internacional², sob o enfoque dos limites para o desenvolvimento. Alguns anos depois, com maior enfoque socioambiental, o Relatório Brundtland reconheceu que o excesso de consumo pelos países desenvolvidos era em grande parte responsável pela miséria e degradação ambiental nos países subdesenvolvidos, e propôs a retirada do meio ambiente de um altar descontextualizado para reinterpretá-lo sob um prisma antropocêntrico, intergeracional, dentro de uma responsabilidade ética.

1. O ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE PORTUGAL

A proteção do ambiente no direito italiano, que ainda é significativamente influenciado pelos institutos de direito romano, parte da proteção subjetiva em direção aos rumos sinalizados pelo Direito Internacional do Ambiente e pela Comunidade Europeia, a revelar a concepção antropocêntrica de viés ecológico escrota no art. 37 da Carta

2 AMADOR, Teresa. **Direito do ambiente e redação normativa**: teoria e prática nos países lusófonos. Gland/Cambridge/Bona: UICN, 2000, p. 13. Disponível em: www.books.google.com.br/books?isbn=283170474X. Acesso em: 21 mar. 2014.



dos Direitos Fundamentais da União Europeia: *“Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.”*

Essa perspectiva pode ser observada nos arts. 9º, 41, 42 e 44 da Constituição da Itália, a qual confere ao Estado Italiano, nos termos do art. 117, “s”, a competência reservada para legislar sobre a proteção do meio ambiente, do ecossistema e dos bens culturais.

A mesclagem da proteção do bem ambiental com a proteção do bem cultural no mesmo sistema jurídico-político denota a opção do legislador pela proteção transversal, plural e inclusiva, em diapasão com o Direito Internacional do Ambiente e com as normativas da União Europeia.

Stefano Grassi³, ao tratar do problema do direito constitucional do ambiente, observa a importância do seu valor constitucional e do seu caráter procedimental inspirados pelo princípio comunitário de que a natureza é um bem coletivo por excelência, merecedor de sua proteção objetiva. E não deixa de observar a incorporação dos princípios das normas internacionais, notadamente as oriundas da União Europeia, como a Carta de Direitos Fundamentais, na qual o dever de proteção elevado está ligado à ideia do desenvolvimento sustentável, denotando diretrizes antropocêntricas, mas ecologizadas, na perspectiva de proporcionar qualidade de vida à atual e às futuras gerações. Tais princípios já consolidados na jurisprudência da Corte Constitucional e na doutrina são debatidos no Parlamento Italiano, no intuito de dar nova redação ao art. 9º da Constituição.

3 GRASSI, Stefano. **Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente**. Milano: Giuffrè Editore, 2012. p. 17-19; p. 65-67; p. 241.

O valor constitucional do ambiente, segundo Giampaolo Rossi⁴, ganhou densidade na interpretação da Corte Constitucional – art. 9º, pertinente à *“tutela del paesaggio”*; e art. 32, acerca da *“tutela della salute”* –, cujos contornos e abrangências foram mais bem explicitados pela Lei Constitucional nº 3, de 2001, sobre *“La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”*, introduzindo no art. 117 da Constituição da Itália a competência exclusiva do Estado para legislar, compartilhada com as respectivas regiões. Todavia, ressalta que a ausência de clareza do texto constitucional e as competências compartilhadas devem encontrar na interpretação da Corte Constitucional o alcance e a efetividade da norma. A interpretação da *Corte di Cassazione*, nesse contexto, tem partido do direito subjetivo à propriedade e à saúde para construir uma noção unitária de proteção ao ambiente, dessarte, nitidamente antropocêntrica, mas sem cair na armadilha do individualismo.

No entanto, a doutrina italiana não descarta do caráter difuso do prejuízo decorrente do dano ambiental, existindo farta bibliografia sobre o tema, a revelar amplitude interpretativa dos dispositivos constitucionais anteriormente mencionados.

1.1 O Estado de Direito Ambiental na Constituição de Portugal

Os progressos da juridicidade ambiental, segundo Canotilho⁵, tiveram início na Constituição de Portugal, de 1976, que incluiu o direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado dentre os direitos econômicos,

4 ROSSI, Giampaolo. **Diritto dell’ambiente**. Torino: G. Giappicheli Editore, 2015. p. 44-46; p. 100-101; p. 111.

5 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 23.



sociais e culturais, na categoria de direito fundamental⁶, alertando, todavia, que na Constituição Portuguesa a conformação jurídico-subjetiva do ambiente é indissociável da sua conformação jurídico-objetiva, de modo a assinalar uma posição antagónica à jusfundamentalização do ambiente.

A concepção de um direito ambiental sob a ótica dos direitos fundamentais⁷ se justifica pela necessidade de um ambiente equilibrado que proporcione a todos uma vida saudável e digna, encontrando assim, no princípio da dignidade humana⁸, sua acolhida nesse quadrante constitucional⁹, conforme se depreende da opinião de Jorge Miranda e Rui Meireiros¹⁰, de que o direito do ambiente é um direito fundamental análogo aos direitos, liberdades e garantias, mas dependente de outros institutos constitucionais, conforme se deduz do art. 9º, “d”, da Constituição da República Portuguesa (CRP), que envolve direitos fundamentais de gerações futuras. Os direitos fundamentais presentes incorporam como limites (iminentes), se não mesmo restrições, a responsabilidade dos seus atuais titulares para com todos aqueles que lhes hão de suceder nessa posição¹¹.

6 CAÚLA, Bleine Queiroz. Análise da aplicabilidade das normas ambientais nas Constituições brasileira e portuguesa. *In*: MIRANDA, Jorge; et. al. (org.); CAÚLA, Bleine Queiroz; et. al. (coord.). **O Direito Constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses**: aspectos relevantes. Lisboa: Juruá, 2011, p. 19.

7 LEITE, José Rubens Morato; MOREIRA, Danielle de Andrade; ACHKAR, Azor El. **Sociedade de risco, danos ambientais extrapatrimoniais e jurisprudência brasileira**. p. 2-3. Disponível em: www.estig.ipbeja.pt. Acesso em: 21 jan. 2014.

8 MARQUES, Mário Reis. A dignidade humana como prius axiomático. **Stvdia Iuridica** 101. Separata aos estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias, v. IV. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 565-566.

9 NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional**: em estado de direito democrático. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 47-48.

10 MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa anotada**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 145.

11 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV, 5. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2012, p. 49.

De outro modo, Carla Amado Gomes observa que o antropocentrismo alargado decorre da valorização da dignidade do ser humano pela realidade ambiental, sob o ponto de vista de que é um ser cultural, natural e altruísta, com obrigações e responsabilidades perante os seus semelhantes, até mesmo pela preservação dos bens naturais. “A dignidade humana pressupõe, num Estado com preocupações ecológicas, o respeito pela natureza. Por isso se fala de ‘antropocentrismo alargado’ (*extended stewardship ideology*)”. E numa leitura sistemática da Constituição chega à conclusão de que “o objecto de tutela visado pelo artigo 66º são os bens ambientais naturais – sem que isso implique o descentramento da tutela ambiental em face do ser humano”¹².

A perspectiva de um Estado ambiental não escapa à atenta observação, de Jorge Miranda, de que “[...] o Estado social tem de ser também um Estado *ambiental* ou de que um Estado ambiental não pode deixar de ser um Estado social, pela conexão fortíssima entre o acesso aos bens ambientais e o acesso aos bens materiais e culturais”¹³.

2. O SOCIOAMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

O subsistema ambiental da Constituição do Brasil seguiu a vertente inaugurada pela Constituição de Portugal, que trouxe para o âmbito dos direitos fundamentais, sob a ótica da dignidade humana, para além de um bem-estar social e individual, o direito do ambiente. Um direito fun-

12 GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 126.

13 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV, 5. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2012. p. 46.



damental ecologizado, que se infiltrou em diversos outros subsistemas, principalmente no econômico, no social e no cultural, estrategicamente posicionado sob o Título da “Ordem Social”¹⁴ na Constituição brasileira.

A tendência jusfundamentalista de direito-dever fundado na ética intergeracional, a caracterizar, por sua amplitude, um Estado de Direito Ambiental no Direito português, encontra maior amplitude no Direito brasileiro, sob a aura socioambiental, caracterizada por um antropocentrismo com características pluriétnicas e multiculturais, a alargar ainda mais a concepção assimilada pela Constituição do Brasil.

Dessa vertente constitucional emana um Estado Socioambiental de Direito que abarca a tutela dos direitos sociais e ambientais num mesmo projeto jurídico-político para desenvolvimento do homem em determinados padrões de sustentabilidade, “[...] inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA)”¹⁵.

Não se trata apenas de uma opção técnico-jurídica do legislador, destinada ao tratamento deste ou daquele tema que envolva a preservação ambiental, mas de um verdadeiro subsistema socioambiental que sustenta vários princípios e subprincípios, clarificando e retirando essa penumbra, a proporcionar que o intérprete compreenda e visualize os inúmeros liames que formam a consistente teia de proteção maximizada em favor do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável na Constituição do Brasil.

14 CAÚLA, Bleine Queiroz. Análise da aplicabilidade das normas ambientais nas Constituições Brasileira e Portuguesa. *In*: MIRANDA, Jorge; et. al. (org.); CAÚLA, Bleine Queiroz; et. al. (coord.). **O Direito Constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses**: aspectos relevantes. Lisboa: Juruá Internacional, 2011. p. 31.

15 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 13.

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer¹⁶ identificam nessa transversalidade da Constituição um modelo de Estado Socioambiental que emerge do Estado de Direito e não abandona suas conquistas em termos de salvaguarda da dignidade humana, apenas agrega uma dimensão ecológica que implementa a prevenção dos riscos de degradação.

Não é outro o entendimento de Canotilho¹⁷ ao analisar as “dimensões jurídico-ambientais” e “jurídico-ecológicas” da proteção constitucional do ambiente, a lhe permitir “[...] falar de um Estado de direito ambiental e ecológico [...]”, concluindo que “O Estado de direito, hoje, só é Estado de direito se for um Estado protector do ambiente e garantidor do direito ao ambiente; mas o Estado ambiental e ecológico só será Estado de direito se cumprir os deveres de juridicidade impostos a actuação dos poderes públicos”.

Nesse contexto, Canotilho explicita que o cumprimento desses deveres de juridicidade (programa jurídico constitucional) pelos agentes públicos e privados é que darão força normativa à Constituição Ambiental.

Considerados esses aspectos, a proteção do ambiente não poderia excluir o homem no contexto de um país com essa formação e que se encontrava em plena marcha desenvolvimentista no momento da Constituinte, daí a necessidade de se estabelecer uma fórmula socioeconômica, transversal, que exigisse ações governamentais e sociais dentro de princípios éticos para assegurar o equilíbrio ambiental e a paz social,

16 SARLET, Ingo Wolfgang; FERSTENSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2012. p. 44-46.

17 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 25 e 27.



sem olvidar as populações tradicionais indígenas, quilombolas, caboclos, sertanejos, pescadores e outros tantos povos com culturas, tradições e práticas ancestrais peculiares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Socioambientalismo da Constituição do Brasil, como visto, congrega diversos subsistemas em torno de uma concepção ambiental antropocêntrica alargada e baseada na sociobiodiversidade. Uma realidade conformada dentro do processo pluriétnico e multicultural da formação do povo brasileiro, que agora vai se densificando rumo a uma governança socioambiental, para além do Estado Socioambiental que se descortina. Uma governança resistente aos desvios políticos, aos erros e às políticas públicas equivocadas que dão um passo à frente e dois para trás, muitas vezes antagônicas e atabalhoadas, ainda confusas e incipientes no processo de equalização desses componentes do socioambientalismo brasileiro.

Se no início a fórmula escrita priorizou mais a linha antropocêntrica, uma nova consciência jurídica, todavia – fruto de uma diuturna dicotomia dessa vontade de Constituição e dos fatores reais de poder –, foi aos poucos ganhando textura ao longo das últimas décadas, proporcionando que essa transversalidade exigisse mais ações afirmativas de natureza protetiva por parte da sociedade e do Governo, deslocando um pouco o eixo da sociobiodiversidade em direção ao ponto ecocêntrico, em um matiz mais nítido de Estado Socioambiental que irradia sua luz na Abóboda Constitucional.

A intensidade do seu luz-luzir, contudo, depende da força normativa da Constituição Socioambiental que se quer fortificar com mais autonomia das normas constitucionais ambientais, que não podem ser restringi-

[Ir para o índice](#)

das pelo princípio da reserva do possível, posto o direito do ambiente não ser simplesmente um direito social que dependa de outros subsistemas, como o econômico, para ser efetivado. O compromisso fraternal e intergeracional, baseado numa ética da responsabilidade, coloca o direito do ambiente em um nível mais elevado de proteção, exigindo do Governo e da sociedade, assim como de todos os intérpretes da Constituição, um mínimo existencial condizente com as reais necessidades da população.

A singularidade e o pioneirismo da Constituição brasileira, apesar do componente pluriétnico e multicultural, ainda tratam da questão do ambiente sob o ponto de vista monocultural e eurocentrado, típico do sistema neoconstitucionalista, oferecendo proteção aos povos indígenas na condição de minorias dependentes do mínimo existencial para subsistirem. Assim, longe de ser um produto acabado, serve como rico experimento e referência continental, ponto de partida para novas teorias e proteções mais amplas, em sociedades com diferentes níveis pluriétnicos e multiculturais.

REFERÊNCIAS

AMADOR, Teresa. **Direito do ambiente e redacção normativa**: teoria e prática nos países lusófonos. Gland/Cambridge/Bona: UICN, 2000, p. 13. Disponível em: www.books.google.com.br/books?isbn=283170474X. Acesso em: 21 mar. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 21-22.



CAÚLA, Bleine Queiroz. Análise da aplicabilidade das normas ambientais nas Constituições Brasileira e Portuguesa. *In*: MIRANDA, Jorge (org.); CAÚLA, Bleine Queiroz (coord.). **O Direito Constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses**: aspectos relevantes. Lisboa: Juruá Internacional, 2011, p. 13-74.

GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GRASSI, Stefano. **Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente**. Milano: Giuffrè Editore, 2012.

LEITE, José Rubens Morato; MOREIRA, Danielle de Andrade; ACHKAR, Azor El. **Sociedade de risco, danos ambientais extrapatrimoniais e jurisprudência brasileira**. Disponível em: www.estig.jpbeja.pt. Acesso em: 21 jan. 2014.

MARQUES, Mário Reis. A dignidade humana como prius axiomático. **Stvdia iuridica 101**. Separata dos estudos em homenagem ao professor doutor Jorge de Figueiredo Dias, vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 565-566.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV. 5. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2012.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa anotada**. Coimbra: Coimbra, 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional**: em estado de direito democrático. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ROSSI, Giampaolo. **Diritto dell'ambiente**. Torino: G. Giappicheli Editore, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. Estado sociambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. *In*: SARLET,

Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 11-38

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**, constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2012. p. 44-46



Juridicidade socioambiental: paradigmas versus paradoxos

O marco da consciência ambiental às avessas e o paradoxo da destruição criativa

Social and environmental legality: paradigms and paradoxes

The framework of environmental awareness
in the wrong direction and the paradox
of creative destruction

JORGE DI CIERO MIRANDA

Resumo

A presente investigação objetiva elaborar o marco e o perfil da Juridicidade Socioambiental ante o esgotamento dos paradigmas-fonte do discurso do *desenvolvimento sustentável* e *sustentabilidade* e o reconhecimento de que são os homens materialmente egoístas e racionalmente egocêntricos.

[Ir para o índice](#)

Juridicidade Socioambiental significa o processo de destruição criativa do Direito do Ambiente, que hoje se legitima pelo individualismo real dos agentes ao coletivismo retórico. O argumento é a reconciliação do Direito do Ambiente com a sua própria metafísica, assim que o panorama fático-ambiental se redesenha sob três dimensões: Direito do Ambiente, Juridicidade Ambiental e Juridicidade Socioambiental.

Palavras-chave: Juridicidade. Socioambiental. Destruição. Consciência. Aversas.

ABSTRACT

The present research aims at elaborating the framework and the profile of Socio-Environmental Juridicity in the face of the exhaustion of the source paradigms of the discourse of sustainable development and sustainability and the recognition that men are materially selfish and rationally self-centered. Socio-Environmental Juridicity means the process of creative destruction of Environmental Law – presently legitimized by the real individualism of agents to rhetorical collectivism. The argument of this paper centers on the reconciliation of Environmental Law with its own metaphysics, as the phatic environmental picture is redesigned under three dimensions: Environmental Law, Environmental Juridicity and Socio-Environmental Juridicity.

Keywords: Juridicity. Socio-Environmental. Destruction. Consciousness. Reverse.



PROLEGÔMENOS

Para compreender juridicidade, hão de se inquirir as aspirações e interesses do homem de hoje. Assim é porque o universo do Direito se elabora na balbúrdia da desconstrução de conceitos jurídicos clássicos ao sabor do contexto, interesse e estratégias político-econômicas de organização material e espiritual dos homens em seus meios.

A representação do mundo humano é o que condiciona o Direito: nomologia que é o culto à lei, justificado pela tradição jurídica, e monolatria que é a visão monológica do mundo, difundida em discursos jurídicos. Nomologia e monolatria¹ são estratégias jurídicas para incutir padrões mínimos de organização da vida, propriedade e segurança, como cogentes. No entanto, é a consciência do mundo humano em experiência que determina a juridicidade.

Representar o mundo do homem exige a operação jurídica de recortá-lo em categorias para engendrar algum governo das ações e fatos humanos. Com isso, a vocação e inclinação do Direito é retardar-se aos acontecimentos. Porém, a lógica das problemáticas ambientais são o prognóstico e o diagnóstico do presente.

Se o Direito é retardatário e o ambiente é vanguardista a mobilização pela conscientização ambiental comum não se perfaz pelo manejo de instrumentos estatais e empresariais e suas grandes políticas e soluções, mas sim pelo vetor da consciência coletiva à causa ambiental. O fato é que há dissenso entre a representação da experiência do sujeito parti-

1 Cf. LE ROY, Étienne. Place de la juridicité dans la médiation. **Jurisprudence- Revue critique**, n. 4 (La médiation. Entre renouvellement de l'offre de justice et droit), p. 194-195, 203, 2013. Também, **La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière**. Paris: LGDJ, 2011, p. 45 e 87. E, por fim, **La révolution de la juridicité, une réponse aux mondialisations**. Paper referente à comunicação realizada no II Encontro Nacional de Antropologia do Direito, realizado na Universidade de São Paulo em 31 de agosto de 2011, p. 13.

cularmente considerado e a consciência coletiva da realidade ambiental. Para a pessoa considerada concretamente é o acesso ao consumo e fiabilidade da produção do que consome os nortes de seus valores morais e projetos de vida. Não uma comunidade de destino espiritual, cujo gozo presente se atrela ao futuro de gerações vindouras. É imprecisa a propensão humana para cuidar da engrenagem dos bens atuais em vista de delegar o melhor desfrute futuro.

INTRODUÇÃO

A proposta dessa investigação é reconciliar Direito com a sua Metafísica. Metafísica é o projeto de homem e humanidade que manifestamos hoje por meio de símbolos de conduta e ações individuais que, cogentes – por coação ou objetivos comuns – tornam-se projetos coletivos e vice-versa. A Metafísica do projeto de homem e humanidade se materializa no ambiente. Considerada a relação umbilical “homem e ambiente”, assim dimensionada, é possível franquear o acesso metafísico tanto pelo arcabouço do ordenamento jurídico positivado no âmbito nacional, internacional ou supranacional, como pelo acervo jurisprudencial e doutrinário de cada panorama fático e contexto político-social. Esforços concentrados nesses dois campos, eficácia e eficiência do ordenamento e jurisprudência, é o objeto de estudo do Direito como ciência e experiência.

Sem embargo, o Direito desde essa Metafísica também se revela juridicidade. Homem é a cosmovisão preordenada de nós sobre nós mesmos, a qual se evidencia pelas nossas ações e condutas norteadas pelos códigos da Economia, Educação e Direito. Humanidade é a cosmovisão concertada e materializada da ideia desse Homem, a qual atravessa nossas ações e condutas pela força da legitimidade (ou não) que damos aos discursos da economia, da educação e do direito.



Direito do Ambiente e a Juridicidade Socioambiental são dimensões ou perspectivas de Homem e Humanidade: coexistem. Direito do Ambiente é mais perceptível aos homens por meio de normas-tipo e regulamentações setoriais. Já a Juridicidade Socioambiental nos escapa, pois ainda que se posicione na essência de nosso existir e agir, está subjacente a toda normativa; logo, resta sombria, nebulosa.

À distinção, Direito do Ambiente se restringe às suas próprias regras para prognosticar e diagnosticar realidades a regular, sem levar em conta o que há por detrás dos interesses que exurgem e demandam tutela imediata. Tudo se resolve pelas ferramentas jurídicas². O sistema jurídico apresenta todas as soluções para suas anomias e, ainda que essas se mostrem falhas, tem-se o estratagema de tornar fatos econômicos, sociais e/ou políticos em fatos jurídicos, prementes de judicialização. Daí a falsa ideia de que o Direito do Ambiente elastece a ciência jurídica clássica e seus expedientes. É verdade que se aglutinam elementos de outras searas, mas a necessidade da depuração jurídica ainda os faz ministráveis desde o interior das regras do ordenamento jurídico. Por sua vez, Juridicidade Socioambiental eclode da contradição entre Homem e Humanidade e, logo, denota a justa medida da regulação jurídica de modo mais coeso para com os anseios do Homem e seus arranjos. Portanto, não se trata de ciência jurídica. Juridicidade é o entendimento da experiência jurídica desde o trinômio direito, economia e educação.

2 “O Direito é um modelo (i-)mediato performativo. A estrutura do Ordenamento Jurídico apresenta um meio de comunicação com o social, mediante normas jurídicas que, atrás do jogo prescritivo retórico, procuram surtir nos destinatários performances que os coajam a se engrenarem no modelo técnico-científico burguês, trazendo a este grupo dominante vantagens seguras e ordenadas para seu expandir. As normas jurídicas são performativas. Esta é a sua mediatividade a representar todo o escopo do Direito racionalista”. SILVA, Patrícia Bressan da. **Aspectos semiológicos do Direito do Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 158.

1. HOMEM DE HOJE: EGOÍSTA E EGOCÊNTRICO

Em que pese o fato de que temos necessidade de nos organizar materialmente e para tanto precisamos frear nossos desejos e interesses a um equilíbrio mínimo e comum como condição desse concerto, o óbice é que o projeto de homem individual é sempre antagônico a esse mesmo projeto difundido coletivo e cauterizado Humanidade, porque somos egoístas e egocêntricos. Egoístas porque norteamos nossas vidas por nossas próprias necessidades e aflições: não me importa o que sente o outro desde que eu igualmente o sinta também. Egocêntricos porque nossas racionalidades se dão ao sabor dessas necessidades e aflições. Há uma limitação racional (egoístas) e, logo, científica de pensar além de nós mesmos (egocêntricos). O sentido de coletivo, de solidariedade, de confraternização somente acontece quando necessitamos dos demais para fazer valer nossas próprias verdades e desejos: para eu satisfazer meus interesses é necessário que todos tenham os seus igualmente satisfeitos.

Como se vê, egoístas e egocêntricos está para além de qualquer aceitação moral: não se trata de bons e maus. O ponto de inflexão é entender as limitações humanas para saber de si e conhecer a profundidade da capacidade dos instrumentos que se recriam para guiar-nos dia a dia. O homem é racionalmente limitado e cria racionalidades para acreditar que não o é. Compreender o Direito desde aí é tarefa árdua: somos herdeiros do império da razão, que se amplia com a complexidade de nossos mundos porque criamos racionalidades para nos reacomodar e nos readaptar aos influxos da convivência.

Se somos egoístas e egocêntricos parece óbvio que Homem e Humanidade são realidades antagônicas. Os homens não se solidarizam por um projeto comum, mas sim para satisfazer suas próprias necessidades individuais. No entanto, para eu ter é necessário que todos tenham ou



consintam que eu tranquilamente tenha. O não ter do outro afeta meu estado de pertença material e espiritual. Com efeito, o panorama fático-ambiental é a revelação de como somos e como nos concertamos como tais. A crise³ ambiental é a contradição entre o projeto de Homem que somos e a Humanidade que nos tornamos.

2. OBJETIVO, RECURSO METODOLÓGICO, MÉTODO E TESES

Resenhar o atual panorama fático-ambiental sob o enfoque externo do fenômeno jurídico é o objetivo. Porém não se cuida de abordagem antropológica, como o faz LE ROY⁴. A tese implícita é que o recente estado de arte do Direito do Ambiente se manifesta Juridicidade Socioambiental, quando se compreende a evolução da institucionalização dos discursos do *desenvolvimento sustentável* à *sustentabilidade*.

O recurso metodológico é contrapor os paradigmas-fonte do Direito do Ambiente e da Juridicidade Ambiental, para revelar o marco da Juridicidade Socioambiental. A justificativa é a de que os paradigmas-fonte condensam ideais, valores e conceitos próprios do padrão existencial de Homem e Humanidade. O método é distinto do tradicional: o ordenamento jurídico ambiental é examinado como discurso jurídico, pois é aí que se impõe a juridicidade ao direito. A perspectiva interna da ciência jurídica é ponderada de forma pontual e coadjuvante: os elementos de análise são de caráter zetético. Portanto, as ferramentas da dogmática clássica restam atenuadas.

³ A crise deve ser tomada no sentido grego (decisão). SILVA, Patrícia Bressan da. **Aspectos semiológicos do Direito do Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 181.

⁴ LE ROY, Étienne. **Le jeu des lois**. Une anthropologie “dynamique” du Droit: avec des consignes et des conseils au “jeune joueur juriste”. Paris: L.G.D.J., 1999, p. 27.

O percurso metodológico se estabelece: o primeiro passo é contrapor os paradigmas-fonte do *desenvolvimento sustentável* e *sustentabilidade*. O segundo passo é evidenciar os paradoxos desses discursos sob o ponto de vista da conscientização ambiental que proclamam. O terceiro passo é elaborar o perfil e o marco da Juridicidade Socioambiental. A tese explícita é que o atual estado de arte do Direito do Ambiente se impõe pelo marco da *conscientização ambiental transversal*.

3. JURIDICIDADE SOCIOAMBIENTAL⁵ E O PARADOX DA DESTRUIÇÃO CRIATIVA⁶

Toda teoria e doutrina aplicadas à problemática socioambiental, até mesmo jurídica, têm por reto elaborar uma estrutura de conhecimento interdisciplinar. No entanto, o velho adágio de que enfrentar os problemas socioambientais é abrir o universo jurídico à incorporação de outras áreas de conhecimento não é o bastante para engendrar iniciativas no sentido de fomentar um espírito coletivo de conscientização de atitudes e condutas voltadas a sanar ou pelo menos amenizar o impacto da questão ambiental.

5 Sobre “Juridicidade Socioambiental” confira SILVA, Patrícia Bressan da. **Aspectos semiológicos do Direito do Ambiente**, 2004, p. 300 e ss.

6 O processo de destruição criativa foi cunhado pelo economista Joseph Schumpeter para descrever o avanço do capitalismo por meio da substituição violenta de modelos econômicos anacrônicos por novos arranjos mais eficientes e inovadores. Me apropriei dessa concepção para sustentar que a Juridicidade Socioambiental dá início ao processo de destruição criativa do Direito do Ambiente por duas razões: flagrante falência dos discursos do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. 2. Reconhecimento de que os homens são egoístas e egocêntricos. Cf. SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 3 rd. edition. New York: Harper Torchbooks, 1962, Chapter VII: The Process of creative destruction, p. 81-86 e SCHUMPETER, Joseph A. On the Concept of Social Value. **Quarterly Journal of Economics**, v. 23, p. 213-232. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/mc000239.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.



O diálogo socioambiental exige crítica constante e transformação social, por meio de eficiência e democracia participativa. Entretanto, o diálogo democrático ainda não existe, não pelo menos a ponto de gerar práticas em torno de soluções socioambientais. Pouco se sabe e nada se interessa saber. E em que pese aos esforços de poucos para que o Direito do Ambiente atue de forma mais lata, é ele predominantemente coativo e corretivo, sob comandos extremamente retardatários da ciência jurídica clássica.

Direito do Ambiente e Juridicidade ambiental são discursos jurídicos. Tenta-se garantir a adesão à ideia de que a conduta de cada homem deve se subsumir a determinado padrão operacional, ainda que a realidade não se justifique em seus fins ou, até mesmo, os refute ou os negue. Com efeito, o expediente do Direito do Ambiente e da Juridicidade Ambiental é fundar-se e justificar-se por meio de paradigmas-fonte. Entretanto, a Juridicidade Socioambiental é um marco de revelação. Não é ela um segmento autônomo da ciência jurídica com seus próprios princípios, regras e normas. Mas sim um estado de ânimo ou espírito da resultante historicidade linear entre a evolução histórica do Direito do Ambiente e a Juridicidade Ambiental: o marco da conscientização ambiental às avessas, ou seja, pela primeira vez os homens estão unidos em torno de questões ambientais, e não é por força de discursos, mas porque se deram conta, de muitas maneiras, algumas fatais, de que o tripé direito, economia e educação é a condição existencial do ordenamento da vida.

A Juridicidade Socioambiental dá-se à condição de Homem e Humanidade que se materializa ordem e ordenação social por esse tripé, em ambiente. Sem esse tripé, padecemos como pessoa e civilização, visto que por meio dele que buscamos socialmente realizar os nossos projetos individuais de Homem e, logo, concertamos Humanidade.

A ideia é a de que se somos todos egocêntricos e egoístas. É certo que “ninguém dá importância ao pão pela quantidade de pão que existe num país ou no mundo, mas todos medem sua utilidade de acordo com a quantidade disponível para si, e isso, por sua vez, depende da quantidade total”.⁷ Conscientes dessa demanda, tem-se que da aparente falta de conscientização ambiental, refletida e deliberada, dá-se passagem à inovação deflagrada pelas anomias (desajustes de regulação jurídica) e entropias (medida de energia não disponível) que nos é tão corrente e comum. A necessidade de manutenção dos sistemas de produção e consumo econômicos atuais permite que nossas ações e condutas se justifiquem em nossos próprios interesses, independente dos discursos do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, ao apelo de uma conscientização coletiva difusa e universal do ambiente. Ou seja, para nós não nos basta o mínimo existencial⁸, queremos vida, propriedade e segurança e MAIS! Queremos consumir, queremos nos sentir bonitos e felizes. Consumir é flutuar sob a infinita insatisfação de viver bem: esse é o projeto de Homem de hoje.

7 Tradução livre. Original: “Nobody values bread according to the quantity of it which is to be found in his country or in the world, but everybody measures the utility of it according to the amount that he has himself, and this in turn depends on his general means. SCHUMPETER, Joseph A. On the Concept of Social Value. **Quarterly Journal of Economics**, v. 23, 1908-1909. p. 213.

8 “Mínimo existencial” ou “mínimo para existência digna” é uma criação jurisprudencial para denominar um conjunto de direitos fundamentais implícitos, cuja validade se retira da cláusula constitucional de abertura, consagrada no artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição Federal brasileira. Nesta materializa a possibilidade hermenêutica do papel da jurisprudência como fonte reveladora de direitos não expressamente contemplados. O termo já é consagrado há muito na história das ideias jurídicas e é de fonte liberal: o fundamento é de que a pobreza, a exclusão social e a distribuição de riquezas ou da posse de recursos de uma sociedade, as benesses da atividade econômica produzidas são temas de política estatal. Exemplo expresso dessa nota é o artigo 170 da Constituição pátria, em que se mobiliza a ordem econômica em função de uma existência individual digna e socialmente justa, segundo os valores da livre iniciativa e do trabalho. As prestações que envolvem o “mínimo existencial” estão diretamente conectadas com o padrão socioeconômico de um país ou região.



A Juridicidade Socioambiental se resenha paradoxo da destruição criativa em vista dos paradigmas-fonte do *desenvolvimento sustentável e sustentabilidade*. Assim é certo porque novas ondas de inovações surgem e, quando negam os paradigmas postos, iniciam um novo ciclo de prosperidade: as mesmas forças que criam o *boom* são as forças motrizes para o surgimento da crise e abertura a novos ciclos.⁹ Esse é o sentido de Humanidade de hoje. A Juridicidade Socioambiental matiza a metafísica de Homem e Humanidade que se revela na crise do ambiente e suas texturas várias.

De forma mais elementar, Direito do Ambiente e a Juridicidade Ambiental se resolvem no domínio ontológico e epistemológico. Modos de viver e pensar refletem normas morais e jurídicas: esse é o universo do Direito. Ordem e ordenamento são fontes do Direito. O Direito cria mecanismos de regulação dessa ordem e ordenamento, restringindo-se às limitações da ontologia e epistemologia jurídicas. Entretanto, ontologia jurídica significa entender como queremos que sejam nossas instituições e condutas, e logo resenhamos uma teoria do direito a perseguir. Esse é o objeto do Direito como ciência. Epistemologia Jurídica, por consequência, é como aplicamos a teoria e as normas criadas a partir de então e, logo, comprovamos, na maior parte das vezes, que os resultados desejados, resenhados sob as circunstâncias do que desejamos ser como homens, nos escapa de forma particular e também de forma global e geral. Esse é o objeto dos discursos jurídicos. Ora, é evidente o paradoxo entre ontologia e epistemologia, nada mais que o antagonismo entre Homem e Humanidade, o qual a juridicidade corrobora.

Enfim, a Juridicidade Socioambiental é o pano de fundo do Direito do Ambiente e da Juridicidade Ambiental desde sempre. Assim é porque Ho-

⁹ Cf. Schumpeter, Joseph A. **The theory of economic development**. An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. Massachusetts: Harvard Economic Studies, 1961.

mem e Humanidade respeitam a ordem e ordenamento da vida ou, simplesmente, ambiente: matéria, recursos e equipamentos para engendrar o projeto humano. Ambiente é o universo do Direito do Ambiente e da Juridicidade Ambiental. No entanto, a Juridicidade Socioambiental tem por universo os modos pelos quais se concerta esse ambiente.

4. METAFÍSICA DO AMBIENTE. CRISE NO AMBIENTE: HUMANIDADE. CRISE A RESPEITO DO AMBIENTE: HOMEM¹⁰

Direito Ambiental e Juridicidade Ambiental se restringem ao universo dos paradigmas das grandes crises ambientais, que é a crise no ambiente. Subjacente, a juridicidade socioambiental atua na crise no ambiente e na crise a respeito do ambiente.

Na crise no ambiente se compreende o que é Humanidade e, portanto, o projeto coletivo de Homem, a saber, de que a produção econômica é fundamental para atender às demandas cotidianas mínimas (“mínimo existencial”), pois evita a escassez de recursos e redemocratiza as riquezas obtidas, ademais de suprir o desejo pelo consumo material. Uma leitura do concerto de Humanidade, por meio da crise no ambiente, demonstra que temos incutido que a economia é nossa amiga, o ambiente é que é nosso inimigo, pois é ele que freia a expansão de nossos desejos materiais e espirituais de ser e ter.

Na crise a respeito do ambiente se evidencia o que é Homem, porque se revela a cosmovisão de ambiente no âmbito da subjetividade, no projeto individual de Homem: como o indivíduo se insere nessa dinâmica

¹⁰ Sobre “Crise no ambiente” e “Crise a respeito do ambiente” confira SILVA, Patrícia Bressan da. **Aspectos semiológicos do Direito do Ambiente**, 2004, p. 315 e ss.



a partir de sua ação. Trata-se de investigar o grau de conscientização e ação. Uma leitura do concerto de Homem de hoje, pela crise a respeito do ambiente, demonstra que apenas nos preocupamos com os custos ambientais quando isso nos afeta pessoalmente. Daí sermos egoístas. Só somos capazes de nos preocupar com o alheio, desde que nos afete à carne viva. Do contrário, vemos como apenas riscos remotos.

5. PARADIGMA-FONTE DO DIREITO DO AMBIENTE: O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PARADOXOS

O paradigma-fonte do Direito do Ambiente é o discurso do *desenvolvimento sustentável*. O fundamento é a retórica da falência entrópica, isto é, a desordem do sistema econômico desencadeia o colapso da gestão de recursos renováveis e não renováveis – que é matéria-prima desse mesmo sistema. A escassez dos recursos naturais e do suporte energético terrenos nos ata a todos sob a realidade inexorável de um destino comum. Sendo assim, preservar e conservar são meta e padrão existencial: o paradigma ontológico do Direito do Ambiente. O propósito é difundir a conscientização ambiental transversa: é urgente preservar e conservar recursos renováveis e não renováveis porque finitos. No entanto, a equalização da redistribuição de renda e a socialização dos custos ou externalidades negativas desse processo são secundarizados.

Por decorrência, o objeto jurídico é a gestão da crise no ambiente. A atenção se volta à alocação econômica, dando ênfase à matéria-prima, ao manejo de recursos renováveis e não renováveis. Assim, temos o Direito do Ambiente como mediador, o qual se apropria do discurso do *desenvolvimento sustentável* para legitimar a atuação econômica e, portanto, conformar a própria ordem e organização cultural e social. A finalidade é garantir o uso racional de recursos ecológicos na reprodução

[Ir para o índice](#)

econômica, neutralizando as externalidades negativas no social. Simplesmente porque é o sistema econômico que matiza a escassez dos recursos e benesses para o gozo humano.

Nada obstante, o sistema de proteção e conservação do Direito do Ambiente não se vocaciona à redistribuição de riquezas obtidas. Daí a estratégia do discurso do desenvolvimento sustentável a legitimar sua atuação, pois a qualidade de vida e bem-estar comuns não se coloca como objeto jurídico, tampouco estratégia normativa. A força dos expedientes normativos do Direito do Ambiente está na conscientização ambiental transversa: acredita-se que a incitação ao medo da escassez de recursos para reprodução econômica seja o bastante para influenciar ações e comportamentos previamente calculados. Sem embargo, todo elemento de inovação nos modos de atuação dos agentes econômicos e sociais se amadurecem por intermédio de ajustes do próprio arranjo econômico. O elemento de inovação não vem de sujeitos particulares, mas do grau de estagnação do sistema econômico e social que os impede de continuar produzindo as benesses e socializar os custos negativos a contento.

Sem tocar as intenções por detrás do discurso do *desenvolvimento sustentável*, tem-se que a cosmovisão por ele engendrada, ao transpassar as condutas dos homens em ações concretas, não se materializa em atos e fatos tais quais se aspirou na consciência coletiva. Como paradoxos, temos: 1. o expediente jurídico para fomentar a conscientização ambiental que se dá pela coerção abrigada em normas jurídicas, com pouca absorção de seus destinatários. Não há espaço para o ânimo refletido e crítico nem pela Educação Ambiental a esse serviço, por ser ela um apêndice desse modo jurídico de unir todos para causa maior; e 2. o projeto de Homem atual e o fim buscado de forma geral não é viver em harmonia num plano ideal de comunitarização de bens, como se fosse possível eleger temas comuns de ação intergovernamental, como vem sendo tratada



a questão ambiental. Não é que o sentido de bem comum se esfacela, simplesmente ele não existe por si só. Assim é porque somos egoístas e egocêntricos: há de existir uma diminuição na quantidade de pão diária para que nos preocupemos com a produção da quantidade total de pães.

6. PARADIGMA-FONTE DA JURIDICIDADE AMBIENTAL: O DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE E PARADOXOS

Pois bem. A constatação de que nosso padrão de consumo e produção pode ser individualmente afetado enseja o concerto do Direito do Ambiente. Adiante, a constatação de que não podemos gozar das benesses desse padrão se todos os demais também não tenham o mínimo para viver, dá ensejo à Juridicidade Ambiental.

Juridicidade Ambiental é termo cunhado a partir dos anos 80, quando o discurso da *sustentabilidade* usurpa o espaço retórico do *desenvolvimento sustentável*. Afigura-se que o aumento da pobreza, sobretudo provocado pela contumaz desigualdade na repartição das externalidades positivas e negativas, torna-se óbice à capacidade de organizar, minimamente, a continuidade de insumos indispensáveis para a reprodução do sistema econômico. Como saída, o discurso de *sustentabilidade* ultrapassa o pensamento ambiental restrito ao processo econômico-ecológico para atingir a dimensão da pessoa concretamente considerada. A concepção do *mínimo material para a existência digna* ou, simplesmente, *mínimo existencial*, torna-se fator jurídico, isto é, uma necessidade econômica a ser efetivada coercitivamente. O discurso da solidariedade e dignidade como pilstras da racionalidade ambiental sustenta a acepção de sustentabilidade.

A acepção sustentabilidade se estende para além do binômio econômico-ecológico, levando-se em conta a tomada da projeção do homem na

estruturação da vida desde um aspecto conjuntural. Trata-se de uma projeção que, por contemplar aspectos também não materiais de consumo e produção e da necessária injusta repartição de riquezas obtidas, fomenta ainda mais o individualismo, uma vez que o equilíbrio do ciclo da vida humana se perfaz qualidade de vida, porém a partir do indivíduo protagonista da perspectiva consumo x produção. Logo, a ideia de destino comum, tão cara à construção conceitual ambiental, cai por terra.

Cuida-se do econômico como método de ação e revisão jurídica, o que faz ampliar – e não incrementar – os elementos tradicionais da racionalidade interna jurídica. Fato econômico e fato jurídico se simplificam no conceito de sustentabilidade. Fato econômico é ação humana direcionada à produção e circulação de bens. Fato jurídico recai sobre essa ação e a qualifica como causa eficiente e final. A ciência jurídica elabora o *dever-ser*, mas não mais com elementos que se resolvem no próprio ordenamento jurídico clássico, mas sim no terreno da economia. O Direito está a serviço do fim externo. O fim ético do direito se resvala ou, pelo menos, adormece.

A inclusão do mínimo existencial faz inaugurar a Juridicidade Ambiental. O paradigma-fonte da sustentabilidade ostenta que as externalidades negativas agora são reincorporadas no cômputo econômico, visto ser impossível sua sustentação pelo expediente de reparti-las – e de forma desigual –, no âmbito social. Ou seja, do risco da finitude de recursos ecológicos e ambientais, passa-se ao temor de que a expansão da pobreza ameace a própria geração de vida material: de “preservar e conservar” a preocupação a incutir é o “regenerar e compensar”.

Em termos conceituais, sustentabilidade é a ideia de que as decisões políticas em termos ambientais devem ser tomadas desde que apresentem efeitos distributivos concretos. A integração interdisciplinar significa não uma questão de unir disciplinas em vista de soluções de proteção e conservação ambiental. Desenvolvimento tecnológico e econômico



se articula ao mínimo existencial, sob a eficácia horizontal dos direitos humanos. Logo, a repercussão da problemática ambiental não se conserva mais no universo econômico-empresarial da gestão do consumo e produção ao modo capitalista, pois a necessidade de compensar e de restituir atesta que medidas de caráter preventivo ou mitigatórias falharam. Assim, têm-se: em sentido estrito, é urgente compensar o ambiente pela perda ocasionada pela implantação ou operação de um empreendimento, conforme um patamar de aceitabilidade, dentro do qual a situação degradadora é gerenciável de antemão porque se podem prever as consequências da atuação humana. Trata-se de internalizar os danos dentro da própria cadeia produtiva econômica. A preservação do próprio sistema econômico-produtivo é a finalidade, desde uma atividade lícita e devidamente licenciada. Em sentido lato, significa buscar meios e instrumentos para dar vazão, transferência, à responsabilidade dos danos causados ao meio ambiente. Trata-se de internalizar os custos negativos do uso de recursos naturais, sobretudo os renováveis, às sociedades que têm menor poder de barganha no panorama internacional. A sustentação dos instrumentos de equalização das externalidades negativas, na verdade uma redistribuição perversa, tem por finalidade repassar os custos ambientais aos que não gozaram das benesses economicamente produzidas – pelo menos não diretamente.

O problema é que o sistema de equalização somente atua no nível de justificação do discurso. No fundo, atividades ilegítimas são devidamente camufladas pelo sistema de transferência de externalidades, o qual se concretiza à condição do desequilíbrio geopolítico entre as relações estatais hodiernas. Sob o ponto de vista dos destinatários, compensar e restituir são uma reparação por dano futuro. Sem embargo, seu custeio ou gestão é presente e é feito desde o social.

É verdade que há uma inspiração coletiva agregadora de compartilhar e dividir o peso dos custos negativos ambientais. Todavia, essa divisão ou compartilhamento acirra as diferenças econômicas entre sociedades, países e localidades, de modo a surtir efeito contrário, ou seja, acirramento da pobreza e miséria, fome.

A lógica de consumir e de pagar pelo descarte continua incólume, inalterável. Porém ainda assim o grande desafio dos novos tempos ambientais é a universalização do desenvolvimento socioeconômico, alargando a mera preocupação com o crescimento do PNB *per capita*. Como é sabido, o crescimento populacional interfere nas taxas de crescimento econômico *per capita*. Assim é porque o aumento do PNB não implica necessariamente o aumento do PNB *per capita*, logo, o desejado desenvolvimento socioeconômico somente se viabiliza se a maior parte das pessoas tiver acesso às necessidades primeiras da vida, ao dito mínimo existencial. Não basta crescer, é preciso repartir as riquezas materiais e benesses espirituais.

O *discurso da sustentabilidade*, portanto, difunde que todos os homens necessitam de um bloque mínimo de necessidades cumpridas para sobreviver e conviver com os demais. O paradigma ontológico é ainda a conscientização ambiental transversa. Agora se trata de valorizar o trabalho como instrumento de emancipação material do homem e, ao mesmo tempo, fomentar políticas compensatórias que propiciem a regeneração de recursos, sob o desafio de equalizar a distribuição de riquezas.

Sem embargo, o objeto jurídico permanece na gestão da crise no ambiente. Atenção se volta à alocação econômica, mas dando ênfase ao trabalho e políticas sociais para melhor redistribuir e menos impactar. Ricos e pobres poluem com igualdade. A capacidade de suporte ecológico-ambiental necessita de diminuir a distância entre ricos e pobres. Então, à Juridicidade Ambiental cabe remediar a redistribuição das externalidades negativas, pois



as positivas já entravam no cômputo da tarefa. A Juridicidade ambiental é, dessa maneira, discurso legitimador da atuação política e social, de fundo econômico, sob o mesmo concerto de projeto de homem e de busca comum desse projeto de homem. Por sua vez, conscientização ambiental suscita que a Educação Ambiental tenha seus conteúdos justificados na Educação em direitos humanos e para os direitos humanos.

A estratégia empregada é que a inclusão da dimensão da pessoa alarga a ideia política de ambiente para além do binômio econômico-ecológico. É verdade, o discurso ambiental ascende, mas por manobra jurídica, com vista a permitir o equilíbrio mínimo entre produção e consumo sustentáveis. A dimensão da pessoa é elemento de inovação que brota e se justifica na própria racionalidade econômica. Mas transcende o arranjo econômico, porque reverbera para a abertura de esboços de emancipação do sujeito ante a sua realidade. Assim se dá porque o sentido de qualidade de vida passa a ser compreensível e palatável a cada um de nós, pois se simplifica no que necessitamos para viver bem e feliz, apesar dos outros. Não é mais um conceito que trafega apenas no âmbito dos discursos.

O que acontece é que, de forma oblíqua, altera-se o padrão ou modos pelos quais se dão as ações e condutas de cada pessoa, simplesmente porque, pela tutela jurisdicional, eu posso exigir o que minimamente acredito digno e, portanto, preciso. É aqui que surge o fenômeno social da conscientização ambiental às avessas, dando abertura para a atuação da Juridicidade Socioambiental.

Do exposto, há dois paradoxos que permeiam a Juridicidade Ambiental. Primeiro, a inclusão jurídica da dimensão da pessoa não leva à consciência ambiental coletiva, difusa e prática, oriunda do sujeito que age sobre a sua realidade. Todo o contrário. A performance da subjetividade e do individualismo é ainda mais fomentada pelo discurso da sustentabi-

lidade. No entanto, a expectativa de unir os homens a esforços comuns não é tolhida, pois exsurge o fenômeno da conscientização ambiental às avessas. Segundo, a inclusão da dimensão humana no contexto ambiental não se faz de forma concreta, como se quer crer. Tudo ainda se resume ao plano dos discursos, mas agora mediante a interface com a proteção internacional dos direitos humanos. Sendo assim, todo esforço para amenizar a redistribuição da riqueza e diminuir a distância entre pobres e ricos não promove um real rearranjo econômico, político e social, como requer significar a própria acepção de *sustentabilidade*. O problema é que o fator social se torna mais um fator econômico remediado pela ingerência jurídica e jurisdicional.

7. MARCO DA JURIDICIDADE SOCIOAMBIENTAL¹¹: CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL ÀS AVESSAS E O PARADOXO DA DESTRUIÇÃO CRIATIVA

O desafio de todo discurso ambiental é superar a contradição de se fazer indispensável, desde uma consciência comum em torno de soluções ambientais diversas, quando seus agentes atuam, quase exclusivamente, pelo mote do egoísmo e do egocentrismo de condutas permeadas por desejos e interesses próprios.

O papel da Juridicidade Socioambiental é amenizar a colisão entre Homem e Humanidade. Paradoxal é que ela existe porque há esse embate, ou seja, Homem e Humanidade são realidades antagônicas. Ela atua sobre a sua própria fonte. No entanto, não se restringe, como o Direito, aos recortes desse arcabouço.

11 Cf. Tabela-resumo, SILVA, Patrícia Bressan da. **Aspectos Semiológicos do Direito do Ambiente**, p. 285- 334.



O marco da Juridicidade Socioambiental é a conscientização ambiental às avessas. Trata-se da constatação de que o homem se conduz à preocupação ambiental, sob a motivação maior de suprir desejos de consumo e certo padrão material de vida, não por amor à ordenação do ambiente. No entanto, isso não é negativo. Admitir que somos egoístas e egocêntricos é constatar que podemos elaborar normas e dogmáticas jurídicas mais coerentes e simétricas com os propósitos cooptados de nossos próprios desejos e capacidade de racionalização dos modos de alcançá-los.

Hoje exsurge com força total que o meu padrão de existência se condiciona ao padrão ou condição de todos. A pobreza e a miséria se tornam óbice à sustentação global de modos de viver mínimos, tolhendo não somente a capacidade de reprodução econômica, mas também o desejo por sociedades mais equânimes.

A fusão metodológica e teleológica da Educação Ambiental à Educação em Direitos Humanos inicia um levante, ainda que disperso, de movimentos que enredam interesses comuns daqueles que tentam se alforriar de temas opressores que se estendem da violação de direito à vida, à rede de corrupção e privilégios até o desinteresse da participação política, entre outros.

Extrai-se que a atenção se volta à alocação social e econômica dando ênfase ao trabalho e políticas sociais para equalizar a condição dos agentes que, agrupados de alguma forma, reivindicam satisfação de seus interesses. Em decorrência, pela primeira vez em nossa história, o Direito do Ambiente reconcilia-se com a metafísica do Homem *versus* Humanidade: recorre-se à Juridicidade Socioambiental para atender à crise a respeito do ambiente, usando como pretexto a própria crise no ambiente, e não mais discursos retóricos de paradigmas-fonte.

Isso é inédito. Os ajustes socioeconômicos despertam para a noção prática de que é factível a conscientização ambiental oriunda do pensamento-

-sujeito, mas não por via coletiva, daquela desejada vontade espontânea de indivíduos agirem de acordo com um padrão operacional justificado num destino comum de preservar, conservar, regenerar e compensar. É a conservação de um estado mínimo de consumo e bem-estar utilitário que nos move em torno das questões de conjuntura socioambiental.

O paradoxo da destruição criativa é o de que o discurso da conscientização ambiental se dá pela exacerbação do subjetivismo, ou seja, às avessas. Dito de outro modo, a inclusão do mínimo existencial no discurso de *desenvolvimento sustentável* é a constatação de que o projeto de homem atual e humanidade se reconcilia com o ambiente. Todavia, não por espírito elevado de preocupação com a presente e futuras gerações em torno da finitude de recursos, mas sim porque a *diminuição na quantidade de pão diária é sentida e depende da produção da quantidade total de pães*.

Pois bem. O objeto jurídico da Juridicidade Socioambiental é minimizar o antagonismo entre Homem e Humanidade, sob o pano de fundo da conscientização ambiental às avessas, estado de ânimo sob o qual o coletivo se constrói porque o individual se põe em perigo.

Como se vê, Homem e Humanidade se materializam no calor do momento em que se remetem a algum sentido próprio de existência das relações entre os interesses e desejos dos homens. É aí que a Juridicidade Socioambiental atua, isto é, o que perseguimos ser não é racional, porque não é racionalizável, mas o Direito aí se deita para fazer o nosso chão, enquanto a Economia nos dá o pão e a Educação nos ensina como andar nesse chão e como comer desse pão.

Com profundidade, é por meio da conscientização ambiental às avessas que se expõe à carne viva que a gestão do sistema econômico é o centro da vida, liberdade e propriedade da ordem e ordenamento de



Homem e Humanidade atuais. Desponta-se uma cosmovisão de homem e humanidade que já estava subjacente nos primeiros albores do Direito Ambiental, embora não corretamente contemplada ou percebida.

Por isso é equivocado querer traçar uma linha de evolução do Direito Ambiental à Juridicidade Socioambiental. Para a pessoa considerada concretamente é o acesso ao consumo e fiabilidade da produção do que consome o que norteia seus valores morais e projetos de vida, ou simplesmente historicidade. E não uma comunidade de destino espiritual, cujo gozo presente se atrela ao futuro de gerações vindouras.

**TABELA COMPARATIVA (SINOPSE):
DIMENSÕES JURIDICIDADE SOCIOAMBIENTAL**

PARADIGMAS	DIREITO DO AMBIENTE	JURIDICIDADE AMBIENTAL	JURIDICIDADE SOCIOAMBIENTAL
Científico	Crise no ambiente	Crise no ambiente	Crise no ambiente e a respeito do ambiente
Fundação	Epistemológica e científica	Ontológica e Epistemológica	Metafísica e Ontológica
Fundamento	Desenvolvimento sustentável / Conscientização ambiental transversal	Sustentabilidade / Conscientização ambiental transversal	Resiliência / Conscientização ambiental às avessas
Finalidade	Conservação do sistema: intervir para garantir a manutenção operacional.	Mitigação do sistema: intervir para remediar impactos.	Recuperação do sistema: intervir para suprir falhas e suprimir equívocos.
Metodologia	Reprodução do sistema econômico por meio da preservação e conservação do uso de recursos naturais renováveis e não renováveis.	Reprodução do sistema econômico pela regeneração dos recursos ambientais e compensação das externalidades positivas e negativas. Erradicar a pobreza.	Equalização das desigualdades sociais e humanas. Garantir equilíbrio mais justo entre trabalho e livre iniciativa. Propiciar a distribuição de riquezas produzidas, com fins a reprodução do sistema econômico.

Fonte: Tabela-sinopse final elaborada pela autora.

[Ir para o índice](#)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfoque da vida não está em aspirações, mas em como se concerta a vida real e cotidiana. Não existe, como se queira chamar, uma condução humana, uma propensão a cuidar da engrenagem dos bens materiais da existência atual, com o fim de deixar a outros o melhor desfrute do que se tem no presente. O homem é individualista e deseja sê-lo em vista de um padrão de consumo muito maior que sua capacidade de suporte terreno. O destino comum socioambiental se funda nessa realidade. Nessa conjuntura, não é contraditório afirmar que a mobilização coletiva para o ambiente se imiscui na subjetividade, no individualismo, obstando qualquer movimento socioambiental que queira mudar as bases do sistema econômico, mesmo porque, finalmente, se aceita sem constrangimentos que a economia não mais se antagoniza com os propósitos de bem-estar ambiental. É dela que se extraem soluções para a consecução de fins.

Nessa esteira, o atual estado de arte do Direito Ambiental é o marco da Juridicidade Socioambiental que é percebido como a negação dos referenciais-paradigmas do *desenvolvimento sustentável* e *sustentabilidade*. A exacerbação do individualismo nos coordena ao denominador comum ambiental. Ou seja, a falência da conscientização ambiental dos discursos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade não nos deixa sem rumo. Ao contrário, nosso individualismo nos faz unidos em torno da problemática ambiental e sem a necessidade de agir de forma deliberada e refletida sobre seus elementos intrínsecos. É o fim do encanto dos discursos retóricos, porque o que nos enreda é o ideal de Homem e Humanidade, não o ideal de preservar, conservar, compensar e restituir em prol do bem-estar intergeracional. O Direito se reconcilia, finalmente, com sua metafísica.

Traçadas essas linhas, torna-se evidente que a doutrina nacional não trata de Juridicidade Socioambiental. Nunca o fez. Todos os elementos de investigação ambiental estão restritos à ideia de gestão da crise de recursos



ambientais para o sistema econômico e, mais recentemente, gestão da crise de custos ambientais (regeneração) e impacto social (compensação). Tudo é tratado em nível *interna corporis* da normativa dos discursos retóricos.

Nada obstante, é sutil e devemos estar atentos que a superestrutura do projeto social e ambiental de hoje não está fincado na economia. Esta é apenas um móvel. Assim é porque os padrões concessivos de sentido não advêm do ordenamento jurídico regulado, mas sim da ordem e organização dos mundos humanos, da construção cotidiana de sentido de homem e finalidade de humanidade tal qual.

Nesses termos, o projeto do homem de hoje está na constatação de que somos egoístas e egocêntricos, e é a partir daí que todo o componente de inovação econômica, jurídica e social se magnetiza em busca de novos marcos de historicidade, sobre os quais cabe à Juridicidade Socioambiental operar.

Fizemos um novo retorno: podemos ser críticos, mas necessitamos ser operadores de nossas vidas e, para isso, não precisamos estar cientes ou conscientes de nossos passos e da valia deles, mas que o dia de hoje está garantido e, em primeiro lugar, desde nossos próprios umbigos.

Para concluir, reconciliar o Direito do Ambiente com a sua metafísica significa enfrentar o panorama socioambiental a partir de três dimensões (cf. tabela comparativa abaixo): Direito do Ambiente, Juridicidade Ambiental e Juridicidade Socioambiental. Sendo assim, é urgente compreender as novas bases do Direito do Ambiente como Juridicidade Socioambiental, o que significa enfrentar os seguintes temas: a) O discurso secular moderno, historicidade e evolução do Direito do Ambiente; b) Crise de estatuto do Direito do Ambiente; c) Crise de eficácia do Direito do Ambiente; e, por fim, d) Crise de expectativa do Direito do Ambiente, diga-se, não necessariamente nessa ordem.

[Ir para o índice](#)

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. (Capítulo Segundo: O pensamento dogmático e sua crítica).

ARNAUD, André-Jean. **Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito**. Tradução: Patrice Charles. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 17 jun. 2017.

CARBONNIER, Jean. **Flexible droit**. Pour une sociologie du droit sans rigueur. 10. ed. Paris: LGDJ, 2001.

LE ROY, Étienne. Place de la juridicité dans la médiation. **Jurisprudence – Revue critique**. Paris, n. 4, p. 193-208, 2013.

LE ROY, Étienne. **La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière**. Paris: LGDJ, 2011.

LE ROY, Étienne. La révolution de la juridicité, une réponse aux mondialisations. *In*: **II ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO**, São Paulo, Universidade de São Paulo, 31 ago. 2011. p. 1-21.

LE ROY, Étienne. **Le jeu des lois**. Une anthropologie “dynamique” du Droit: avec des consignes et des conseils au “jeune joueur juriste”. Paris: L.G.D.J, 1999.

SACCO, Rodolfo. **Antropologia jurídica**: contribuição para uma macro-história do direito. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2013.



SCHUMPETER, Joseph A. On the Concept of Social Value. **Quarterly Journal of Economics**, v. 23, p. 213-232. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/mc000239.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **The theory of economic development**. An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. Massachusetts: Harvard Economic Studies, 1961.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 3 rd. edition. New York: Harper Torchbooks, 1962, Chapter VII: The Process of creative destruction, p. 81-86.

SILVA, Patrícia Bressan da. **Aspectos semiológicos do Direito do Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, Patrícia Bressan da. **¿Si el universo jurídico no es del tamaño de su altura, la Filosofía del Derecho es (la) nada?:** El quehacer y el estatuto de la Filosofía del Derecho según la crítica y propedéutica de la «filosofía del hombre paradoja. Tese (Doutorado). Reforma e Revisão do pensamento moderno. Departamento de Filosofia, Lógica e Estética. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2010. Disponível em: <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/83201>. Acesso em: 17 jun. 2017.

Cidade Inteligente a tecnologia a serviço da sociedade¹

Smart City

the technology at the
service of the society

BLEINE QUEIROZ CAÚLA
PÂMELLA CAÚLA MARTINS

Resumo

O artigo apresenta uma visão do que pode ser considerada Cidade Inteligente e Sustentável, bem como o papel da tecnologia a serviço da sociedade. O conceito de inteligência discutido e aplicado em diversos

1 A ordem da autoria obedeceu ao critério alfabético. O presente artigo é uma adaptação da monografia de conclusão do curso de Publicidade de Pâmella Caúla Martins, no ano de 2017, na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), apresentado no Seminário Internacional X Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, realizado na Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) e na Universitat Rovira i Virgili (URV), em maio e junho de 2017. Todas as alterações foram pactuadas pelas autoras subscritas..



setores da sociedade passa a ser usado, a partir da rápida evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), na gestão das cidades. Por vezes as cidades têm elevada desigualdade, e como contraproposta o cenário atual apresenta a cidade planejada, sustentável, tecnológica – uma cidade inteligente. As necessidades ambientais impulsionam a aplicação de medidas mais sustentáveis nas cidades. Produzir um lugar que propõe a construção em conjunto é promover um novo viver da cidade e visão de mundo, o que, com os avanços da tecnologia, pode ampliar o contato com outros coletivos de pessoas, somando informações, teorias ou possibilidades. As cidades passam a se relacionar em rede, em diversos âmbitos, além de física, cultural, política e economicamente. A metodologia utilizada recorreu à pesquisa bibliográfica em livros e artigos para solucionar o problema sob escólio, qual seja, como a tecnologia pode servir à sociedade diante do caos urbano que se desdobra em diversos problemas ambientais. Concluiu-se que a qualidade de vida das pessoas está interligada ao bem-estar e condições ambientais que a cidade oferece. As cidades inteligentes têm como objetivo fundamental, além de assegurar uma atmosfera mais comprometida com o meio ambiente, uma gestão mais funcional do espaço.

Palavras-chave: Cidade Inteligente e Sustentável. Tecnologias da Informação e Comunicação. Sociedade. Qualidade de vida das pessoas.

[Ir para o índice](#)

Abstract

The article presents a vision of what could be considered Smart and Sustainable City, as well as the role of technology at the service of the society. The concept of intelligence discussed and applied in different sectors of society starts being used with the fast evolution of the Technologies of Information and Communication (TICs) in the management of the cities. Sometimes the cities have high inequality and as a counter-proposal to the present scenario introduce the planned city: sustainable, technological - a Smart City. The environmental necessities actuate the application of more sustainable actions in the cities. To create a place that proposes the construction with one another is to promote a new living of the city and vision of the world, what, with the advances of technology, can magnify the contact with other collectives of people, exchanging informations, theories or possibilities. The cities become to relate in webs, in several areas, beyond geography, cultural, politics and economy. The methodology used resorted to bibliographic research in books and articles with the intention of understanding how technology can serve society considering the urban chaos that unfolds in several environmental problems. It was concluded that the quality of people's lives is interconnected with well-being and environmental conditions that the city can offer. The Smart Cities have as a fundamental objective, besides to secure an atmosphere more committed with environment, a management more functional of the space.

Keywords: *Smart and Sustainable City. Technologies of Information and Communication. Society. Quality of people's lives.*



INTRODUÇÃO

“Imagino o destino como uma orquídea. É preciso cuidado para vê-la florescer e paciência até que possamos admirar sua beleza na totalidade. Não se questiona a natureza das coisas. Nós devemos vivê-las sobre o solo seguro de nossas ações”.

Airton Queiroz

O artigo apresenta uma visão do que pode ser considerada Cidade Inteligente e Sustentável, bem como o papel da tecnologia a serviço da sociedade. Esse desiderato reúne educação ambiental, consumo e turismo sustentáveis, políticas ambientais.

A partir da década de 1980 ocorre a impulsão de estudos voltados para a aplicação de medidas mais sustentáveis nas cidades. A cidade inteligente busca uma “democracia direta”.

As hipóteses do estudo foram investigadas por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando-se de resultados para aumentar o conhecimento que transforma a realidade, ou seja, será feita uma abordagem teórico-empírica. Utiliza-se uma abordagem quantitativa e qualitativa voltada a aprofundar e compreender o debate sobre o assunto, mediante observações intensivas dos fenômenos sociais. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos.

O artigo está dividido em quatro sessões, a iniciar por esta introdução. Em seguida, decorre-se o suporte teórico: a primeira sessão versa sobre cidades inteligentes; a segunda, aborda a Smart City Social no Município de São Gonçalo do Amarante, no Ceará. Por fim, estabelecem-se as considerações finais.

[Ir para o índice](#)

1. CIDADES INTELIGENTES

O caos urbano se desdobra em diversos problemas ambientais, de mobilidade, além da verticalização das cidades, nas quais o número de seus habitantes é cada vez mais difícil de contar e controlar. Por vezes, são cidades governadas por ambiciosos incorrigíveis que, de forma ímproba, aumentam a desigualdade e ignorância do povo. Uma contraproposta: cidade não só cidade – planejada, sustentável, tecnológica – uma cidade inteligente.

1.1 Cidade para pessoas, a partir das novas tecnologias

Com o crescimento gradual de alguns fenômenos, como a divisão social, violência e poluição na metrópole, são criadas novas propostas de cidade, pensadas para quem nela vive, e não mais priorizando o capital, como avalia Jan Gehl². A preocupação com o meio ambiente ganha mais notoriedade e, a partir da década de 1980³, passa a impulsionar diversos estudos, até mesmo os voltados para a aplicação de medidas mais sustentáveis nas cidades.

O debate sobre os danos ambientais, os quais se deram em decorrência do aumento desenfreado das cidades, intensifica-se cada vez mais, por exemplo, com a emergência do aquecimento global como eixo de diversos debates, acentuados pela frenética difusão de informações que passou a se dar com o advento da Internet, porque

As mídias interativas, as comunidades virtuais e a explosão da liberdade de expressão trazidas pela Internet

2 GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

3 Publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1987, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em que são listadas ameaças e deveres para as nações na criação de uma sociedade mais sustentável.



abrem um novo espaço de comunicação, inclusivo, transparente e universal, que é levado a renovar profundamente as condições da vida pública no sentido de uma maior liberdade e responsabilidade dos cidadãos⁴.

Ocorre uma saturação urbana, relacionada a fatores, como mobilidade, segurança, saúde, educação e até coleta de resíduos, problemas enfrentados em diversas metrópoles do mundo, além, no caso do Brasil, de um número crescente de edificações e planejamentos cada vez mais voltados para o tráfego de veículos nas cidades. Segundo Jan Gehl⁵, há redução drástica no uso, além de evidente maltrato relativo às pessoas que decidem servir-se do espaço público, já que as relações sociais nas áreas comuns da cidade são comprometidas pelo individualismo e a conseqüente indiferença que se estabelece entre e para com os habitantes de uma mesma cidade.

A relevância da sustentabilidade, como objeto de discussões diversas, tem origem na compreensão de que se trata de um elemento fundamental ao crescimento social e relaciona-se a domínios, das quais mobilidade urbana, saúde e educação, fazendo deste um assunto “cuja negligência resultará em efeitos trágicos para o desenvolvimento em suas diferentes dimensões (humana, econômica e ambiental)”⁶.

4 LEMOS, André. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010, p. 33.

5 GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

6 BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREA, Nicole de Almeida. A Política Ambiental de Copenhague e os Caminhos para uma Feliz-Cidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 2, Fortaleza: Premius, 2014. p. 111.

Começa a surgir um movimento de retorno do olhar para a dimensão do corpo humano, considerando-se que, em resposta aos transtornos sociais, “muitas áreas urbanas pelo mundo tiveram que se esforçar para criar melhores condições para pedestres e para a vida urbana, dando menor prioridade ao tráfego de automóveis”⁷. Gehl concentra-se, ainda, na valorização de cidades “vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis”, já que

Agora, no início do século XXI, podemos perceber os contornos dos viários e novos desafios globais que salientam a importância de uma preocupação muito mais focalizada na dimensão humana. A visão de cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis tornou-se um desejo universal e urgente. Os quatro objetivos-chave – cidades com vitalidade, segurança, sustentabilidade e saúde – podem ser imensamente reforçadas pelo aumento da preocupação com pedestres, ciclistas e com a vida na cidade em geral. Um grande reforço desses objetivos é uma intervenção política unificada por toda a cidade para garantir que os moradores sintam-se convidados a caminhar e pedalar, tanto quanto possível, em conexão com suas atividades cotidianas⁸.

Esse fenômeno se apresenta na cidade de Fortaleza pelo investimento na criação e restauração de espaços públicos, como o Jardim Japonês, criado em 2011⁹ para homenagear o centenário da imigração japonesa

7 GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 4.

8 GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 6.

9 As informações com relação às praças de Fortaleza foram adquiridas por meio de vivências das autoras pela cidade, dada a devida atenção às placas informativas presentes nesses espaços.



no Brasil; e a Praça Portugal, que, em 2016, sofreu uma grande reforma para favorecer o tráfego de veículos e de bicicletas no espaço, além de promover o convívio entre os cidadãos.

O que se nota em Fortaleza, no entanto, é um serviço público direcionado, ainda e prioritariamente, para a classe média e alta, frequentadoras das áreas favorecidas da cidade. Em contraste com as zonas mais privilegiadas, nos bairros desabastados é visível a carência de incentivos indispensáveis, como educação, saúde e, em alguns casos, até saneamento básico.

O desenvolvimento sustentável partiria, então, da elaboração “de estratégias que promovam mudanças de comportamento, adoção de tecnologias verdes – que viabilizem a minimização dos efeitos da intervenção humana sobre a natureza – bem como políticas econômicas e sociais que incentivem o consumo consciente”¹⁰, ações que devem transcender em conformidade com a atuação nas áreas mais carentes.

A ascensão dos *smartphones* e do uso de aplicativos proporcionou a ampliação da comunicação e a gama de possibilidades de gestão empresarial e urbana, que tendem a alcançar níveis ainda imensuráveis. A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), especialmente as redes e a Internet, passaram a ser consideradas algumas das principais vias para uma inserção efetiva dos brasileiros nas novas vertentes de sistemas da informação, já que servem “como base de uma nova indústria de *software*, serviços de informação, mídia e processamento de conhecimento e também como habilitadoras fundamentais de todas as outras indústrias e serviços”¹¹.

10 BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREA, Nicole de Almeida. A Política Ambiental de Copenhague e os Caminhos para uma Feliz-Cidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 2, Fortaleza: Premius, 2014, p. 111.

11 BRASIL. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). **Sociedade da informação: ciência e tecnologia para a construção da Sociedade da Informação no Brasil**. Instituto UNIEMP, Brasília, 1998, p. 27.

Milhões de pessoas que por centenas de anos foram tratadas como massa disforme de consumidores passam, como analisa André Lemos¹², a produzir conteúdo nas redes sociais ou na esfera da opinião pública, cujo respaldo cresce exponencialmente, podendo superar até publicações oficiais de jornalistas, por exemplo, já que a visibilidade torna-se pública e, portanto, acessível. A presença de sujeitos cada vez mais numerosos e atuantes na rede leva o conhecimento e as causas coletivas a uma sobreposição de interesses e conhecimentos individuais, provocando reflexões a respeito de uma nova *inteligência coletiva*, que, por sua vez, tem despertado diversos estudos acerca do uso da tecnologia na realização de espaços urbanos mais sensíveis:

A inteligência coletiva só tem início com a cultura e cresce com ela. Pensamos, é claro, com ideias, línguas, tecnologias cognitivas recebidas de uma comunidade. Mas a inteligência culturalmente constituída não é mais fixa ou programada [...]. Por meio de transmissão, invenção e esquecimento, o patrimônio comum passa pela responsabilidade de cada um. A inteligência do todo não resulta mais mecanicamente de atos cegos e automáticos, pois é o pensamento das pessoas que pereniza, inventa e põe em movimento o pensamento da sociedade. No entanto, o coletivo inteligente [...] não se identifica simplesmente com o estado de cultura usual. Em um coletivo inteligente, a comunidade assume como objetivo a negociação permanente da ordem estabelecida, de sua linguagem, do papel de cada um, o discernimento

12 LEMOS, André. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.



e a definição de seus objetos, a reinterpretação de sua memória. Nada é fixo, o que não significa que se trate de desordem ou de absoluto relativismo, pois os atos são coordenados e avaliados em tempo real, segundo um grande número de critérios constantemente reavaliados e contextualizados. [...] Surgem as mãos visíveis e as dinâmicas imaginárias de universos virtuais em expansão. Interagindo com diversas comunidades, os indivíduos que animam o espaço do saber, longe de seus membros intercambiáveis de castas imutáveis, são ao mesmo tempo singulares, múltiplos, nômades e em vias de metamorfose (ou de aprendizado) permanente¹³.

Um ambiente mais harmônico, em uma sociedade com suporte tecnológico, seria, então, um espaço para o consenso, a ser alcançado por meio de constante diálogo, em que a diferença está na constituição de sujeito, nas atividades realizadas por ele, mas não no direito à participação, já que todos os pontos de vista, se pautados no bem coletivo, são válidos e merecem ser compartilhados. Produzir um lugar que propõe a construção em conjunto é promover um novo viver da cidade e visão de mundo, o que, com os avanços da tecnologia, pode ampliar o contato com outros coletivos de pessoas, somando informações, teorias, ou possibilidades, sem, no entanto, precipitar-se à igualdade já entendida como utópica.

Grande é a importância de uma consciência coletiva no cenário brasileiro, por exemplo, tendo em vista que as ações promovidas pelo governo no sentido da inteligência, como a programação dos faróis de trânsito para um melhor fluxo de carros, podem ser facilmente comprometidas pela falta de educação dos cidadãos, que chegam a barrar cruzamentos

13 LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003, p. 31.

de avenidas por não respeitarem a sinalização, ou realizam ultrapassagens perigosas, sustentando um alto índice de acidentes e mortes.

A implantação do *bicicletar* na cidade de Fortaleza, projeto executado na gestão do prefeito Roberto Cláudio com o intuito de promover a locomoção pela cidade sobre bicicletas compartilhadas, alia o uso de um veículo essencialmente sustentável, simples e barato à praticidade da tecnologia, já que a liberação das bicicletas se dá por meio do aplicativo ou de cartões usados na integração de transportes coletivos.

Todavia não houve sequer efetivação de um programa de conscientização, por parte do governo, direcionado aos motoristas que trafegam pela cidade, ou aos ciclistas, que antes estavam habituados a percorrer as vias cruzando os carros, sem segurança alguma. O número de usuários de bicicletas cresceu e, com ele, o número de acidentes e mortes sobre duas rodas, apesar da improvisação de ciclovias em diversas ruas e avenidas. Embora seja notório o investimento nesse meio de transporte, devido às suas inúmeras vantagens, ainda há constante desrespeito com os que pedalam pela cidade.

O crescimento de projetos pautados em tecnologia no cenário urbano mostra que se “prolonga e intensifica a função de interconexão do urbano. As mídias reconfiguram os espaços urbanos, os subúrbios, os centros, dinamizam o transporte público e tornam mais complexo esse organismo-rede que são as cidades”¹⁴. Estas passam a se relacionar em rede, em diversos âmbitos, além de física, cultural, política e economicamente.

O conceito de inteligência discutido e aplicado em diversos setores da sociedade passa a ser usado, a partir da rápida evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação, na gestão das cidades, pois,

14 LEMOS, André. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010, p. 120.



Da mesma maneira que a cidade é o resultado físico de um conjunto de elementos atinentes à cultura de um determinado agrupamento humano, ela também poderia ser vista como um *sistema*. Que tipo de sistema? Por certo um sistema complexo, posto que agrega um subsistema social e um subsistema espacial, cada qual dotado de dinâmicas internas próprias. Da junção entre os dois subsistemas, surgiria uma relação ecológica entre o ser humano e o ambiente. Agregar inteligência a esse sistema significa atribuir-lhe a capacidade de solucionar problemas próprios do funcionamento sistemático¹⁵.

A tecnologia no espaço urbano seria utilizada, portanto, para dar conta de problemas passíveis de solucionar no campo cibernético, tornando o viver da cidade mais inteligente, seguro e sustentável, resultando na concepção do conceito de cidades inteligentes e sustentáveis, o qual se baseia em “um modelo inteligente de gestão ancorado em tecnologias de informação e comunicação, cujo objetivo repousa em maneiras de viabilizar a sustentabilidade em todas as suas interfaces”¹⁶, considerando-se que sustentabilidade é muito mais do que um termo recorrente na mídia em geral, trata-se de um problema real que afeta a todos.

A cidade inteligente visa, portanto, à sua própria evolução, mesmo em aspectos políticos, já que os tópicos fundamentais da inteligência coletiva são “a escuta, a expressão, a decisão, a avaliação, a organização, a

15 NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. In: CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio (org.). **Cidades inteligentes e sustentáveis**. Barueri: Manole, 2017, p. 6.

16 NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. In: CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio (org.). **Cidades inteligentes e sustentáveis**. Barueri: Manole, 2017, p. 9.

conexão e a visão, cada uma delas remetendo a todas as outras”¹⁷, além de se tratar de uma tendência que se dissipa mundialmente, porque expressa “a necessidade de uma reformulação radical das cidades na era da economia global e da sociedade baseada no conhecimento”¹⁸.

Apesar da inserção da tecnologia em diversos setores do País, como as urnas eletrônicas usadas no sistema eleitoral, portais de transparência, inscrições para vestibular e demais concursos via internet, fotosensores, faróis monitorados por computador, programas de bicicletas e carros compartilhados, entre outros, não foram encontrados registros oficiais relacionados à existência de cidades inteligentes no Brasil, entre outros motivos, devido à enorme carência educacional, além da profunda desigualdade social predominante em todo o País, embora várias cidades disponham de características que caminham para a conjugação do conjunto que norteia uma cidade inteligente.

Entrementes, para elevar as cidades brasileiras ao patamar de cidades inteligentes e sustentáveis, seria necessário promover diversas mudanças no campo social, já que,

Nas cidades brasileiras, sustentabilidade urbana passa urgentemente pelo pilar social: alavancar a diversidade socioterritorial em nossas cidades é desafio complexo e premente para promover cidades mais equilibradas nas formas como os diversos extratos populacionais ocupam o território comum e, portanto, de todos. Uma cidade

17 LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003, p. 69.

18 LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 172.



mais justa e inclusiva no uso do território urbano é desafio dos governos e também pauta de toda sociedade¹⁹.

Sobre o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) aprovado e assumido pelos participantes da Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, realizada na cidade de Aalborg, Dinamarca, em 1994, Aparecida Luzia Alzira Zuin²⁰ destaca que

[...] foram constituídos doze eixos orientadores do Programa, que são: Governança; Bens Naturais Comuns; Equidade; Justiça Social e Cultura de Paz; Gestão Local para a Sustentabilidade; Planejamento e Desenho Urbano; Cultura para a sustentabilidade; Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida; Economia Local, Dinâmica, Criativa e Sustentável; Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida; Melhor Mobilidade, Menos Tráfego; Ação Local para a Saúde; Do Local para o Global.

Os Princípios das Cidades Educadoras (AICE) e o Programa das Cidades Sustentáveis (PCS) conjugam favoravelmente pela democracia e cidadania, de modo a contribuir para que governos e sociedade civil promovam o desenvolvimento sustentável das cidades, por meio de um processo socioeducativo em prol da justiça social para todos os seus habitantes²¹.

19 LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 133.

20 ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. Cidade educadora e sustentável, comunicação socioambiental e consumo responsável de alimentos. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 9. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 66-67.

21 ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. Cidade educadora e sustentável, comunicação socioambiental e consumo responsável de alimentos. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 9. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 67.

Enquanto ainda se vê uma supervalorização dos automóveis, tanto por parte de usuários quanto por parte do governo, que insiste em destinar verbas altíssimas a obras voltadas para o tráfego de carros, boa parte da população nem sequer tem a pretensão de ter um veículo particular, devido à sua condição social. Ao passo que uma parcela, a qual pode ser considerada reduzida, de pessoas tem acesso aos aparelhos celulares mais avançados disponíveis no mercado; há, ainda, um grande número de assaltos, muitos deles envolvendo o celular.

Como observa Néstor García Canclini²², o surgimento da televisão, eletrodomésticos e demais aparelhos ocasionou uma nova configuração de identidade, construída a partir do consumo, e não mais da história de cada sujeito, dependendo, assim, “daquilo que se possui, ou daquilo que se pode chegar a possuir”²³, fenômeno que alcança a esfera das campanhas políticas, as quais passam do cenário de comícios para a televisão, contribuindo para uma confusão entre a imagem de consumidor e cidadão.

Néstor García Canclini²⁴ considera, ainda, que o crescimento do mercado, apoiado na globalização, atinge, também, o comércio informal e provoca uma reforma na produção e no consumo, a fim de aumentar os lucros

22 CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Tradução: Maurício Santana Dias; Javier Rapp. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

23 CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Tradução: Maurício Santana Dias; Javier Rapp. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999, p. 39.

24 CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Tradução: Maurício Santana Dias; Javier Rapp. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.



e concentrá-los, o que reduz as diferenças entre as nações, aderentes à *transnacionalização*²⁵ de produtos e serviços, a meras desigualdades.

Como repara ainda o autor, entre os tantos reflexos da internacionalização sucedida no Brasil, desde as elevadas edificações até a montagem dos carros, está a violência, que por sua vez é, também, consequência da divisão social instituída historicamente. O advento da tecnologia somado a um modelo pautado na liberdade total da aquisição de bens e a mínima interferência do estado de globalização e, conseqüentemente, de consumo auxiliam no crescimento do índice de violência nas grandes cidades, como é o caso de Fortaleza, que se destaca como a 35ª cidade mais violenta do mundo²⁶.

Nota-se que, com a profusão de pessoas e informações, em especial nas redes sociais, torna-se cada vez mais difícil esconder informações relativas a atos corruptos no governo, em virtude da facilidade na fiscalização das atividades e na disseminação de notícias. A cidade inteligente, em contrapartida, busca uma “democracia direta”, já que “o ideal da democracia não é a eleição de representantes, mas a maior participação do povo na vida da cidade”²⁷. Governo popular que, ainda segundo Pierre

25 Ver CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Tradução: Maurício Santana Dias; Javier Rapp. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999, p. 410: Termo referente “a abertura das fronteiras geográficas de cada sociedade para incorporar bens materiais e simbólicos das outras”, que torna difícil a identificação do que é próprio e do que é estrangeiro.

26 Brasil tem 19 cidades em ranking de ONG com as 50 mais violentas do mundo. **G1 Notícias**, Veiculada em: 06 abr. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-19-cidades-em-ranking-de-ong-com-as-50-mais-violentas-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2019.

27 LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003, p. 64.

Lévy²⁸, se daria a partir do respeito às singularidades de cada cidadão e de sua participação ativa na construção de um espaço público o mais proveitoso possível para todos.

O Círculo, filme de 2017, escrito e dirigido por James Ponsoldt em parceria com Dave Eggers, pressupõe o resultado de uma comunidade com administração essencialmente virtual que, no entanto, é orientada por Eamon Bailey (Tom Hanks), responsável pela implantação de inúmeras câmeras, que monitoram pessoas e atividades ao redor do mundo, ante a premissa de que “saber é bom, mas saber tudo é melhor”. A noção de transparência é levada ao extremo, quando a jovem Mae Holland (Emma Watson) passa a ter sua vida exposta publicamente por acreditar que se comporta melhor quando está sendo observada, sem imaginar os diversos transtornos que sua exposição poderia lhe causar.

A série *Black Mirror*, que teve sua 3ª temporada lançada pela Netflix em 2016, também aborda cenários assustadores relacionados à evolução tecnológica em andamento na sociedade. Os episódios são desvinculados e cada um apresenta uma história que se sucede em um presente alternativo, ou em um futuro próximo, perpassando, desde a obsessão por *likes* (ferramenta de curtir a atividade de alguém, comum às redes sociais), até a violência física e psicológica que pode decorrer de um simples jogo eletrônico.

Destaque para o episódio Hino Nacional (Temporada 1/Episódio 1), o qual retrata o desespero de um político ameaçado por um escândalo, que se submete a protagonizar um gesto bárbaro para salvar a vida de um nome da realeza de seu país e, conseqüentemente, sua própria imagem pública. Vale dar ênfase, ainda, ao episódio Momento Waldo (Temporada

28 LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.



2/Episódio 3), que mostra a candidatura de um urso azul, representado por um comediante, à Presidência. Apesar de sua simpática aparência, Waldo é um urso de índole duvidosa, que acaba se popularizando por sua posição crítica, irônica e até desrespeitosa perante os candidatos oponentes.

Nota-se que tais produções audiovisuais, apesar dos muitos aspectos tangíveis e da dimensão cinematográfica, caracterizada pela amplificação dos acontecimentos para fins de dramaticidade na sequência da narrativa, tecem, muitas vezes, um cenário negativo, causando receios pertinentes à sociedade atual, diante do individualismo instaurado e da obsessão por redes sociais, por exemplo.

Uma das preocupações que surge, portanto, com a ascensão e popularização da comunicação via Internet, além da exclusão digital, é justamente a instrução dos usuários da rede, a fim de fugir das perspectivas pessimistas cada vez mais presentes no discurso de alguns estudiosos do assunto, como os autores das obras cinematográficas já citadas, assim sendo,

É necessário assegurar o acesso às camadas socialmente excluídas como estratégia fundamental de inclusão social. Mas para que isso não tenha um resultado pífio torna-se indispensável a formulação de políticas públicas de orientação, educação não-formal, proficiência tecnológica e de uso das novas tecnologias da informação para mudar a vida, ou seja, para fomentar instrumentos ágeis para organizar reivindicações, realizar referendos e plebiscitos, lutar por prioridades orçamentárias, fiscalizar governos e expor preocupações e necessidades coletivas²⁹.

29 SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão digital**: a miséria na era da informação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 22.

Destacam-se, dessarte, alguns requisitos necessários para um bom uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nacional: a conscientização, partindo do governo à sociedade, e a proteção dos usuários, que lhes garanta privacidade, bem como “segurança nos fluxos de informações comerciais, financeiras, científicas e tecnológicas, dentre outras, e nos armazenamentos dessas informações feitos por indivíduos e organizações, de natureza pública e privada”³⁰.

O entusiasmo, proporcionado pelas novas possibilidades de diálogo e vivência da cidade, conduz, posto isso, a sociedade a uma moderna prática de efetivação do capitalismo, agora renovado, considerando-se que

São tendências irreversíveis e, naturalmente, o sistema capitalista se reinventa oportunamente. As cidades do futuro serão inteligentes em diversos aspectos. Uma gestão inteligente do território será capaz de propiciar maior agilidade na gestão integrada *on line* das diversas mobilidades urbanas. Essencialmente, transporte público multimodal ágil e competente, como já há em diversas cidades desenvolvidas, mas também sistemas inteligentes de uso compartilhado de transporte individual, de bicicletas motorizadas a *smart city cars*. Assim, certamente teremos carros não mais como bens de consumo, mas como serviço avançado na sociedade urbana. Deixaremos de tê-lo para usá-lo. Custará menos e será mais eficiente³¹.

30 BRASIL. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). **Sociedade da informação: ciência e tecnologia para a construção da Sociedade da Informação no Brasil**. Instituto UNIEMP, Brasília, 1998, p. 32.

31 LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 172.



Em contrapartida, faz-se importante levar em consideração, diante dos novos avanços no domínio capitalista, a Revolução do Bem-Estar, analisada por Jean Baudrillard, a qual tem como preceito a igualdade entre os homens, embora não possa ou consiga alcançá-la. As doutrinas da democracia realizam, então, a transferência “de uma igualdade real, das capacidades, responsabilidades e possibilidades sociais, da felicidade (no sentido pleno da palavra) para a igualdade diante do objeto e outros signos *evidentes* do êxito social e da felicidade”, apropriando-se da televisão e do automóvel, por exemplo, para promover uma democracia que apenas se aplica no campo das aparências, ratificando os paradoxos e desigualdades sociais, enquanto ocultam “a democracia *ausente* e a igualdade impossível de achar”³².

A construção de uma cidade inteligente não seria, então, a solução de todos os imbrólios sociais arraigados na história da construção das metrópoles brasileiras, mas talvez uma alternativa indissociável ao sistema capitalista para o modelo de cidade em vigor e constantemente reproduzido pelo País, concebida com o intuito de amenizar os danos ao meio ambiente e que busca contribuir, também, para a participação ativa dos cidadãos, com o auxílio de tecnologias avançadas, possibilitando, ainda, uma maior integração entre os sujeitos que ocupam esse espaço, devido a um projeto urbanístico que leva em conta os tão importantes espaços de convivência.

Pode-se dizer, enfim, que as cidades inteligentes têm como objetivo fundamental, além de assegurar uma atmosfera mais comprometida com o meio ambiente, desde uma coleta de resíduos planejada até a utilização de fontes renováveis de energia, uma gestão mais funcional do espaço, que dê menos vazão ao aliciamento já tão banal no universo da política.

32 BAUDRILLARD, Jean. **A Sociedade de Consumo**. Tradução: Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2014, p. 50.

Outro fator de extrema influência na concepção de cidades inteligentes, dados os diversos estudos relativos à composição das metrópoles, descende da perturbação do excesso de carros nas ruas, a qual se manifesta em congestionamentos de horas, numa escassez de vagas para estacionar em determinadas localidades, em verdadeiras sinfonias de buzinas, que, por sua vez, provocam irritação generalizada, fora o número elevado de acidentes e mortes no trânsito, além do frequente desrespeito entre os motoristas de todas as categorias de veículo que circulam pela cidade.

A tecnologia permite, para tanto, avanços que tornam possível o planejamento, a partir de um projeto urbanístico arquitetado minuciosamente, de toda uma cidade, ainda que reproduza nitidamente o sistema capitalista vigente em novo formato, pois

A capacidade de inovação se traduz em competitividade e prosperidade. Alguns parâmetros são fundamentais: presença da nova economia, sistema de mobilidade inteligente, ambientes inovadores/criativos, recursos humanos de talento, habitação acessível/diversificada e *e-governance*, que deverá incorporar sistemas inteligentes e integrados de governo, transporte, energia, saúde, segurança pública e educação³³.

Com os esforços feitos por diversas cidades do mundo, desde a esfera do capital humano até a gestão pública, a fim de torná-las mais inteligentes, é bem provável que a realização de cidades inteligentes seja,

33 LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 173.



assim como a inserção do capitalismo global, uma tendência irreversível. Embora cause muitas controvérsias, o assunto ganha cada vez mais relevância, pelas tantas oportunidades sociais que pode abranger.

A realização de projetos urbanísticos com fins e meios tecnológicos cresce no cenário mundial, alcançando grandes metrópoles, como Nova York, Londres e Paris, as três cidades mais bem estruturadas do mundo, respectivamente, de acordo com o *ranking* da *IESE Business School da Universidade de Navarra*³⁴. Projetos de cidades essencialmente inteligentes já avançaram diversas etapas e oferecem um ambiente sustentável, seguro e conectado para moradores e investidores, como as cidades de Songdo IBD (Coreia do Sul) e Masdar (Emirados Árabes Unidos), as quais foram escolhidas, juntamente com Copenhague, para exemplificar a aplicação de iniciativas realizadas no sentido de criar novas possibilidades de espaço urbano, mais sustentável e acessível. As cidades analisadas a seguir têm destacados seus pontos mais importantes, diante do não tão vasto material disponível (com exceção de Copenhague, a qual já foi alvo de muitas investigações).

1.1.1 Copenhague e a cidade que se reinventa

A capital da Dinamarca, que representa o eixo de negócios e ciência do país, já figura, há anos, entre as cidades mais sustentáveis do mundo e em diversas pesquisas pautadas no estudo do ambiente, ou das possibilidades de aprimoramento na vivência do espaço urbano. A cidade ambiciona a neutralidade na emissão de dióxido de carbono, para isso,

34 IESE Business School, Center for Globalization and Strategy, University of Navarra. Cities in Motion Index. 2016. Disponível em: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0396-E.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

foi desenvolvido um planejamento em que “as oportunidades e os óbices da legislação são avaliadas e dialogadas entre o município e o governo”³⁵.

Copenhague, que, segundo Jan Gehl³⁶, já enfrenta adversidades devido ao tráfego de veículos desde os anos 1960, iniciou, desde então, políticas de incentivo à redução da circulação de veículos pela cidade, promovendo o uso de bicicletas, facilitando os trajetos a pé e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida local, a começar pela reforma que, em 1962, transformou a principal avenida da cidade, Strøget, em um grande calçadão, ação que resultou em vasto aumento no número de pedestres, já que tornou confortável o caminhar, além de possibilitar a associação de mais pessoas à iniciativa. Pouco a pouco mais ruas sofreram alterações no mesmo sentido, de tal modo que muitos dos antigos estacionamentos do centro da cidade hoje abrigam praças que fomentam o viver do espaço público.

Os incentivos à ampliação de áreas verdes pela cidade prometem, ainda, “maior equilíbrio de temperatura, menor gasto com refrigeração ou aquecimento, diminuição da poluição atmosférica, que conseqüentemente proporcionará um ambiente agradável às pessoas e aos animais e, caso ocorra aumento dos níveis pluviais ou das precipitações, a água da chuva será mais bem absorvida”³⁷.

35 BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREA, Nicole de Almeida. A Política Ambiental de Copenhague e os Caminhos para uma Feliz-Cidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 2, Fortaleza: Premius, 2014, p. 122.

36 GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Tradução: Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

37 BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREA, Nicole de Almeida. A Política Ambiental de Copenhague e os Caminhos para uma Feliz-Cidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 2, Fortaleza: Premius, 2014, p. 125.



Para combater o uso de veículos movidos por combustível fóssil, responsáveis pela maior taxa de emissão de dióxido de carbono na capital, o Governo entende que é necessária a criação de mais incentivos ao uso de bicicletas e o aperfeiçoamento do transporte público, já que a inclinação dos habitantes à utilização de ciclovias e ao sistema de transporte público se dá, também, pelo elevado valor do petróleo na Dinamarca. Copenhague direcionou seus investimentos, então, para o campo das energias renováveis, apoiando-se, inicialmente, em energia eólica e biogás, considerando o aumento de taxas e impostos sobre combustíveis fósseis.

Além da exigência sobre a construção de telhados verdes em edificações com cobertura plana e da conexão de todas as residências à rede de abastecimento público, no que concerne à educação, as crianças aprendem, desde o jardim de infância, a importância de um ambiente mais sustentável e, ainda, participam ativamente na plantação de árvores pela cidade, como destacam Adriana Rossas Bertolini, Bleine Queiroz Caúla e Nicole de Almeida Correa³⁸.

Copenhague seria, portanto, um parâmetro no que diz respeito à adaptação ao clima e à criação de espaços de convivência que, comprovadamente, ampliam a qualidade de vida dos cidadãos, sem poupar investimentos à educação, já que é por meio dela que os conhecimentos serão transmitidos por gerações.

38 BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREA, Nicole de Almeida. A Política Ambiental de Copenhague e os Caminhos para uma Feliz-Cidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 2, Fortaleza: Premius, 2014.

1.1.2 Songdo IBD – A construção do espaço urbano com suporte tecnológico

Situada na Coreia do Sul, Songdo IBD³⁹ foi, segundo o jornal *The Guardian*⁴⁰, a primeira Cidade Inteligente do mundo. As obras tiveram início em 2005 e hoje a cidade pode-se considerá-la um grande distrito financeiro em âmbito mundial. Partindo do conceito de que a metrópole próspera de hoje é o resultado de uma parceria única e de longo prazo entre público e privado, a cidade é pensada desde o *masterplan* (planejamento urbano) à construção da infraestrutura avançada, passando pelo *design* até a realização da cidade, contando com o apoio da união de grandes empresas do setor público, com o intuito de servir como referência para Cidades Inteligentes futuras.

- Localização

Songdo IBD está no centro de convergência de uma grande área urbana que abrange cerca de metade da população coreana, próxima ao Aeroporto Internacional da cidade metropolitana de Incheon, ao qual está ligada pela mais extensa ponte da Coreia, a Incheon Bridge, que proporciona uma viagem de apenas 18 minutos entre Songdo e o aeroporto.

- O projeto

Concebido considerando as pessoas que vivem e trabalham em Songdo IBD, o projeto da cidade foi criado com a finalidade de combinar a mistura

39 COREIA DA SUL. Songdo IBD. Disponível em: <http://songdoibd.com/about/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

40 REINO UNIDO. **The Guardian**. Songdo, South Korea: the world's first smart city - in pictures. Publicado em: 22 dez. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2014/dec/22/songdo-south-korea-world-first-smart-city-in-pictures#img-1>. Acesso em: 25 mar. 2019.



ideal entre as áreas residencial, cultural, empresarial, varejista e recreativa, além de dispor de amplos espaços de convivência para os cidadãos.

- Tecnologia

A cidade de Songdo IBD tem parceria com empresas multinacionais de tecnologia, além de provedores de serviços locais e organizações governamentais, servindo como elemento de teste para soluções de Cidades Inteligentes no futuro. O suporte técnico é feito pela *Incheon U-City*, corporação responsável pela infraestrutura inteligente que proporciona diversos recursos no que diz respeito a transporte, segurança, gestão de desastres e serviços de informação ao cidadão. Já a *u.Life Solutions*, a outra base digital do projeto, viabiliza serviços mais específicos para os cidadãos, relacionados à educação, saúde e beleza, além de automação residencial. Ambas as instituições são especializadas em desenvolvimento e gestão e atuam tanto no serviço público quanto no privado.

- Sustentabilidade

Songdo IBD tem 40% de sua extensão dedicada a áreas verdes de uso público, além de atender ao padrão *Leadership in Energy and Environmental Design* – Liderança em Energia e Design Ambiental (LEED™) –, certificado concedido pelo maior órgão de reconhecimento de construções sustentáveis do mundo, a *U.S. Green Building Council* (USGBC), a qual avalia os diversos itens relacionados à sustentabilidade em uma edificação de qualquer que seja o tamanho e qualidade.

A Coreia do Sul, que está entre os 25 países mais desenvolvidos do mundo, apresenta uma proposta de cidade em que se tem como foco, além da preservação do meio ambiente, o uso de tecnologias avançadas para oferecer o máximo conforto ao cidadão em um espaço povoado por

peçoas com uma condição de vida bem diferente de muitos brasileiros. Songdo IBD prioriza, portanto, o uso de tecnologias aplicadas à vivência pessoal, sem prejudicar a vida em conjunto, já que oferece amplos espaços públicos para a interação entre as pessoas.

1.1.3 Masdar – Uma proposta para a mobilidade urbana e o ambiente

Construída próximo à cidade de Abu Dhabi, nos Emirados Árabes Unidos, Masdar foi projetada para ser a maior ecocidade sustentável do mundo. Os “investimentos inteligentes” fizeram de Masdar um exemplo de como aliar uma rápida urbanização com redução significativa no consumo de água e energia. A cidade combina clássicos elementos da arquitetura árabe a modernas técnicas de construção para usufruir ao máximo do vento natural, sem deixar de aproveitar, também, a iluminação já característica da região.

- Localização

Masdar fica a 5 minutos do aeroporto internacional da capital Abu Dhabi, a 20 minutos de seu centro e a 1 hora de Dubai, maior e mais povoada cidade dos Emirados Árabes Unidos, o que situa Masdar em uma posição estratégica no continente asiático.

- O projeto

A cidade inteligente foi estrategicamente arquitetada, especialmente o *design* de cada edificação, respeitando as diversas possibilidades de usufruto das qualidades do ambiente, até mesmo por meio da Masdar Wind Tower, torre de 45 metros, cuja altura permite a captura de ventos de níveis mais altos, então há um direcionamento conduzido por sensores que abrem janelas de captação para os lados em que o vento prevalece e os lança, ao ar livre, para a praça pública logo abaixo da estrutura.



O crescimento da cidade atualmente se dá em torno do Instituto de Ciência e Tecnologia de Masdar, universidade dedicada a estudos relacionados ao campo de energia e sustentabilidade, a fim de provocar a pesquisa no cenário local. Além dos 40 mil moradores esperados, cerca de 50 mil pessoas poderão circular a serviço na cidade.

- Tecnologia

A companhia de energia renovável Masdar foi a responsável pelo planejamento urbano da cidade que leva o nome da empresa, a qual se utiliza de serviços tecnológicos para oferecer conforto a seus habitantes, como o *Personal Rapid Transit* (PRT), plataforma de veículos elétricos que se locomovem a partir de vias guias e sistemas automatizados, os quais programam os trajetos e garantem, assim, a segurança do passageiro, sem a necessidade de um motorista, tornando desnecessária e, consequentemente, vetada a circulação de veículos particulares na cidade.

- Sustentabilidade

Masdar utiliza-se de todos os recursos de sua localização, já que conta com tecnologia de captação de energia solar no topo de suas edificações e, ainda, com uma enorme instalação fotovoltaica; juntas essas estruturas geram mais energia totalmente limpa e renovável do que o necessário para a atividade cotidiana da cidade. Além da ausência de carros, que garante um trânsito livre da emissão de carbono, as edificações foram construídas com materiais de construção verdes e com o intuito de reduzir, em cerca de 40%, o consumo de água e energia.

A cidade, situada em uma região cujo clima se assemelha ao do nordeste brasileiro, tem como prioridade, então, a mobilidade urbana, que garante significativa redução no número de acidentes de trânsito e na emissão de gases na atmosfera, um investimento que custou caro e pode ser visto como uma contradição, em um dos países com maior produção

[Ir para o índice](#)

de petróleo do mundo⁴¹, mas que denota uma compreensão de que este, como um combustível fóssil, e não renovável, um dia chegará ao fim e será preciso ter alternativas à locomoção nos espaços. Um automóvel público, programado e elétrico vem tocar pontos cada vez mais importantes, como segurança, oferecendo um caminho possível, o que já faz da cidade uma grande referência em escala mundial.

Pode-se dizer, então, que essas novas e renovadas cidades estão preocupadas com a questão ambiental, não como quem enfrenta questões sociais gravíssimas, mas com um poder de direcionamento à causa muito maior, já que o tema estaria entre as prioridades máximas, enquanto que no Brasil ainda há problemas básicos que interferem até na aplicação efetiva de estratégias de aperfeiçoamento da sustentabilidade, como as redes de esgoto, que falham no atendimento a várias regiões e deixam imundos rios e orlas marítimas⁴².

2. SMART CITY SOCIAL – MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE, NO CEARÁ

Fortaleza carrega o peso de estar entre as cidades mais violentas do Brasil e do mundo; a desigualdade vira um retrato paradoxal que contempla as pequenas casas, de infraestrutura simples, firmadas e resisten-

41 Dados disponíveis em: <https://oglobo.globo.com/economia/os-reis-do-petroleo-veja-os-maiores-produtores-da-commodity-no-mundo-20955478>.

42 BRASIL. Ministério das Cidades. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2008**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45351.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019. “[...], pouco mais da metade dos municípios brasileiros (55,2%) tinham serviço de esgotamento sanitário por rede coletora [...]. Em 2008, a proporção de municípios com rede de coleta de esgoto foi bem inferior à de municípios com rede geral de distribuição de água (99,4%), manejo de resíduos sólidos (100,0%) e manejos de águas pluviais (94,5%)”.



tes em seu meio, mas também compreende as imensidões verticais de concreto e vidro, seguras até certo ponto, até o sinal na avenida onde um mártir de todo o complexo social pode vir a tornar-se culpado, apenas mais um marginal ordinário.

Smart City Laguna, “a primeira cidade inteligente social do mundo”⁴³ e a busca por uma reação, em uma região que teve, em pouquíssimo tempo, humildes habitantes expulsos violentamente para dar lugar a um suposto crescimento às indústrias, ao novo e ao luxuoso. Lugar de quem? Lugar para quem? Parte-se das pessoas, mas, só para variar, daquelas, antes tão negligenciadas, em uma tentativa de inclusão, de fazer com que os privilegiados a refugiar-se nesse espaço inovador, possam sentir-se parte dele.

2.1 Os prelúdios de uma Cidade Inteligente e Social

A *Smart City Laguna* é o resultado do conceito de cidade inteligente social, concebido pela empresa italiana Planet, a qual é responsável pelo desenvolvimento de soluções tecnológicas, que visam ao avanço econômico sustentável de cidades, em parceria com a SG Desenvolvimento, instituição também italiana, encarregada da realização do projeto. Enquanto as cidades inteligentes, erguidas em grandes potências mundiais, são essencialmente voltadas para o público abonado, desatendendo a camada social menos favorecida que, por vezes, é quase nula nos países onde essas cidades estão situadas, a cidade inteligente social responde com o propósito da inclusão social da população de média e baixa renda tão carente de habitação no Brasil.

O local escolhido para a construção da *Smart City Laguna* foi Croatá, distrito de São Gonçalo do Amarante, situado na região metropolitana de Fortaleza, no Ceará, cujo potencial de valorização é elevado, devido à estrutura-

43 Slogan utilizado nos materiais de divulgação da Smart City Laguna.

ção da área, com a inauguração do Porto do Pecém, em 2002, e o início da execução da Companhia Siderúrgica do Pecém, em 2016, além da conjectura de uma Refinaria, que concluiria o planejamento do “polo metalomecânico” idealizado pelo Governo do Estado do Ceará, ainda em 1995.

Para melhor entender o impacto econômico da implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), na região que envolve cidades como Caucaia e São Gonçalo do Amarante, além, claro, do próprio Pecém, têm-se que

Os investimentos bilionários das empresas vão superar dezenas ou centenas de vezes o Produto Interno Bruto (PIB) desses municípios. Segundo o presidente da Companhia Siderúrgica do Ceará, umas das empresas do CIPP, o complexo poderá dobrar o PIB do Ceará em dez anos. Esse dado, oferece uma ideia da magnitude econômica do projeto – e de seu impacto social. Grandes recursos – a par dos benefícios – também trazem grandes problemas, se não houver planejamento e ação do poder público. As ocupações irregulares, por exemplo, começam a se ampliar. A rede de esgoto – que já era insuficiente – entra em colapso com o grande afluxo de novos moradores, ameaçando os mananciais de água potável. A rede elétrica sobrecarrega-se. [...] Os moradores, acostumados a uma vida pacata, têm de enfrentar ondas de violência. [...] Não se trata de demonizar os investimentos. Mas alertar o poder público – e também o empresarial – de que é preciso uma ação rápida e conjunta para que o complexo do Pecém não venha a ser tornar um paraíso para os investidores e um inferno para a população dessas cidades⁴⁴.

44 BORTOLOTTI, Plínio. Pecém: inferno e paraíso. **Jornal O Povo**, 2012. Disponível em: <http://blog.opovo.com.br/pliniobortolotti/pecem-inferno-e-paraiso/>. Acesso em: 22 mar. 2019.



A construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém deixou contingentes sociais imensos, tendo em vista que, segundo Ana Maria Matos Araújo⁴⁵, a política governamental desconsidera as atividades de subsistência da região, como a pesca artesanal, o que denota, portanto, que o espaço em questão estava desocupado aos olhos do governo, permitindo a introdução de toda uma infraestrutura industrial e econômica totalmente diversa, com a finalidade de expandir o potencial capitalista e turístico, a partir da remoção das famílias que, até então, encontravam na própria terra os recursos de que precisavam. A autora afirma, ainda, que,

Com o CIPP, várias comunidades, entre Caucaia e São Gonçalo do Amarante (Pecém), residentes no espaço, futuro território industrial, foram retiradas compulsoriamente e mediante ação violenta do Estado, que se fez valer de decreto governamental de desapropriação, de força policial e judicial para retirar cerca de 400 famílias somente em Pecém⁴⁶.

A situação de todos que viviam nos entornos de Pecém passa, como evidencia Ana Maria Matos Araújo⁴⁷, por uma revolução indômita com a

45 ARAÚJO, Ana Maria Matos. Urbanização litorânea nordestina: os casos de Pecém e do Arpoador - Ceará. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Linha de pesquisa 33- urbanização e metropolização (demografia intra-urbana e geodemografia). Associação Brasileira de Estudos Populacionais- ABEP. Caxambu-MG, 2008, p. 4. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/369203892/ARAUJO-A-M-M-Urbanizacao-Litoranea-Nordestina-Os-Casos-de-Pecem-e-Do-Arpoador-Ceara>. Acesso em: 25 mar. 2019.

46 ARAÚJO, Ana Maria Matos. Urbanização litorânea nordestina: os casos de Pecém e do Arpoador - Ceará. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Linha de pesquisa 33- urbanização e metropolização (demografia intra-urbana e geodemografia). Associação Brasileira de Estudos Populacionais- ABEP. Caxambu-MG, 2008, p. 4. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/369203892/ARAUJO-A-M-M-Urbanizacao-Litoranea-Nordestina-Os-Casos-de-Pecem-e-Do-Arpoador-Ceara>. Acesso em: 25 mar. 2019.

47 ARAÚJO, Ana Maria Matos. Urbanização litorânea nordestina: os casos de Pecém e do Arpoador - Ceará. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Linha de pesquisa 33- urbanização e metropolização (demografia intra-urbana e geodemografia). Associação Brasileira de Estudos Populacionais- ABEP. Caxambu-MG, 2008, p. 4. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/369203892/ARAUJO-A-M-M-Urbanizacao-Litoranea-Nordestina-Os-Casos-de-Pecem-e-Do-Arpoador-Ceara>. Acesso em: 25 mar. 2019.

substituição das antigas moradias pelo imponente novo cenário, no qual centenas de pessoas são afastadas de suas casas violentamente, sem que houvesse definição quanto ao tempo de espera por um novo espaço para chamar de seu, nem sequer um mínimo respeito ao tempo necessário para a egressão. Tudo em prol de uma aceleração no crescimento que satisfizesse ao máximo os anseios capitalistas.

Os avanços no sentido industrial e portuário na região não tardaram a chamar a atenção de investidores, despertando o interesse da Planet, que já estudava possibilidades de ambientes favoráveis ao propósito do projeto, desenvolvido com o intuito de trabalhar a integração social, especialmente em regiões com grande carência habitacional e de serviços primordiais à sociedade.

É possível, então, concatenar a chegada dos portugueses às terras tupiniquins, em 1500, com a atuação dos italianos em São Gonçalo, tendo em vista os diversos avanços trazidos por eles, que, no entanto, provocam disparidade entre o que se tinha em Pecém até a construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém e a grande movimentação que hoje se vê na região. A construção de toda a cidade está sendo efetivada pelas mãos, não mais de escravos, de operários que residem há anos no entorno e que não terão espaço nesse lugar ao qual dedicam sua força de trabalho, permanecendo à margem e sendo vistos, continuamente, como pessoas a serem auxiliadas em diversos âmbitos.

A região em volta do complexo em desenvolvimento em Pecém já sofre com a especulação imobiliária, destacada em matéria no Diário do Nordeste (2013), que expôs a realidade dos aluguéis altos e do elevado número de casas à venda, além dos vários empreendimentos com infraestrutura completa em construção, um paradoxo com o déficit de habitações que respondam às necessidades daqueles que trabalham todos



os dias no complexo em desenvolvimento no Pecém, começando pela acessibilidade no valor de compra do domicílio, já que

Os vários imóveis vazios, à espera de novos residentes, abrigam, por enquanto, uma contradição. No mesmo distrito onde tantas moradias estão à venda, os preços elevados fazem com que muitas pessoas que nasceram no Pecém e querem conquistar a casa própria por lá tenham de migrar para localidades vizinhas, as quais não contam com a infraestrutura mínima necessária para abrigar novos moradores⁴⁸.

A especulação imobiliária local começa a caminhar rumo aos já conhecidos sintomas do crescimento desordenado: concentração financeira, divisão social, transferência negligenciada de residentes, periferias, violência, e diversas outras.

Com o apoio do *Minha Casa Minha Vida*, programa de subsídios criado pelo Governo Federal Brasileiro para oferecer melhores condições de financiamento de habitações para famílias de baixa renda, tornou-se possível a inclusão de habitações sociais no projeto, garantindo a pessoas de diversas camadas sociais a residência numa cidade inteligente, tendo em vista que seu conceito deve abranger o “uso estratégico do potencial social e econômico das ideias e tecnologias *smart*, com a finalidade de proporcionar sustentabilidade, segurança, qualidade de vida e custos reduzidos”⁴⁹.

48 PREÇOS e especulação ‘expulsam’ moradores para outras áreas. **Diário do Nordeste**, negócios, 19 jan. 2013. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/precos-e-especulacao-expulsam-moradores-para-outras-areas-1.95234>. Acesso em: 25 mar. 2019.

49 PLANET, **Revista Planet The Smart City**, 2017, p. 13. Disponível em: www.smartcitylaguna.com.br. Acesso em: 22 mar. 2019.

Em oposição aos modelos tradicionais de habitação social, concebidos para resolver a problemática da moradia entre a parcela menos favorecida da população, pela transferência de “cidadãos para unidades habitacionais construídas em série e com infraestrutura básica, monótonas sob o ponto de vista arquitetônico e urbano”; a cidade inteligente propõe uma mudança na configuração de habitação social, já que dispõe de projetos de “moradias com tamanhos padronizados, mas de elevada qualidade compositiva [...], rompendo com o padrão de distribuição em série das residências e aderindo ao mix funcional para promover o acesso aos serviços e lazeres da cidade”⁵⁰.

Como observam Mariana Garcia de Abreu; Humberto da Silva Metello; Andrea Naguissa Yuba (2017), caberia ao Estado a função de promover concursos no campo da arquitetura e urbanismo, a fim de disponibilizar conjuntos habitacionais de maior qualidade, a partir da conscientização do Poder Público para a seriedade da questão, já que oferecer o mínimo não resolve, de fato, os problemas, quando não chega a ferir os direitos do cidadão. A situação de moradia no Brasil não só ganha cada vez mais notoriedade, o que faz dela uma discussão crescentemente pertinente, como só poderá ser resolvida mediante diversas mudanças no sistema de políticas públicas e se houver parceria entre ambos os sistemas, público e privado, na composição da cidade.

Ademais, a região foi agraciada, recentemente, com a chegada do grande Cinturão Digital, o qual abrange, atualmente, mais de 116 entre os 184 municípios que compõem o estado do Ceará, de acordo com notícia divulgada pelo governo do Estado. A estrutura digital foi motivada

50 PLANET, **Revista Planet The Smart City**, 2017, p. 16. Disponível em: www.smartcitylaguna.com.br. Acesso em: 22 mar. 2019.



pela possibilidade de oferecer serviços de educação à distância, televisão digital (a partir de 2018, instalada em todo o Brasil), além de reforçar os serviços de segurança pela cidade, com a viabilidade de execução de rastreamento em tempo real por meio de câmeras de vigilância. A infraestrutura digital oferecida pelo Governo servirá de base, portanto, para a plataforma tecnológica da cidade inteligente, facilitando o acesso dos habitantes à internet.

O terreno demarcado para abrigar a *Smart City* Laguna tem, ainda, a vantagem de situar-se na BR-222, que liga Fortaleza a Marabá, no Pará, cruzando, também, Piauí e Maranhão, que faz dessa uma área de grande circulação de veículos e cargas devido ao fácil acesso, ao menos no que diz respeito ao trecho entre a capital cearense e o empreendimento.

A Transnordestina, concebida com a intenção de elevar a qualidade de vida, especialmente dos que sofrem com a seca no sertão, está em obras há 10 anos, embora ainda haja uma enorme parcela da ferrovia cujos recursos foram suspensos devido a dúvidas com relação ao projeto e execução da via que, esperava-se, ligaria 81 municípios, com o pretexto de facilitar a integração e alavancar a economia do Nordeste. Porém, o investimento de bilhões de reais ainda não foi suficiente para findar o projeto, que, conforme análise disponibilizada no Portal G1 de notícias⁵¹, hoje acaba por ser apenas mais um retrato do descaso do Governo com a população, já que as obras foram abandonadas e os empregados demitidos, até mesmo o percurso que concerne ao Ceará está completamente parado porque passa por processo de contratação, segundo a Confede-

51 BRASIL tem 19 cidades em ranking de ONG com as 50 mais violentas do mundo. **G1 Notícias**, Veiculada em: 06 abr. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-19-cidades-em-ranking-de-ong-com-as-50-mais-violentas-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2019.

ração Nacional do Transporte (CNT). A via é, também, adjacente à cidade inteligente e poderá, juntamente com a BR-222, contribuir muito para o funcionamento do polo empresarial da cidade.

Com área de 3.300.000m², a cidade é dividida em polos residenciais, comerciais e empresariais, onde se localizará o *Smart City* Eco-park, um polo empresarial e tecnológico comprometido em atender a parâmetros ecológicos e sustentáveis, já que construído levando-se em consideração diversos estudos e relatórios que definem o diagnóstico ambiental e análises de impacto na região, segundo o *site* de divulgação da cidade⁵². O empreendimento é assegurado pela base digital, que viabilizará uma conexão rápida e de forma econômica, e pelo posicionamento estratégico, que faz da cidade inteligente um atrativo para novos investimentos no campo industrial, com o intuito de favorecer a mão de obra e proporcionar aos trabalhadores de Croatá um acesso mais rápido ao seu ambiente de serviço.

Além das áreas com WiFi grátis e do controle de acesso de pessoas e veículos ao espaço, a *Smart City* Ecopark já conta com a primeira indústria em atividade, a SG Premoldados, empresa responsável pela pavimentação de toda a cidade inteligente com pisos intertravados, feitos com tecnologia que, de acordo com o material de divulgação da empresa⁵³, agrega uma melhor distribuição de cargas e garante maior durabilidade, ademais, os pisos são antiderrapantes, facilitam a drenagem de águas pluviais, reduzem a absorção de calor e são produzidos com pigmentos que não causam danos ao meio ambiente.

52 Smart City Laguna. Disponível em: <http://smartcitylaguna.com.br/empreendimento/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

53 SG PREMOLDADOS. Disponível em: https://issuu.com/arcastudio/docs/sgpre-moldados-20p-15x15_por?e=2963581/11686815. Acesso em: 22 mar. 2019.



Os pisos da SG Premoldados são uma alternativa ao asfalto que, por sua cor escura, funciona como intensificador de calor, especialmente em cidades onde a incidência solar é muito alta, como em Fortaleza e São Gonçalo. A proposta de uma pavimentação atenta à drenagem de águas pluviais vem, portanto, não só promover o aproveitamento de água, como responder ao descaso com relação às chuvas, comum não só à cidade de Fortaleza, como a diversas outras no Brasil, onde se encontram cenários visivelmente despreparados para tempestades, assunto que só não gera mais transtornos graças ao clima predominantemente quente.

O projeto da cidade inteligente busca, então, promover a inclusão social necessária à região, ainda que não consiga cobrir totalmente a carência habitacional. Maior qualidade de vida, pautada na tecnologia e no máximo aproveitamento do ambiente e do que sua localização privilegiada pode oferecer, apoiada em um suposto favorecimento à economia local e usando o déficit habitacional como subterfúgio no início da venda de lotes que, no entanto, terão os valores elevados, em conformidade com o crescimento no número de habitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partimos de uma colonização realizada com o único intuito de gerar lucros para a nação responsável pela descoberta do Brasil, até então povoado apenas por índios nativos. Um modelo de dominação territorial próprio dos portugueses, o qual determinou a escravização de milhares de índios e negros, tardiamente abolida, cujos contingentes extravasaram os limites da pobreza. O resultado é uma nação discrepante, cuja divisão social se faz presente desde a estruturação da cidade, onde favelas e enormes edificações se entrelaçam criando um forte contraste urbano,

[Ir para o índice](#)

até o quadro da política, que favorece a uns em detrimento de outros, ou da violência, que acaba por exercer o mesmo papel.

A construção dos elevados edifícios, os quais configuram a padronização arquitetônica que começa a se popularizar em meados do século XX, são a realização da imponência e de um senso de individualidade que se difunde, com o apoio dos veículos particulares, e culmina na implantação de enormes espaços voltados para um público específico, no caso as pessoas mais bem-sucedidas dentro do sistema capitalista, como *shoppings* e aeroportos. Conforme o número de pessoas cresce nas metrópoles, a divisão social se amplia, juntamente com o espaço que se cria entre os sujeitos, separados pelos carros e pela divisão em andares dos prédios.

As discussões sobre o meio ambiente fazem deste um tema cada vez mais relevante, especialmente entre os países desenvolvidos, onde a problemática social não alcança o patamar da miséria enfrentada pelo Brasil, ascendendo mais uma questão a ser pensada, principalmente devido ao intenso fluxo de carros que, além de causar enormes engarrafamentos, poluem o ambiente com gases nocivos à saúde.

Os avanços tecnológicos, com o advento da internet e a criação da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), promovem estudos com a finalidade de implementar tais tecnologias no avanço das cidades. Surgem aplicativos que proporcionam maior dinâmica no cenário urbano, desde o campo da mobilidade até a gestão pública, dispositivos concebidos para atuar em funções essencialmente burocráticas, contribuindo com velocidade e praticidade nas atividades urbanas.

Acredita-se que o potencial de comunicação das Tecnologias da Informação e Comunicação possa auxiliar numa caminhada que ao menos aproxime a sociedade do conceito de inteligência coletiva, termo



cunhado por Lévy, sem desconsiderar as hierarquias já delineadas socialmente, mas levando em conta que essas tecnologias disponibilizam meios de comunicação, tanto entre pessoas como com o sistema público (por meio de portais de transparência, *sites*, redes sociais etc.), e o mais importante: ampliam a visibilidade das pessoas a tal ponto que hoje se têm personalidades que são vistas como referências para diversas outras, embora não passem de sujeitos comuns, na banalidade de seu cotidiano. O conteúdo disseminado na internet pode chegar a proporções de visualização inimagináveis e, nessa perspectiva, pode-se esperar um sair de si e olhar para o outro, um entendimento maior sobre o social, que poderia vir junto com a educação para a promoção da sustentabilidade e de questões relevantes no que concerne o bem comum.

O conceito de cidade inteligente vem, então, conciliar a necessidade de direcionamento do olhar para a dimensão humana, partindo dos espaços públicos e da vasta gama de atividades cabíveis à esfera social, até as alternativas para um ambiente mais sustentável, como a utilização de energias renováveis, tudo isso somado às ferramentas tecnológicas disponíveis.

Considerando que, no Brasil, só é possível pensar a sustentabilidade a partir do social, dada a atual conjuntura do País, a Planet The Smart City chega ao distrito de São Gonçalo do Amarante, próximo a Pecém, onde recentemente houve um processo de desapropriação que removeu centenas de pessoas de suas casas para a construção do Complexo Industrial do Pecém (CIP), a grande promessa de desenvolvimento para a região, a qual, no entanto, só atende aos que se beneficiam da obra, ignorando aqueles que tiveram suas vidas prejudicadas pelo investimento bilionário do governo.

A Smart City Laguna, primeira Cidade Inteligente Social do mundo, chega, então, num momento pontual, já que, com a carência de habitação na região de Pecém, a única alternativa para os desabrigados seria a construção irregular, realizada com mão de obra própria, reproduzindo a

mesma resistência que deu início às favelas, ao menos até que o governo tomasse alguma providência com relação a questão da moradia em decorrência do Complexo Industrial do Pecém.

A cidade inteligente vem, em parceria com o programa do governo *Minha Casa Minha Vida*, oferecer espaço para parte das pessoas que hoje sofrem com a carência habitacional. O diferencial desse projeto, no entanto, é que ele nem de longe se limita ao já habitual procedimento de construção de casas sem planejamento, ou comprometimento com a qualidade de vida do morador. A cidade inteligente parte de um projeto urbanístico pensado para o futuro, desde o assentamento dos pisos os quais, em oposição ao asfalto, garantem longa durabilidade e são produzidos com materiais que não causam danos ao meio ambiente.

Objetivando a inclusão social, surge o Instituto Planet, que já realiza atividades com os moradores da região de São Gonçalo do Amarante para que, com a inauguração da cidade, estas pessoas já estejam familiarizadas e sintam-se convidadas a dialogar com o espaço que propõe a participação de todos; estima-se, também, que, com o polo industrial e comercial da cidade, haja grande oferta de emprego para os habitantes da região.

A cidade contará com um aplicativo no auxílio à gestão, o qual será disponibilizado para todos os moradores, viabilizando o acesso a informações relevantes no contexto da cidade e a diversos serviços, como projetos educativos, bicicletas e carros compartilhados, controle de gastos; ademais, a comunicação entre as pessoas. No que diz respeito ao meio ambiente, diversos investimentos estão pautados na redução do consumo e no uso de energias renováveis, em especial a energia solar, já que o estado do Ceará tem alta incidência da luz do sol por pelo menos oito meses do ano.

A cidade, que busca promover um espaço de integração, se destaca pela atenção ao indivíduo, não só aquele que nela residirá, mas a todos



os que já habitam a região. Em oposição aos tradicionais empreendimentos, cercados por muros altos, os quais consolidam o distanciamento entre as pessoas, a cidade inteligente social dedica-se à construção de um espaço com infraestrutura de qualidade, no qual a convivência pode ser um fator decisivo para a segurança local.

A tecnologia tem, portanto, fundamental importância na acessibilidade a serviços coletivos ofertados na cidade, bem como na construção de um espaço mais democrático, já que é por meio do aplicativo que a comunicação entre a administração e o cidadão se dará, produzindo uma estrutura comunicacional que, além de disponibilizar informações relativas à gestão, abre espaço para a participação dos residentes que poderão se manifestar e obter respostas diretas e objetivas quanto a qualquer problemática que possa vir a surgir na Smart City Laguna.

Por ser um projeto em desenvolvimento, não há, ainda, como investigar a adaptação dos moradores às propostas; no entanto, as atividades em curso já apresentam impactos positivos sobre a população da região. A Biblioteca Infantojuvenil Planet recebe crianças e jovens diariamente, e o CinePlanet tem várias cadeiras ocupadas em cada exibição; fora lançado o livro infantil Pedrinho e a Cidade Inteligente⁵⁴, o qual busca instigar a participação de todos na construção de um espaço de vivência mais inteligente, assumindo a responsabilidade de cada um nesse sentido. Ademais, os responsáveis pelo Instituto já se ocupam da criação de outros projetos a serem aplicados, especialmente no sentido da conscientização para o bem comum.

54 MARTINS, Pâmella Caúla. **Pedrinho e sua cidade inteligente**. Fortaleza: Pre-mius, 2017. Disponível em: https://www.institutoplanetsmartcity.com.br/wpcontent/uploads/2017/08/Pedrinho_e_a_Cidade_Inteligente.pdf.

Considerando que a igualdade é uma utopia, a cidade inteligente, apesar de todos os investimentos na esfera social, não teria o poder de converter esse cenário em um oposto, mas compromete-se a promover um espaço mais equilibrado, o que já seria um grande passo em um País onde a divisão social ainda é um dos, senão o maior problema presente na sociedade.

Por fim, a partir da presente pesquisa e após ampla análise, na esfera da vivência e da observação da cidade de Fortaleza, com embasamento histórico a respeito da construção da metrópole, pode-se sugerir que sejam feitas produções no universo da arte em tom crítico ao contexto imposto aos brasileiros. É, ainda, possível pensar a criação ou uso de dispositivos que dialoguem com o conceito de cidade inteligente, no sentido de ampliação do viver a cidade, aproveitando para mencionar a recente criação do coletivo *Narrativas Possíveis*, o qual atua primeiramente nas redes sociais Instagram e Facebook, lançando o convite ao olhar para a cidade, enquanto são propagadas mensagens e movimentações artísticas de rua, além do interesse em incitar trocas que facilitem a formação conjunta para a composição de uma nova cidade partindo de quem escreve suas narrativas, ou seja, as pessoas. E, finalmente, é possível traçar um estudo de caso mais aprofundado a respeito da Smart City Laguna após sua conclusão, quando será possível verificar os impactos das iniciativas, em especial aquelas voltadas para o campo social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Maria Matos. Urbanização litorânea nordestina: os casos de Pecém e do Arpoador – Ceará. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Linha de pesquisa 33- urbanização e metropolização (demografia intra-urbana e geodemografia). Associação Brasileira de Estudos Popu-



lacionais- ABEP. Caxambu-MG, 2008. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/369203892/ARAUJO-A-M-M-Urbanizacao-Litoranea-Nordestina-Os-Casos-de-Pecem-e-Do-Arpoador-Ceara>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BAUDRILLARD, Jean. **A Sociedade de Consumo**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2014.

BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREA, Nicole de Almeida. A Política Ambiental de Copenhague e os Caminhos para uma Feliz-Cidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 2, Fortaleza: Premius, 2014. p. 111-133.

BORTOLOTTI, Plínio. Pecém: inferno e paraíso. **Jornal O Povo**, 2012. Disponível em: <http://blog.opovo.com.br/pliniobortolotti/pecem-inferno-e-paraiso/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL tem 19 cidades em ranking de ONG com as 50 mais violentas do mundo. **G1 Notícias**, Veiculada em: 06 abr. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-19-cidades-em-ranking-de-ong-com-as-50-mais-violentas-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). **Sociedade da informação**: ciência e tecnologia para a construção da Sociedade da Informação no Brasil. Instituto UNIEMP, Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 31 mar. 2019

BRASIL. Ministério das Cidades. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2008**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45351.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Trad. Maurício Santana Dias; Javier Rapp. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CORÉIA DA SUL. **Songdo IBD**. Disponível em: <http://songdoibd.com/about/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

IESE Business School. Center for Globalization and Strategy. University of Navarra. **Cities in Motion Index**. 2016. Disponível em: <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0396-E.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEMOS, André. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. Trad. Luiz Paulo Rouanet. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

MARTINS, Pâmella Caúla. **Pedrinho e sua cidade inteligente**. Fortaleza: Premius, 2017. Disponível em: https://www.institutoplanetsmartcity.com.br/wpcontent/uploads/2017/08/Pedrinho_e_a_Cidade_Inteligente.pdf. Acesso em: 22 mar. 2019.



NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. *In*: CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio (org.). **Cidades inteligentes e sustentáveis**. Barueri: Manole, 2017. p. 3-18.

ONU Brasil. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

PLANET, **Revista Planet The Smart City, 2017**. Disponível em: www.smartcitylaguna.com.br. Acesso em: 22 mar. 2019.

PREÇOS e especulação 'expulsam' moradores para outras áreas. **Diário do Nordeste**, negócios, 19 jan. 2013. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/precos-e-especulacao-expulsam-moradores-para-outras-areas-1.95234>. Acesso em: 25 mar. 2019.

REINO UNIDO. **The Guardian**. Songdo, South Korea: the world's first smart city - in pictures. Publicado em: 22 dez. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2014/dec/22/songdo-south-korea-world-first-smart-city-in-pictures#img-1>. Acesso em: 25 mar. 2019.

SG PREMOLDADOS. Disponível em: https://issuu.com/arcastudio/docs/sgpremoldados-20p-15x15_por?e=2963581/11686815. Acesso em: 22 mar. 2019.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão digital**: a miséria na era da informação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. Cidade educadora e sustentável, comunicação socioambiental e consumo responsável de alimentos. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 9, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 61-80.

Educação humanitária e a guarda responsável de cães e gatos¹

Humanitarian education and pet ownership of dogs and cats

LUCIANA LAZAR METRAN

Resumo

A superpopulação de cães nas ruas é um problema mundial e é, geralmente, causada pela guarda não responsável. A relação dos animais sempre foi regida pela noção de domínio. Acostumado à ideia de legitimidade da exploração dos animais e da natureza, o homem tem agido, às vezes, com arbitrariedade e irresponsabilidade. A educação e o exemplo têm poder transformador e incentivam a responsabilidade pela natureza,

1 Trabalho de conclusão do curso de Medicina Veterinária pela Universidade Anhembi Morumbi (2014) com adaptações para a publicação. A autora recebeu o convite para publicar na obra *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional* face a interdisciplinaridade do tema aqui tratado.



pelo reino animal e pela própria humanidade. O controle de populações de cães e gatos é composto por uma série de programas que, isolados, perdem sua eficácia e eficiência. Portanto, a Educação Humanitária vem complementar a educação formal oferecida pelas escolas. É uma metodologia que ensina crianças e jovens a serem pensadores críticos e criativos, inspirando respeito e transformando-os em tomadores de decisões conscientes. Ela aborda valores positivos que, quando internalizados, vão definir as escolhas do indivíduo durante toda a sua vida. É baseada na informação e sensibilização para o despertar da compaixão, solidariedade e ética, contribuindo para uma sociedade mais justa e pacífica. À medida que se reconhece a situação dos animais abandonados e da dinâmica populacional, podem-se estabelecer medidas certas com base nas estratégias educativas e na ação interdisciplinar, nas quais cursos de Medicina Veterinária, o Poder Público e a sociedade civil organizada devem compartilhar direitos e deveres, somados à esterilização para que o problema seja permanentemente resolvido em longo prazo.

Palavras-chave: Animais Abandonados. Educação Humanitária. Guarda Responsável.

Abstract

Pet overpopulation in the streets is a global problem and is usually caused by not keep pet ownership. The interaction with animals has always been controlled by the sense of domain. Used to the idea of legitimacy of the exploration of animals and nature, man has acted sometimes with arbitrariness and irresponsibility. Education and example

[Ir para o índice](#)

have transforming power and encourage responsibility for nature, the animal kingdom and humanity itself. Dogs and cats populations controlling consists of a series of programs, that isolated lose their effectiveness and efficiency, so humane education complements the formal education offered by schools. It is a methodology that teaches children and young people to be critical and creative thinkers, inspiring respect and transforming them into make sentient decisions. It handles positive values, when internalized, will define the choices of the individual throughout their life. It is based on information and awareness for the awakening of compassion, solidarity and ethics, contributing to more just and peaceful society. As we acknowledge the plight of stray animals and population dynamics, we can establish targeted measures based on educational strategies, interdisciplinary action in which courses of Veterinary Medicine, the Government and civil society organizations must share rights and civic – mindedness with the sterilization programs to solve this problem permanently in the long term.

Keywords: *Stray Animals. Humanitarian Education. Pet Ownership.*

INTRODUÇÃO

A educação humanitária e a guarda responsável podem constituir uma das soluções para a superpopulação de cães nas ruas, de modo a promover o equilíbrio do ecossistema. A relação com os animais sempre foi regida pela noção de domínio, arbitrariedade e irresponsabilidade sob a falsa ideia de legitimidade da exploração dos animais e da natureza.



O tema é interdisciplinar e tem proteção do Direito Ambiental. Embora o Direito não seja o foco do trabalho, é oportuno ressaltar a Constituição Federal, de 1988², a Lei nº 6.938, de 1981³, a Lei nº 9.605, de 1998⁴, e a Lei nº 13.426, de 2017⁵, protetivas dos animais. Ao Poder Público foi inserida a incumbência de proteger a fauna e a flora, de modo a assegurar o equilíbrio ambiental.

A Lei nº 13.426, de 2017, dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e determina que em todo o território nacional o controle de populações de cães e gatos se dará mediante esterilização permanente por cirurgia, ou por outro procedimento que garanta eficiência, segurança e bem-estar ao animal. O Poder Público deverá desenvolver programas socioeducativos em parceria com os cursos de Medicina Veterinária, com a responsabilidade solidária da sociedade civil organizada, de modo a compartilhar direitos e deveres, a cultura da esterilização para que o problema seja permanentemente resolvido em longo prazo. De acordo com o art. 3º da Lei⁶, “o programa desencadeará campanhas educativas pelos meios de comunicação adequados, que

2 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

3 BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6938.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

4 BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

5 BRASIL. **Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017**. Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13426.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

6 BRASIL. **Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017**. Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13426.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

propiciem a assimilação pelo público de noções de ética sobre a posse responsável de animais domésticos”.

A educação humanitária surge por volta de 1860 nos Estados Unidos, como esforço à proteção animal. É baseada na informação e sensibilização para o despertar da compaixão, solidariedade e ética, contribuindo para uma sociedade mais justa e pacífica. Ela vem complementar a educação formal oferecida pelas escolas. É uma metodologia que ensina crianças e jovens a serem pensadores críticos e criativos, inspirando respeito e transformando-os em tomadores de decisões conscientes. Aborda valores positivos que permitam o indivíduo definir as escolhas.

No atual cenário mundial, a educação humanitária aumentou o seu alcance e relevância diante dos grandes dilemas do século XXI, como a preocupação com os direitos humanos, o meio ambiente, os refugiados e deslocados ambientais (humanos e animais). A crise humanitária reclama muito mais educação do que propriamente legislação que a regulamente.

As hipóteses foram investigadas por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando-se uma abordagem teórico-empírica. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos.

O artigo está dividido em quatro sessões, a iniciar por esta introdução. Em seguida, decorre-se o suporte teórico: a primeira sessão versa a relação entre a vida humana e animal; origens da população errante de cães e gatos; abandono de cães e gatos. A segunda aborda a educação para a guarda responsável; educação humanitária aplicada à relação homem-animal. Por fim, estabelecem-se as considerações finais.



1. RELAÇÃO ENTRE A VIDA HUMANA E ANIMAL

1.1 Origens da população errante de cães e gatos

A ligação entre o ser humano e o cão (*canis familiaris*) estende-se há pelo menos 10.000 anos⁷ e pode ter se iniciado quando seres humanos começaram a criar filhotes de lobo, que se tornaram dependentes das pessoas para se alimentarem⁸.

Com o olfato e velocidade superiores eles podiam ajudar os caçadores a localizar e abater animais; seus sentidos apurados alertavam sobre a aproximação de perigo, exatamente como os latidos dos cães domésticos avisam que há intrusos hoje em dia. Eles ajudavam o homem a se aquecer nas noites frias e, em tempos difíceis, podiam até mesmo ser sacrificados para servirem de alimento⁹.

A relação entre os seres humanos e os gatos (*felis catus*) tem mudado ao longo do tempo. Os gatos sempre foram criaturas de mistério e fascinação, amados ou odiados. Originalmente foram criados no Egito antigo para controlar roedores e posteriormente usados na pesca e na caça. Passaram

7 BEAVER, Bonnie V. **Comportamento canino**: um guia para veterinários. São Paulo: Roca, 2001.

8 CLUTTON-BROCK, 1984 apud GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

9 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

por dois extremos: reverenciados como deuses e protegidos e associados com feitiçarias e exterminados¹⁰. A população felina vem crescendo gradativamente nos centros urbanos e encontrando seu lugar na família¹¹.

Vira-lata é o termo que define as condições dos animais de rua. O cão vira-lata, ao contrário do que muitas pessoas pensam, muitas vezes tem raça. Ser um vira-lata, portanto, é um estado “social”; significa estar abandonado, vivendo nas ruas, seja um animal de raça, ou não. A partir disso, entendemos que o significado de “ser um vira-lata” pode se estender numa relação com o homem: no abandonado, no preconceito, na miscigenação de raças e culturas e aquele que muitas vezes é “obrigado” a lutar pela sua própria sobrevivência¹².

A relação dos animais sempre foi regida pela noção de domínio. Acostumado à ideia de legitimidade da exploração dos animais e da natureza, o homem tem agido, às vezes, com arbitrariedade e irresponsabilidade. O aumento na população de cães e gatos ocorreu na era moderna e, desde então, tivemos o descontrole de populações animais¹³.

10 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

11 GARCIA, Rita de Cássia Maria; NESTOR, Alberto Calderon Maldonado; LOMBARDI, Antonio. Controle populacional de cães e gatos – aspectos éticos. **Ciência Veterinária nos Trópicos**, Recife, v. 11, p. 106-110, 2008. Disponível em: <http://www.rcvt.org.br/suplemento11/106-110.pdf> Acesso em: 31 mar. 2019.

12 FERIGOLI, Tiago. **VIRA-LATAS – os verdadeiros cães de raça**. Direção de Tiago Ferigoli. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.vira-latas.com>. Acesso em: 20 jun. 2012.

13 GUERIN, Kate. **Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos: relacionando o impacto na sociedade**. 2009. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Curso de Medicina Veterinária, FMU, São Paulo, 2009.



Com o início da urbanização, os cães foram trazidos para as cidades com a função de auxiliar na proteção dos domicílios, mas frequentemente tinham acesso à rua, eram alimentados com restos de alimento humano, e o nível de interação com seres humanos era baixo. Após a descoberta de Pasteur sobre a epidemiologia da raiva e sua transmissão pela saliva dos cães contaminados e o crescimento do número de casos de raiva humana a partir da década de 70 no Estado de São Paulo, teve-se início, então, à estruturação dos Centros de Controle de Zoonoses¹⁴.

1.2 Abandono de cães e gatos

O abandono de animais está diretamente ligado à falta de políticas públicas, de sensibilidade e de educação para líderes de comunidades e de recursos para trabalho educativo e causas socioeconômicas¹⁵. A superpopulação de cães nas ruas é um problema mundial e é, geralmente, causada pela guarda irresponsável. Segundo Biondo, não adianta fazer a castração ou qualquer política de controle da população se não houver conscientização por parte da população sobre como cuidar dos animais¹⁶.

14 GUILLOUX, Aline Gil Alves. **Estimativa da população de cães errantes e sua associação com fatores socioeconômicos e ambientais**. Dissertação (Mestrado)- Curso de Medicina Veterinária, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-07082012-181835/pt-br.php>. Acesso em: 19 mar. 2019.

15 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

16 AMARAL, Roberta. Professor apresenta modelos de abrigos de animais nos EUA. **Prefeitura de Porto Alegre**, Direitos dos animais. 10 dez. 2012. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=156988&PROFESSOR+APRESENTA+MODELOS+DE+ABRIGOS+PARA+ANIMAIS+NOS+EUA. Acesso em: 5 jun. 2013.

O controle de populações de cães e gatos tem mais ênfase em áreas urbanas devido à maior proximidade e interação com grupos humanos. Para estabelecer um controle saudável da população de animais de estimação, é necessário o envolvimento da comunidade, em especial dos proprietários de cães e gatos, que devem assumir posturas compatíveis com as recomendações de atendimento às necessidades anatômicas, fisiológicas e comportamentais das espécies, respeitando as disposições legais. Espera-se que esse envolvimento repercuta no prolongamento da expectativa de vida de cães e gatos, atualmente estimada em 3,5 a 4 anos de idade no Estado de São Paulo¹⁷.

O descontrole populacional representa um problema mundial em virtude das agressões, acidentes de trânsito e impactos ambientais, além da sua importância na cadeia de transmissão de doenças. A população de animais domésticos pode variar de acordo com a cultura local, a região, a condição social da população humana e diferentes situações epidemiológicas¹⁸.

Cruzando-se estimativas de órgãos de proteção internacional e o censo feito pela Prefeitura de São Paulo, em 2008, há cerca de 240 mil cães nas ruas e, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), estima-se que haja aproximadamente 500 milhões de cães abandonados no mundo e que, no Brasil, existam 25 milhões de cães abandonados, o que agrava os problemas de saúde pública e bem-estar animal¹⁹.

17 INFO CRMV-SP. **Saúde Pública em primeiro lugar**: Centros de controle de zoonoses urbanas e controle de população de cães e gatos em áreas urbanas. São Paulo: Conselho Regional de Medicina Veterinária- SP, nº 48, ano XVIII, p. 18, out-dez, 2011. Disponível em: http://www.crmvsp.gov.br/informativos/info_crmv_48.pdf. Acesso em: 03 mar. 2013.

18 GUERIN, Kate. **Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos**: relacionando o impacto na sociedade. 2009. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Medicina Veterinária, Fmu, São Paulo, 2009.

19 LOSS, L. D. et al. Posse responsável e conduta de proprietários de cães no município de Alegre- ES. **Acta Veterinária Brasilica**, Alegre- Es, v. 06, p. 105-111, 01 jan. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufersa.edu.br/revistas/index.php/acta/article/view/2625>. Acesso em: 7 ago. 2013.



Historicamente, no Brasil, as organizações não governamentais desempenharam papel de fundamental importância na mudança do paradigma do controle populacional de cães e gatos, promovendo a discussão do controle ético em que os animais de estimação são inseridos no conceito de “coletividade” para o desenvolvimento das ações de promoção da saúde²⁰.

As principais causas de abandono no Brasil são: cuidar de animal é trabalhoso (45%); animal estava doente, alguém do domicílio não o quer mais ou presença de criança no domicílio (33%); e falta de espaço soma (26%). Nos Estados Unidos, as causas são: não poder manter o animal ou alguém do domicílio não o quer mais (39%); crias não desejadas (36%); problemas comportamentais (8,6%); mudança de imóvel (8,2%); problemas financeiros (1,5%); e outras razões (6,7%)²¹.

Um estudo sobre eutanásia em cães na Dinamarca, de 1997 a 1998, mostrou que, de 2.493 cães sacrificados, 23,6% foram eutanasiados em resposta a problemas comportamentais²². Os problemas de comportamento mais comuns de cães e gatos são residências sujas, comportamento agressivo e destruição de propriedade. Algumas raças de cães são

20 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

21 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

22 ORTEGA-PACHECO, Antonio; JIMÉNEZ-COELLO, Matilde. Debate For Against Euthanasia in the Control of Dog Populations. In: KUŘE, Josef (ed.). **Euthanasia – The “Good Death” Controversy in Humans and Animals** Universidad Autonoma de Yucatan – México, 2011. p. 233-248. Disponível em: http://cdn.intechopen.com/pdfs/19620/InTechDebate_for_and_against_euthanasia_in_the_control_of_dog_populations.pdf. Acesso em: 19 mar. 2019.

muito ativas e necessitam de espaço para fazer exercícios e gastar energia, enquanto outros são mais sedentários e os problemas de comportamento aparecem quando o proprietário não tem recursos.

Além de problemas de comportamento, motivos pessoais estão entre os mais comuns e incluem a falta de recursos ambientais, como tempo, dinheiro e espaço. Outros motivos podem ser alergias, conflitos entre a criança e o animal, a adição de uma pessoa na família (por exemplo, cônjuge, companheiro ou criança) ou outro animal de estimação em casa.

Os proprietários devem ter conhecimento de seu comportamento antes de adquirir um animal de estimação, escolhendo aquele compatível com o seu estilo de vida para evitar, assim, problemas futuros, além de garantir uma boa parceria entre eles²³.

No que diz respeito à superpopulação, produtos para animais de companhia são anunciados na televisão, internet, em jornais e revistas, e na embalagem pet de alimentação, como sacos de ração. Nestes anúncios, os animais são tipicamente mostrados sem identificação, mastigando sapatos que são comportamentos inaceitáveis²⁴. Animais sem identificação e registro dificultam conhecer e dimensionar as populações de cães e gatos; subsidiar o planejamento das políticas de saúde pública; conhecer os proprietários e os respectivos animais; avaliar o controle, a supervisão do proprietário sobre o animal e ainda responsabilizar os proprietários

23 FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.

24 FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.



pela manutenção de seus animais para, dentre outros benefícios; reduzir o percentual de cães e gatos perdidos ou abandonados²⁵.

Quando de sua aquisição, muitos animais são descritos de forma imprecisa, ressaltando-se os pontos positivos, como companheirismo, mas sem alertar para pontos que podem ser considerados negativos, como problemas de comportamento, problemas pessoais e dificuldade de manter o animal. Além disso, os animais utilizados em propagandas são muitas vezes cães e gatos filhotes, mais uma vez ilustrando um déficit de comportamento, isto é, a falta de esterilização, sem a consequência negativa desse déficit, ou seja, crias indesejadas²⁶.

Muitos animais são abandonados também por problemas de saúde que poderiam ter sido resolvidos se tratados no início, como miíases, escabioses, tumores, entre outros. Em geral, os proprietários desconhecem as necessidades básicas dos animais e, como já ditas, suas características comportamentais. Aos primeiros problemas apresentados, abandonam seus animais. Esses animais abandonados podem causar acidentes de trânsito, transmissão de doenças e procriação sem controle, entre outros. Se houvesse maior acesso dos proprietários às clínicas veterinárias, isso poderia ser evitado. Pensando no bem-estar animal, vários clínicos atendem animais de proprietários sem condições financeiras de arcar com o tratamento. Também realizam esterilização cirúrgica a preço de custo ou doam seu trabalho para organizações não governamentais e protetores independentes; no entanto, o impacto dessas ações é muito pequeno (CRRMV-RS).

25 GOMES, L. H. **Programa de controle de populações de cães e gatos no Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, 2007. Disponível em: www.cve.saude.sp.gov.br/agencia/bepa37_suple.htm. Acesso em: 10 maio 2013.

26 FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.

Os serviços públicos deveriam contratar clínicas veterinárias para prestar atendimento básico aos animais. Os clínicos poderiam dar noções de comportamento, prevenção de enfermidades e de mordeduras, prevenção de maus tratos; realizar registro e identificação de animais, além da vacinação e do atendimento clínico necessário²⁷. É cediço que os animais de estimação assumiram grande importância para a manutenção da saúde mental dos seres humanos, ajudando-os a manter o equilíbrio emocional. É crescente o número de pessoas que optam em criar um animal doméstico e não ter filhos.

Entretentes, a falta de um planejamento, orientado sob os princípios da posse responsável, acarreta vários fatores, como a compra de animais pelo mero impulso de consumir, situação esta estimulada por muitos comerciantes que, desejosos em aumentar seus lucros, os expõe, sob precárias condições, em vitrines e gaiolas para que consumidores mais impulsivos se sintam seduzidos por aquela “mercadoria” ou “objeto descartável” e, muitas vezes, depois da empolgação inicial, não desperta o vínculo afetivo que deveria nortear a relação homem e animal; assim, muitas pessoas acabam descartando o animal de estimação²⁸.

A associação entre os seres humanos e cães e gatos não é isenta de riscos. A biologia dessas espécies, seu alto potencial reprodutivo, a falta de conhecimento dos responsáveis pelos animais sobre suas necessidades físicas, mentais e naturais, o manejo inadequado, a cultura local, as condições socioeconômicas da comunidade, as características familiares e a falta de

27 INFO CRMV-SP. **Uma nova proposta para os CCZs**. São Paulo: Conselho Regional de Medicina Veterinária- SP, n. 48, ano XVIII, p. 16-17, out./dez. 2011. Disponível em: http://www.crmv.gov.br/informativos/info_crmv_48.pdf. Acesso em: 3 mar. 2013.

28 SANTANA, Luciano Rocha; MACGREGOR, Elizabeth; SOUZA, Mariângela Freitas de Almeida e; OLIVEIRA, Thiago Pires. Posse responsável e dignidade dos animais. In: **8º Congresso Internacional de Direito Ambiental**, São Paulo, 2004, p. 533-552. Florianópolis: Governo de Santa Catarina, 2004. p. 547. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26684-26686-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.



políticas públicas efetivas para o equilíbrio populacional contribuem significativamente para os riscos que os animais possam representar²⁹.

Dessa forma, por questões de bem-estar humano e animal, existe a necessidade de desenvolvimento de estratégias eficientes e humanitárias para o controle da população de cães e gatos urbanos³⁰.

A falta de ações responsáveis para prover as necessidades de cães e gatos, controlar sua população, zelar pela sua saúde e bem-estar, restringir a sua movimentação e mantê-los até o final de suas vidas, somada à falência do vínculo entre o ser humano e o seu animal de estimação devido, principalmente, à falta de conhecimento dos proprietários sobre os animais que possuem são responsáveis pela problemática dos animais de rua presenciada hoje na maioria dos centros urbanos³¹.

Segundo a Organização Mundial da Saúde³², a solução do problema não está na remoção e eliminação dos animais abandonados, mas sim em uma visão racional que priorize um estudo da dinâmica dessas populações, bem como o controle reprodutivo como orquiectomia para machos e ovariossal-

29 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil.** 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

30 PAULA, Patrícia Madureira Castro de. **Estratégias adicionais no controle populacional de cães de rua.** 2010. 58 f. Pós-Graduação- Curso de Medicina Veterinária, UFP, Curitiba, 2010.

31 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil.** 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

32 GUERIN, Kate. **Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos:** relacionando o impacto na sociedade. 2009. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Curso de Medicina Veterinária, FMU, São Paulo, 2009.

pingo-histerectomia para fêmeas e a educação voltada para a guarda responsável. Toda discussão ou investimento que não leve em conta essa prerrogativa torna-se perda de tempo, acarretando o desperdício de dinheiro público³³.

Animais excedentes podem ser usados como recurso. Animais de companhia podem servir em ambientes institucionais, interagindo com residentes em hospitais de internação médica e psiquiátrica, asilos, juvenis centros de detenção e prisões. Estudos preliminares nessa área sugerem que pacientes ou residentes em instalações com animais de companhia são menos retirados³⁴, mais sensíveis ao tratamento³⁵ e aumentaram o comportamento social positivo³⁶.

Os animais também podem ser usados em psicoterapia para facilitar as relações cliente-terapeuta, como animais de serviço auxiliar para pessoas com deficiências físicas, deficiência e em ambientes escolares para facilitar a educação, em especial com populações infantis. No que diz

33 ANDRADE, Wilza de Fátima. **Implantação do Centro de controle de zoonose:** um espaço público para o resgate de animais abandonados. 2011. Dissertação (Projeto Técnico)- Curso de Gestão Pública, Universidade Federal do Paraná, Colombo, 2011. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33630/ANDRADE,%20WILZA%20DE%20FATIMA.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 mar. 2019.

34 CORSON; GWYNNE; ARNOLD, 1977 apud FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.

35 BRICKEL, 1979 apud FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013

36 KONGABLE; BUCKWALTER; STOLLEY, 1989 apud FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.



respeito ao treinamento de cães abandonados, vários programas comunitários o fazem de forma inovadora, de baixo custo³⁷.

Em 2002, abrigos de animais norte-americanos se uniram com instituições e enviaram cães difíceis de lidar para prisões no estado da Virgínia e centros de detenção para serem treinados por detentos. Nesse projeto, quando esses cães adquirem habilidades de obediência básica, eles são adotados por famílias como lar temporário, para uma lista de espera de potenciais cuidadores, comunicação pessoal³⁸.

Ações efetivas para o controle populacional de cães e gatos, o registro de identificação, controle da reprodução, educação e legislações pertinentes, recolhimento seletivo e ações específicas para animais comunitários³⁹. A Educação Humanitária envolvendo a conscientização da guarda responsável, a sensibilização para o respeito a todas as formas de vida e o resgate dos valores humanos devem fazer parte de programas para o equilíbrio de populações animais⁴⁰.

37 FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.

38 FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v. 13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.

39 GARCIA, Rita de Cássia Maria; NESTOR, Alberto Calderon Maldonado; LOMBARDI, Antonio. Controle populacional de cães e gatos – aspectos éticos. **Ciência Veterinária nos Trópicos**, Recife, v. 11, p. 106-110, 2008. Disponível em: <http://www.rcvt.org.br/suplemento11/106-110.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2019.

40 GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

2. EDUCAÇÃO PARA A GUARDA RESPONSÁVEL

2.1 Educação Humanitária: histórico e bases

A Educação Humanitária é o tipo de abordagem de aprendizagem que trata dos valores e comportamentos que tendem a perpetuar o sofrimento, a opressão e a destruição. Oferece aos jovens uma formação profundamente significativa sobre os assuntos do nosso tempo, ensinando-os a serem pensadores críticos e criativos, inspirando sua reverência e respeito, dando-lhes o poder de se transformarem em tomadores de decisão conscientes. Induz ao questionamento sobre qual opção causa o maior bem e menor dano a nós mesmos, outros seres humanos, animais e meio ambiente como um todo⁴¹.

É uma educação excitante, inovadora, significativa e agradável, que provoca mudanças tão positivas nos jovens, que se torna uma tarefa profundamente alegre e recompensadora. O termo “humanitário”, dentre as definições, é ter o que são consideradas as melhores qualidades dos seres humanos: gentileza, compaixão, honestidade, confiabilidade, generosidade, coragem, perseverança, autodisciplina, moderação, bom humor, alegria, sabedoria, integridade e disposição voluntária para escolher e mudar⁴².

A educação e o exemplo têm poder transformador e incentivam a responsabilidade pela natureza, pelo reino animal e pela própria humanidade. A educação em valores deve iniciar-se em tenra idade, por meio do exemplo, e continuar no ensino formal, inspirando, apoiando e valorizando sentimentos de compaixão, ética e solidariedade. O afeto que

41 JACOB, Nina Rosa. **Fulaninho, o cão que ninguém queria**. Caderno de brincadeiras. São Paulo: Instituto Nina Rosa, 2013.

42 JACOB, Nina Rosa. **Fulaninho, o cão que ninguém queria**. Caderno de brincadeiras. São Paulo: Instituto Nina Rosa, 2013.



os animais inspiram, quando incentivados, pode despertar no indivíduo sentimentos de amor, zelo e positiva autoestima⁴³.

Uma das soluções para o problema do abandono de cães e gatos é a educação, nela podem se desenvolver ações de sensibilização e conscientização de toda a população, principalmente às crianças, sobre a responsabilidade da guarda e a preservação ao que chamamos de fauna urbana⁴⁴. Tal solução deve ser feita pelo método humanitário que, além das campanhas educacionais sobre a guarda responsável, visa à ajuda do Poder Público pela criação de leis para proteger os animais e punir aqueles que os ferem ou abandonam, e também por programas de vacinação e castração.

A educação é um espaço de produção e de aplicação de saberes destinado ao desenvolvimento humano. A educação é a conscientização de um número cada vez maior de pessoas, em especial das crianças das 3ª e 4ª séries do ensino fundamental, um público em fase de fácil aprendizagem e de formação de valores, uma vez que ainda não se encontram enraizadas a hábitos e costumes antigos, que muitas vezes tornam-se os principais obstáculos para a adoção de uma nova visão crítica⁴⁵.

Gerar o compromisso de uma relação mais saudável entre o homem e o animal de companhia está entre os objetivos de uma educação que promove a consciência para a guarda responsável, de forma a prevenir outros males mais graves, como os decorrentes da irresponsabilidade

43 JACOB, Nina Rosa. **Fulaninho, o cão que ninguém queria**. Caderno de brincadeiras. São Paulo: Instituto Nina Rosa, 2013.

44 DZIECIOL, M.; BOSA, C.R. **O Programa de Guarda Responsável de animais de Curitiba e sua aplicação no acantonamento ecológico**. Monografia Ambiental. Disponível em: www.cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/remoa/article/.../2346. Acesso em: 1 jan. 2011.

45 ALMEIDA, Paula Holzmann de. **Projeto me leva? Adote um amigo!** Universidade Luterana do Brasil, Guaíba, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://guaiba.ulbra.br/seminario/eventos/2010/artigos/pedagogia/mostra/672.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

dos guardiões e traduzidos pelo abandono e consequente superpopulação desses animais nas ruas das cidades⁴⁶.

No entanto, está mais direcionada às crianças e aos jovens que estão em fase de desenvolvimento, formando conceitos e atitudes. Fazendo com que o propósito da educação seja obtido pelo desenvolvimento moral dos indivíduos, promovendo a formação de uma sociedade mais compassiva, responsável e justa, tornando a vida neste Planeta mais ética e pacífica⁴⁷.

A conscientização deve ser desenvolvida principalmente em grupos que estejam abertos a novos conhecimentos e possam assimilá-los e aplicá-los no seu cotidiano. As crianças em fase escolar constituem esse grupo característico, permitindo a disseminação de novos conhecimentos e a assimilação desses conhecimentos⁴⁸.

Segundo Fernandes e Bambirra⁴⁹, a Educação Humanitária tem como objetivo principal incentivar as pessoas a terem compaixão, respeito e

46 SANTANA, Luciano Rocha; MACGREGOR, Elizabeth; SOUZA, Mariângela Freitas de Almeida e; OLIVEIRA, Thiago Pires. Posse responsável e dignidade dos animais. In: **8º Congresso Internacional de Direito Ambiental**, São Paulo, 2004, p. 533-552. Florianópolis: Governo de Santa Catarina, 2004. p. 547. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26684-26686-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

47 FERNANDES, Priscila.; BAMBIRRA, Sérgio Alves. **Implementação da Educação Humanitária nas Escolas**. Universidade Federal de Lavras. Projeto de extensão junto ao Centro Educacional da Universidade de Lavras - CEUFLA, Lavras, 2010. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10306729-Implementacao-da-educacao-humanitaria-nas-escolas1.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

48 ALMEIDA, Paula Holzmann de. **Projeto me leva? Adote um amigo!** Universidade Luterana do Brasil, Guaíba, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://guaiba.ulbra.br/seminario/eventos/2010/artigos/pedagogia/mostra/672.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

49 FERNANDES, Priscila.; BAMBIRRA, Sérgio Alves. **Implementação da Educação Humanitária nas Escolas**. Universidade Federal de Lavras. Projeto de extensão junto ao Centro Educacional da Universidade de Lavras - CEUFLA, Lavras, 2010. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10306729-Implementacao-da-educacao-humanitaria-nas-escolas1.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.



empatia pelo homem, pelos animais e pelo meio ambiente. Enfatizando a inter-relação de todos os seres vivos do Planeta, mostra como são importantes as escolhas e atitudes de cada pessoa para ajudar a solucionar os desafios que o mundo vem enfrentando.

A Educação Humanitária visa criar um senso de responsabilidade em cada indivíduo, estimulando o desenvolvimento moral, formando hábitos que o façam produzir o bem em qualquer circunstância e por vontade própria. Estende-se aos vários graus de ensino e ao público em geral e está alicerçada em valores éticos que visam preparar o ser para uma vida integral, pacífica e solidária⁵⁰. Ela também apresenta aos estudantes os problemas e desenvolve neles habilidades para enfrentar desafios globais, além da vontade para buscar soluções, tornando-os conscientes da importância de seus próprios atos na transformação da sociedade⁵¹.

Seu objetivo é desenvolver nas pessoas o desejo e a capacidade de viver com compaixão, dignidade e sabedoria, enquanto também provê o conhecimento e as ferramentas para transformar valores em ações de forma significativa e com amplas consequências; relacionar os direitos humanos, a preservação ambiental e a proteção animal como coisas interligadas em uma dimensão integral. Dessa forma, a Educação Humanitária nos instiga a buscarmos soluções para os problemas globais as

50 MORGULHÃO, Luciana Stocco de; SAHARA, Eliete Umezu. A importância da formação humanista para o ofício de ensinar. **Revista UNIABC**, Santo André, v. 1, n. 2, p. 164-172, 2010. Disponível em: . Acesso em: 19 mar. 2019.

51 FERNANDES, Priscila; BAMBIRRA, Sérgio Alves. **Implementação da Educação Humanitária nas Escolas**. Universidade Federal de Lavras. Projeto de extensão junto ao Centro Educacional da Universidade de Lavras - CEUFLA, Lavras, 2010. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10306729-Implementacao-da-educacao-humanitaria-nas-escolas1.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

quais sejam benéficas a todos os seres, promovendo a construção de uma sociedade mais compassiva, responsável e justa por meio do desenvolvimento de atitudes positivas e de zelo⁵².

Nas escolas em que a Educação Humanitária é aplicada, os estudantes são ensinados a agir dessa forma ao longo de suas vidas, tornando-se capazes de tomar decisões baseadas em informação e compaixão, levando em consideração as sensações e sentimentos das pessoas e dos animais, e sendo estimulados a pensar sobre o efeito de seus atos. Constitui um meio de apresentar às pessoas as reações e emoções dos animais e associá-las a uma compreensão das questões ambientais e do ecossistema, buscando criar uma atitude positiva dos estudantes com os animais, tornando natural no comportamento humano um tratamento adequado com os animais, conscientes da importância de seu bem-estar. Isso é particularmente importante com respeito a animais e ao seu bem-estar, já que essa é uma área frequentemente negligenciada em muitos sistemas educativos⁵³.

Uma educação que valorize, de forma mais positiva, a relação entre os humanos, os animais e o ambiente promoverá a evolução de relações melhores na sociedade humana, reforçando o respeito a todas as formas de vida. Já não basta falar, discutir e imaginar; é preciso agir. Precisamos de que as pessoas conscientes tomem atitudes e façam a diferença. Não

52 FERNANDES, Priscila; BAMBIRRA, Sérgio Alves. **Implementação da Educação Humanitária nas Escolas**. Universidade Federal de Lavras. Projeto de extensão junto ao Centro Educacional da Universidade de Lavras - CEUFLA, Lavras, 2010. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10306729-Implementacao-da-educacao-humanitaria-nas-escolas1.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

53 FERNANDES, Priscila; BAMBIRRA, Sérgio Alves. **Implementação da Educação Humanitária nas Escolas**. Universidade Federal de Lavras. Projeto de extensão junto ao Centro Educacional da Universidade de Lavras - CEUFLA, Lavras, 2010. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10306729-Implementacao-da-educacao-humanitaria-nas-escolas1.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.



temos como evitar os estragos já feitos, mas podemos consertar parte deles e, principalmente, viver sem criar mais destruição. Precisamos de pessoas que respeitem o próximo, os animais e o meio ambiente, e, para tornar tudo isso possível, a melhor ferramenta é a Educação⁵⁴.

2.2 Educação Humanitária aplicada à relação homem-animal

Desde os primeiros anos da proteção animal organizada na América do Norte, a Educação Humanitária, na tentativa de doutrinar a ética da gentileza para com os animais por meio da instrução formal ou informal de crianças, tem sido lançada como uma resposta fecunda ao desafio de diminuir o abuso de animais e a negligência em relação a eles. Entretanto, quase 140 anos após a formação do movimento, ela permanece amplamente dependente da competência das sociedades locais para a prevenção da crueldade e de suas divisões educacionais⁵⁵.

Esforços para institucionalizar o ensino do tratamento humanitário de animais dentro na estrutura maior da organização educacional americana tiveram sucesso limitado. Além disso, o conhecimento, a compreensão e as medidas empíricas do impacto da educação humanitária permanecem limitados. Em muitos aspectos, a Educação Humanitária é mais

54 FERNANDES, Priscila; BAMBIRRA, Sérgio Alves. **Implementação da Educação Humanitária nas Escolas**. Universidade Federal de Lavras. Projeto de extensão junto ao Centro Educacional da Universidade de Lavras - CEUFLA, Lavras, 2010. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10306729-Implementacao-da-educacao-humanitaria-nas-escolas1.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

55 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

vista como uma área de potencial inexplorado do que como uma área de promessa não cumprida⁵⁶.

O apreço pelo valor de cultivar a gentileza para com os animais em crianças fluiu diretamente das observações de John Locke sobre o assunto. Embora outros tenham previamente ponderado sobre isso, em 1693, Locke ofereceu a primeira declaração mais proeminente da necessidade de corrigir a crueldade infantil:

Essa tendência deve ser observada nelas, e, caso tendam a qualquer crueldade, a conduta contrária deve ser ensinada a elas, pois o costume de torturar e matar outros animais irá, gradativamente, endurecer seus corações até mesmo em relação aos homens; e aqueles que tem prazer no sofrimento e na destruição de criaturas inferiores não serão capazes de serem muito compassivos ou bondosos para com aqueles de sua própria espécie (tradução nossa)⁵⁷.

Com o tempo, a ideia de Locke aumentou o interesse no benéfico efeito moral da instrução da infância, favorecendo o tratamento de animais com gentileza. A crescente compreensão da importância da experiência da infância e seu impacto sobre o caráter juvenil sustentou uma robusta indústria editorial devotada à produção de literatura para crianças. Na América do Norte, os primeiros trabalhos para jovens impregnados

56 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

57 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



com a didática humanitária começaram a aparecer no final da década de 1790 e início da década de 1800⁵⁸.

Uma explicação para a disseminação da ética da gentileza para com os animais está em sua consonância com a ideologia de gênero republicana dos Estados Unidos pós-revolucionários. A sociedade americana inicial supôs um conjunto de relações paternalistas tanto dentro quanto fora da família, enfatizando a importância de cidadãos virtuosos devotados aos princípios republicanos de governança. Isso tornou a educação do menino especialmente crítica, uma vez que, como um homem, assumiria a autoridade pela família, bens móveis, propriedades e instituições sociais. A responsabilidade de educar o menino para seu papel de liderança era dada às mulheres que supostamente eram os depósitos da virtude da delicadeza, do sentimento de compaixão e da devoção, contra a cruel luta da esfera do público masculino. A educação humanitária proveu um meio de isolar os meninos contra as tendências tirânicas que podem abalar a vida cívica se não sujeitas ao controle. Os animais serviram muito bem para a instrução que imprimiu no menino o desamparo dos animais, sua dependência em relação a ele e o poder considerável da criança sobre eles⁵⁹.

A presença da ética da gentileza para com os animais na experiência da infância antes da Guerra Civil ainda tinha implicações maiores para o processo de formação de classe na América do Norte. Da década de

58 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

59 KERBER, 1980; GRIER, 1999 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

1820 em diante a compaixão com animais domésticos, gradualmente codificada nas lições escolares para crianças, tornou-se um meio importante de doutrinar tais padrões de boas maneiras burguesas, como autodisciplina, sentimento cristão, empatia e sensibilidade moral. Além disso, como uma companhia no lar, um animal doméstico poderia servir como um conveniente meio de vida real para a prática e a expressão de sentimentos de compaixão. A consideração piedosa para com os animais tornou-se uma característica distintiva da cultura de uma classe média em desenvolvimento, enraizada na piedade evangélica protestante⁶⁰.

Além de sua utilidade sociocultural para incutir e estabelecer os princípios de gentileza e compaixão, a presença de animais na literatura infantil cumpriu outras funções didáticas na ideologia doméstica do século dezenove. As narrativas da vida animal ofereceram concepções idealizadas das relações das famílias de classe média e serviram como contos de moralidade para as relações domésticas humanas. Por seu exemplo, os heróis animais dessas narrativas serviram para reforçar as normas apreciadas de conduta e comportamento⁶¹.

Com o tempo, tais funções ajudaram a consolidar o lugar dos animais na estrutura emocional da vida doméstica da classe média. Na década de 1850, a ética da gentileza para com os animais era um produto básico da literatura juvenil assim como um acessório de muitos lares de classe média. Uma geração antes do advento da proteção animal organizada nos

60 GRIER, 1999 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

61 GRIER, 1999 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



Estados Unidos, a didática humanitária era um instrumento estabelecido da socialização da infância⁶².

Após as sociedades anticrueldade formadas no final da década de 1860, a educação humanitária se tornou objetivo vital de um movimento social florescente, especificamente devotado ao bem-estar dos animais. Nos primeiros estágios do trabalho anticrueldade, a educação humanitária remeteu amplamente à instrução tanto de adultos quanto de crianças, uma vez que os limites das abordagens centradas na observância da lei tornaram-se claros, os protetores de animais aderiram à instrução precoce da benevolência como um meio de reduzir crimes de adultos e ações judiciais. Dessa forma, mudaram sua ênfase para a educação de crianças como uma resposta de longo prazo para a disseminação da crueldade. Esse modelo de educação não requer fundos substanciais, qualquer um capaz de trabalhar com crianças e nas escolas ou em qualquer outro lugar poderá utilizá-lo⁶³.

Embora muitos defensores tenham adotado essa abordagem, George T. Angell, da *Massachusetts Society for the Prevention of Cruelty to Animals* – Sociedade para a Prevenção de Crueldade com Animais de Massachusetts (MSPCA) – esteve em sua vanguarda. Sob a liderança de Angell, a Sociedade para a Prevenção de Crueldade com Animais de Massachusetts e sua organização irmã, a *American Humane Education Society* – Sociedade Americana de Educação Humanitária (AHES) – proveram tanto a ins-

62 GRIER, 1999; UNTI 2002 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

63 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

piração quanto os recursos para a educação humanitária, que se tornou central para a fusão de um movimento nacional de proteção animal durante o último quarto do século dezenove⁶⁴.

Como a ética da gentileza para com os animais em si, o entusiasmo para a educação humanitária de crianças dentro de sistemas organizados de educação datou de antes das sociedades anticrueldade, coincidindo com a emergência do movimento da escola comum.

A maciça afluência de imigrantes nas décadas de 1830 e 1840 levou alguns educadores a ver a escola como um instrumento central de assimilação, guiando as crianças imigrantes para longe das culturas “retrógradas” de seus pais. Horace Mann (1769-1859), o proponente mais conhecido da escolarização universal, baseou sua filosofia educacional na fé ilimitada na perfectibilidade dos seres humanos e suas instituições. Sua convicção de que a escola pública poderia ser a resposta a todos os problemas da República teve raízes nas tradições americanas mais profundas, incluindo o republicanismo jefersoniano, o moralismo cristão e o idealismo emersoniano. Da forma como Mann concebeu a escola comum, ela seria um avalista da ordem social que reduzia o potencial destrutivo da diferença de classe, política ou sectária. É claro que essa não era uma visão não problemática ou não desafiada, e a educação popular foi o objeto de intenso debate⁶⁵.

64 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

65 CREMIN 1969; BUTTON; PROVENZO, 1983 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



Em 1860, os ideais de Mann tinham alcançado a realização, com escolas públicas operando na maioria dos estados. Embora suas filosofias variassem, os defensores das escolas comuns esperavam melhorar o caráter das crianças ao doutrinar a moralidade e a cidadania, e facilitar a mobilidade social ao promover o talento e o esforço árduo. Por meio da educação, eles colocariam jovens cidadãos em direção ao que um reformador chamou de “vida civilizada” de ordem, autodisciplina, lealdade cívica e respeito pela propriedade privada. Entre 1860 e 1920, o movimento da escola comum, expandindo seu alcance para incluir o jardim da infância e os níveis primário e secundário, tornou-se a tradição dominante na educação americana. Durante o mesmo período, exigências de presença obrigatória, raras antes da Guerra Civil, tornaram-se universais, com Mississippi sendo a única exceção⁶⁶.

Mann reconheceu o valor da instrução humanitária, apontando que o bom homem cresce na virtude, e o mau homem cresce em pecado. Da benevolência da juventude que regozija ao ver um animal feliz, uma pessoa cresce e se torna um benfeitor universal, o curador de doenças, o restaurador da visão do cego, o provedor de uma língua ao mudo, o fundador de hospitais. Outro cresce da crueldade com os animais, para ser um sequestrador e escravizador, e vendedor de homens, mulheres e crianças⁶⁷.

66 BUTTS; CREMIN 1953; CREMIN 1969 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

67 MANN, 1861 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

Angell, influenciado por Mann, enfatizou a utilidade da educação humanitária para garantir a ordem pública, suprimindo a anarquia e o radicalismo, suavizando as relações entre as classes e reduzindo o crime. A educação humanitária seria a solução para a inquietação social e a política revolucionária, acreditava ele, ser um meio valioso de socializar os jovens, especialmente os descendentes das classes mais baixas. O autor também apreciava a significância do sistema da escola pública como um fórum para a socialização em uma sociedade cada vez mais secular. O entusiasmo de Angell pela educação humanitária ajudou a torná-la um dos elementos mais importantes do trabalho de proteção animal na Idade de Ouro e na Era Progressiva. A Sociedade para a Prevenção de Crueldade com Animais de Massachusetts (MSPCA) direcionou dezenas de milhares de dólares à produção e distribuição de literatura de educação humanitária, tornando-a fonte preeminente de tais materiais na nação. Ela também investiu tempo, esforço e fundos na formação de Bandos de Misericórdia. Seus membros empenhavam-se em “serem gentis com todas as criaturas viventes inofensivas e tentar protegê-las do uso cruel.” Angell e Thomas Timmins, um sacerdote que tinha ajudado no desenvolvimento dos Bandos de Misericórdia em sua nativa Inglaterra, introduziu o conceito nos Estados Unidos, em 1882⁶⁸.

A escritora Anna Sewell gostava de cavalos desde a infância. A convivência com esses animais e com as pessoas que lidavam com eles permitiu-lhe escrever um relato sincero e com bastante conhecimento de causa. Anna dizia que seu livro *Beleza Negra* era especialmente voltado aos cocheiros, cavalariaços, carroceiros e pessoas que lidavam com cavalos de um modo geral. A intenção foi sensibilizar e conscientizar os pro-

68 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



fissionais da área a respeito do mal que causavam aos animais. No século XIX, o mundo vivia uma transição de uma sociedade agrária para uma sociedade mais dependente das máquinas e das indústrias. Em meio a essas mudanças, os cavalos eram vistos como instrumentos de trabalho e fontes de lucro para seus proprietários. Narrado do ponto de vista do cavalo, o livro conseguiu emocionar milhões de leitores ao redor do mundo, servindo até de motivação para a criação de diversas sociedades de proteção e luta pelos direitos dos animais⁶⁹.

Ao longo do século XX, a obra *Beleza Negra* ganhou várias adaptações e, em 1994, ganhou uma versão cinematográfica. Não se pode negar que o livro foi capaz de protestar contra uma situação social, promovendo a conscientização de seus leitores. Com a popularização dos trens, caminhões e automóveis, a importância dos cavalos como meio de transporte foi drasticamente diminuída.

No período Pós-Guerra Civil, a formação do caráter tornou-se uma nova religião social e a dinâmica para a mudança social, especialmente para feministas e reformadores morais. Acreditava-se que a criança apropriadamente instruída poderia resistir à tentação e internalizar uma moralidade condizente com os ideais da classe média de pureza social⁷⁰. Tal preocupação com a virtude juvenil forneceu aos defensores humanitários justificativas e mais oportunidades⁷¹.

69 SEWELL, Anna. **Beleza Negra**: a autobiografia de um cavalo. Trad. Rodrigo Espinosa Cabral. Brasil: Rideel, 2004.

70 PIVAR, 1973 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

71 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

A promoção da educação humanitária, como um antídoto para o caráter depravado e a cura para numerosas doenças sociais, trouxe à proteção animal um alinhamento próximo ao de outros movimentos de reforma da era. Os movimentos antialcoolismo, de proteção da criança e tratamento humanitário de animais, em particular, refletiram todas as profundas preocupações sobre as ramificações da crueldade e violência para os indivíduos, a família e a ordem social. Cada causa focava questões que transpunham a linha entre as esferas privada e pública. O trabalho de educação humanitária recebeu um impulso especialmente significativo na década de 1890, a partir da criação do Departamento de Misericórdia, como uma divisão da *Women's Christian Temperance Union* (União Feminina de Temperança Cristã) durante sua fase “Faça Tudo” sob o comando de Frances Willard⁷².

A primeira discussão sobre a educação humanitária compulsória ocorreu em Massachusetts, na década de 1880, e, em 1886, George Angell tinha ajudado a garantir um mandato de instrução humanitária como parte da conformidade com um extenso estatuto exigindo o ensino de humanidade, benevolência universal⁷³.

No início da década de 1900, a noção de uma campanha nacional para a educação humanitária compulsória começou a ganhar força. Em 1905, William O. Stillman da *American Humane Association* – Associação Humana Americana (AHA) – e a educadora profissional Stella H. Preston

72 UNTI, 2002 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

73 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



formaram o *New York Humane Education Committee* (Comitê de Educação Humanitária de Nova York) para fazer avançar uma exigência estadual. Naquele mesmo ano, tanto Oklahoma quanto a Pensilvânia aprovaram leis estaduais determinando a educação humanitária e moral. A legislação de Oklahoma exigiu a instrução humanitária como parte da educação moral de futuros cidadãos. Os patrocinadores queriam educadores para ensinar a moralidade no sentido mais amplo do termo, com o propósito de elevar e refinar o caráter das crianças da escola, que elas pudessem saber como se portar como seres sociais umas em relação às outras e dessa forma reduzir o delito e o crime⁷⁴.

Em 1909, o movimento de educação humanitária compulsória alcançou sua referência mais importante, a aprovação da legislação em Illinois que incluía sanções para o não cumprimento, e estipulações para a instrução em escolas de treinamento de professores. Em novembro de 1915, a Associação Humana Americana adotou uma resolução favorecendo o estabelecimento da educação humanitária compulsória em todos os estados, selecionando a lei de Illinois, de 1909, como seu modelo. Entretanto, dos vinte estados que tinham exigências de educação humanitária em vigor em 1920, somente outros dois, Nova York e Oklahoma, seguiram o modelo de Illinois de prover sanções para casos de não cumprimento. Em Nova York, o cumprimento estava inserido a fundos públicos, e o chefe do departamento da educação foi conduzido a publicar a exigência⁷⁵.

74 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

75 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

O surgimento do educador humanitário profissional foi um fruto natural do movimento de educação humanitária compulsória. A *American Society for the Prevention of Cruelty to Animals* – Sociedade Americana para a Prevenção de Crueldade com Animais (ASPCA) – criou um departamento de educação humanitária, em 1916. O objetivo declarado da divisão era não fazer com que a educação humanitária funcionasse em nossas escolas; em vez disso, estimular o trabalho das escolas elas mesmas. No início do ano acadêmico, no outono de 1921, a Sociedade Americana para a Prevenção de Crueldade com Animais estava promovendo concursos de redações no sistema escolar. Naquele verão, o departamento de educação humanitária cooperou com quatro distritos escolares de Lower East Side na cidade de Nova York para medir a efetividade da publicidade humanitária com os filhos dos nascidos no exterior. A atividade que a Sociedade Americana para a Prevenção de Crueldade com Animais escolheu encorajar era o recolhimento de animais abandonados desprezados. Durante 1922, o departamento estimou que houvesse alcançado 300 escolas da cidade de Nova York no curso de seu trabalho. Preston estimou que, no verão de 1923, as crianças das escolas de Nova York recolheram mais de 28 mil animais pequenos das ruas. Como um instrumento do desenvolvimento de caráter, a ética da gentileza serviu bem ao objetivo de assimilação ao expor os filhos de imigrantes às expectativas e aos valores normativos⁷⁶.

Durante a maior parte do século dezenove, os educadores humanitários contaram com coleções literárias ecléticas e um conjunto de histórias

76 SCHULTZ, 1924 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



didáticas e romances devotados à gentileza para com os animais. Muitas revistas humanitárias incluíram seleções para crianças, e algumas delas encontraram seu caminho em trabalhos publicados, marcados pelo uso por Bandos de Misericórdia. Em 1922, o sucessor de Angell, Francis Rowley, estimou que, em quarenta anos de atividade, os Bandos de Misericórdia tinham inscrito mais de quatro milhões de crianças⁷⁷.

Na década de 1890, entretanto, os primeiros manuais e livros didáticos com planos sistemáticos de aulas humanitárias, perguntas e respostas, e ofertas relacionadas, começaram a aparecer. Em 1902, a Associação Humana Americana formou um comitê para promover a publicação de livros didáticos que doutrinavam os ideais humanitários e para traçar diretrizes aos editores de livros didáticos infantis. Em 1930, aproximadamente uma dúzia de títulos de educação humanitária aparecera⁷⁸.

Aqui e ali, o progresso na institucionalização da educação humanitária se seguiu. No Colorado, a *State Teachers College* (Faculdade Estadual de Professores) adotou um curso de estudo em educação humanitária e ética que era dirigido pelo *Bureau of Child and Animal Protection* (Superintendência de Proteção à Criança e ao Animal) do Estado. Por um tempo, os defensores humanitários fizeram esforços para examinar cuidadosamente as reuniões da *National Education Association* – Associação Nacional de Educação (NEA) –, e parece que os protetores dos animais tiveram sucesso em

77 FIRTH, 1883; TIMMINS, 1883 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

78 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

seu alcance a organizações de ensino nacionais e regionais, assim como a administradores do sistema escolar. Em 1924, o presidente da Associação Nacional de Educação endossou a educação humanitária na reunião anual da Associação Humana Americana⁷⁹.

Apesar de tal progresso, o empurrão para a instrução humanitária compulsória não era necessariamente instrumental na garantia de acesso ou influência nas escolas. A lei caía em desuso nos estados onde era aprovada. Superintendentes e professores hostis e indiferentes podiam ignorar os estatutos com pouco medo de recriminação, textos e materiais efetivos nem sempre estavam prontamente disponíveis. Chicago, com sua tradição de experimentação progressiva na educação, prometia ser um lugar em que a educação humanitária poderia ganhar significativo ponto de apoio. Mas, em 1923, os defensores estavam lançando dúvida sobre o sucesso do movimento para a educação humanitária até mesmo em Illinois. No entanto, no final da década de 1930 fora verificado que a lei nos estados americanos era observada de forma irregular, geralmente dependente de algum superintendente, diretor ou professor com um coração bondoso, que pudesse fazer a ação⁸⁰.

Sob a liderança de Rowley, a Sociedade Americana de Educação Humanitária lançou um ambicioso esforço para conservar os bandos juntos, mantendo educadores humanitários no campo. Nenhuma das iniciativas

79 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

80 SHULTZ, 1924; KROWS 1938 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



organizacionais do início do século vinte correspondeu às realizações da Sociedade Americana de Educação Humanitária em construir e sustentar um quadro de missionários humanitários durante o período de 1910 a 1925. O alcance educacional para as escolas foi especialmente forte nos anos anteriores aos da Primeira Guerra Mundial. O sucesso das iniciativas da Sociedade Americana de Educação Humanitária dependia grandemente de seus representantes em campo, pelo menos alguns dos quais eram pagos⁸¹.

Iniciada a Primeira Guerra Mundial, o foco de muitas das organizações de proteção animal mudou as preocupações. Não simplesmente uma distração; entretanto, a guerra ameaçou os ideais humanitários mais fundamentalmente, já que os Estados Unidos se preparavam para a batalha. Nos anos que antecederam a entrada dos Estados Unidos na guerra, os humanitários puderam apontar a educação humanitária como uma poderosa solução para os males do mundo. Com a guerra destruindo a Europa, os defensores americanos a lançaram como um patógeno contra as animosidades e preconceitos criados pelo conflito, e o avalista da paz. Mas o foco dos tempos de guerra em preparação também colocou na defensiva os humanitários que tinham tão intimamente se identificado com o antimilitarismo. Os humanitários sentiram-se vulneráveis à cobrança de que seu próprio programa educacional levaria ao “amolecimento” da juventude americana. Rowley falou do assunto diretamente em um editorial, escrevendo:

Se uma pessoa imagina que a educação humanitária significa uma geração de garotos e garotas com todo ferro

81 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

minado de seu sangue, uma geração de covardes e medrosos, essa pessoa somente revela sua total ignorância sobre o que é a educação humanitária. O espírito de cavalheirismo em relação a todos os fracos e indefesos, o ódio da injustiça e da crueldade farão do cidadão, se o tempo o exigir, um patriota e soldado muito melhor do que o espírito belicoso e egoísta da intimidação que frequentemente proclama não um possível herói, mas somente um covarde notório (tradução nossa)⁸².

De qualquer modo, uma vez que os Estados Unidos entraram no conflito, o alívio animal da guerra filtrou-se diretamente em relação ao trabalho do Bando de Misericórdia e outras iniciativas humanitárias como a *Be Kind to Animals Week* (Semana Seja Gentil com os Animais). A mensagem de paz universal por meio da educação humanitária estava subordinada a imperativos patrióticos. A atividade mais vital do movimento de alcance das crianças foi reconfigurada dramaticamente para servir aos interesses do nacionalismo norte-americano⁸³.

Não foi a guerra, mas a falta de sucesso em institucionalizar a educação humanitária que levou a seu declínio durante as décadas de meados do século XX. Muito poucas das iniciativas lançadas por organizações humanitárias ganharam a duradoura atenção de instituições de treinamento de professores, e a educação humanitária certamente não se tornou um ele-

82 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

83 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



mento regular da preparação de professores. O destino de uma doação de 100 mil dólares para a Universidade de Columbia em 1907, especificamente reservada para promover a educação humanitária, foi talvez o revés mais notável nessa frente. Em vez de direcionar o dinheiro para os professores da universidade, para estudos e treinamento em educação humanitária, o presidente da universidade, Nicholas Murray Butler, usou-o para sustentar um cargo do corpo docente em legislação social. Os fundos desapareceram das contas gerais de Columbia e, com a exceção de vários estudos históricos, nenhum progresso em relação ao objetivo do doador foi notado⁸⁴.

A iniciativa de Columbia foi a mais significativa oportunidade perdida na história da educação humanitária. Se o presente tivesse sido designado diferentemente, ele poderia ter sustentado a revisão e a validação do conteúdo e métodos de ensino; a resolução de diferenças entre a educação humanitária, o estudo da natureza, e a educação da ciência; o desenvolvimento de um programa de treinamento para especialistas em educação humanitária; ou a institucionalização da ética da gentileza com os animais no currículo. Entretanto, a inclinação de Butler e dos professores que ele consultou tornou difícil levarem a sério tais investigações acadêmicas da educação humanitária⁸⁵.

Pelo menos alguns pesquisadores na era pré Segunda Guerra Mundial acreditavam que a educação humanitária era um assunto adequado para

84 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

85 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

a investigação erudita. Em 1931, a preocupação com os animais encontrou seu caminho em direção à agenda da Conferência de Associações Educacionais, cujos membros se reuniam anualmente para discutir a teoria e a prática educacionais na Grã-Bretanha. Naquele ano, Susan Isaacs, presidente da *British Psychological Society's Education Section* (Seção de Educação da Sociedade Britânica de Psicologia), falou sobre sua pesquisa em relação à socialização da infância e atitudes relacionadas a animais. Seu método, aplicado em uma pequena escola de Cambridge durante os anos de 1924-1927, permitiu às crianças a maior liberdade possível para buscar seus próprios interesses. Em sua pesquisa, Isaacs prestou atenção especial às tendências conflitantes em relação à crueldade e à gentileza para com os animais que ela observou nas crianças. Ela propusera que os educadores deveriam lutar “para fazer um uso educacional positivo dos impulsos da criança”, a fim de que as crianças pudessem ser ajudadas a alcançar “uma solução psicológica mais satisfatória para seus próprios conflitos internos”. Esse método de instrução, ela declarou, tornar-se-ia “uma influência ativa na construção de uma moralidade positiva de comportamento em relação aos animais, indo além do mero padrão negativo de não ser mau com eles, e expressado em um interesse inteligente e ardente por suas histórias de vida, e uma vívida simpatia com seus feitos e acontecimentos”⁸⁶.

O foco especial de Isaacs estava na exposição das crianças à morte de animais e à dissecação. As crianças, ela observou, mostravam grande compaixão com os animais vivos e cuidado mais condizente, após terem ‘olhado dentro’ dos animais mortos, e menor número de lapsos de crueldade experimental. Em outras palavras, o impulso de dominar e

86 ISAACS, 1930 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



de destruir foi absorvido no objetivo de compreender. O animal vivente tornou-se muito menos um objeto de poder e posse, e muito mais uma criatura independente sobre a qual se deve aprender, observar e conhecer por sua própria causa. Isaacs descobriu que as crianças se moviam firmemente em direção à atitude observacional de não interferência de muitos naturalistas modernos, e desenvolviam uma perspectiva humanitária e o senso de responsabilidade em relação a seus animais de estimação e em relação aos animais em geral⁸⁷.

Obviamente, esses achados, reunidos numa escola, não poderiam ser considerados amplamente representativos ou conclusivos. Entretanto, a própria singularidade da abordagem tomada por Isaacs e seus colegas torna uma coisa clara: a pesquisa fértil sobre o desenvolvimento psicológico infantil e sobre os métodos pelos quais uma atitude de respeito e interesse pelos animais poderia ser doutrinada foi uma busca negligenciada durante grande parte do século vinte⁸⁸.

No início do século XX vieram à tona regularmente os argumentos em favor do aumento da ênfase na educação como distinta do trabalho de alívio prático para os animais. Se buscada ativamente, a ênfase na educação humanitária prometia mudar o equilíbrio do trabalho humanitário. Como um editorialista de *Our Dumb Animals*, provavelmente Rowley previu de maneira otimista, e mais sociedades organizadas para a prevenção da crueldade aos animais se voltarão ao trabalho da educação humanitária como

87 ISAACS, 1930 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

88 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

seu campo mais amplo e mais importante de serviço. Treine o coração da criança adequadamente, e a crueldade que sofrem os animais terminará muito mais rapidamente do que punindo o homem ignorante e cruel⁸⁹.

A Educação Humanitária não se tornou mais central ao trabalho das Sociedades de Prevenção de Crueldade com Animais (SPCAs) nos anos que se seguiram. Na Era da depressão, ela diminuía grandemente, já que as cargas práticas e financeiras do trabalho de abrigo e hospital, obrigações de controle animal, e a aplicação da lei lançaram outras iniciativas, incluindo a educação humanitária às margens da atividade. O que sobreviveu foi a simples lição de gentileza para com os animais, carregada para as escolas pelos membros do quadro de funcionários da Sociedade de Prevenção de Crueldade com Animais e de voluntários que continuaram a ter acesso aos primeiros anos da escola primária⁹⁰.

As mudanças (tais como o advento de veículos motorizados) que eliminaram da experiência diária dos americanos o abuso de cavalos e outros animais de trabalho se tornaram obsoletas. Ao mesmo tempo, o foco educacional do movimento, normalmente centrado nos atos de crueldade individual, falhou na tarefa de tocar em formas mais novas e socialmente aprovadas de uso animal. Tanto a autocensura quanto as restrições impostas pelas instituições educacionais evitaram que a educação humanitária alcançasse o domínio das novas crueldades – usos institucionalizados de animais, como experimentos com animais e a

89 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

90 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



produção em massa de animais para produção de alimento e pele, que estavam bem além da experiência e influência da maioria dos indivíduos. Sem dúvida, também, a desilusão forjada pela guerra, depressão e outros eventos esvaziou as grandes alegações e expectativas expressas pelos protetores de animais da Idade de Ouro e da Era Progressiva⁹¹.

Essas considerações tornaram altamente irônico o sucesso da campanha para a legislação da educação humanitária compulsória. Sua clara relação com a instrução moral e a doutrinação da boa cidadania foi endossada em palácios do governo por todos os Estados Unidos. Paradoxalmente, entretanto, a determinação de ver tais leis aprovadas não foi correspondida por esforço comensurado para vê-las honradas. Em geral, o quadro de ativistas do Sistema Prestação de Contas Anual (SPCA), comprometido com a educação humanitária diminuiu, e os esforços para ver seus princípios resguardados no currículo dos institutos e faculdades de professores falharam⁹².

Definitivamente, a dificuldade de penetrar as burocracias do sistema escolar regional e local provou-se insuperável para um movimento com recursos limitados e preocupações e responsabilidades mais urgentes. Todavia, a culpa de tais falhas não deve ser colocada simplesmente na proteção animal organizada em si; o impacto de forças opostas foi decisivo. A sala de aula e o sistema educacional foram o objeto de lutas crescentes durante o século XX, e a questão de como

91 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

92 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

os humanos deveriam se deparar com os animais e tratá-los esteve envolvida em várias delas. Os humanitários não eram os únicos com interesse nos animais. As sociedades agricultoras, associações industriais, religiosos e grupos de educação da ciência também lutaram por uma participação na formação da educação americana moderna. Muitos desses interesses promoveram usos abusivos de animais que estavam em desacordo com imperativos humanitários⁹³.

A geral perda de influência e a falta de vitalidade do movimento anti-crueldade no período entre guerras também teve seu efeito. A educação humanitária sofreu a ausência de liderança enérgica e iluminada, e a perda de um público receptivo, tanto quanto qualquer área da proteção animal organizada. Na Segunda Guerra Mundial, as organizações estavam usando materiais de educação humanitária seriamente desatualizados, quando usavam algum material⁹⁴.

Em algumas regiões, programas de alcance viável empreendidos por sociedades humanitárias regionais sobreviveram e gozaram de bom acesso às escolas públicas mesmo durante as décadas de meados do século XX⁹⁵. Enquanto a divulgação da educação humanitária agora tendia

93 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

94 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

95 MATTHEWSON, 1942; WHYTE, 1948; WALTER, 1950; *American Humane Association*, 1952 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



a focar o tratamento de animais de companhia e os benefícios de se ter animais de estimação; ela, entretanto, reforçava a simples mensagem de gentileza para com os animais como um importante padrão da conduta individual. Além disso, a ética da gentileza para com os animais continuou a ressoar por meio da literatura infantil⁹⁶ e outros meios culturais⁹⁷. Essas influências certamente fortaleceram décadas de esforços com o objetivo de promover a retidão pessoal no tratamento dos animais⁹⁸.

Após a restauração da proteção animal, organizada pós Segunda Guerra Mundial, a educação humanitária gradualmente voltou à tona como uma prioridade tanto de grupos nacionais quanto locais. Em meados dos anos de 1960, a Sociedade Humana dos Estados Unidos (HSUS) começou a investir grande atenção e recursos na educação humanitária, colaborando com pesquisadores universitários para formular e testar métodos e técnicas da educação humanitária. Na década de 1970, tais esforços entusiasmaram a formação de uma divisão separada da Sociedade Humana dos Estados Unidos, predecessora da *National Association for Humane and Environmental Education* – Associação Nacional para a Educação Humanitária e Ambiental (NAHEE). Fundada em 1973, a Associação Nacional para a Educação Humanitária e Ambiental tornou-se

96 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

97 CARTMILL, 1993 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

98 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

uma fonte preeminente de informação, pesquisa e análise no campo da educação humanitária⁹⁹.

Hoje o foco da atividade da educação humanitária nos Estados Unidos continua a ser a comunidade de cuidado e controle animal, já que as escolas primárias e secundárias e as faculdades de educação têm ainda de aceitar e integrar o ensino da maioria dos conceitos humanitários em seus currículos. Muitas agências de cuidado e controle animal (SPCAs, sociedades humanitárias, ligas de resgate animal e similar) oferecem programas de educação de alguma forma, trabalhando primariamente nos municípios ou condados. Tais programas frequentemente envolvem parcerias com escolas ou outras instituições dirigidas a jovens (incluir referência desse parágrafo)¹⁰⁰.

Que metodologias a educação humanitária emprega? O que é ser ensinado e com que efetividade? Qual a significância do papel da educação da juventude no movimento de bem-estar animal? Um estudo conduzido por Jaime Olin, uma aluna de pós-graduação no *Tufts University Center for Animals and Public Policy* (Centro da Universidade de Tufts para Política Pública e Animais) forneceu algumas respostas. Olin pesquisou 600 abrigos de animais, selecionados aleatoriamente dentre aproximadamente 2.800 existentes em toda a nação, sobre o escopo e a natureza de seus esforços para ensinar às crianças os valores humanitários. Os resultados de sua investigação pintam um quadro da educação humanitária como um

99 UNTI; ROWAN 2001 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

100 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



empreendimento relativamente disseminado, embora tipicamente relegado à condição de assunto secundário, superficialmente abordado pela maioria das organizações de cuidado e controle animal, e simplesmente ignorado por outras pessoas¹⁰¹.

Das 203 agências de cuidado e controle animal que responderam ao questionário de 32 itens de Olin, 71% foram classificadas como tendo um programa de educação humanitária. Tais entrevistados relataram estarem envolvidos na educação humanitária por uma média de dez anos, e 42% relataram atividade relevante por onze a cinquenta anos.

A maioria dos abrigos com programas de educação humanitária alegou alcançar entre 100 e 500 crianças por ano, a maioria das quais em idade de escola primária. A vasta maioria dos entrevistados (94%) indicou que considera a educação humanitária como “essencial” ou “muito importante” para sua missão geral¹⁰².

Se as visitas a salas de aula e excursões a abrigos têm sido tradicionalmente os métodos escolhidos empregados por abrigos de animais desde meados do século XX, então parece, a partir da investigação de Olin, que pouco mudou. Oitenta e oito por cento dos entrevistados relatou realizar visitas a salas de aula, e 77% incluíram excursões a suas instalações em seus programas. Poucas organizações relataram oferecer programas de serviço comunitário a jovens (44%), programas de voluntário júnior (30%), atividades após as aulas (23%) e acampamentos de verão (15%). Trinta e seis por cento relataram trabalhar como uma fonte de mate-

101 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

102 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

riais mesclados ao currículo para professores em sala de aula. As crianças viam animais vivos em 86% dos programas de educação humanitária e tinham permissão para tocar em um animal em 73%¹⁰³.

O conteúdo dos programas de educação humanitária local é dominado por questões sobre animais de estimação. Os entrevistados de Olin indicaram que a posse responsável de animais de estimação correspondia a uma média de 49% do assunto de seus programas, a segurança ao redor de animais por 26%, e o papel dos abrigos de animais por 20%. Na média, 8% do programa eram dedicados a questões da vida selvagem, e 2% a tópicos relacionados a animais da fazenda. Obviamente essa distribuição de prioridade reflete a primazia do cuidado direto e proteção de animais de estimação nas missões e atividades do dia a dia dos abrigos animais. Ademais, a omissão em programas de educação da juventude de tópicos como agricultura intensiva, uso de animais em pesquisa e usos abusivos da vida selvagem pode originar-se de outros fatores¹⁰⁴.

Um dos sinais mais reveladores do apoio geralmente pequeno à educação humanitária é o de que 29% das organizações respondendo ao questionário de Olin não responderam ao item perguntado sobre o tamanho de seu orçamento da educação. Olin classificou tais organizações como não tendo um programa de educação humanitária. Enquanto a suposição por trás da classificação (isto é, nenhum orçamento de educação significa nenhum programa de educação) não pode ser inteiramente váli-

103 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

104 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



da, permanece o fato de que um número significativo de organizações de cuidado e controle animal não faz esforço algum para ensinar os valores humanitários às crianças, enquanto a maioria faz uma fraca tentativa na melhor das hipóteses. Por quê? Por que um empreendimento que, pelo menos intuitivamente, carrega tal promessa de avançar a causa da proteção animal e que foi tão energicamente buscado durante as primeiras décadas do movimento de bem-estar animal receberia tão mínima atenção hoje em dia por parte daqueles mais diretamente engajados em resolver os problemas relacionados a animais de suas comunidades?¹⁰⁵.

As respostas de profissionais de abrigos de animais tipicamente dependem de pontos relacionados à falta de tempo e/ou fundos, pontos levantados, de fato, por alguns entrevistados da pesquisa de Olin. Tais justificativas, entretanto, suscitam a questão subjacente, porque, se a educação da juventude fosse vista como crucial para alcançar os objetivos da proteção animal, o tempo e os fundos para sustentá-la seriam destinados, ou fundos seriam levantados para aumentar os orçamentos existentes. Talvez uma resposta mais fundamental repouse no dilema enfrentado pelos funcionários de cuidado e controle animal: como eles podem satisfazer necessidades básicas, de curto prazo, tal como uma necessidade da comunidade para o controle e o abrigo animal adequado e também alcançar objetivos mais amplos, de longo prazo, como eliminar ou significativamente reduzir o abuso animal, a negligência e a superpopulação de animais de estimação? Embora a educação da juventude seja vista como um meio importante de permanentemente resolver ou prevenir os problemas que os animais enfrentam, ela tipicamente não fornece os

105 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

mesmos resultados tangíveis imediatos ou nível de satisfação emocional como, por exemplo, unir uma família com um animal de estimação sem lar ou resgatar um cachorro perdido das adversidades da rua¹⁰⁶.

A pesquisa sistemática para testar os efeitos de abordagens gerais para a educação humanitária e programas específicos chegou ao seu ponto máximo durante a década de 1980. Vários estudos conduzidos no início de tal década contaram com os Testes de Fireman, ferramentas de avaliação que apresentavam às crianças uma história sobre um garoto cuja casa está sendo destruída por um incêndio e a quem é dada a oportunidade de pedir a um bombeiro que salve certos itens dela¹⁰⁷. Uma lista de dez itens é dada, consistindo de sete objetos inanimados, como uma televisão e um talão de cheques, e três animais: um cachorro, um gato e um canário. Os testes pediram às crianças que selecionassem três itens da lista que elas achavam que o garoto da história diria ao bombeiro para salvar, a justificativa sendo que quanto mais positivas as atitudes de um indivíduo em relação aos animais, mais provável é que ele ou ela escolheria o cachorro, o gato e o canário para o resgate¹⁰⁸.

106 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

107 VOCKELL; HODAL, 1980 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

108 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



Um estudo inovador analisou os efeitos de encenação como uma técnica de construção de empatia. Malacarne¹⁰⁹ descobriu que fazer o papel de animais é um meio efetivo para as crianças aumentarem sua empatia com os animais e que fazer o papel de crianças ajuda a aumentar a empatia com outras crianças. As crianças que haviam sido induzidas a ter empatia pelos animais, entretanto, demonstraram pequena tendência a estender esse aumento de empatia a outras crianças. Esse achado faz questionar a validade da teoria de transferência, que sustenta que atitudes positivas em relação aos animais são transferíveis.

Em um dos poucos esforços, durante o início da década de 1980, de avaliar o impacto da educação humanitária sobre crianças mais velhas, Cameron¹¹⁰ comparou os efeitos de duas intervenções intensivas baseadas em sala de aula sobre as atitudes de alunos de oitava série. Uma contava com material impresso e instruções baseadas em mídia (filmes e *slides*), a outra em material impresso e instruções pelo método de palestra. Um grupo de controle não recebeu nenhum material ou instrução. Os alunos que receberam tratamento baseado em mídia demonstraram melhora das atitudes. O grupo de tratamento com palestra também melhorou, mas em menor grau, enquanto o grupo de controle não demonstrou nenhuma mudança positiva nas atitudes.

Talvez a mais ambiciosa tentativa de avaliação do programa tenha sido o Projeto de Avaliação da Educação Humanitária da *National Association*

109 MALACARNE, 1981 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

110 CAMERON, 1983 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

for Humane and Environmental Education (NAHEE). Nessa investigação, Ascione, Latham e Worthen¹¹¹ buscaram medir o impacto de uma abordagem mesclada ao currículo sobre o ensino dos valores humanitários, usando como protótipo o *People and Animals: A Humane Education Curriculum Guide* (*Pessoas e Animais: Um Guia de Currículo da Educação Humanitária*) da *National Association for Humane and Environmental Education*. O guia consistia de mais de 400 atividades de sala de aula, cada uma projetada para ensinar um conceito humanitário juntamente com uma habilidade ou conceito em linguagem, estudos sociais, matemática ou ciência. O estudo envolveu mais de 1.800 crianças do jardim da infância até a sexta série e 77 professores de vários distritos de escola rural, urbana e dos subúrbios em Connecticut e na Califórnia. Usando uma bateria de instrumentos desenvolvidos pelo *Western Institute for Research and Evaluation* (Instituto do Oeste para Pesquisa e Avaliação), a investigação foi projetada para testar os efeitos de um tratamento relativamente fraco: foi exigido que os professores conduzissem somente vinte atividades (o equivalente a aproximadamente dez horas de instrução) do guia de currículo ao longo do curso de um ano escolar inteiro. O objetivo era avaliar os materiais de forma que eles pudessem ser realisticamente aplicados durante um típico ano letivo por professores com muitas outras exigências curriculares para cumprir. Os instrumentos foram projetados para medir o efeito do guia de currículo sobre (1) o conhecimento das crianças a respeito dos animais; (2) suas atitudes em relação aos animais; (3) seu comportamento projetado em relação aos animais, isto é, suas percepções de como eles se comportariam em situações que permitissem o comportamento

111 ASCIONE, LATHAM; WORTHEN, 1985 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



humanitário ou desumanitário; e (4) se as atitudes das crianças em relação aos animais transferiram-se, ou generalizaram-se, para as pessoas. As ferramentas de avaliação foram administradas como pré-testes e pós-testes à amostra do estudo, que foi dividido em um grupo experimental e um grupo de controle, o último não recebendo nenhuma instrução do guia de currículo da *National Association for Humane and Environmental Education* em qualquer ponto do ano letivo¹¹².

Os resultados demonstraram ganhos estatisticamente significativos em conhecimento como resultado da intervenção do guia de currículo sobre os níveis de jardim da infância e primeira série. As pontuações de conhecimento de crianças da segunda à sexta série no grupo experimental também melhoraram, embora não a um grau estatisticamente significativo. As atitudes em relação aos animais melhoraram em linhas similares: as crianças do jardim da infância e da primeira série no grupo experimental mostraram atitudes significativamente mais humanitárias do que seus correspondentes no grupo de controle. Embora as crianças do grupo experimental em séries superiores também tenham demonstrado melhora, geralmente seus ganhos de atitude não foram pronunciados o suficiente para serem estatisticamente significativos¹¹³.

O exame do estudo de comportamento projetado da Associação Nacional para a Educação Humanitária e Ambiental produziu resultados que foram de certa forma o inverso dos achados sobre conhecimento e ati-

112 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

113 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

tude em termos de comparações de idade-grupo. Do nível do jardim da infância até a terceira série, as pontuações de comportamento projetado de crianças do grupo experimental não diferiram significativamente das pontuações do grupo de controle. Em contraste, nos níveis da quarta à sexta série, o grupo experimental demonstrou atitudes significativamente mais humanitárias do que o grupo de controle¹¹⁴. Por que as crianças mais velhas responderam mais humanitariamente nessa medida, enquanto os alunos mais jovens demonstraram ganhos maiores nos testes de conhecimento e atitude? De acordo com os pesquisadores, o formato do teste poderia ter tido uma influência.

As escalas de conhecimento e atitude eram compostas de itens de múltipla escolha ou sim/não, o que deu às crianças uma escolha de qual selecionar e responder. O instrumento usado para testar o comportamento projetado, por outro lado, exigiu que as crianças descrevessem verbalmente o cenário representado em um desenho, formulassem uma resposta à situação e explicassem por que responderam de tal forma tarefas para as quais as crianças mais velhas podem ter estado, por seu desenvolvimento, mais preparadas para lidar do que os alunos mais jovens. Além disso, os pesquisadores suspeitaram de que os professores nas séries superiores podem ter estado mais propensos do que os das séries inferiores a focar sua instrução nas intenções e na justificativa por trás do comportamento humanitário¹¹⁵.

114 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

115 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



Para determinar se as atitudes humanitárias em relação aos animais estender-se-iam às pessoas, os pesquisadores do projeto da Associação Nacional para a Educação Humanitária e Ambiental desenvolveram dois instrumentos: a *Attitude Transfer Scale* – Escala de Transferência de Atitude (ATS) –, que usava fotos retratando situações envolvendo outras crianças às quais os alunos responderiam com graus variáveis de gentileza e compaixão; e a *Revised Aggression Scale* – Escala de Agressão Revisada (AG) –, um instrumento de múltipla escolha que apresentava situações escolares e domésticas às quais as crianças poderiam reagir com graus variáveis de agressão (a Escala de Agressão Revisada foi aplicada somente a crianças da terceira série em diante). Os resultados da Escala de Transferência de Atitude e da Escala de Agressão Revisada não demonstraram diferenças estatisticamente significativas entre as crianças do grupo experimental e as do grupo de controle, exceto as da quarta série. Surpreendentemente, os garotos da quarta série no grupo experimental tiveram pontuações de gentileza interpessoal mais baixas do que seus correspondentes no grupo de controle. As crianças do grupo experimental da quarta série (meninos e meninas) também tiveram pontuações mais agressivas na Escala de Agressão Revisada do que os alunos da quarta série no grupo de controle. Os pesquisadores apontaram, contudo, que as pontuações do grupo experimental da quarta série estavam nas extremidades gentis e não agressivas do contínuo de pontuações para as medidas de transferência de atitude¹¹⁶.

Apesar de seus achados um tanto ambíguos, o Projeto de Avaliação da Educação Humanitária produziu alguns resultados encorajadores e intrigantes no geral. Os instrumentos criados, as conclusões alcançadas

116 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

e as percepções obtidas foram valiosos para a direção à pesquisa subsequente e podem ajudar no desenvolvimento e refinamento das metodologias da educação humanitária¹¹⁷.

A avaliação do programa de educação humanitária continuou esporadicamente nos anos subsequentes ao estudo referência da Associação Nacional para a Educação Humanitária e Ambiental. Em 1988, a Sociedade para a Prevenção de Crueldade com Animais de Massachusetts concluiu uma investigação extensiva para examinar o impacto de seu programa de educação humanitária em todos os estados sobre o conhecimento e as atitudes de alunos da segunda à quinta série em relação ao bem-estar animal. As crianças de terceira, quarta e quinta séries receberam três sessões de instrução, e a investigação encontrou ganhos em seu conhecimento e atitudes. Esse não foi o caso, entretanto, entre os alunos de segunda série, que foram expostos a uma única apresentação em sala de aula. Os pesquisadores concluíram que os resultados eram positivos, porém limitados, e sugeriram que um impacto mais acentuado poderia ser alcançado consolidando o programa, isto é, fazendo uma intervenção mais intensa¹¹⁸.

Em um seguimento do Projeto de Avaliação da Educação Humanitária, Ascione¹¹⁹ avaliou um tratamento empregando o *Guia de Currículo People and Animals* da Associação Nacional para a Educação Humanitária

117 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

118 DAVIS et al. 1988 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

119 ASCIONE, 1992 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



e Ambiental e outros materiais em trinta e duas salas de aula de primeira, segunda, quarta e quinta séries. Os pré-testes e pós-testes foram aplicados para avaliar as mudanças nas atitudes das crianças em relação aos animais e à empatia direcionada aos humanos. Os resultados mostraram que a intervenção realçou as atitudes humanitárias dos alunos de quarta série a um grau estatisticamente significativo. E mais, as pontuações de quarta série revelaram significativa generalização, ou transferência, efeito das atitudes relacionadas a animais sobre a empatia direcionada a humanos. As crianças de quinta série no grupo experimental também demonstraram atitudes mais humanitárias do que as do grupo de controle, embora a diferença não tenha sido estatisticamente significativa. Ascione sugeriu que os ganhos mais modestos entre os alunos da quinta série se deveram ao fato de que os professores do grupo de controle da quinta série relataram substancialmente mais instrução relacionada à educação humanitária do que seus correspondentes no grupo experimental. Ascione¹²⁰ apontou que restringir o conteúdo da instrução aos professores do grupo de controle para propósitos do estudo teria sido inaceitável.

Como seguimento à investigação, de 1992, ASCIONE e WEBER¹²¹ testaram os alunos de quinta série que haviam participado do estudo acima um ano antes para determinar se tinham sido mantidos os efeitos encontrados quando eles eram alunos da quarta série. Os resultados mostraram que

120 ASCIONE, 1992 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

121 ASCIONE; WEBER, 1996 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

os alunos da quarta série que tinham recebido a intervenção do *People and Animals* no ano anterior tiveram pontuação mais alta nas escalas de atitude humanitária do que aqueles que não tinham. Mais uma vez foi encontrado um efeito de generalização das atitudes em relação a animais para a empatia direcionada a humanos. Os pesquisadores interpretaram seus achados como evidência de que a educação humanitária mesclada ao currículo pode ser um meio efetivo de desenvolver a sensibilidade nas crianças em relação aos animais e pessoas.

Resultados positivos também foram encontrados por O'HARE e MONTMINY-DANNA¹²² em uma avaliação abrangente de um programa de educação humanitária para alunos de terceira e sétima série. O programa era oferecido pela *Potter League for Animals* (Liga Potter pelos Animais), uma organização de cuidado e controle animal servindo o sudeste de Rhode Island. O estudo da Potter League foi único no sentido de que empregou métodos de pesquisa qualitativa assim como técnicas quantitativas mais típicas. Ele incluiu os seguintes componentes: (1) a aplicação de um pré-teste e um pós-teste de verdadeiro ou falso para determinar o efeito do programa da Liga de Potter sobre o conhecimento, as atitudes e o comportamento projetado relacionados ao bem-estar animal; (2) uma medida de transferência de atitude obtida ao se comparar resultados de pré-teste com pontuações de instrumentos projetados para medir a empatia direcionada aos humanos por parte das crianças e a qualidade das relações entre iguais; e (3) um exame das respostas intelectuais, afetivas e comportamentais das crianças ao programa por meio

122 O'HARE; MONTMINY-DANNA, 2001 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. *Humane Education, Past, Present and Future*. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



do uso de grupos de discussão de alunos e professores e observação em sala de aula. A amostra do estudo consistiu de 181 alunos de terceira série que participaram de oito aulas semanais de quarenta e cinco minutos e de 152 alunos de sétima série que participaram de cinco aulas semanais de quarenta e cinco minutos. As aulas de terceira série cobriram áreas, como o cuidado básico com os animais, o papel dos abrigos de animais, e a segurança ao redor de animais; as aulas de sétima série cobriram animais no entretenimento, espécies ameaçadas, superpopulação de animais e dilemas morais relacionados a animais¹²³.

A investigação da Liga de Potter revelou ganhos estatisticamente significativos em conhecimento, atitudes e comportamento pretendido tanto na terceira quanto na sétima série. Além disso, o exame de transferência de atitude indicou que as crianças que tinham mais conhecimento sobre os animais e mais favoravelmente se colocavam em relação a eles também eram mais propensas a responder com mais empatia às pessoas e ter melhor relacionamento com seus iguais. A análise qualitativa rendeu ampla gama de informações, a maioria das quais refletiu positivamente sobre o programa da Liga de Potter. As conclusões relacionadas à intervenção da terceira série incluíram que as crianças apreciam o programa (especialmente a oportunidade de narrar histórias sobre seus animais de estimação), que os conceitos são apresentados de forma clara, de maneira apropriada à idade e que o comportamento positivo em relação aos animais é constantemente reforçado por meio do programa. Durante grupos de discussão, os alunos da terceira série relataram evidência de

123 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

mudança de comportamento, alguns declarando que haviam começado a passar mais tempo com seus animais de estimação; parado de bater neles ou importuná-los; ou compartilhado seu novo conhecimento com amigos e membros da família¹²⁴.

Na sétima série, as observações de sala de aula revelaram que o material da Liga de Potter foi apresentado de forma que permitiu aos alunos verem os dois lados de questões controversas, que o programa enfatizou o impacto positivo que um único indivíduo pode ter e que ele pareceu ter efeito imediato sobre alguns alunos (Um garoto, por exemplo, disse que não mais atiraria em passarinhos). Os pesquisadores também apontaram que alguns alunos da sétima série pareceram melancólicos após discussões de questões particularmente agressivas. Durante os grupos de discussão, vários alunos da sétima série, assim como seus correspondentes da terceira série, sugeriram que seu comportamento havia mudado ou mudaria como resultado do programa da Liga de Potter. Alguns, por exemplo, indicaram que se tornaram mais amáveis em relação a seus animais de estimação e estariam mais dispostos a falar sobre os maus tratos desses animais. A maior parte dos alunos da sétima série expressou preocupação sobre os usos de animais no entretenimento e declarou que restringiria sua participação em atividades que envolvessem maus tratos de animais. Alguns, no entanto, acharam exagerada a ênfase do programa sobre a crueldade de circos e outras formas de entretenimento. Os achados da avaliação da Liga de Potter foram esmagadoramente positivos, embora os investigadores tenham notado várias limitações do estudo (isto é, que faltou neste um grupo de controle, que não mediu a

124 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



retenção de ganhos cognitivos ou atitudinais ao longo do tempo e que seus resultados foram baseados na apresentação de um programa por somente um instrutor); portanto, aconselharam cautela na interpretação de seus resultados. Entretanto, o projeto gerou um grande número de recomendações úteis aos funcionários da educação da Liga de Potter e potencialmente a outros no campo, e representa importante contribuição ao acervo de conhecimento em relação à efetividade dos programas de educação humanitária focados na escola¹²⁵.

Embora a pesquisa citada acima não seja exaustiva é ainda limitada demais para nos dizer definitivamente se as crianças podem ser ensinadas a pensar e a se comportar de forma gentil em relação aos animais ou quais podem ser os melhores métodos instrucionais. A evidência empírica compilada até hoje, entretanto, sugere que a educação humanitária é promissora. A educação humanitária parece especialmente relevante num momento em que a conexão entre a crueldade da infância para com os animais e a violência interpessoal na idade adulta é amplamente conhecida, e o declínio moral percebido da juventude é um lamento comum cada vez mais fervoroso¹²⁶.

Uma estratégia óbvia, mas ainda não completamente explorada, para garantir a futura representação de conteúdo humanitário nos currículos escolares e para revigorar a educação humanitária em geral, é o alinhamento com a educação do caráter, uma encarnação da tendência

125 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

126 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

de “volta-ao-básico” no domínio da educação moral. Hoje, a educação do caráter refere-se tipicamente ao ensino de valores “fundamentais” ou “consensuais”, princípios básicos de certo e errado, que – argumentam os proponentes – transcendem as diferenças políticas, culturais e religiosas. Em retorno a um modelo de educação moral mais tradicional, centrado em virtudes, e em resposta à percepção pública disseminada de que nossa juventude caiu num estado de declínio moral, o movimento moderno de educação de caráter parte claramente da tendência de esclarecimento de valores das décadas de 1960 e 1970. Ao reconhecer que o debate sobre as questões morais tem lugar importante na sala de aula, a educação do caráter procura não ajudar as crianças a esclarecer seus próprios valores pessoais, mas sim treiná-las para desenvolver certos traços fundamentais de caráter. Tais traços tipicamente incluem respeito, responsabilidade, cuidado, justiça e cidadania, princípios que formaram as bases conceituais da educação humanitária desde sua origem.

Durante os últimos vinte anos, o movimento de educação do caráter beneficiou-se do crescente suporte público e legislativo e significativo financiamento do governo¹²⁷. Em 2002, 25 milhões de dólares em doações federais foram disponibilizados a departamentos estaduais de educação para o desenvolvimento e a implementação de programas de educação do caráter. Tais programas já foram incorporados aos currículos de milhares de escolas em todo o país, e o movimento não demonstra sinal algum de enfraquecimento¹²⁸.

127 DEROSA, Bill. The character connection. *Animal Sheltering*, n. 24, v. 4, p. 12-21, 2001.

128 GRENADIER, 2002 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



O aumento da educação do caráter e de sua simetria e a educação humanitária apresentam às organizações de proteção animal uma clara oportunidade de mesclar o ensino de valores humanitários aos currículos escolares. Ao contar com a amplamente reconhecida efetividade do conteúdo relacionado a animais para prender a atenção e a imaginação das crianças, a educação humanitária tem grande potencial para enriquecer e avivar as aulas sobre valores fundamentais, tornando conceitos abstratos como respeito e responsabilidade mais acessíveis e cativantes para crianças. Ao prover programas que focam nos caminhos em que tratar os animais humanitariamente é uma parte essencial do bom caráter, os educadores humanitários podem servir como valiosos recursos para professores de sala de aula, de quem cada vez mais está sendo exigido incorporar as aulas formais de educação de caráter às suas atividades de sala de aula¹²⁹.

Alinhar o conteúdo do programa de educação humanitária aos padrões do estado e currículos de educação do caráter ajudará a garantir que as propostas para introduzir o ensino dos valores humanitários nas escolas serão bem recebidas por professores e administradores. Institucionalizar a educação humanitária nas escolas – isto é, tornar as escolas elas mesmas uma fonte primária de instrução em valores humanitários e prover aos professores o treinamento, as ferramentas e a motivação necessários – exigirá um reexame da metodologia da educação humanitária tradicional. As práticas padrão, como visitas a salas de aula e excursões a abrigos, tipicamente relegam o professor de sala de aula ao papel de espectador, no máximo marginalmente envolvido na apresentação de lições e conceitos humanitários. Tais abordagens podem reforçar a noção da educação humanitária como uma novidade ou interesse especial, exclu-

129 DEROSA, Bill. The character connection. **Animal Sheltering**, n. 24, v. 4, p. 12-21, 2001.

sivamente no alcance da organização de proteção animal, tanto separada dos currículos fundamentais quanto a eles subordinada. Tornar as escolas parceiras na propagação de uma ética humanitária envolverá, no mínimo, cultivar relações de trabalho em andamento com professores e administradores. Criar comitês de educação humanitária, compostos de professores representando as escolas-alvo, para ajudar no desenvolvimento de intervenções mescladas ao currículo, pode ser uma efetiva primeira etapa em promover tal colaboração. Inevitavelmente, porém, integrar a educação humanitária nos currículos escolares exigirá que os profissionais de proteção animal desviem pelo menos um pouco de sua atenção de instruir as crianças diretamente. Conduzir oficinas de desenvolvimento profissional para professores e provê-los com materiais instrucionais (alinhados, idealmente, com os padrões do estado e currículos de educação do caráter), por exemplo, ajudarão a transferir o *locus* da educação humanitária da organização de proteção animal às escolas propriamente ditas. Tal abordagem capacitará os educadores humanitários a alcançar, embora indiretamente, mais crianças mais condizentemente do que seria possível por meio de visitas a salas de aula ou excursões ao abrigo¹³⁰.

Além do treinamento e suporte de professores, outras estratégias focadas na escola podem fornecer às organizações de proteção animal oportunidades de maximizar seu impacto enquanto limitam o gasto de tempo e dinheiro. Tais estratégias incluem o uso de metodologias baseadas em tecnologia, como salas de bate-papo e videoconferência, para ligar professores do ensino primário e secundário e seus alunos aos profissionais de cuidado e controle animal e promover visitas de estudo vir-

130 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.



tuais¹³¹. Ao se posicionarem como locais de aprendizagem de serviço, as organizações com interesse particular em alcançar adolescentes, um público tradicionalmente negligenciado pela educação humanitária, também se beneficiarão do crescimento da aprendizagem do serviço como um modelo educacional nas escolas americanas de ensino médio¹³².

Trabalhar com departamentos de educação em faculdades e universidades para introduzir o ensino de valores humanitários em cursos relevantes garantirá que novos professores estejam familiarizados com a educação humanitária e compreendam sua conexão com a educação do caráter e outras áreas do currículo. Ao mudar seu papel primário de praticante a treinador e facilitador, os profissionais da educação humanitária podem beneficiar-se da assistência oferecida por várias organizações nacionais de proteção animal, algumas das quais oferecem materiais suplementares de sala de aula para os níveis primário e secundário, assim como treinamento em tais áreas, como a criação e a implementação de oficinas em serviço para professores e estratégias para alcançar adolescentes¹³³.

Explorar alternativas potencialmente mais efetivas e eficientes para as práticas tradicionais de educação humanitária também pode levar as organizações de proteção animal completamente para longe do prédio da esco-

131 FINCH, 2001 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

132 WINIARSKYJ, L. Why generationY? How service learning programs for teens can work for you. **Animal Sheltering**, v. 26, n. 2, p. 11–17, 2002.

133 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

la. Savesky¹³⁴ argumentou que os obstáculos ao acesso à sala de aula, como o aumento da ênfase nos padrões e testes, tornaram as abordagens, focadas na escola, ineficientes ou inexecutáveis para muitas organizações. Enquanto o acesso às salas de aula e a receptividade geral à educação humanitária variarão entre os distritos escolares, as agências de cuidado e controle animal podem de fato descobrir que as opções não escolares provêm um uso conveniente de recursos limitados. Tais opções podem também prover um meio de alargar a programação para além das questões sobre animais de estimação nos casos em que os funcionários escolares são resistentes a aceitar assuntos potencialmente controversos no currículo. As estratégias empregadas pelas organizações, como suplementos ou substituições de programas escolares, incluíram acampamentos de verão para jovens, programas familiares de educação humanitária, exposições interativas com base no abrigo, programas destinados a instigar a empatia nos jovens em risco de comportamento violento ou antissocial, material de instrução na internet sobre ampla gama de questões animais, e a criação de parcerias com agências de serviço social, aplicação da lei, e varejistas de produtos para animais de estimação. Outras estratégias não escolares potencialmente produtivas incluem o alcance de organizações religiosas de jovens, crianças que recebem ensino formal em casa e programas após a escola, especialmente aqueles servindo as comunidades em que as crianças, famílias e seus animais podem estar em alto risco de abuso ou negligência¹³⁵.

Definitivamente, o sucesso de qualquer metodologia,, independentemente de se basear na escola, em abrigo, ou dependente de colaboração com al-

134 SAVESKY, 2002 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. In: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

135 D. McCauley, comunicação pessoal com B.U., 2002 apud UNTI; DEROSA, 2003.



guma outra agência, será medido primariamente por um único padrão: sua eficácia em melhorar as atitudes das crianças e, mais importante, o comportamento em relação aos animais. Como resultado, o compromisso com uma estratégia particular deve ser continuamente acompanhado pela determinação para avaliá-la e, se necessário, melhorá-la ou abandoná-la¹³⁶.

A fé virtualmente ilimitada na influência da educação humanitária tem sido há muito uma marca da proteção animal organizada nos Estados Unidos. A partir de um estágio inicial, o movimento humanitário depositou suas esperanças na educação como um remédio ao tratamento cruel de animais pelas gerações futuras. Entretanto, o movimento não sustentou a educação humanitária com recursos práticos e financeiros proporcionais ao interesse expresso¹³⁷.

É inquestionável que a difusão dos valores humanitários na cultura norte-americana tem avançado nos anos, desde o advento da proteção animal organizada em 1866. Qualquer que seja o nível de sucesso em outras frentes do trabalho humanitário, atos deliberados de crueldade individual contra animais de estimação são agora vistos, geralmente, como sinais de uma personalidade doente e mal ajustada. Inversamente, uma disposição gentil em relação a tais animais é considerada um importante atributo do indivíduo bem ajustado¹³⁸. A educação humanitária tem in-

136 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

137 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

138 LOCKWOOD; ASCIONE, 1998 apud UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

dubitavelmente reforçado tais ideias sobre o saudável desenvolvimento social e psicológico. De fato, é improvável que tal consciência poderia ter se fundido na ausência de um movimento que aceitasse essa perspectiva como um lugar comum e buscasse medidas extensivas para levar as lições de gentileza às gerações da juventude americana¹³⁹.

Agora, como em outras vezes no passado, o interesse elevado na educação do caráter promete aumentar as oportunidades de promover programas de educação humanitária. Ensinar a gentileza para com os animais é altamente compatível com o foco da educação de caráter contemporânea, preocupada com a doutrinação da compaixão, cuidado, responsabilidade, respeito e sociabilidade. As organizações de bem-estar animal podem ser capazes de tirar vantagem do crescente consenso sobre a importância da educação do caráter, ao oferecer seus serviços a escolas e sistemas escolares, e ao afirmar o valor da educação humanitária para os objetivos do movimento da educação do caráter. Elas podem adicionalmente aumentar suas oportunidades provendo aulas de educação humanitária que possam ser correlacionadas a matérias convencionais¹⁴⁰.

Na maior parte das vezes, a proteção animal organizada tem sido incapaz de assegurar a introdução e a perpetuação da filosofia e de programas de educação humanitária nas instituições de treinamento de professores e de ensino superior. Essa permanece a grande meta não alcançada, e talvez o mais promissor objetivo, no campo. Todavia, ela pressupõe um aumento de comprometimento com as estratégias de educação humanitária da parte das sociedades humanitárias. Os níveis

139 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

140 DEROSA, Bill. The character connection. **Animal Sheltering**, n. 24, v. 4, p. 12-21, 2001.



expandidos de atividade nessa frente podem alargar as possibilidades para a colaboração com instituições de ensino superior e treinamento de professores, e gerar oportunidades para o desenvolvimento do currículo em andamento e a avaliação do programa¹⁴¹.

Outras formas de se trabalhar a educação humanitária são: treinamento formal, que tem como públicos-alvo os diferentes profissionais e suas diversas possibilidades de atuação; educação informal, que leva informação aos diferentes espaços, como clubes, parques e diversas áreas de lazer; e, para momentos em que há necessidade de resultados rápidos, existem campanhas de conscientização pública, com as quais é possível informar grande parte da população sobre um ponto em específico¹⁴².

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que reconhecemos a situação dos animais abandonados e da dinâmica populacional, podemos estabelecer medidas certas com base nas estratégias educativas, a ação interdisciplinar em que cursos de Medicina Veterinária, o Poder Público e a sociedade civil organizada devem compartilhar direitos e deveres, junto com a esterilização para que este problema seja permanentemente resolvido em longo prazo.

O controle de populações de cães e gatos é composto por uma série de programas que, isolados, perdem sua eficácia e eficiência; portanto,

141 UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

142 WSPA. **Educação em bem-estar animal**. Disponível em: <http://www.wspabrazil.org/TrabalhoWSPA/educacao/educacao.aspx>. Acesso em: 10 out. 2012.

a educação humanitária vem complementar a educação formal oferecida pelas escolas. É uma metodologia que ensina crianças e jovens a serem pensadores críticos e criativos, inspirando respeito e transformando-os em tomadores de decisões conscientes. Ela aborda valores positivos que, quando internalizados, vão definir as escolhas do indivíduo durante toda a sua vida. É baseada na informação e sensibilização para o despertar da compaixão, solidariedade e ética, contribuindo para uma sociedade mais justa e pacífica.

Um animal de estimação é parte da família da mesma forma que uma criança. Além de ser verdadeiramente responsável por aquele que você conquistou, sendo dessa forma um bom exemplo, passe adiante esse conceito para seus filhos, vizinhos, em seu trabalho. Assim estará promovendo ações positivas de responsabilidade e bem-estar entre homens e animais.

Não podemos ensinar ciência, biologia da terra, riqueza da natureza sem primeiro sensibilizar as crianças, emocioná-las para a beleza da vida. À medida que as crianças são apresentadas ao universo da proteção e dos cuidados com os animais aprendem os valores que as acompanharão por toda vida. Ao promover o desenvolvimento de princípios, a educação humanitária se torna importante ferramenta de estímulo ao cuidado e ao respeito pelo próximo.

O controle das populações de cães e gatos é fundamental para a promoção da saúde humana, ambiental e animal, para a vigilância epidemiológica e controle das zoonoses e demais agravos envolvendo esses animais, agressões a humanos e acidentes de trânsito. Controlar a população de cães é um problema que possui muitos determinantes e com necessidade de um modelo participativo de intervenção, e não somente do médico veterinário sanitário ou de órgão público. A parceria com a comunidade nas atividades é essencial, principalmente à promoção da guarda, posse e



propriedade responsável dos animais de estimação, ponto este importante para reduzir a população de cães errantes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paula Holzmann de. **Projeto me leva? Adote um amigo!** Universidade Luterana do Brasil, Guaíba, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://guaiba.ulbra.br/seminario/eventos/2010/artigos/pedagogia/mostra/672.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

AMARAL, Roberta. Professor apresenta modelos de abrigos de animais nos EUA. **Prefeitura de Porto Alegre**, Direitos dos animais. 10 dez. 2012. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=156988&PROFESSOR+APRESENTA+MODELOS+DE+ABRIGOS+PARA+ANIMAIS+NOS+EUA. Acesso em: 5 jun. 2013.

ANDRADE, Wilza de Fátima. **Implantação do Centro de controle de zoonose**: um espaço público para o resgate de animais abandonados. 2011. Dissertação (Projeto Técnico)- Curso de Gestão Pública, Universidade Federal do Paraná, Colombo, 2011. Disponível em: <https://acervo-digital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33630/ANDRADE,%20WILZA%20DE%20FATIMA.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BEAVER, Bonnie V. **Comportamento canino**: um guia para veterinários. São Paulo: Roca, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e

Ir para o índice

aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017**. Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Lei/L13426.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

DEROSA, Bill. The character connection. **Animal Sheltering**, n. 24, v. 4, p. 12-21, 2001.

DZIECIOL, M.; BOSA, C.R. **O Programa de Guarda Responsável de animais de Curitiba e sua aplicação no acantonamento ecológico**. Monografia Ambiental. Disponível em: www.cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/remoa/article/.../2346. Acesso em: 1 jan. 2011.

FERIGOLI, Tiago. **VIRA-LATAS** - os verdadeiros cães de raça. Direção de Tiago Ferigoli. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.vira-latas.com>. Acesso em: 20 jun. 2012.

FERNANDES, Priscila.; BAMBIRRA, Sérgio Alves. **Implementação da Educação Humanitária nas Escolas**. Universidade Federal de Lavras. Projeto de extensão junto ao Centro Educacional da Universidade de Lavras - CEUFLA, Lavras, 2010. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10306729-Implementacao-da-educacao-humanitaria-nas-escolas1.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

FOURNIER, Angela. K.; GELLER, E. Scott. Behavior Analysis of Companion - Animal overpopulation: a conceptualization of the problem and suggestions for intervention. **Behavior and Social Issues**, Chicago: University of Illinois, v.



13, n. 1, p. 51-68, spring/summer 2004. Disponível em: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/35>. Acesso em: 1 jan. 2013.

GARCIA, Rita de Cássia Maria; NESTOR, Alberto Calderon Maldonado; LOMBARDI, Antonio. Controle populacional de cães e gatos – aspectos éticos. **Ciência Veterinária nos Trópicos**, Recife, v. 11, p. 106-110, 2008. Disponível em: <http://www.rcvt.org.br/suplemento11/106-110.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2019.

GARCIA, Rita de Cássia Maria. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265 f. Tese (Doutorado)- Curso de Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-18012010-154127/pt-br.php>. Acesso em: 13 mar. 2013.

GOMES, L. H. **Programa de controle de populações de cães e gatos no Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, 2007. Disponível em: www.cve.saude.sp.gov.br/agencia/bepa37_suple.htm. Acesso em: 10 maio 2013.

GUERIN, Kate. **Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos: relacionando o impacto na sociedade**. 2009. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Curso de Medicina Veterinária, FMU, São Paulo, 2009.

GUILLOUX, Aline Gil Alves. **Estimativa da população de cães errantes e sua associação com fatores socioeconômicos e ambientais**. Dissertação (Mestrado)- Curso de Medicina Veterinária, Departamento de Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Animal, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/10/10134/tde-07082012-181835/pt-br.php>. Acesso em: 19 mar. 2019.

Ir para o índice

INFO CRMV-SP. **Uma nova proposta para os CCZs.** São Paulo: Conselho Regional de Medicina Veterinária - SP, nº 48, ano XVIII, p. 16-17, out-dez, 2011. Disponível em: http://www.crmv.gov.br/informativos/info_crmv_48.pdf. Acesso em: 3 mar. 2013.

INFO CRMV-SP. **Saúde Pública em primeiro lugar: Centros de controle de zoonoses urbanas e controle de população de cães e gatos em áreas urbanas.** São Paulo: Conselho Regional de Medicina Veterinária - SP, nº 48, ano XVIII, p. 18, out-dez, 2011. Disponível em: http://www.crmv.gov.br/informativos/info_crmv_48.pdf. Acesso em: 03 mar. 2013.

JACOB, Nina Rosa. **Fulaninho, o cão que ninguém queria.** Caderno de brincadeiras. São Paulo: Instituto Nina Rosa, 2013.

JACOB, Nina Rosa. **Fulaninho, o cão que ninguém queria.** Manual Pedagógico - Sugestão de atividades para professores, pais e responsáveis. São Paulo: Instituto Nina Rosa, 2013.

JACOB, Nina Rosa. **Educação Humanitária e projeto fulaninho.** São Paulo: Instituto Nina Rosa. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=4n0yHOnz1Y4>. Acesso em: 25 out. 2013.

LOSS, L. D. et al. Posse responsável e conduta de proprietários de cães no município de Alegre- ES. **Acta Veterinaria Brasilica**, Alegre- Es, v. 06, p. 105-111, 01 jan. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufersa.edu.br/revistas/index.php/acta/article/view/2625>. Acesso em: 7 ago. 2013.

MERGULHÃO, Luciana Stocco de; SAHARA, Eliete Umezu. A importância da formação humanista para o ofício de ensinar. **Revista UNIABC**, Santo André, v. 1, n. 2, p. 164-172, 2010. Disponível em: <http://patasterapeutas.org/wp-content/uploads/2015/07/Formaa%CC%81%E2%88%86o-humanistica-e-TAA.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.



ORTEGA-PACHECO, Antonio; JIMÉNEZ-COELLO, Matilde. Debate For Against Euthanasia in the Control of Dog Populations. *In*: KUŘE, Josef (ed.). **Euthanasia** – The “Good Death” Controversy in Humans and Animals Universidad Autonoma de Yucatan – México, 2011. p. 233-248. Disponível em: http://cdn.intechopen.com/pdfs/19620/InTechDebate_for_and_against_euthanasia_in_the_control_of_dog_populations.pdf. Acesso em: 19 mar. 2019.

PAULA, Patrícia Madureira Castro de. **Estratégias adicionais no controle populacional de cães de rua**. 2010. 58 f. Pós-Graduação- Curso de Medicina Veterinária, UFP, Curitiba, 2010.

SANTANA, Luciano Rocha; MACGREGOR, Elizabeth; SOUZA, Mariângela Freitas de Almeida e; OLIVEIRA, Thiago Pires. Posse responsável e dignidade dos animais. *In*: **8º Congresso Internacional de Direito Ambiental**, São Paulo, 2004, p. 533-552. Florianópolis: Governo de Santa Catarina, 2004. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26684-26686-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

SEWELL, Anna. **Beleza Negra**: a autobiografia de um cavalo. Trad. Rodrigo Espinosa Cabral. Brasil: Rideel, 2004.

UNTI, Bernard; DEROSA, Bill. Humane Education, Past, Present and Future. *In*: SALEM, Deborah J.; ROWAN, Andrew N. **The State of the Animals II, 2003**. Washington, DC: Humane Society Press, 2003. p. 27-50. Disponível em: http://www.humanesociety.org/assets/pdfs/hsp/soa_ii_chap03.pdf. Acesso em: 3 out. 2012.

WINIARSKYJ, L. Why generationY? How service learning programs for teens can work for you. **Animal Sheltering**, v. 26, n. 2, p. 11–17, 2002.

WSPA. **Educação em bem-estar animal**. Disponível em: <http://www.wspa-brasil.org/TrabalhoWSPA/educacao/educacao.aspx>. Acesso em: 10 out. 2012.



II. CONSTITUCIONAL



Aspectos controvertidos na legitimidade ativa da propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)

Controversial aspects in the legitimacy to file an Action for Opposition of Elective Mandate (AIME)

ANGELA ISSA HAONAT

Resumo

O presente artigo visa demonstrar o procedimento da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), comparando-o em relação à legitimidade do polo ativo com os interesses difusos que podem ser tutelados via ação popular e ação civil pública. Considera-se que o objeto da ação é de caráter difuso, pois afeto a defesa de interesses relativos a abusos praticados por meio de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Contudo, não há previsão legal para o cidadão atuar como legitimado como lhe facultam a Lei

[Ir para o índice](#)

da Ação Civil Pública e a Lei de Ação Popular. Adotaram-se como método a revisão bibliográfica e a pesquisa de jurisprudência.

Palavras-chave: Abuso de Poder Econômico. Corrupção e Fraude. Interesses Difusos. Legitimados.

Abstract

The purpose of this article is to show the procedure of the Action for Opposition of Elective Mandate - AIME, by comparing it, in relation to the legitimacy of the plaintiff, with the general public rights that can be protected by a class action and a public civil action. The action is considered to have a general object, as it is related to the defense of interests relating to offenses committed by means of abuse of economic power, corruption or fraud. However, there is no legal provision for the citizen to act as a legitimate party as provided for in the Public Civil Action Law and in the Class Action Law. The method adopted is the bibliographic review.

Keywords: Abuse of Economic Power. Corruption and Fraud. General Public Rights. Legitimacy.

INTRODUÇÃO

O artigo 14, § 10, da Constituição da República Federativa do Brasil¹, dispõe que o mandato eletivo pode ser impugnado perante a Justiça Eleitoral, desde que observado o prazo de quinze dias a partir da diplo-

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 31 mar. 2019.



mação, devendo esta ação ser instruída com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

O objeto da ação, como se denota do teor do artigo citado, é de caráter difuso, uma vez que a ofensa a qualquer dos elementos ali mencionados – poder econômico, corrupção ou fraude – possuem capacidade lesiva que transcende a individualidade, lesando uma coletividade indeterminada de pessoas.

No entanto, diferente dos procedimentos relativos à proteção dos direitos metaindividuais, o procedimento da AIME não deixou margem para a atuação do cidadão (via ação popular) e/ou da ACP (que, dentre os legitimados ativos, prevê a atuação das associações).

Assim, o texto foi dividido em sessões que abordam em primeiro lugar o Estado Democrático de Direito e a Democracia; num segundo momento, realiza uma análise do bem jurídico protegido pela AIME; e na terceira sessão apresenta pontos controvertidos acerca do tema. Adotou-se como método a revisão bibliográfica e pesquisa de jurisprudência.

1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DEMOCRACIA

Para tecer qualquer análise, ainda que superficial acerca do Estado Democrático de Direito e da Democracia, passa-se obrigatoriamente pela do art. 1º da Constituição, de 1988². O art. 1º da Constituição estabelece como fundamentos do Estado Democrático de Direito: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político.

2 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

De outro modo, o parágrafo único do artigo 1º sinaliza que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição. Isso significa que o poder, ainda que exercido pelos representantes eleitos, deve se pautar na vontade do povo, ou seja, o poder emana do povo e, com ele (povo) será exercido. Dito de outra forma, “o povo é detentor da soberania”³.

Contudo, a mera declaração formal de que o povo detém o poder não será efetiva sem que exista a integração entre a vontade do povo e a do poder⁴. Como sintetiza Moreira Neto, citado por Ramos⁵, pode-se considerar que a integração entre a vontade do povo e a do poder é a síntese da democracia participativa, “um passo à frente da democracia representativa, que, sem substituí-la, vem aperfeiçoá-la e revitalizá-la na realização substantiva da legitimidade”.

Nesse viés, a Constituição, de 1988, estabeleceu no § 1º do art. 14 que o alistamento eleitoral e o voto são: I- obrigatórios para os maiores de dezoito anos; e II- facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Restringiu o mesmo direito (alistamento e voto) aos estrangeiros, aos que estão cumprindo serviço militar obrigatório e aos conscritos.

Sob esse prisma, tem-se que ao assim restringir a capacidade do cidadão, para o exercício do voto, quis o legislador pressupor a plena capaci-

3 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1033.

4 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1033.

5 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1033.



dade para exercer o direito de escolha, elegendo candidatos capazes de representar a vontade do povo.

Acrescendo-se a essa disposição, a qual qualifica o *status* do eleitor, também no art. 14, caput, a Constituição garantiu a participação popular, por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Como leciona Agra, a respeito desses institutos, “apesar da lei ser feita pelos representantes eleitos, há o chamamento do povo para se posicionar acerca do seu apoio à determinada norma, de certa forma, exercendo pressão no Poder Legislativo para acatar a sua decisão”⁶.

Ressalta-se, contudo, que no Brasil, apesar de previstos, os instrumentos garantidos na Constituição que possibilitam a participação popular, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são pouco utilizados. E muitas vezes, quando utilizados, as pessoas não estão preparadas para assumir escolhas das quais não conhecem as consequências e/ou mesmo se abstêm de participar do processo⁷. Nesse contexto, a participação popular apenas demonstra o distanciamento e o desconhecimento da população sobre o assunto debatido, o que nos leva, em alguns casos, a resultados desastrosos para a coletividade.

Além da garantia da participação popular, outros direitos fundamentais, como o de petição, o de participação e de informação, este último

6 AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 63

7 Conforme MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Referendo: resultado não muda nada na vida do brasileiro, diz jurista. **Notícias UOL**, 24 out. 2005. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/uolnews/brasil/entrevistas/2005/10/24/ult2614u299.jhtm>. Em 2005 o Referendo sobre o desarmamento é um exemplo que pode ser lembrado. “O Tribunal Superior Eleitoral considera apurados 100% dos votos do referendo de ontem, que decidiu manter livre a venda de armas no Brasil. A rigor, com 96,92% dos votos apurados, o ‘não’ (‘não’ à proibição da venda) vence com 63,94%, enquanto só 36,06% das pessoas votaram a favor da proibição. O número de faltas foi alto: 21,85%, ou mais de 26 milhões de eleitores”.

na dupla vertente, direito de informar e de ser informado, e, por óbvio, a Ação Popular, que permite ao cidadão, entre outros direitos, zelar pela moralidade dos atos da administração pública, os quais, no mesmo molde, pouco são utilizados, o que vai de encontro à ideia de um Estado Democrático de Direito, como assegura a Constituição. O Estado Democrático de Direito pressupõe acordo, conforme Silva

A configuração do Estado democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado democrático de Direito*, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando⁸.

Para Silva⁹, a Constituição brasileira se utiliza da expressão *democrático* para qualificar o Estado, irradiando “os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e também sobre a ordem jurídica. O Direito, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá de ajustar-se ao interesse coletivo.

8 SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 173, p. 15-34, jul./set. 1988. p. 21. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>. Acesso em: 20 abr. 2017.

9 SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 173, p. 15-34, jul./set. 1988. p. 21. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>. Acesso em: 20 abr. 2017



2. O *RECALL* COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Recall pode ser entendido, de acordo com Diniz¹⁰, como

Um termo inglês. Revogação. Ciência política e direito comparado. a) Remédio outorgado aos eleitores dos EUA para que, por meio de uma eleição especial, votem na substituição de um titular dos poderes do Estado, antes do término do prazo para o qual foi eleito, em razão de prática de ato censurável, revogando assim o seu mandato (Othon Sidou); b) Revogação de mandato de funcionários eletivos outorgado pelo povo; c) Meio usual nos EUA pelo qual o leitorado pode obrigar magistrado a aplicar norma inconstitucional por haver decidido por sua constitucionalidade; d) voto destituente, muito usado nos Estados Unidos. Se o governante, na esfera municipal, estadual ou federal, não cumprir seus deveres, os eleitores, pela maioria, poderão destituí-lo do cargo.

No Brasil, em sentido amplo, o termo *recall* interessa à tutela jurídica sob dois aspectos, quais sejam, um relacionado às relações de consumo; o outro aplicável na seara eleitoral, (que não é objeto do trabalho), mas que tem relação com a democracia participativa e os poderes do eleitor, pontos comuns ao tema tratado, apesar de instrumentos distintos quanto ao procedimento, mas que colimam para o mesmo fim que a AIME, qual seja, a desconstituição do mandato eletivo. Ou dito de outro modo, outro instrumento de participação popular, que, conforme Neisser¹¹, “é

10 DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 4., p. 50.

11 NEISSER, Fernando. Porque a ‘PEC do recall’ não garante a soberania popular. **Huffpost**, 22 jun. 2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/fernando-neisser/porque-a-pec-do-recall-nao-garante-a-soberania-popular_a_22583182/. Acesso em: 3 abr. 2018.

historicamente identificado com o direito norte-americano, que permite ao povo decidir a revogação do mandato daquele agente político que não entregou o prometido”.

Com efeito, onde foi instituído o *recall*, ele é reconhecido como um instrumento de democracia formal, que confere aos eleitores a possibilidade de destituir e substituir uma autoridade pública.

No Brasil, em 21 de junho de 2017, o *recall* foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Congresso Nacional, com a PEC nº 21, de 2015. Contudo, o cenário em que foi aprovado não o coloca em pé de igualdade com o instituto adotado, por exemplo, nos EUA. Essa é a análise de Neisser¹² ao considerar

Ao contrário da tradição do instituto, o procedimento previsto na proposição amplia os poderes do Legislativo, não do povo. Conforme consta do substitutivo aprovado, uma parcela do eleitorado assinaria a petição pleiteando a revogação do mandato, encaminhando-a ao Congresso Nacional. E aqui está o pulo do gato: ao invés de consultar o Presidente da República para saber de sua disposição para renunciar e, em seguida, convocar a votação, caberia à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, em votações separadas e por maioria absoluta de cada casa, decidirem pela revogação do mandato presidencial. Apenas no caso de aprovação é que seria chamado o eleitorado para aquiescer com a decisão, em referendo.

12 NEISSER, Fernando. Porque a ‘PEC do recall’ não garante a soberania popular. **Huffpost**, 22 jun. 2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/fernando-neisser/porque-a-pec-do-recall-nao-garante-a-soberania-popular_a_22583182/. Acesso em: 03 abr. 2018.



Com esse modelo, alerta o autor, fortalecer-se-ia não o povo, mas o presidencialismo de coalizão, uma vez que reforça a importância das maiorias parlamentares. O que contraria frontalmente a essência do instituto, pois, ao contrário de garantir a vontade do povo, estar-se-ia dando mais poderes ao legislativo para decidir.

Como lecionam Silva e Alvim¹³, houve, contudo, algumas tentativas anteriores que não prosperaram. Segundo eles,

Trata-se do Decreto 16 de fevereiro de 1822, que instituiu o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, também denominado, à época, de Conselho de Estado, o qual teve curta duração (1 ano e 7 meses) [...] Após a proclamação da República, em 1889, foi possível vislumbrar a presença do recall em algumas Constituições Estaduais prematuras, dispondo acerca da revogabilidade de mandatos de autoridades eleitas, por iniciativa popular, em caso de violação de deveres assumidos em campanha. É o caso, por exemplo, da Constituição de Rio Grande do Sul, de 1891, que estabelecia em seu art. 39 que “o mandato de representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo, e também cassado pela maioria dos eleitores”. Da mesma forma, a Constituição do Estado de São Paulo, do mesmo ano, dispunha no art. 6º, §3º, que: “Poderá, entretanto, ser a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço dos eleitores e na qual o represen-

13 SILVA, Adilson Cunha; ALVIM, Marcel Chaves. Viabilidade do instituto do recall como solução para a crise de legitimidade e política no Brasil. **Factum**: Periódico Jurídico da Católica do Tocantins, Palmas, n. 2, p. 21-46, abr. 2016. p. 34-35. Disponível em: <https://ge.catolica-to.edu.br:8443/revistas/index.php/factum/article/view/36>. Acesso em: 23 jan. 2019.

te não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito”. Além dessas, a Constituição de Goiás, de 1891, em seu art. 27, também trouxe tal espécie de regulamentação.

A razão de trazer à tona o instituto do *recall* em uma fala na qual se questiona a legitimidade ativa da ação de impugnação de mandato eletivo é que esta, reconhecida como uma das formas de impugnar o mandato eletivo, deixou de considerar o cidadão como um dos legitimados à sua propositura, bem como outros legitimados, como é o caso da OAB, que possui legitimidade para fiscalizar as eleições e ainda propor o *impeachment*.

Sob o ponto de vista do objeto da AIME, essa omissão é incompatível com a democracia participativa e com a cidadania humanizada, como leciona Oscar Vilhena Vieira¹⁴, para quem, a cidadania é

[...] um conceito-chave para determinar nosso sentimento de pertencimento e participação numa determinada comunidade, tanto no aspecto político, jurídico-moral, como sócio-econômico. Pertencimento e participação política, como sujeito de direitos voltados à proteção da dignidade e realização de autonomia. Pertencimento e participação social e econômica, como produtores e beneficiários das riquezas (e demais recursos) socialmente produzidas.

Antes, porém, de adentrar os pontos controvertidos necessários, alguns apontamentos acerca da AIME e seu procedimento.

14 VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607.



3. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME)

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), de acordo com José Jairo Gomes¹⁵, tem por objeto “tutelar a cidadania, a lisura, e o equilíbrio do pleito, a legitimidade da representação política, enfim, o direito difuso de que os mandatos eletivos apenas sejam exercidos por quem os tenha alcançado de forma lícita [...]”.

Com efeito, a tutela jurídica obtida tem por escopo garantir que os mandatos eletivos sejam exercidos por quem os alcançou, sem emprego de abuso de poder, corrupção e/ou fraude. Ou seja, o bem obtido tem efeito *erga omnes* e se estende a todos, enquanto coletividade indeterminada de pessoas, os seus reflexos, pois, objetivam evitar a corrupção do processo eleitoral.

Gomes¹⁶ enfatiza que a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo pressupõe a existência de um dos elementos: o abuso de poder econômico, a corrupção ou a fraude. O abuso de poder econômico aqui entendido como o mau uso do poder econômico.

Agra¹⁷, por seu turno, acrescenta que o abuso do poder econômico rompe a paridade de armas e o princípio da moralidade, pois, “antes de ser eleito, o candidato pratica ilícitos e atentados contra a dignidade e a moralidade do certame”. Para o autor, a conduta externa-se ainda como forma de afronta ao primado da coisa pública, pois utiliza meios impróprios para angariar a simpatia popular.

15 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 783.

16 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 784.

17 AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 189.

A corrupção, de acordo com Gomes¹⁸, caracteriza-se pelo desvirtuamento das atividades desenvolvidas por agente estatal que mercadeja, negocia ou trafica a sua atuação na Administração Pública, aceitando em troca, promessa ou vantagem.

Agra¹⁹ aduz que a corrupção “constitui-se como acinte ao princípio da igualdade e do princípio da legalidade que regulamenta o comportamento exigido das autoridades públicas e proíbe condutas ilícitas aos cidadãos”.

O terceiro elemento, que é a fraude, implica frustrar o sentido e a finalidade da norma, pelo uso de artimanha, astúcia, artifício ou ardid. Visa sempre distorcer regras e princípios jurídicos²⁰.

De acordo com Agra²¹, a fraude burla a vontade do eleitor. O autor cita como exemplo a alteração dos resultados da eleição e engano do eleitor, fazendo-o votar em um candidato, quando acha que está votando noutro, o que não exprime o seu desejo.

Como já mencionado, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo é uma ação constitucional, como preconiza o artigo 14, §§ 10 e 11, da Constituição, estando consignado no §10 que o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

18 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 784.

19 AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 189.

20 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 785.

21 AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 189-190.



O §11 do artigo 14 prescreve que o seu trâmite se dará em segredo de justiça e que o autor responde, na forma da lei, caso essa ação seja temerária ou de manifesta má-fé.

Leciona Agra²² que “o rito da AIME é o descrito no art. 3º da Lei de Inelegibilidades (LC 64/90)²³”. Por analogia o rol de legitimados da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo são os mesmos do art. 22 da Lei Complementar (LC) nº 64, de 1990, a qual prevê, em rol exaustivo, que são legitimados os partidos políticos, as coligações, os candidatos, os pré-candidatos (que foram escolhidos na convenção, mas ainda não obtiveram o registro da candidatura), e o Ministério Público. O entendimento acerca da taxatividade e da aplicação analógica do rol do artigo 22 da Lei nº 64, de 1990, para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, está pacificado na doutrina e na jurisprudência, e os poucos escritos que contrariam esse entendimento não têm merecido maior destaque.

Gomes²⁴, ao mencionar o rol do artigo 22 da Lei de Inelegibilidades, que é o que se também se aplica à Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, ressalta que “não se admite a legitimação ad causam do cidadão”, restando a este apenas a alternativa levar a “notícia do fato ao ministério público, ao juiz eleitoral ou ao Corregedor Eleitoral”.

22 AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 191.

23 BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

24 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 666.

4. TUTELA DOS INTERESSES OU DIREITOS METAINDIVIDUAIS

Os direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos)²⁵ são tutelados na via da tutela coletiva. Na hipótese em análise, merece realce a tutela dos interesses ou direitos difusos, pois estes se referem a uma coletividade indeterminada de pessoas que estejam ligadas por uma circunstância fática. O artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) prevê que são legitimados concorrentemente para a propositura de ação coletiva o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

De outro modo, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 1985), ao delimitar o objeto da Ação Civil Pública no artigo 1º, dispõe que se regem por esta lei, sem prejuízo da ação popular, o que implica uma competência disjuntiva, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer

25 Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos assim entendidos os decorrentes de origem comum.



outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos ao patrimônio público e social.

O artigo 5º da Lei nº 7.347, de 1985, estabelece como legitimados para propor a ação principal e a ação cautelar o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, e a associação que esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e possua pertinência temática.

Contudo, antes do advento do Código de Defesa do Consumidor e da Lei de Ação Civil Pública (LACP), a tutela coletiva no Brasil já se fazia presente pela Ação Popular, Lei nº 4.717, de 1965²⁶, cujo artigo 1º assim dispõe:

Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

26 BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

Para Lorencini²⁷, a ação popular “assume a posição de fundamental instrumento de concretização do Estado Democrático de Direito, por abrir ao povo a oportunidade de participar do processo político, ainda que não ligado diretamente ao ato de decisão política”. Como explica o autor, ela configura-se como “um ato *a posteriori*, destinado ao controle das decisões tomadas pelos representantes”.

Ressalta-se que a Constituição ampliou o objeto da ação popular no artigo 5º, inciso LXXIII, ao estabelecer que é parte legítima qualquer cidadão para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, isentando o autor, salvo em hipótese de comprovada má-fé, de custas judiciais e ônus da sucumbência.

Ainda com base no raciocínio de Lorencini²⁸, “a natureza democrática da ação popular também é revelada por sua *legitimidade ativa*, outorgada a *qualquer* cidadão”. Considerando o objeto da ação popular, tem-se que o cidadão, ao propor uma ação dessa natureza, estará atuando na tutela de um direito que transcende a sua individualidade.

5 PONTOS CONTROVERTIDOS

Considerando o objeto da tutela dos interesses difusos, que caracterizam como espécie de direitos metaindividuais, tanto na Lei de Ação

27 LORENCINI, Bruno César. A ação popular como instrumento democrático. *In*: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 21-35; p. 26.

28 LORENCINI, Bruno César. A ação popular como instrumento democrático. *In*: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 21-35; p. 27.



Civil Pública, no Código de Defesa do Consumidor e na Ação Popular, é possível notar que nos mesmos moldes, o objeto da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo transcende a individualidade dos possíveis legitimados no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990²⁹.

Quanto à Lei de Ação Civil Pública merece ressaltar que o legislador constituinte falhou ao não incluí-la no rol dos remédios constitucionais, tampouco ter inserido o cidadão no rol de legitimados para a sua propositura, fato este que por si só merece um artigo próprio, mas que não cabe maior aprofundamento neste artigo.

A ação popular, como indica Lorencini³⁰, “é um instrumento verdadeiramente democrático, pois trata de mecanismo que permite concretizar a ideia abstrata de governo do povo [...]”.

Realçando uma posição quase isolada, consistente na possibilidade de o cidadão e de a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) serem legitimados ativos para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, destaca-se a importância do advogado nesse contexto, o qual pode ser considerado uma fonte viva do direito, cabendo-lhe inovar em teses jurídicas que aportam ao Poder Judiciário. Se atualmente a jurisprudência é visivelmente contrária a essa possibilidade, não significa que esse entendimento não possa ser modificado. Isso só refletiria em uma sociedade mais participativa.

29 BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm Acesso em: 20 abr. 2017.

30 LORENCINI, Bruno César. A ação popular como instrumento democrático. In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 21-35; p. 33.

Com efeito, Agra³¹ aponta que “um dos principais anseios atuais da sociedade consubstancia-se na construção de uma representação popular autêntica, desembaraçada de qualquer vício ou mácula que a contamine”. Como ressalta o autor, almeja-se coletivamente, que os nossos representantes sejam a ressonância do tecido social vivo.

Desse modo, o processo eleitoral é o veículo condutor desse anseio popular. Deduzindo-se daí que se o cidadão é considerado capaz para atuar ativamente no direito de votar, deve-se-lhe reconhecer, também, o direito de impugnar o mandato daquele que não o representa³².

A partir desse raciocínio é possível associar a participação popular no processo eleitoral como essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito e da Democracia. E, portanto, é uma decorrência natural atribuir-se ao cidadão que possui legitimidade ativa para o exercício do voto, o direito de revogar esse mandato, caso esse candidato não represente o anseio popular.

Da mesma forma, entende-se a possibilidade de a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que detém a legitimidade para o mais, no caso o impeachment, integrar também o rol dos legitimados para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Lembrando-se que quanto à Ordem dos Advogados do Brasil, cabe, ainda, a fiscalização do processo eleitoral como um todo, ou seja, muito além da fiscalização no dia do pleito eleitoral, incumbindo-lhe a fiscalização da lisura de todo o processo em todas as suas fases. O que lhe empodera para agir de forma isenta em relação aos pleitos eleitorais corrompidos.

31 AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 166

32 AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 166.



Com efeito, como assevera Gregório Assagra de Almeida³³, é a ação de impugnação de mandato eletivo, uma espécie de ação coletiva, pois o que se tutela por seu intermédio é um direito difuso (espécie de direito coletivo em sentido amplo: art. 81, parágrafo único, I, do Código de Direito do Consumidor, cujos titulares são indeterminados e indetermináveis, o objeto é indivisível, e a origem decorre das circunstâncias fáticas ensejadoras de um dos ilícitos caracterizados como abuso de poder econômico, fraude ou corrupção).

A construção do argumento que sustenta a ampliação do rol dos legitimados ativos para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo funda-se ainda no pensamento de Antoine Garapon³⁴, que, ao redefinir o interesse geral da justiça e do Poder Judiciário, reaproxima-o de uma participação ativa, que procede de um compromisso de cidadão, que significa “um querer para a cidade” que é contrário à defesa dos interesses particulares.

E, nessa toada, a justiça faz evoluir a democracia, tradicionalmente centralizadora e unitária, para uma forma mais deliberativa e partilhada. Na política, como no Poder Judiciário, temos o mesmo desafio. Segundo Garapon³⁵, “tudo que não conduz ao debate, porque é remetido aos peritos e juízes, acaba por reaparecer sob a forma de violência ou de desconfiança aos olhos do político”. Novos e velhos modelos de violência. E esse modelo, não condiz com a democracia participativa.

33 ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 317.

34 GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas**: justiça e democracia. Tradução de Francisco Aragão. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 282.

35 GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas**: justiça e democracia. Tradução de Francisco Aragão. Lisboa: Instituto Piaget, 1996 p. 287.

Nesse sentido, corrobora Andrade³⁶:

O dano à democracia realmente afeta todos, indistintamente, tanto os que votaram no candidato eleito à custa de manobras abusivas, quanto aqueles que não sufragaram o nome desse candidato que se portou mal no processo eleitoral. Os direitos atinentes ao exercício da democracia são pertencentes a toda população brasileira, ainda que nem todos sejam eleitores, pois a todos interessa o bom exercício das funções políticas do Estado, o que somente ocorre quando a eleição desenvolve-se sem qualquer nódoa.

É fácil ver a condição de interesse difuso na lisura de uma eleição em nível nacional ou estadual, em razão da imensidão de pessoas diretamente atreladas ao pleito eleitoral no exercício de sua capacidade eleitoral ativa. Entretanto, até mesmo no menor dos municípios brasileiros, não se pode deixar de antever grau de dispersão de direitos a justificar a sua classificação como interesse difuso.

A falta de previsão do cidadão e da Ordem dos Advogados do Brasil, para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, constituiu-se como restrição ao exercício da democracia, pois se está aqui a reclamar de lesão que afeta coletividade indeterminada de pessoas.

36 ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo**. São Paulo: Manole, 2012, p. 46-47. Disponível em: https://play.google.com/books/reader?id=2amRAAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.RA1-PA5.w.2.0.125. Acesso em: 26 set. 2018.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerado o objeto do processo eleitoral e especificamente o objeto da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo tem-se que esse se aproxima e se assemelha muito mais com o processo coletivo do que com o processo civil tendente a solucionar demandas de cunho privado.

Assim é que a ação eleitoral analisada demonstrou compatibilidade com a tutela dos direitos difusos, que tem por objeto a tutela da coletividade de pessoas indetermináveis, com objeto indivisível, ligadas por uma mesma circunstância fática. Nesse viés, como demonstrado no âmbito do trabalho, a ação de impugnação de mandato eletivo tutela interesse que pertence a todos e visa combater distorções no processo eleitoral, pretendendo-se seja esse livre de máculas.

Considera-se, portanto, que a falta de previsão da legitimidade do cidadão e da Ordem dos Advogados do Brasil, como legitimados ativos para a propositura de ação de impugnação de mandato eletivo, pode ser considerada uma forma de discriminação contra a plenitude do processo eleitoral democrático.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo**. São Paulo: Manole, 2012. Disponível em: <https://play.goo->

Ir para o índice

[gle.com/books/reader?id=2amRAAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.RA1-PA5.w.2.0.125](http://www.gutenberg.org/files/20000/20000-h/20000-h.htm). Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 7.437, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 4.

GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas: justiça e democracia**. Tradução de Francisco Aragão. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. (Coleção direito e direitos do homem).



GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LORENCINI, Bruno César. A ação popular como instrumento democrático. *In*: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 21-35.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Referendo: resultado não muda nada na vida do brasileiro, diz jurista. **Notícias UOL**, 24 out. 2005. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/uolnews/brasil/entrevistas/2005/10/24/ult2614u299.jhtm>. Acesso em: 3 abr. 2018.

NEISSER, Fernando. Porque a 'PEC do recall' não garante a soberania popular. **Huffpost**, 22 jun. 2017. Disponível em: https://www.huffpost-brasil.com/fernando-neisser/porque-a-pec-do-recall-nao-garante-a-soberania-popular_a_22583182/. Acesso em: 3 abr. 2018.

SILVA, Adilson Cunha; ALVIM, Marcel Chaves. Viabilidade do instituto do recall como solução para a crise de legitimidade e política no Brasil. **Factum**: Periódico Jurídico da Católica do Tocantins, Palmas, n. 2, p. 21-46, abr. 2016. Disponível em: <https://ge.catolica-to.edu.br:8443/revistas/index.php/factum/article/view/36>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 173, p. 15-34, jul./set. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>. Acesso em: 20 abr. 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

Notas sobre o impasse do presidencialismo (de coalização) brasileiro

Notes on the brazilian coalition presidentialism

JÚLIA MAIA DE MENESES
MARTONIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA
RÔMULO GUILHERME LEITÃO

Resumo

Convida-se o leitor a repensar o relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo nas últimas três décadas, haja vista ser marcado por um modelo denominado de presidencialismo de coalizão, em que a necessidade de coalizões governamentais se justifica em razão de um aspecto único da institucionalidade brasileira, que combina um regime presidencialista e uma crescente fragmentação partidária. Em razão disso, parece que, desde 2015, esse modelo vem se exaurindo quando parte majoritária da coalizão que sustentava o governo Dilma Rousseff protagonizou o golpe parlamentar que depôs uma presidente



eleita pelo voto popular. Registra-se, por fim, que as condições materiais e o arcabouço constitucional que propiciaram o arranjo institucional entre os dois poderes políticos da República parecem imutáveis. Para tanto, o artigo cobre uma metodologia bibliográfica em livros, artigos e jornais especializados.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão. Executivo. Legislativo.

Abstract

The reader is invited to rethink the relationship between the Legislative and Executive Powers in the last three decades, since it is marked by a model known as coalition presidentialism, in which the need for government coalitions is justified by a single aspect of institutional Brazilian, which combines a presidential regime and a growing party fragmentation. Because of this, it seems that since 2015 this model has been depleted when the majority of the coalition that supported the government Rousseff Dilma Rousseff staged the parliamentary coup that deposed a president elected by popular vote. Finally, it is noted that the material conditions and the constitutional framework that provided the institutional arrangement between the two political powers of the Republic seem immutable. For this, the article covers a bibliographical methodology in specialized books, articles and journals.

Keywords: Coalition Presidentialism. Executive. Legislative.

[Ir para o índice](#)

INTRODUÇÃO

O relacionamento conflituoso entre os Poderes Legislativo e Executivo no âmbito da Câmara dos Deputados, em que o presidente da República precisa conquistar (ou cooptar) uma ampla base de apoio – em forma de coalizão governamental –, a fim de permitir que sejam aprovadas medidas legislativas, bem como garantir a sustentação política do governo, é o tema que se pretende abordar neste artigo, de uma perspectiva realista, sem contornos morais ou normativistas.

O modelo de presidencialismo (de coalizão) brasileiro praticado desde o final da década de 1980 e que em 2015 não garantiu o mandato de uma presidente da República eleita democraticamente parece ter se exaurido, mas não se vislumbram no horizonte político novas propostas de relacionamento em bases e práticas diferentes.

Para enfrentar esse impasse que é a superação de um modelo exaurido (o velho), em um ambiente em que não se delinearam novas (o novo) propostas, pretende-se examinar no segundo capítulo as origens do presidencialismo de coalizão, desde a formulação original de Sérgio Abranches (1988), passando por críticos e apoiadores até os dias atuais; no terceiro capítulo será demonstrada a evolução das coalizões governamentais, desde o governo de José Sarney até o segundo governo de Dilma Rousseff; por fim, examinam-se no último capítulo as condicionantes reais e constitucionais que impõem impasse ao modelo de presidencialismo (de coalizão) brasileiro.

Por fim, o arcabouço teórico deste escrito ficou a cargo de uma metodologia bibliográfica que contempla livros, artigos e jornais especializados.



1. ORIGENS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O termo *presidencialismo de coalizão* foi criado por Sérgio Abranches ao descrever o quadro sociológico, econômico e político no País, no início de 1988, e denunciava à época o risco de uma grave crise institucional diante da “emergência de novos segmentos sociais”, “graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda”; no âmbito político, a coexistência das “formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados”. O quadro crítico daquela época seria agravado com o crescimento e burocratização do Estado em detrimento de uma organização política “[...] estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores¹”. Naquele tempo, o dilema institucional brasileiro seria:

[...] encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social².

Entre 1985 e a promulgação da Constituição, de 1988, durante a Presidência de José Sarney, existia um vazio constitucional com a regulação do antigo regime por meio da Emenda Constitucional nº 25, de 1985,

1 ABRANCHES. Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, p. 5-33, 1988, p. 7.

2 ABRANCHES. Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, p. 5-33, 1988, p. 7.

que procurou livrar o ordenamento dos “entulhos autoritários”, mas a desarticulação progressiva da institucionalidade autoritária incorpora novas forças ao processo decisório, sem que já estejam em pleno funcionamento os novos mecanismos de processamento e seleção institucionalizada de interesses, ajustados às novas diretivas políticas e aos princípios democráticos de decisão e relacionamento social³.

O Brasil já possuía, na década de 1980, um sistema político que combinava proporcionalidade, pluripartidarismo, presidencialismo imperial e o arranjo em grandes coalizões, e esse aspecto único da “institucionalidade brasileira” foi denominado por Sérgio Abranches de presidencialismo de coalizão, na falta de outro nome.

Em quase três décadas de estudos e releituras do tema, é possível apontar críticas: a) ausência de incentivos aos presidentes para formar coalizões; b) em regimes multipartidários os governos não obtêm apoio majoritário no Legislativo; c) os partidos são indisciplinados, e as coalizões não seriam confiáveis; d) a ineficácia legislativa de presidentes leva a impasse sem solução constitucional que pode levar à paralisia e, em último caso, à quebra do regime democrático, como resume Figueiredo⁴; ou seja, o diagnóstico da difícil combinação entre o sistema presidencialista em ambiente de fragmentação partidária em que o partido político do presidente sempre será minoritário no Congresso Nacional, e um sistema eleitoral que impede mecanismos de *accountability* (prestação de con-

3 ABRANCHES. Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, p. 5-33, 1988, p. 9.

4 FIGUEIREDO, Argelina; SALES, Denise; VIEIRA, Marcelo Martins. Presidencialismo de Coalizão na América Latina. **Insight – Inteligência**, v. 9, n. 48, p. 126-133, jan./fev./mar. 2010.



tas) resume uma visão pessimista em relação às instituições brasileiras durante os primeiros dez anos da redemocratização, considerando-se a posse de um presidente civil, em 1985, como marco inicial. Nessa linha de argumentação, encontram-se Lamounier, Mainwaring e Ames, este último autor pregando a ingovernabilidade em uma matriz de caos institucional que seria o caso brasileiro⁵.

Uma perspectiva tendendo para o otimismo é expressada por Figueiredo e Limongi, que reconhecem o poder de agenda do executivo e o papel dos líderes dos partidos políticos no interior do Legislativo como uma evolução consistente do sistema partidário, pelo menos na década de 1990, quando as pesquisas empíricas foram empreendidas:

O executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinarmente⁶.

5 LEITÃO, Rômulo Guilherme. **Partidos Políticos e Redemocratização Brasileira**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 119.

6 LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998. p. 81. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445199000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 out. 2017.

Tratando do tema presidencialismo de coalizão, a doutrina estrangeira tem posição cética quanto à viabilidade do arranjo e apresenta duas razões contrárias: a) presidentes relutariam em dividir o poder com outros agentes políticos; e b) os partidos não adeririam ao governo, apostando no fracasso e no conseqüente aumento das chances próprias de conquista do poder⁷. Para o autor espanhol, o presidencialismo consistindo num regime baseado na separação de poderes, qualquer alteração legislativa dependeria dos Poderes Executivo e Legislativo; não havendo consenso, haveria um conflito insolúvel entre os Poderes, fato que afastaria a possibilidade de presidentes serem apoiados por coalizões.

A previsão de Linz de que presidencialismo e coalizões não funcionam é contestada por estudos empíricos apontando que 67% dos presidentes latino-americanos que não obtiveram maioria no parlamento fizeram coalizões entre 1979 e 2006⁸. E mais, se tomados de empréstimos os modelos e análises de resultados da produção legislativa de governos parlamentaristas e compará-los com os resultados encontrados no presidencialismo brasileiro, notadamente os índices de sucesso (capacidade do executivo de aprovar os projetos de lei encaminhados ao legislativo) e dominância (controle exercido pelo executivo na produção legislativa) chega-se a números que reforçam a tese da possibilidade de coalizões funcionarem nos regimes presidencialistas:

7 LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, Washington, p. 51-69, Winter 1990.

8 FIGUEIREDO, Argelina; SALES, Denise; VIEIRA, Marcelo Martins. Presidencialismo de Coalizão na América Latina. *Insight – Inteligência*, v. 9, n. 48, p. 126-133, jan./fev./mar. 2010.



Os dados empíricos apontam que nas democracias europeias parlamentaristas as taxas de sucesso e dominância tendem a girar em torno de 90%, com variações para baixo em países como Portugal e Itália que tem taxas de sucesso no intervalo entre 13,7% e 39,9% e taxas de dominância em torno de 51,3% a 69,9%. Na Inglaterra que simboliza a essência do sistema parlamentar de governo as taxas oscilam entre 93% (taxa de sucesso) e 84% (taxa de dominância), em levantamento de dados da década de 1970/1980. A comparação dos desempenhos de governos brasileiros a partir de 1985 expõe que a disciplina do parlamento é uma regra geral: as médias dos governos de Sarney, Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso I e II e Lula I gira em torno de 70,7% de taxa de sucesso e 85,6% de taxa de dominância, percentuais não muito distantes do modelo inglês que se situaria no topo⁹.

Atualmente, a discussão sobre o modelo de presidencialismo de coalizão acirrou-se; cada vez menos o debate se dá em bases teóricas, predominando a questão da necessidade de repactuação do relacionamento entre os dois poderes eminentemente políticos, a partir de perspectivas exclusivamente moralistas. As coalizões governamentais se expandiram nas últimas duas décadas com alianças exclusivamente táticas; o clientelismo não é mais suficiente para garantia de apoio ou até mesmo permanência de um governo eleito democraticamente, e o presidencialismo brasileiro traduz-se em um impasse.

9 LEITÃO, Rômulo Guilherme. **Partidos Políticos e Redemocratização Brasileira**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 119.

2 AS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

A fragmentação partidária obriga o presidencialismo brasileiro a formar coalizões governamentais que garantam a aprovação de reformas legislativas e, genericamente, a sustentação política do governo. Os critérios para avaliar os partidos que integram uma coalizão governamental são de difíceis contornos, porque há situações em que membros participam do governo sem autorização das lideranças partidárias, bem como, ambiguidades em relação ao apoio político no âmbito do Congresso Nacional.

A duração da coalizão, de igual modo, não se resume à posse do presidente da República e o término do mandato, sendo usuais sucessivos arranjos que implicam a saída e a entrada de partidos da base parlamentar de apoio no curso de um mandato de quatro anos.

De qualquer forma, a realidade tem indicado o crescimento dessa base de sustentação ao longo dos mandatos presidenciais, a partir da presidência de José Sarney até o mandato de Dilma Rousseff. Para além do crescimento nominal de partidos, têm-se verificado alianças heterodoxas do ponto de vista ideológico em que partidos com discursos antagônicos participam e apoiam um mesmo governo. Em média, por governo, tem-se o seguinte quadro entre 1988 e 2015:



QUADRO 1 – Coalizões de Governo no Brasil, 1988-2015

POLÍTICOS	PARTIDOS
SARNEY 2	PMDB – PFL
COLLOR 1	PRN – PFL
COLLOR 2	PRN – PFL – PDS
COLLOR 3	PRN – PFL – PDS
COLLOR 4	PRN – PFL – PDS – PTB – PL
ITAMAR 1	PFL – PTB – PMDB – PSDB – PSB
ITAMAR 2	PFL – PTB – PMDB – PSDB – PP
ITAMAR 3	PFL – PMDB – PSDB – PP
FHC I 1	PSDB – PFL – PMDB – PTB
FHC I 2	PSDB – PFL – PMDB – PTB – PPB
FHC II 1	PSDB – PFL – PMDB – PPB
FHC II 2	PSDB – PMDB – PPB
LULA I 1	PT – PL – PCDOB – PSB – PTB – PDT – PPS – PV
LULA I 2	PT – PL – PCDOB – PSB – PTB PPS – PV – PMDB
LULA I 3	PT – PL – PCDOB – PSB – PTB PV – PMDB
LULA I 4	PT – PL – PCDOB – PSB – PTB – PMDB
LULA I 5	PT – PL – PCDOB – PSB – PTB – PMDB – PP
LULA II 1	PT – PL – PCDOB – PSB – PTB – PMDB – PP
LULA II 2	PT – PL – PCDOB – PSB – PTB – PMDB – PP – PDT – PRB
DILMA 1	PT – PMDB – PR – PSB – PDT – PSC – PC DO B – PRB – PTC – PP – PTB
DILMA 2	PT – PMDB – PSB – PDT – PSC – PC DO B – PRB – PTC

Fonte: Figueiredo et al, 2012¹⁰.

O quadro indica uma variação do número de partidos políticos integrantes das coalizões governamentais entre dois (governo de José Sarney) e onze (governo de Dilma Rousseff), durante um mesmo mandato. Apesar do crescente número, o arranjo se mostrava relativamente es-

10 FIGUEIREDO, Argelina. Coalizões governamentais na democracia brasileira. Tradução de Gabriela da Guia Rosa e Leandro Rodrigues. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

Ir para o índice

tável, considerando-se o ambiente pluripartidário e que a manutenção dessa coalizão sempre gerou custos políticos, clientelismo e patronagem.

É relevante destacar que PMDB é o partido que mais integrou coalizões governamentais a partir de 1988, tendo encabeçado o governo de José Sarney, a princípio apenas filiado formalmente ao partido de Tancredo Neves, em coalizão com o então Partido da Frente Liberal (atualmente Democratas); com o *impeachment* de Fernando Collor de Melo, o partido participou das coalizões dos governos Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, e Lula.

No primeiro e parte do segundo governo Dilma Rousseff, o PMDB ocupou a Vice-Presidência da República, vindo a romper em 2015 com o governo que integrava, liderando o golpe parlamentar que permitiu a Michel Temer assumir a Presidência da República. Para além da gravidade do fato, pela primeira vez, desde 1988, um partido político que integrou a chapa presidencial em duas eleições consecutivas e ocupava pastas ministeriais no governo liderou o término de uma coalizão governamental, operando uma radical mudança no quadro de sustentação política e no xadrez de apoios do Congresso Nacional, contando até com o apoio do PSDB, que, desde 2002, não integrava coalizões governamentais no âmbito nacional.

3. O IMPASSE DO PRESIDENCIALISMO (DE COALIZÃO) BRASILEIRO

O modelo de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo brasileiros, baseado em coalizões, reúne cada vez mais partidos políticos em alianças que admitem forças de diferentes e até antagônicos espectros ideológicos, e enfrenta um impasse em razão dos seguintes aspectos:



- a) O pluripartidarismo é princípio constitucional que afasta a limitação quantitativa de partidos que integram o sistema partidário brasileiro e se liga diretamente ao princípio do pluralismo político, de espectro mais amplo, e que trata da garantia de convivência dos diferentes pensamentos e ideias, respeitada a diversidade de uma sociedade plural como a brasileira, que deve garantir e louvar o dissenso, mais do que o conflito e o consenso¹¹. A par dessa previsão constitucional, não há como impor balizas que limitem a quantidade de partidos políticos, apesar das tentativas no passado e nos dias de hoje com a última edição da reforma política que reintroduziu a cláusula de desempenho;
- b) Os maiores partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados (eleição de 2014) têm os seguintes percentuais de representação: Partido dos Trabalhadores (PT) 13%; Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) 12%; Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) 10%; Partido Progressista (PP) e Partido Social Democrático (PSD) cada um com 7%, e os percentuais seguem até os partidos políticos que elegeram dois ou um representante, nenhum se aproximando da maioria absoluta dos votos;
- c) As decisões mais importantes da Câmara dos Deputados convergem para a Mesa Diretora e Colégio de Líderes Partidários e a definição da agenda de matérias submetidas ao Parlamento nas mãos do presidente da República, que detém a iniciativa dos projetos de lei mais relevantes.

11 SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 36.

É a partir dessa realidade concreta e das opções constitucionais que o presidencialismo brasileiro experimenta o seguinte impasse: justifica-se a necessidade de coalizões com outras forças políticas em razão da necessidade de aprovação de medidas legislativas e de sustentação política, seja para aprovar reformas estruturais ou até mesmo se manter politicamente, evitando a deflagração de processos de *impeachment*, por exemplo; ou a fim de evitar a tramitação de processo criminal contra o presidente da República perante o Supremo Tribunal Federal, atualmente uma realidade.

A limitação do número de partidos políticos esbarra na cláusula do pluralismo político, de quem o pluripartidarismo é consequência, mas ainda que se limitasse a um número aqui posto de forma aleatória de oito ou dez partidos políticos com assento na Câmara dos Deputados, a necessidade de coalizões governamentais permaneceria, não sendo factível que alguma força partidária obtivesse mais da metade das cadeiras da Câmara dos Deputados, até porque a fragmentação partidária é “elemento constitutivo da política brasileira”¹².

O funcionamento da Câmara dos Deputados é marcado por uma centralização das decisões mais relevantes na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes, este último, órgão interno previsto no art. 20 do Regimento Interno da Casa e que ganhou centralidade ainda na Assembleia Nacional Constituinte durante os impasses daquela quadra da história constitucional brasileira. Essa particularidade da estrutura da Câmara dos Deputados – centralização em dois órgãos – impõe ao Poder Executivo que a negociação política passe obrigatoriamente por essas instâncias, não havendo margem para negociação em Plenário e concentrando o poder na mão dos líderes dos partidos políticos que integram a coalizão governamental.

12 NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.



A partir desse desenho institucional, a pergunta central desse artigo – como superar o impasse do presidencialismo (de coalizão brasileiro) – permanece sem resposta nesses tempos de transição e crise do sistema político brasileiro, indicando um interregno, que o mesmo Sérgio Abranches¹³, fazendo referência a Gramsci e Zygmunt Bauman, resume:

Toda grande transição se manifesta inicialmente como crise, no sentido anunciado por Gramsci, quando fala do *interregnum*. Bauman equiparou, em entrevista de 2014, esses tempos líquidos ao intervalo típico da transição descrito por Gramsci: “Estamos em um interregno [...] Gramsci atualizou a ideia de interregno para definir uma situação na qual os velhos modos de fazer as coisas já não funcionam, mas as formas de resolver os problemas de uma nova maneira efetiva ainda não existem ou não as conhecemos.

A reforma política sancionada com veto pelo presidente da República, no dia 6 de outubro de 2017, data-limite para ser aplicada nas eleições de 2018, novamente busca diminuir o número de partidos políticos reintroduzindo a cláusula de desempenho e vedando as coligações proporcionais, mas não se vislumbra com isso que a questão da necessidade de formação de coalizões governamentais cada vez mais amplas e heterônomas deixe de existir nesses tempos de interregno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema político brasileiro enfrenta uma crise de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, em ambiente que combina

¹³ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **A era do imprevisto**: a grande transição do século XXI. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 26.

presidencialismo e fragmentação partidária. A necessidade de formação de maiorias parlamentares no âmbito da Câmara dos Deputados para aprovação de reformas estruturais, projetos de lei e até impedir a deposição de governos eleitos democraticamente não pode prescindir do arranjo institucional que se experimenta desde o governo de José Sarney até os dias de hoje.

Esse arranjo institucional garantiu relativa estabilidade ao sistema político nas últimas décadas, em que um presidente eleito pelo Congresso Nacional faleceu antes de tomar posse (1985), e um vice-presidente assumiu o governo nas primeiras horas da redemocratização; o primeiro presidente da República eleito por voto popular em décadas foi impedido após dois anos de governo e novamente assumiu um vice-presidente com baixa densidade política; e três presidentes da República eleitos por voto popular governaram com amplo apoio parlamentar por intermédio desse arranjo, até a deposição de Dilma Rousseff em 2016, fato que tornou explícitas as fragilidades do presidencialismo de coalizão e precipitou a grave crise política que o País enfrenta.

O modelo de presidencialismo que se discute é uma imposição da realidade, porque o pluripartidarismo garantido constitucionalmente impede que o partido político do presidente da República ocupe percentuais das cadeiras da Câmara dos Deputados que se aproximem da maioria absoluta, forçando a composição com forças políticas heterônomas e a um custo cada vez mais alto; paralelo a isso, o funcionamento da Casa Legislativa centraliza na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes o poder decisório de todo o Parlamento, fato que, ao lado do poder de agenda legislativa nas mãos do presidente da República, obriga a coalizão a todo custo. Não com isso que o Poder Legislativo devesse submeter-se à vontade do Poder Executivo, mas a capacidade



de atender às demandas parece ter exaurido o modelo baseado apenas em troca de apoio, verbas e cargos.

Para além das dificuldades desse relacionamento institucional, o impasse do presidencialismo brasileiro é exatamente a busca de um novo modelo, mantidas as condições objetivas que se apresentam, pluripartidarismo, regime presidencialista, fragmentação partidária, poder de agenda do presidente da República, Mesa Diretora, Colégio de Líderes. A proibição de coligações e a cláusula de desempenho não parecem suficientes para conferir uma suposta racionalidade que viria com o “enxugamento” do número de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, especificamente na Câmara dos Deputados.

O impasse seria uma fase de transição que o presidencialismo brasileiro enfrenta? Estamos no interregno em que o velho não mais resolve os problemas, e o novo ainda não veio ou ainda não se sabe o que é?

REFERÊNCIAS

ABRANCHES. Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 31, n.1, p. 5-33, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018.

ABRANCHES. Sérgio Henrique. **A era do imprevisto**: a grande transição do século XXI. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; SALES, Denise; VIEIRA, Marcelo Martins. Presidencialismo de Coalizão na América Latina. **Insight – Inteligência**, v. 9, n.

48, p. 126-133, jan./fev./mar. 2010. Disponível em: www.insightinteligencia.com.br. Acesso em: 26 mar. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina. Coalizões governamentais na democracia brasileiro. Tradução de Gabriela da Guia Rosa e Leandro Rodrigues. **Primeiros Estudos**. São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012. Disponível em: www.insightinteligencia.com.br. Acesso em: 26 mar. 2018.

LEITÃO, Rômulo Guilherme. **Partidos Políticos e Redemocratização Brasileira**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445199000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 out. 2017.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, Washington, p. 51-69, Winter 1990. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018.

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.



A concessão do auxílio-doença parental e o respeito à dignidade humana

The granting of parental aid and respect for human dignity

SUÉLLEN CRISTINA COVO
JEFFERSON APARECIDO DIAS

Resumo

O objetivo do presente estudo é analisar a possibilidade da concessão do benefício de auxílio-doença parental aos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), como forma de garantia do princípio da dignidade humana. Para introdução do tema explana-se o histórico da Seguridade Social no Brasil e a evolução do benefício de auxílio-doença, tomando como parâmetro as diversas Constituições do País, culminando com a atual Constituição Federal, de 1988. Para tanto, utiliza-se da pesquisa documental analítico-descritiva de cunho exploratório, em especial em textos legais e decisões judiciais relacionadas ao tema. A partir de tais dados e mediante o uso de método

[Ir para o índice](#)

hipotético-dedutivo, apresenta o Estado como órgão responsável pela proteção da família, e, por fim, conclui-se que é função deste protegê-la, sendo a concessão do auxílio-doença parental uma dessas formas de garantir a dignidade humana.

Palavras-chave: Auxílio-doença. Proteção à família. Responsabilidade do Estado.

Abstract

The aim of this study is to analyze the possibility of granting parental sickness benefit to the beneficiaries of the General Social Welfare Policy (GSWP) as a way of guaranteeing the principle of human dignity. In order to introduce the theme, we explain the history of Social Security in Brazil and the evolution of the benefit of sickness benefit, taking as a parameter the various Constitutions of the country, culminating with the current Federal Constitution of 1988. For that, analytical-descriptive documentary of an exploratory nature, especially in legal texts and judicial decisions related to the subject. Based on these data and using a hypothetical-deductive method, it presents the State as the body responsible for the protection of the family and, finally, it is concluded that it is the function of this protection, and the granting of the parental disease benefit one of these ways of guaranteeing human dignity.

Keywords: *Help-disease. Family Protection. Responsibility of the State.*



INTRODUÇÃO

O estudo ora iniciado pretende analisar a possibilidade da concessão do benefício de auxílio-doença parental aos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social como forma de garantia do princípio da dignidade humana. Para tanto, utiliza-se de pesquisa documental analítico-descritiva de cunho exploratório, especialmente em textos legais e decisões judiciais relacionadas ao assunto. Para introdução do tema explana-se o histórico da Seguridade Social no Brasil e a evolução do benefício de auxílio-doença, tomando como parâmetro as diversas Constituições promulgadas no País, culminando com a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Na sociedade atual, já não é possível afirmar que o conceito de Seguridade Social abrange apenas a prestação dos chamados seguros sociais, pois tal visão encontra-se ultrapassada e o papel da Seguridade Social foi ampliado para incorporar medidas de caráter assistencialista, cujo objetivo é minimizar as diferenças existentes na sociedade, em especial para proteger os menos favorecidos. Portanto, a Seguridade Social passa a ser concebida como instrumento que protege e visa garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população, afastando o estado de necessidade social em que possa se apresentar¹.

Nesse diapasão, com a evolução constante da sociedade, surge a necessidade de estender o alcance do auxílio-doença a fatos não previstos anteriormente pelos legisladores. Desse modo, surge, para o Regime Geral da Previdência Social, o auxílio-doença parental, norteados

1 CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30.

pelo princípio da dignidade humana e pelo dever de o Estado proteger a família. Tal benefício poderá ser de suma importância e representar relevante conquista para a sociedade.

Para o desenvolvimento do tema, far-se-á um breve resumo da origem, evolução e objetivo da Seguridade Social no Brasil, começando pela Constituição, de 1824, em que o benefício era gratuito, ou seja, de caráter assistencial, e não contributivo, culminando na vigente Constituição Federal, de 1988, na qual os benefícios da Previdência Social são de caráter contributivo.

O roteiro continua a analisar o benefício de auxílio-doença e sua evolução no tempo, para, em seguida, defender a introdução do auxílio-doença parental como benefício do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), da mesma forma que existe a licença por motivo de doença na família, no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), dos servidores públicos, previsto no artigo 83 da Lei nº 8.112, de 1990.

Em seguida, relata sobre o Projeto de Lei nº 286, de 2014, de autoria da senadora Ana Amélia (PP/RS), que amplia a cobertura do auxílio-doença para além do já segurado; tal benefício destina-se para o segurado que, embora em gozo de plena saúde, possui em sua família um ente querido enfermo, sendo imprescindível a sua presença para que este se recupere. Vale ressaltar que, embora já aprovado pela Câmara dos Deputados, este projeto de lei continua em tramitação no Congresso Nacional, e sua aprovação pode representar relevante conquista social para aqueles que são segurados e beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, pois, como se demonstrará, existe grande conexão entre o auxílio-doença parental com o dever de o Estado proteger a família, respaldado pela Constituição, de 1988.



Por fim, serão apresentadas as considerações finais, buscando-se apontar a importância da criação de novo benefício previdenciário ante o atual sistema de Seguridade Social. Isto é, buscar-se-á demonstrar que há risco social envolvido pela falta de proteção social aos segurados que possuem esses encargos familiares, bem como que tal benefício condiz com o dever constitucional da proteção do Estado à família, relacionando-o ao princípio da dignidade humana.

1. BREVE RESUMO DA ORIGEM, EVOLUÇÃO E OBJETIVO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Importante frisar que se entende por Seguridade Social no Brasil o conjunto de ações do Estado, no sentido de atender às necessidades básicas de seu povo nas áreas da Previdência Social, da Assistência Social e da Saúde. A Assistência e a Saúde são de caráter gratuito e oferecidas a todos que delas venham a precisar, já a Previdência Social tem caráter contributivo e filiação obrigatória, ou seja, só usufrui aquele que contribui e está filiado, quer seja pelo trabalho ou pela manifestação de sua vontade.

Como lembra Ibrahim², a Seguridade Social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações positivas no sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida.

2 Cf. IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

Como exemplos mais antigos da proteção social brasileira, temos a criação, em 1543, por Braz Cubas, de um plano de pensão para os empregados da Santa Casa de Santos, o qual foi estendido também às Santas Casas de Misericórdia de Salvador e do Rio de Janeiro, que atuavam no segmento assistencial, e o montepio para a guarda pessoal de D. João VI, em 1808³.

A Constituição, de 1824, outorgada por D. Pedro I, em 25 de março daquele ano, continha uma única disposição pertinente à Seguridade Social, a qual estava no artigo 179, que preconizava garantir à população os socorros públicos (XXXI), de caráter assistencialista. Interessante frisar o surgimento do Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL), ocorrido em 22 de junho de 1835, sendo a primeira entidade privada a funcionar no País; consistia num sistema típico de mutualismo, no qual várias pessoas se associavam e contribuía para a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo⁴.

Inovando, a Constituição, de 1891, foi a primeira a conter a palavra “aposentadoria”, ao determinar, no seu artigo 75, que esta só poderia ser concedida aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação. O benefício era de caráter gratuito, pois não havia fonte de contribuição para o seu financiamento.

Vale dizer que foi com a Lei Eloy Chaves, publicada em 24 de janeiro de 1923, que houve um divisor de águas na Seguridade Social do País. Referida Lei foi a primeira norma a instituir no País a Previdência Social, criando as Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários que trabalhavam em todo o território nacional. Previa os benefícios de aposentadoria

3 MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

4 MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.



por invalidez, aposentadoria ordinária (equivalente à aposentadoria por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica⁵.

Os beneficiários da Lei eram os trabalhadores subordinados (empregados), os “diaristas de qualquer natureza que executassem serviços de caráter permanente” (artigo 2º), os funcionários das Caixas e os professores mantidos pelas empresas vinculadas. O interessante desta Lei, porém, é que o seu objetivo principal não era conceder aposentadorias, mas sim estabilidade ao ferroviário que tivesse dez anos de empresa, fazendo com que o trabalhador se associasse sem medo de ser dispensado, o que somente poderia ocorrer mediante inquérito para apuração de falta grave, presidido pelo engenheiro da estrada de ferro. Dessa forma, como o trabalhador era estável, ocorria a acumulação de contribuições para o sistema de aposentadoria. Assim, era possível poupar fundos para, no futuro, pagar as aposentadorias. Os trabalhadores recolhiam 3% sobre os salários e 1,5% era recolhido pelos usuários de transportes; o Estado não participava do custeio. Em 1923, havia 24 caixas de aposentadorias e pensões, que cobriam 22.991 segurados, possuindo natureza privada⁶.

As caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) eram organizações de seguro social estruturadas por empresas. Mais tarde foram fusionadas na Caixa Geral e no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, sendo que, a partir de 1930, esse sistema deixou de ser estruturado por empresa e passou a abranger as categorias profissionais⁷.

5 HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

6 MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

7 MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

A Constituição, de 1934, foi a primeira a utilizar o termo “Previdência” em seu texto, ainda sem o adjetivo “social”, introduzindo novas regras em termos de proteção social. Também foi a primeira a estabelecer o custeio tríplice da Previdência Social, com a participação do Estado, dos empregadores e dos empregados.

Dessa forma, cada categoria profissional passava a ter um fundo próprio. Havia tríplice contribuição: a do empregado, a do empregador e a do governo. A contribuição dos empregados incidia sobre a folha de pagamentos, e o Estado financiava o sistema por meio de uma taxa cobrada dos artigos importados. A gerência do fundo era exercida por um representante dos empregados, um dos empregadores e um do governo. Além dos benefícios de aposentadorias e pensões, o instituto prestava serviços de saúde, internação hospitalar e atendimento ambulatorial. Nessa época ainda não havia a divisão da Seguridade Social como temos hoje⁸.

A Carta Magna, de 1937, outorgada em 10 de novembro, pouco evoluiu no tocante aos direitos sociais, foi nela que constou pela primeira vez a expressão “seguro social”. Especificamente com relação à assistência, era garantido aos pais miseráveis o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de seus filhos.

A Constituição Brasileira, de 1946, utilizou, pela primeira vez, a expressão “previdência social”, e instituiu o mecanismo de “contrapartida”, como forma de manter o equilíbrio entre receita e despesas dentro do Sistema da Seguridade Social, bem como passou a proteger expressamente os denominados “riscos sociais”⁹.

8 MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

9 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.



Foi na vigência desta Constituição que surgiu a Lei nº 3.807, de 1960, chamada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a qual unificou a legislação previdenciária entre todos os institutos previdenciários. A Lei Orgânica da Previdência Social eliminou as diferenças históricas de tratamento entre os trabalhadores e promoveu a igualdade no sistema de custeio com a unificação das alíquotas de contribuição de incidentes sobre a remuneração do trabalhador (entre 6% e 8%). Porém, nesse período, esta Lei manteve fora do alcance da previdência os trabalhadores rurais e os empregados domésticos¹⁰.

A Lei Orgânica da Previdência Social uniformizou direitos e contribuições; ampliou os benefícios, tendo surgido vários auxílios, como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, e ainda estendeu a área de assistência social a outras categorias profissionais.

A Constituição de 1967, a primeira a mencionar a “dignidade humana”¹¹, representou a substituição do sistema do risco social pelo sistema do seguro social, “abandonando a ideia do contrato de seguro do Direito Civil”¹², adotado até então.

No ano de 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) pela Lei nº 6.439, de 1977, buscando a reorganização da previdência social, o que possibilitou a integração das áreas de Previdência, Assistência Social, Assistência Médica e de Gestão

10 MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

11 MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana**: princípio constitucional fundamental. Curitiba: Juruá, 2004, p. 48.

12 MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Administrativa, Financeira e Patrimonial, entre as entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social¹³.

As entidades que integravam o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social eram:

- Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS) – autarquia responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições;
- Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) – autarquia que administrava os benefícios;
- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) – autarquia responsável pela saúde;
- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) – fundação responsável pela promoção de política social em relação ao menor;
- Central de Medicamentos (CEME) – órgão ministerial responsável pela distribuição de medicamentos;
- Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) – fundação responsável pela Assistência Social;
- Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) – empresa pública, que gerencia os dados previdenciários.

13 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.



Vale lembrar que, com exceção da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, que hoje gerencia os sistemas informatizados do Ministério da Previdência Social e presta serviços de tecnologia da informação a outros órgãos e entidades federais, todas as entidades acima foram extintas.

Foi com a promulgação da Constituição Federal, de 1988, conhecida também como a constituição cidadã, que ocorreu uma grande mudança no que diz respeito à matéria do Seguro Social. Foi dedicado todo um capítulo que trata da Seguridade Social, estendendo-se do artigo 194 ao artigo 204, reunindo as três áreas da Seguridade Social: Saúde, Previdência e Assistência Social.

A edição da Lei nº 8.212, de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, instituiu o plano de custeio, enquanto a Lei nº 8.213, deste mesmo ano, dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social.

Somente com a publicação destas duas leis é que ficou regulamentada a matéria constitucional que trata da Seguridade Social, pois, a partir das referidas Leis, não mais se encontravam distintos os dois regimes, urbano e rural, passando a se falar apenas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Frisa-se que o texto constitucional traz como objetivos da Seguridade Social: a universalidade e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade no valor dos benefícios; equidade; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

[Ir para o índice](#)

Um dos benefícios concedidos aos segurados do Regime Geral de Previdência Social é o auxílio-doença, que ampara o trabalhador em casos de invalidez temporária; é concedido em situações de doença, como o próprio nome diz, ou, em casos de acidente, ocasiões em que o segurado não pode prover o próprio sustento e o de sua família. No tópico abaixo veremos como foi a evolução no tempo deste benefício imprescindível para aqueles que fazem parte deste regime.

2 AUXÍLIO-DOENÇA E SUA EVOLUÇÃO NO TEMPO

A evolução do direito previdenciário ocorreu à medida que surgiram fatos que não foram previstos anteriormente pelos legisladores e que passaram a exigir atenção da Seguridade Social. Como a sociedade está em constante mudança, há também a necessidade da adaptação do direito para cobrir riscos sociais, como, por exemplo, o auxílio-doença.

No Brasil, a conquista da proteção da incapacidade por motivo de doença, seja o auxílio-doença ou a aposentadoria por invalidez, ocorreu paulatinamente. Vale dizer que mesmo antes de a Previdência Social ser devidamente regulamentada pela Constituição, de 1988, algumas leis e decretos já protegiam os trabalhadores contra possíveis doenças e acidentes. Hoje, tal benefício está diretamente relacionado à Seguridade Social por meio da Previdência, sendo assim, de caráter contributivo.

Na vigência da Constituição do Império do Brasil, de 1824, o Código Comercial (Lei nº 956), de 25 de junho de 1850, em seu artigo 79, trazia que “os acidentes imprevistos e inculpados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, com tanto que a inabilitação não exceda a três meses contínuos”.



Posteriormente, o Decreto nº 2.711, de 1860, tratou dos montepios e sociedades de socorros mútuos, inovando nesta matéria ao prever auxílio permanente e auxílio temporário nos casos de incapacidade total ou parcial para o serviço decorrente de acidentes ou enfermidades.

Em 24 de novembro de 1888, a Lei nº 3.397 criou a Caixa de Socorros para os Ferroviários do Estado. Em seguida, publicaram-se o Decreto nº 9.212, de 26 de março de 1889, que trata do montepio obrigatório para os empregados dos correios¹⁴ e o Decreto nº 10.229, de 20 de julho de 1889, que trata de um fundo especial para os trabalhadores das oficinas da Imprensa Régia¹⁵.

O auxílio-doença acidentário passou a ser disciplinado a partir do Decreto-Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, quando vigorava a Constituição, de 1891. O artigo 9º do referido Decreto-Lei estabelecia que, em caso de incapacidade total, mas temporária, a indenização a ser paga à vítima seria de metade do salário diário até o máximo de um ano. Se a incapacidade excedesse esse prazo seria considerada permanente, nos termos do parágrafo único do artigo 5º, e a indenização regulada pelo disposto no artigo anterior. Em seguida, o artigo 11 estipulava que “em caso de incapacidade parcial temporária, a indenização a ser paga à vítima seria de metade da diferença entre o salário que vencia e o que vencer em consequência da diminuição da sua capacidade de trabalho, até que pudesse readquirir esta”.

14 SARAIVA, Luiz Fernando; ALMICO, Rita de Cássia da Silva. **Montepios e auxílio mútuo no Brasil império**. Disponível em: http://www.abphe.org.br/arquivos/luiz-fernando-saraiva_rita-de-cassia-da-silva-almico_2.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019, p. 2.

15 BRASIL, Ministério da Previdência, Histórico. Período 1888-1933. Data: 28/07/2015. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1888-1933/>. Acesso em: 2 jan. 2019.

A Lei Eloy Chaves (Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) não previa a concessão do benefício auxílio-doença; entretanto, assegurava ao empregado, vítima de doença, o direito de receber socorros médicos e medicamentos necessários para seu restabelecimento.

Posteriormente, tivemos o Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, o Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, e o Decreto-Lei nº 293, de 28 de fevereiro de 1967, tratando do tema. O último trazia uma única modificação: a possibilidade de o empregador escolher entre o seguro privado e o depósito obrigatório no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal. O primeiro decreto foi na vigência da Constituição, de 1891; os outros, durante as Constituições, de 1937 e 1967, respectivamente.

A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência (LOPS)) tratou expressamente do auxílio-doença no seu capítulo II, nos artigos 24 ao 26. Tal benefício seria concedido ao segurado que ficasse incapacitado por mais de 15 dias, sendo que os primeiros dias de afastamento ficariam a cargo da empresa, e a renda mensal do benefício seria correspondente a 70% do “salário-de-benefício”, mais 1% desse salário por ano completo de atividade que tivesse sido abrangida pela previdência social.

A Lei nº 5.316, de 1967, trouxe uma inovação: o seguro previdenciário passava a ser monopólio do chamado, na época, Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) – atual Instituto Nacional do Seguro Social –, e as prestações previdenciárias passavam a ser mensais ao invés de únicas. O auxílio-doença passava a corresponder ao salário integral do trabalhador (artigo 6º, inciso I – o valor mensal era igual ao salário-de-contribuição devido ao empregado no dia do acidente, deduzida a contribuição previdenciária, não podendo ser inferior ao seu salário-de-benefício, com



a mesma dedução). Continuou estipulado o pagamento pela empresa dos 15 primeiros dias em que o trabalhador ficasse afastado por motivo de enfermidade, sendo que, a partir do 16º dia, o afastamento seria pago pelo Instituto Nacional de Previdência Social.

Em seguida, houve a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS – Decreto nº 77.077, de 27 de janeiro de 1976), a Lei nº 6.439/77 (que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social) e o Regulamento de Benefícios da Previdência Social (Decreto nº 83.080, de 2/1/1979), que não trouxeram inovação ao auxílio-doença.

Atualmente, o benefício encontra-se regido pela Lei nº 8.213, de 1991, em seus artigos 59 a 64, e pouca mudança houve até o presente momento. Uma das inovações ao auxílio-doença que se pretende introduzir pelo Projeto de Lei nº 286 do Senado Federal, ainda em trâmite, trata da criação do auxílio-doença parental, tema a ser tratado no próximo item.

3 AUXÍLIO-DOENÇA PARENTAL, A PROTEÇÃO DO ESTADO À FAMÍLIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

Em certa medida, pode-se dizer que o conceito de dignidade é vago e impreciso, cabendo à prática constitucional e à atuação jurisdicional a sua delimitação, na busca de uma conceituação que dele extraia o máximo de seu conteúdo, pois, afinal, a dignidade humana somente “é concretizada por meio da máxima proteção dos direitos fundamentais”¹⁶, conforme se

16 Cf. SILVA, Matheus Passos; SOUSA, Clidenor. Quando “mais” não (necessariamente) significa “melhor”: o enfraquecimento da proteção dos direitos fundamentais em um sistema jurídico multinível. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; PAULA, Bruna Souza; LEITÃO, Rômulo Guilherme; CARMO, Valter Moura do (org). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. v. 9, p. 261-279. p. 269.

pretende demonstrar no presente texto, em especial no que diz respeito à Previdência Social e um de seus benefícios, o auxílio-doença.

Além disso, nesse diapasão, de grande importância as lições de Joaquín Herrera Flores¹⁷ no sentido de que a dignidade humana deve ser concebida como o acesso igualitário, não previamente hierarquizado, aos bens necessários para uma vida digna de ser vivida, situação que não tem ocorrido se comparados o Regime Geral com o Regime Próprio de Previdência Social.

Quando falamos em Previdência Social e seus benefícios, compreendemos que aquela está ligada à Seguridade Social e, na acepção de Balera¹⁸, para que se compreenda o sentido da Seguridade Social, é necessário vislumbrar a importância e alcance dos valores do bem-estar e justiça sociais, os quais são, de fato, bases do Estado Brasileiro. A Seguridade Social é então meio para se atingir a justiça, que é o fim da ordem social.

Nesse sentido, o capítulo da Constituição Federal que trata da ordem social traz expresso em seu artigo 193 que “A ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Nessa mesma linha, Cesarino¹⁹ traz a seguinte definição de Direito Social: “complexo dos princípios e leis imperativas, cujo objetivo imediato é, tendo em vista o bem comum, auxiliar e satisfazer convenientemente as necessidades vitais próprias e das suas famílias”, e uma dessas

17 Cf. HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

18 Cf. BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

19 CESARINO JUNIOR, Antônio Ferreira. Evolução do Direito Social Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, p. 185-206, 29 dez. 1951. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66158/68768>. Acesso em: 28 dez. 2018, p. 185.



necessidades vitais, com certeza, é a saúde que, quando afligida, impõe a concessão do benefício de auxílio-doença.

Importante esclarecer que, nos termos do artigo 59 da Lei nº 8.213, de 1991, “o auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos”.

Portanto, tal benefício é concedido ao próprio indivíduo que se encontra temporariamente incapaz para o trabalho, doente, ou se recuperando de alguma patologia ou tratamento médico por mais de 15 dias, sendo que os primeiros 15 dias quem paga é o empregador; a partir do 16º dia, o INSS.

Ibrahim²⁰ conceitua o auxílio-doença como “benefício não programado, decorrente da incapacidade temporária do segurado para o seu trabalho”, o qual salienta que “o risco coberto é a incapacidade para o trabalho, oriunda de doenças ou mesmo acidentes”.

Entretanto, e não incomum, existem casos de enfermidade que atingem familiares mais próximos e que resultam na impossibilidade de o segurado continuar a exercer sua atividade laboral normalmente, obrigando-o a abrir mão de sua profissão e de sua vida para se dedicar à melhora de seu ente querido, acarretando, assim, a diminuição da renda familiar.

Muito embora já previsto um benefício semelhante no Regime Próprio de Previdência Social, chamado de licença, por motivo de doença de

20 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 567.

pessoa da família, mais precisamente no artigo 83 da Lei nº 8.112, de 1990, não há algo nesse sentido para os segurados do Regime Geral, que também passam por esse tipo de situação, ocasião em que surge a necessidade de criação do auxílio-doença parental, que visa preencher uma lacuna óbvia e incontroversa.

Apesar de atualmente inexistir preceito legal que garanta o auxílio-doença parental, é possível encontrar alguns poucos casos em que a sua concessão se dá por meio de decisões judiciais. A título do exemplo no Processo nº 0024443-68.2015.4.03.0000/SP²¹, a autora da ação, em sede de tutela antecipada, teve o pedido de auxílio-doença parental deferido em razão da enfermidade de sua filha de 4 meses de idade, que nasceu com inúmeras anomalias, tendo de realizar diversas cirurgias:

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo INSS, em face de decisão proferida em ação de concessão de “auxílio-doença parental”, que antecipou o pedido de tutela pleiteado pela parte autora, nos seguintes termos: “Concedo a autora os benefícios da justiça gratuita (fls. 08). A tutela antecipada pleiteada fundamenta-se no artigo 273, do CPC, com a redação da Lei n.º 8.952/94.

O desembargador ainda reconheceu que, em virtude da delicada condição de saúde de sua filha, a mãe – e autora – teria dificuldade em desempenhar seu labor, que, de fato, justificaria o auxílio pleiteado, já

21 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Auxílio Doença Parental nº 0024443-68.2015.4.03.0000/SP**. INSS. Agravada: TAMIRIS DA CUNHA CLARO MARTINS. Relator: Desembargador Federal GILBERTO JORDAN. São Paulo, SP, 26 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/317568269/agravo-de-instrumento-ai-44436820154030000-0024443-6820154030000/inteiro-teor-317568344>. Acesso em: 5 ago. 2018.



que o auxílio-doença parental, no momento, não pode ser concedido pelo fato de inexistir uma lei que preveja tal assunto²²:

No caso em questão, em relação à incapacidade para o labor da autora, esta advém, em verdade, da perturbação mental que lhe acomete devido à necessidade de acompanhamento de sua filha, LIVIA VITÓRIA MARTINS GOMES, de 4 (quatro) meses de idade, já que a mesma nasceu com algumas anomalias, dentre elas Anomalias congênicas do esôfago, sendo que já passou por cirurgia, e imperfuração anal, a qual, ainda, fará cirurgia de correção. Segundo relatório médico apresentado (fls. 13), foi necessário realizar o procedimento de colostomia na pequena Lívia, procedimento este necessário para formar um novo trajeto e local para a saída das fezes (que é chamado de estoma). Procedimento provisório, necessitando, assim, Lívia, dos cuidados de sua genitora, uma vez que a paciente, com apenas 4 meses de vida, utilizará uma bolsa especial para que suas fezes sejam coletadas.

Importante destacar que este é um dos raros processos em que o juiz deferiu o benefício, pois a maioria dos pedidos de auxílio-doença parental tem sido negada pelo Poder Judiciário com a alegação de inexistência de norma legal para tal concessão. A solução que preencheria essa lacuna seria a aprovação do Projeto de Lei nº 286, de 2014, que tem por

22 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Auxílio Doença Parental nº 0024443-68.2015.4.03.0000/SP**. INSS. Agravada: TAMIRIS DA CUNHA CLARO MARTINS. Relator: Desembargador Federal GILBERTO JORDAN. São Paulo, SP, 26 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/317568269/agravo-de-instru-mento-ai-44436820154030000-0024443-6820154030000/inteiro-teor-317568344>. Acesso em: 5 ago. 2018.

finalidade introduzir o benefício do auxílio-doença parental na Lei nº 8.213, de 1991, com fundamento no princípio da dignidade humana e, também, no princípio da proteção do Estado à família, elencado no artigo 226 da nossa carta Magna, que diz: “A família, base da sociedade, tem proteção do Estado”.

A íntegra do projeto prevê:

PSL 286/14 - Art. 1º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescida do art. 63-A, com a seguinte redação: “Art. 63-A. Será concedido auxílio-doença ao segurado por motivo de doença do cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos, do padrasto ou madrasta e enteado, ou dependente que viva a suas expensas e conste da sua declaração de rendimentos, mediante comprovação por perícia médica, até o limite máximo de doze meses, nos termos e nos limites temporais estabelecidos em regulamento. (NR) Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colocado em pauta pela última vez em 24 de novembro de 2017, a relatora da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), deputada Flávia Moraes, manifestou seu voto totalmente favorável ao projeto²³:

A licença que pode ser concedida a servidor público para acompanhar membro de sua família que se encontre

23 BRASIL. Câmara do Deputados. Voto da Deputada Flávia Moraes, relatora da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E2ED9DB2E7A11B3FEA941B28FB677057.proposicoesWebExterno2?codteor=1625443&filename=Parecer-CTASP-24-11-2017. Acesso em: 11 out. 2018.



doente é uma licença humanitária. Dificilmente um trabalhador consegue se concentrar nas suas atividades laborais quando uma pessoa próxima está acometida de uma doença. Assim, é razoável estender o benefício aos trabalhadores da iniciativa privada, permitindo que se afastem de suas funções e recebam um benefício previdenciário. Concordamos, portanto, com as duas propostas e julgamos oportuna a apresentação de um substitutivo, a fim de detalhar o benefício, como no projeto apensado; ampliando o rol de dependentes, como dispõe o projeto original.

Fica claro no voto da relatora que tal auxílio é de caráter imprescindível para a dignidade humana quando diz tratar-se de licença humanitária. E segue ressaltando que inúmeras enfermidades graves podem ser tratadas em casa, sem que haja necessidade de internação, precisando o enfermo dos cuidados de seus familiares²⁴.

O auxílio-doença parental deve ser amplo, abrangendo a família próxima, bem como não há necessidade de internação em hospital para sua concessão, como previsto no projeto apensado. Inúmeras enfermidades graves podem ser tratadas em casa e, nem por isso, o responsável pode deixar de atender e cuidar de seu dependente. Ademais, consideramos oportuno incluir no substitutivo que a licença somente será deferida se a assistência direta for indispensável e insubstituível, porque não procede a

24 BRASIL. Câmara dos Deputados. Voto da Deputada Flávia Moraes, relatora da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E2ED9DB2E7A11B3FEA941B28FB677057.proposicoesWebExterno2?codteor=1625443&filename=Parecer-CTASP-24-11-2017. Acesso em: 11 out. 2018.

sua concessão se outro familiar tiver a disponibilidade de assistir o familiar doente.

O projeto em tela ainda precisa ser apreciado e votado pelas seguintes comissões: Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). As datas para que isso ocorra ainda não estão definidas; porém, há grande probabilidade de que referido projeto seja aprovado, pois não se trata da criação de um novo benefício previdenciário, mas da ampliação da cobertura de um benefício já existente.

Afinal, se o objetivo da ordem social, trazida na Constituição Federal, é o bem-estar e a justiça social, não há por que negar tal benefício àqueles que, por um tempo, dependem dele para ter um mínimo de qualidade de vida. Sustentada em um dos objetivos da República Federativa do Brasil de se construir uma sociedade justa e solidária (CF, artigo 3º, I), é que se deve considerar a concessão do auxílio-doença parental²⁵.

Além disso, importante destacar que o papel do Estado, devidamente registrado na Carta Magna, é propiciar o bem-estar social e amparar o seu povo, a fim de conceder-lhes uma vida digna, tendo em vista que “O bem-estar social, assim considerado como o estado presente de uma sociedade democrática, vale-se dos propósitos maiores do ser humano para que todos estejam conformados segundo aquilo que a história da evolução humana sempre travou as maiores batalhas, a garantia de uma vida digna, a especial garantia da dignidade”²⁶.

25 SANTOS, Mirian Andrade. **Auxílio-doença parental no campo dos direitos humanos fundamentais**. Dissertação (Mestrado em Direito)- UNIFIEO – Centro Universitário FIEO, Osasco, 2014. Disponível em: http://www.unifio.br/pdfs/marketing/dissertacoes_mestrado_2014/MIRIAN%20ANDRADE%20SANTOS.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

26 CUTAIT NETO, Michel. **Auxílio-doença**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2009, p. 19.



Assim, não há dúvidas de que o benefício em questão se destina à melhoria das condições mínimas de vida digna e à proteção da dignidade humana. Vale dizer que assegurar que o auxílio-doença previdenciário seja estendido ao segurado que se afasta do mercado de trabalho para cuidar de um familiar extremamente necessitado não se trata de mero assistencialismo infundado e oportunista.

São inúmeros os casos semelhantes ao exemplo acima, em razão dos quais muitos segurados abandonam suas ocupações para se dedicarem ao tratamento médico de seus familiares: filhos, cônjuge, pais, pois esta é a única opção que lhes cabe, tanto por questões pessoais, como financeiras, pois contratar um cuidador, claramente, não é a realidade da maioria dos brasileiros.

Ibrahim²⁷ mostra com clareza a razão pela qual deveria existir o benefício de auxílio-doença parental:

[...] um segurado, fisicamente apto, tem o pesado encargo de cuidar de um parente em estado terminal, com curta expectativa de vida. Havendo elevado sentimento para com essa pessoa, estará ela, muito provavelmente, incapacitada de dedicar-se ao seu mister, possivelmente colocando em risco sua integridade física e das pessoas a sua volta. Obviamente, se coagida a trabalhar, sob pena de indigência, irá exercer alguma atividade, mas isso não é argumento aceitável para excluir-se essa pretensão, pois até mesmo o segurado com doença grave irá se arrastar ao trabalho, se essa for a única saída para a sobrevivência. É justamente para erradicarmos essa situação que a previdência social existe.

27 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 642.

É inegável a aflição que uma doença grave ocasiona no seio familiar. O sofrimento não é apenas do paciente, pois é compartilhado por toda a família. Nessas situações, os parentes mais próximos se desdobram para acompanhar o tratamento. Sem falar nos transtornos psicológicos que tal situação acarreta. Nos casos de doença grave em família, é evidente que o segurado também tem afetada a sua disposição para o trabalho, pois a prioridade número um consiste em cuidar do familiar enfermo, em detrimento da manutenção do emprego.

Nesse contexto, surge a necessidade de modificação legislativa, com a criação da modalidade de auxílio-doença parental, visando assegurar aos segurados do Regime Geral de Previdência Social o direito ao afastamento para cuidar de seus dependentes quando estes estiverem incapacitados devido a doenças ou acidentes, podendo, assim, a família encontrar o necessário amparo Estatal para os momentos de maiores necessidades.

Porém, mesmo sem a aprovação do Projeto de Lei nº 286, de 2014, entendemos que a matriz constitucional que se associa aos direitos previdenciários – elevados a direito fundamental – consubstanciados nos artigos 5º, 194, 201, bem como à dignidade do trabalhador (artigo 7º) e proteção à família (artigo 226), autorizam, desde já, a concessão do benefício nessas condições, sem que se viole qualquer norma, com a aplicação da analogia aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social.

Por fim, visando eliminar todas as controvérsias jurídicas sobre o tema, espera-se que o Poder Legislativo se sensibilize e reconheça o direito de os segurados do INSS receberem o auxílio-doença parental, atuando, dessa forma, como instrumento eficaz para a preservação do direito ao trabalho do segurado, bem como para a preservação da família e em homenagem à dignidade humana.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo, em seu primeiro tópico, fez uma breve explanação sobre a origem, evolução e objetivo da Seguridade Social no Brasil. Com o passar dos anos, e com o avanço da legislação, a previdência passou a fazer parte do tripé da Seguridade Social, que é definida na Constituição Federal, no artigo 194, caput, como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Após, ao tratar do auxílio-doença e da sua evolução no tempo, é perceptível a preocupação do legislador em proteger o trabalhador da doença, que é um risco social inerente ao ser humano; protegendo o trabalhador estaria assim protegendo sua família, que não ficaria à mercê da sorte caso algum mal lhe acometesse.

Por fim, chega-se ao ponto-chave do pesquisa: a criação do benefício de auxílio-doença parental, por meio do Projeto de Lei nº 286, de 2014, aos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social como forma de proteção do Estado à família e a garantia do princípio da dignidade humana.

O dever constitucional do Estado em proteger a família é inerente à dignidade humana, impossível falar de um sem reconhecer a importância do outro. A ordem social, trazida pela Constituição Cidadã, é clara em seus objetivos, quais sejam, o bem-estar e a justiça social. Podemos, dessa forma, sustentar que a falta de previsão legal de tal instituto não significa falta de fundamentação legal e jurídica, se levarmos em conta a analogia e o dever protetivo do Estado, fundamentos mais do que suficientes para a concessão judicial de tal benefício.

A finalidade da presente reflexão sobre o tema foi demonstrar que o direito à Previdência Social é de caráter fundamental para o

[Ir para o índice](#)

estabelecimento de uma vida digna, tendo em vista que viver implica riscos, incertezas e perigos, pois é certo que o ser humano passa por uma evolução constante, desde a fase da infância até chegar à velhice. Dessa forma, a Previdência Social ampara o trabalhador ao proporcionar a remuneração quando este se encontra impossibilitado de exercer a atividade laborativa, propiciando, quando estes faltarem, meios de subsistência, por meio de auxílios e pensões.

Com esses argumentos, conclui-se pela necessidade da concessão de benefício previdenciário no intuito de resguardar o direito à saúde de um dependente do segurado. Assim, o auxílio-doença pode ser concedido ao segurado para tratar de pessoa da família que se encontra doente, com uma moléstia grave que o faça necessitar de amparo e cuidados constantes do segurado, impedindo o exercício da atividade laboral, dando lugar ao chamado auxílio-doença parental, pois é notório que não se vislumbra capacidade para o exercício do perfeito trabalho pelo segurado com um dependente seu em situações de saúde tão frágeis.

Assim, por se tratar a Previdência Social de caráter obrigatório e de regime contributivo, deve amparar o segurado que contribui para o sistema e a obrigação de cobrir as casualidades sociais, por se tratar de um risco social não previsto pelo legislador e, do qual, este não poderá virar-lhe as costas. Assim, diante do princípio da dignidade humana, o Estado, como responsável pelo bem-estar e justiça sociais, tem a obrigação de garantir a concessão do benefício de auxílio-doença parental, para o cumprimento do dever constitucional de proteger a família, atualmente por aplicação analógica dos preceitos que tratam do mencionado benefício no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, posteriormente com a criação de normativa específica no Regime Geral de Previdência.



REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BRASIL. Câmara do Deputados. Voto da Deputada Flávia Moraes, relatora da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E2ED9DB2E7A11B3FEA941B28FB677057.proposicoesWebExterno2?codteor=1625443&filename=Parecer-CTASP-24-11-2017. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1891**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 1 maio 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1934)**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1937)**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1946)**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 31 dez. 2018.

Ir para o índice

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <http://www.monarquia.org.br/PDFs/CONSTITUICAODOIMPERIO.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934**. Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24637-10-julho-1934-505781-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 293, de 28 de fevereiro de 1967**. Sobre o seguro de acidente do trabalho. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-293-28-fevereiro-1967-374016-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.036, de 10 de novembro de 1944**. Reforma da Lei de Acidente do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7036-10-novembro-1944-389493-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 dez. 2018.



BRASIL. **Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976.** Expede a consolidação das leis da previdência social. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77077-24-janeiro-1976-425531-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979.** Aprova o regulamento dos benefícios da previdência social. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83080.html. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 4 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.** Lei Eloy Chaves. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-35523-pl.html>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967.** Integra o seguro de acidente do trabalho na previdência social. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5316.htm. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977.** Do Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6439-1-setembro-1977-357248-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das

fundações públicas federais. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Da organização da Seguridade Social, plano de custeio. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dos Planos de Benefícios da Previdência Social. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213compilado.htm. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 956, de 20 de setembro de 1850**. Sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência, Histórico. Período 1888-1933. Data: 28/7/2015. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1888-1933/>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 286, de 2014**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118676>. Acesso em: 1º maio 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Auxílio Doença Parental nº 0024443-68.2015.4.03.0000/SP**. INSS. Agravada: TAMIRIS DA CUNHA CLARO MARTINS. Relator: Desembargador Federal GILBERTO JORDAN. São Paulo, SP, 26 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/317568269/agravo-de-instrumento-ai-44436820154030000-0024443-6820154030000/inteiro-teor-317568344>. Acesso em: 5 ago. 2018.

CESARINO JUNIOR, Antônio Ferreira. Evolução do Direito Social Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São



Paulo, p. 185-206, 29 dez. 1951. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66158/68768>. Acesso em: 28 dez. 2018.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUTAIT NETO, Michel. **Auxílio-doença**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2009.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental**. Curitiba: Juruá, 2004.

MARTINS, Sérgio Pinto (org.). **Direito da seguridade social**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, Mirian Andrade. **Auxílio-doença parental no campo dos direitos humanos fundamentais**. Dissertação (Mestrado em Direito) - UNIFIEO – Centro Universitário FIEO, Osasco, 2014. Disponível em: http://www.unifieo.br/pdfs/marketing/dissertacoes_mestrado_2014/MIRIAN%20ANDRADE%20SANTOS.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

SARAIVA, Luiz Fernando; ALMICO, Rita de Cássia da Silva. **Montepios e auxílio mútuo no Brasil império**. Disponível em: <http://www.abpfe>.

Ir para o índice

org.br/arquivos/luiz-fernando-saraiva_rita-de-cassia-da-silva-almico_2.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019.

SILVA, Matheus Passos; SOUSA, Clidenor. Quando “mais” não (necessariamente) significa “melhor”: o enfraquecimento da proteção dos direitos fundamentais em um sistema jurídico multinível. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; PAULA, Bruna Souza; LEITÃO, Rômulo Guilherme; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. v. 9, p. 261-279.



III. INTERNACIONAL

[Ir para o índice](#)

A revisão do Regime de Avaliação de Impacto Ambiental no contexto da plena transposição da Directiva 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril: um impacto desfavorável

The review of the Environmental Impact Assessment framework in the context of the full transposition of Directive 2014/52 /EU of the European Parliament and of the Council, of 16 April: an unfavorable impact

CARLA AMADO GOMES

Resumo

O Regime de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) foi alterado em dezembro de 2017, no sentido da conclusão da Transposição da Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril, iniciada em 2015. Com esta transposição,



entra no regime da Avaliação de Impacto Ambiental o conceito de avaliação de impacto ambiental reversa, que pretende analisar os efeitos que o ambiente causa aos projectos sujeitos à Avaliação de Impacto Ambiental, a qual passou a ter em consideração também aspectos como a vulnerabilidade dos projectos a riscos naturais e as incidências destes sobre a saúde das pessoas. Perante esse alargamento das componentes de ponderação, o legislador agravou as condições de elaboração de estudos de impacto ambiental, impondo requisitos à profissão de peritos. A revisão, apesar de revelar aspectos positivos, não eliminou algumas deficiências do regime, o que se afigura prejudicial.

Palavras-chave: Avaliação de Impacto Ambiental; Avaliação Ambiental Reversa; Estudo de Impacto Ambiental; Deferimento Tácito

ABSTRACT

The EIA scheme was amended in December 2017 to complete the transposition of Directive 2014/52/EU of 16 April, started in 2015. With this transposition the concept of reverse environmental impact assessment enters into the EIA framework, which seeks to analyze the effects of the environment on projects subject to EIA. EIA has also taken into account aspects such as the vulnerability of projects to natural hazards and their impact on human health. In view of this broadening of the weighting components, the legislator has made it more difficult to draw up environmental impact assessments by imposing requirements on the profession of experts. The framework review, while revealing positive aspects, has not eliminated some negative points of the regime, which seems detrimental.

Keywords: EIA. Reverse Environmental Impact Assessment; Environmental Impact Report. Tacit Deferment.

[Ir para o índice](#)

1. A REVISÃO DA DIRECTIVA 2011/92/UE, DE 13 DE DEZEMBRO, E A ARTICULAÇÃO COM A ESTRATÉGIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ADAPTAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS, DE 2013¹

O relatório do Painel Intergovernamental para as alterações climáticas (*Intergovernmental Pannel for Climate Change* (IPCC)), apresentado em setembro de 2013, concluía que a percentagem de certeza da ligação entre actividades humanas e alterações climáticas é de 95%². Independentemente da controvérsia sobre as causas, naturais ou humanas, exclusivas ou concorrentes, do aquecimento global, a verdade é que, pelo menos na última década, os fenómenos extremos têm visto intensificar tanto a sua ocorrência como a sua magnitude³. Os efeitos das alterações climáticas fazem-se sentir sobretudo em Estados menos desenvolvidos e mais vulneráveis do ponto de vista social (pense-se no Haiti, no Bangladesh), mas não deixam incólumes os Estados mais desenvolvidos, embora com menor impacto (relembre-se o exemplo dos furacões *Katrina*, em 2005, que devastaram Nova Orleans; *Sandy*, em 2012, que paralisou a cidade e o estado de Nova Iorque em final de outubro de 2012, matando 47 pessoas; ou *Harvey*, em 2017, que provocou inundações de níveis inéditos em Houston).

A União Europeia aprovou, em 2013, a *Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas*, para colmatar falhas sentidas em

1 *AnEUStrategyonAdaptationtoClimateChange*, COM(2013)216, 16th of April 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=725522:EN:NOT>

2 Disponível em <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.

3 Sobre este ponto, vejam-se CARLA AMADO GOMES, “A gestão do risco de catástrofe natural. Uma introdução na perspectiva do Direito Internacional”, e TIAGO ANTUNES, “Os desastres naturais e as alterações climáticas – em especial, a resposta do ordenamento jurídico aos fenómenos meteorológicos extremos”, Capítulos I e II da obra colectiva *Direito(s) das catástrofes naturais*, coord. de Carla Amado Gomes, Coimbra 2012, p. 15 segs., e p. 71 segs., respectivamente.



alguns Estados-Membros⁴. Esta Estratégia assenta em três linhas de acção fundamentais⁵:

- Por um lado, incentivar os Estados-Membros a adoptarem estratégias de adaptação globais, disponibilizando fundos para ajudá-los a desenvolver as suas capacidades de adaptação e a tomar medidas eficazes. Ganha nessa dimensão de incentivo especial relevância um compromisso voluntário que tem por base a iniciativa *Pacto de Autarcas* (desde 2015 fundida no *Pacto dos Autarcas para o Clima e a Energia*)⁶;
- Por outro lado, promover a actuação da União Europeia no plano do incremento da resistência às alterações climáticas em sectores vulneráveis estratégicos como a agricultura, a pesca e a política de coesão, incentivando a utilização de seguros contra catástrofes naturais ou provocadas pelo homem;
- Por fim, garantir a mais bem informada tomada de decisões, abordando lacunas no conhecimento em matéria de adaptação e desenvolvendo a Plataforma Europeia para a Adaptação Climática (Climate-ADAPT).

4 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – *Uma estratégia de adaptação às alterações climáticas* [COM (2013) 0216 final].

5 Em 2016, em razão da dinâmica dos fenómenos naturais, mas também devido à ratificação do Acordo de Paris, a Comissão lançou uma avaliação da estratégia que analisa a aplicação e os seus resultados em face do que estava previsto quando da sua adopção em 2013. A avaliação segue a estrutura padrão das avaliações das políticas da UE e examina a relevância, a eficácia, a eficiência, a coerência da estratégia, bem como o valor acrescentado da intervenção da UE. A consulta pública sobre a Estratégia de 2013 e a sua possível evolução decorre até março de 2018.

6 Cfr. a página da iniciativa em <http://www.pactodeautarcas.eu>.

Esta Estratégia deixa bem patente o relevo dado pela União Europeia à dimensão da adaptação, um dos dois pilares do combate às alterações climáticas. Na página do *Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC)* pode-se ler uma definição de “adaptação”: “Adaptation refers to adjustments in ecological, social, or economic systems in response to actual or expected climatic stimuli and their effects or impacts. It refers to changes in processes, practices, and structures to moderate potential damages or to benefit from opportunities associated with climate change”⁷. Durante algum tempo preterida em favor da mitigação – que pressupõe o abandono progressivo das soluções que dependem da geração de altos níveis de emissões de CO₂ –, a adaptação resulta de uma constatação inelutável de que as alterações climáticas e seus efeitos, muitas vezes devastadores, obrigam a respostas imediatas de redução da vulnerabilidade das estruturas sociais e de indução de factores de resiliência na vida das comunidades, sobretudo nas zonas mais expostas aos elementos (cidades costeiras; zonas ribeirinhas; estados arquipelágicos; zonas na rota de furacões; regiões propensas a secas).

Nessa lógica, a alteração mais evidente do regime de avaliação de impacto ambiental, consolidado na Directiva 2011/92/UE, pela Directiva 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, prende-se com a necessidade de consideração, nos estudos que subjazem aos procedimentos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), de factores climáticos extremos dos quais podem resultar catástrofes naturais (que são sempre e sobretudo sentidas na sua dimensão humana), e bem assim da necessidade de sujeitar os projectos ao chamado “climate proofing” (o teste do clima), por meio da avaliação de impacto reversa (v. *infra*).

7 Cfr. <http://unfccc.int/focus/adaptation/items/6999.php>. Caso exemplar de uma política de adaptação é o protagonizado pelo governo das Ilhas Fiji, desde 2014. Cfr. a notícia *Fiji Leads Pacific Region on Climate Adaptation Efforts*. Disponível em: <http://www.ipsnews.net/2014/05/fiji-leads-pacific-region-climate-adaptation-efforts/>.



O desdobramento do procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental, que passa de uma análise exclusiva *de dentro para fora* para uma dupla análise (também) *de fora para dentro*, torna os estudos de impacto ambiental mais complexos e obriga a um aprimoramento dos técnicos responsáveis pela sua elaboração, para além de reforçar a componente colaborativa/informativa do operador, que tem o controlo dos riscos associados. Tais mudanças estão reflectidas na revisão da directiva.

Uma segunda vertente que interessa realçar é a da tutela da biodiversidade pela Avaliação de Impacto Ambiental. A União Europeia manifesta a sua preocupação com a acentuada perda de valores de biodiversidade em curso e apela a que o instrumento sirva para contrariá-la, de acordo com os compromissos assumidos para 2020 na Estratégia da União em matéria de biodiversidade – traduzida na Comunicação da Comissão *O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de biodiversidade da UE para 2020*⁸. Para tanto, impõe-se assegurar a adopção de medidas compensatórias necessárias e suficientes para garantir que a rede de biodiversidade, no seu todo, não sofre perdas significativas e que as medidas de minimização de impactos são efectivamente implementadas, tendo em conta as particularidades de cada caso. Importa desde logo e sobretudo não descurar a análise de impactos de projectos que, em abstracto, se afiguram inócuos, mas que, em função de aspectos particulares, podem revelar-se lesivos para a biodiversidade – o que sublinha a importância da análise caso a caso.

Um terceiro aspecto que cumpre ressaltar é o da simplificação dos procedimentos de Avaliação de Impacto Ambiental. O Considerando nº 36 do Preâmbulo estabelece que

⁸ COM (2011) 0244, de 3 de maio. Vejam-se os Pareceres produzidos em 2012 pelo Parlamento Europeu, pela Comissão do Desenvolvimento Regional e pela Comissão para a Agricultura e desenvolvimento rural: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0101+0+DOC+XML+V0//PT#title1>. (todos sublinhando o facto de os objectivos para 2010 não terem sido alcançados).

Para promover uma tomada de decisões mais eficiente e aumentar a segurança jurídica, os Estados-Membros deverão assegurar que as várias etapas da avaliação do impacto ambiental dos projetos, são realizadas num período de tempo razoável, consoante a natureza, complexidade, localização e dimensão do projeto. Esses prazos não deverão em circunstância alguma comprometer a consecução de rigorosas normas de proteção do ambiente, em particular as que resultem de legislação da União em matéria de ambiente, diversa da presente diretiva, nem comprometer a participação efetiva do público e o acesso à justiça.

O legislador português transpôs a directiva 2014/52/UE em duas fases: num primeiro momento, e precocemente, pelo DL 151-B/2013, de 31 de outubro, mexeu-se sobretudo no âmbito de aplicação da Avaliação de Impacto Ambiental, tornando-a mais tentacular e reforçando a sua utilização no domínio da tutela da biodiversidade (cfr. o sistema de análise caso a caso disciplinado no artigo 3º); num segundo momento, com o DL 152-B/2017, de 11 de dezembro (=RAIA), incorporaram-se as restantes vertentes a que aludimos: alterações à metodologia de análise do estudo de impacto ambiental e reforço dos parâmetros de exercício de funções técnicas nesta área; simplificação, por meio da interligação do procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental com o sistema de Licenciamento Único Ambiental, pré-existente desde 2015.

Esta breve apreciação vai incidir sobretudo sobre a revisão operada pelo diploma de 2017, avaliando a sua conformidade com a Directiva e a sua suficiência em face dos objectivos de tutela ambiental. No final se perceberá porque consideramos que esta revisão merece, apesar de alguns aspectos positivos, um juízo desfavorável.



2. ADAPTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL REVERSA

Portugal tem, desde 2010, uma *Estratégia Nacional de adaptação às alterações climáticas*, adoptada pela Resolução do Conselho de Ministros 24/2010, de 1º de abril⁹. Esta Estratégia foi revista em 2015, tendo sido então substituída pelo *Quadro Estratégico para a Política Climática*, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros 56/2015, de 30 de julho, que vem estabelecer um programa de acção para o horizonte 2030.

Este *Quadro Estratégico* abarca duas vertentes: por um lado, o *Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020-2030* (PNAC 2020/2030); por outro, a segunda fase da *Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas* (ENAAAC 2020). O Programa Nacional para as Alterações Climáticas constitui “um plano de planos”, um quadro de referência dinâmico para identificação de políticas sectoriais; a *Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas*, por seu turno, promove a articulação e integração das várias políticas de adaptação da escala local à internacional. O *Quadro Estratégico* criou a Comissão Interministerial do Ar e das Alterações Climáticas, encarregada da monitorização da política climática, em geral e nos planos sectoriais.

Este *Quadro Estratégico* está, por seu turno, fortemente condicionado por um outro documento: o *Compromisso para o Crescimento Verde* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 28, de 30 de abril de 2015). Este *Compromisso* assenta, nos dois pilares fulcrais das políticas de alterações climáticas, a adaptação e a mitigação. No primeiro plano, e importando terminologia dos relatórios do *Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC)*, a *adaptação* traduz um ajustamento nos sistemas naturais ou humanos como resposta a estímulos climáticos verificados ou esperados, que moderam danos ou exploram oportunidades benéfi-

9 Refira-se que a Região Autónoma dos Açores aprovou, pela Resolução do Conselho do Governo 123/2011, de 19 de outubro, a *Estratégia Regional para as Alterações Climáticas*.

cas. Já a *mitigação* é mais drástica, porque implica a redução efectiva das emissões de gases com efeito de estufa, de forma a alcançar uma meta de redução de emissões de GEE de 30% a 40% em 2030 em relação a 2005 e colocando Portugal numa trajectória de redução de emissões de longo prazo, em linha com os objectivos europeus. A adaptação é prosseguida sobretudo a partir de instrumentos de planeamento territorial, enquanto a mitigação actua primordialmente pela política de energia.

É portanto, e desde logo, estranho que a componente da Avaliação de Impacto Ambiental reversa introduzida no RAIA, com as suas virtualidades de concretização de objectivos de adaptação, não o tenha sido, também, na Avaliação Ambiental Estratégica (para isso devendo rever-se o DL nº 232, de 15 de junho de 2007, onde se encontra disciplinado o regime de avaliação ambiental estratégica). É certo que se pode apontar, em primeira linha, essa falha à directiva europeia¹⁰; todavia, o princípio do nível mais elevado de protecção recomendaria ao legislador nacional ser mais ambicioso e suprir essa lacuna.

Cumpre salientar que a avaliação de impacto reversa foi assim baptizada pelo professor Michael Gerrard, director do *Center for Climate*

10 Repare-se que a directiva, no Considerando nº 15 do Preâmbulo, se pronuncia expressamente sobre a necessidade de incorporar tal vertente no regime de AIA – mas depois não desenvolve suficientemente este desígnio no articulado:

“A fim de garantir um elevado nível de protecção do ambiente, deverão ser tomadas medidas de precaução relativamente a determinados projetos que, em virtude da sua vulnerabilidade a acidentes graves e/ou a catástrofes naturais, tais como inundações, subida do nível do mar ou sismos, podem ter efeitos negativos significativos no ambiente. No que respeita estes projetos, é importante ponderar a sua vulnerabilidade (exposição e resiliência) a acidentes graves e/ou a catástrofes, o risco de ocorrência desses acidentes e/ou catástrofes e as implicações dos prováveis efeitos negativos significativos no ambiente. A fim de evitar a duplicação de esforços, deverá ser possível utilizar quaisquer informações relevantes disponíveis e obtidas através de avaliações de risco efetuadas nos termos da legislação da União, como a Diretiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e a Diretiva 2009/71/Euratom, do Conselho, ou através de avaliações pertinentes efetuadas nos termos da legislação nacional, desde que estejam preenchidos os requisitos da presente diretiva”.



Change Law da Universidade de Columbia, a propósito do plano estratégico adoptado pela Cidade de Nova Iorque, na sequência da devastadora passagem do furacão *Sandy*, em 2012¹¹. Gerrard pondera as virtualidades da “Reverse Environmental Impact Assessment Analysis” (REIA) numa lógica de antecipação dos efeitos negativos dos fenómenos climáticos extremos sobre determinados projectos. Tal metodologia surte já reflexos em procedimentos de autorização de projectos litorais, nomeadamente com base na projecção do *New York State Department for Environmental Conservation* sobre a subida do nível das águas no horizonte de 2100¹².

Imbuídas da mesma preocupação, algumas agências estaduais e federais elaboraram directrizes no sentido de fazer reflectir as projecções sobre a evolução do território em face das alterações climáticas nas avaliações de impacto ambiental. Um exemplo é o *NEPA Guidance on the consideration of the Effects of Climate Change and Green House Gas Emissions*¹³, do Conselho para a Qualidade Ambiental (*Council on Environmental Quality*, CEQ), de 2016. Neste documento de orientação (que foi mandado retirar pela Administração Trump) apela-se não só à consideração do impacto em termos de emissões de CO₂ de cada projecto a autorizar pela Administração Ambiental, avaliando alternativas e apre-

11 Cfr. TERESA PAREJO NAVAJAS, “Evaluation of Directive 2014/52/EU and Spanish Law 21/2013 along with the need to include the Reverse Environmental Assessment Analysis for the adaptation of projects, plans, and programs to the effects of climate change” — https://works.bepress.com/teresa_parejo/2/; e LEILA NEIMANE, “Concept of reverse environmental impact assessment”, Comunicação apresentada na 35ª conferência anual da Associação Internacional para o Impacto Ambiental, realizada em Florença nos dias 20-23 de abril de 2015 — <http://conferences.iaia.org/2015/Final-Papers/Neimane,%20Leila%20-%20Concept%20of%20Reverse%20Environmental%20Impact%20Assessment.pdf>.

12 Cfr. MICHAEL GERRARD e ANDREW MCTIERNAN, “New York’s New Sea Level Rise Projections Will Affect Land Use, Infrastructure”, in *New York Law Journal*, 9/03/2017 — <http://columbiaclimateandlaw.com/files/2017/03/070031715-Arnold.pdf>.

13 Disponível em: https://ceq.doe.gov/guidance/ceq_guidance_nepa-ghg-climate_final_guidance.html.

sentando medidas de mitigação, como também à avaliação dos efeitos que as alterações climáticas poderão sobre ele provocar.

Constituindo este um dos objectivos da directiva, seria esperável que o RAI incorporasse esta dupla dimensão da Avaliação de Impacto Ambiental, desde logo na própria definição desta. Tal não aconteceu, todavia. Lendo a renovada alínea d) do artigo 2º do RAI, reconhece-se uma descrição mais cuidada das fases da Avaliação de Impacto Ambiental e de alguns deveres das entidades intervenientes, mas não se apreende o desdobramento que a avaliação reversa implica. As únicas referências à “prova do clima” ou Avaliação de Impacto Ambiental reversa encontram-se, por um lado, na subalínea v) da alínea a) do artigo 5º, sobre objectivos da Avaliação de Impacto Ambiental (“[...] incluindo os efeitos decorrentes da vulnerabilidade do projeto perante os riscos de acidentes graves ou de catástrofes que sejam relevantes para o projeto em causa”); por outro, na alínea f) do nº 5 do Anexo V (e ainda assim equívoca), que estabelece, no âmbito da “descrição dos prováveis efeitos significativos do projecto no ambiente”, a necessidade de aferir o “impacto do projecto sobre o clima e [a] vulnerabilidade do projecto às alterações climáticas” (itálico nosso).

O diploma português – e a directiva – teriam ganhado em serem mais precisos e detalhados sobre este ponto. O *NEPA Guidance* a que aludimos acima poderia ser útil, porque estabelece a necessidade de testar a vulnerabilidade do projecto em face de alterações climáticas prováveis no ambiente envolvente (na Parte B: *Considering the effects of climate change on a proposed action and its environmental impacts*), considerando, por um lado, o ponto de partida do contexto ecossistémico de que se parte (caudal de um rio; nível da água do mar; existência de exemplares de uma dada espécie; erosão ou seca); por outro, as projecções de evolução climática para anos vindouros, de acordo com a melhor informação científica disponível,



tendo em atenção a previsão de durabilidade do projecto/actividade; e, por fim, a viabilidade técnica de minimizar tais impactos, promovendo a resiliência do empreendimento/actividade projectado.

A incorporação no estudo de impacto ambiental – e correlativamente na Avaliação de Impacto Ambiental – desta nova componente faz crescer, certamente, o nível de complexidade da análise e a necessidade de contar com técnicos qualificados. Isso explica que o DL nº 152-B, de 2017, tenha incorporado um novo artigo – 9º A – dedicado à competência dos peritos que subscrevem o estudo de impacto ambiental, remetendo para a Portaria do Ministério do Ambiente a fixação dos parâmetros de certificação de qualidade daqueles¹⁴. O RAIÁ não foi, no entanto, tão longe como o legislador espanhol, que, no artigo nº 16/2 da Lei nº 21, de 9 de dezembro de 2013 (*Ley de Evaluación Ambiental*), estabeleceu a responsabilidade dos autores dos estudos de impacto ambiental pelo seu conteúdo e fiabilidade da informação. Tampouco seguiu o exemplo do legislador moçambicano, que, no Decreto nº 45, de 29 de setembro de 2004, estabeleceu a necessidade de um registro nacional de consultores ambientais, no qual os profissionais devem estar inscritos para poderem intervir em AIAs, responsabilizando-os civil e criminalmente pelas informações veiculadas nos estudos de impacto ambiental que subscreverem, e solidariamente com o dono do projecto pelos danos causados pelas

14 O Considerando nº 33 do Preâmbulo da Directiva estabelece que os pedidos devem ser “qualificados e competentes” e devem demonstrar as suas competências específicas para o projecto em causa (“...é exigida uma experiência suficiente no domínio do projecto em causa”). O que parece significar que não basta a aferição da qualidade em abstracto – por meio da certificação –, mas é necessário ainda que, para cada projecto, o(s) autor(es) do estudo de impacto ambiental atestem a sua apetência técnica no contexto técnico que lhe é submetido, e que a autoridade de AIA verifique esse aspecto. Esta verificação implicaria a exigência de identificação do(s) perito(s) e da apresentação curricular de prova sumária da sua competência para efeitos de elaboração do estudo de impacto ambiental concreto – porém, estes elementos não se encontram registrados no elenco descrito no Anexo V (Conteúdo mínimo do EIA).

actividades autorizadas, desde que tais danos tenham ocorrido em razão de deficiências dos estudos baseadas em informações inconsistentes (cfr. o artigo nº 23º/4 do diploma citado).

3. AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E PROTECÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Como observamos, uma das preocupações da Directiva de 2014 é a da contenção da perda abrupta de diversidade biológica a que se assiste nas últimas décadas. Para tanto, a Avaliação de Impacto Ambiental pode constituir um instrumento valioso, sobretudo na vertente de avaliação de incidências, no âmbito de zonas integradas na Rede Natura 2000.

Com a revisão do RAIA, de 2013, e a tentacularização da Avaliação de Impacto Ambiental, passou a existir um conjunto muito alargado de projectos que, correspondendo às categorias elencadas no Anexo II, ficam abaixo dos limiares, mas ainda assim podem, por decisão da entidade licenciadora e nos termos dos critérios enunciados no Anexo IV, ser sujeitos a elas. No caso de projectos a desenvolver em áreas sensíveis (áreas protegidas nos termos do direito nacional ou da rede Natura 2000), cabe à autoridade de Avaliação de Impacto Ambiental, pela entidade licenciadora e após consulta das autoridades incumbidas da gestão da área em causa, decidir sobre a sujeição, ou não, à Avaliação de Impacto Ambiental – sendo certo que se nada disserem no prazo fixado no artigo 3º/6 do RAIA, o silêncio deve ser interpretado no sentido da necessidade da submissão.

Este regime nada tem de surpreendente, mas o seu confronto com a solução de deferimento tácito que se encontra no artigo 19º realça a sua importância – e simultaneamente agrava o paradoxo de admitir decisões



silentes no âmbito da protecção de interesses metaindividuais. Veja-se que o legislador estabelece que, em fase de apreciação prévia (ou seja, na hipótese de *case by case analysis*), deve existir uma decisão expressa sempre que estejamos a avaliar impactos em áreas sensíveis, mas depois admite esvaziar esse cuidado no momento da decisão, em razão da aplicação da norma suprarreferida, mais concretamente do seu nº 4.

Esta consequência negativa agrava-se ainda mais se pensarmos que o diploma que disciplina a rede Natura 2000 (DL nº 140, de 24 de abril de 1999, alterado e republicado pelo DL nº 49, de 24 de fevereiro de 2005¹⁵ = RRN) remete para a metodologia de Avaliação de Impacto Ambiental todas as avaliações de projectos situados em zona de rede Natura 2000 que, em razão da aplicação do RAlA, a este se devam submeter (cfr. o artigo 45º/3 do RAlA). De fora do regime de silêncio ficam apenas os projectos não submetíveis à Avaliação de Impacto Ambiental, nem por força do artigo 1º/3/a) e b) i), nem por força dos artigos 1º/3/b) ii) e 3º/6 e 7 do RAlA, que devem sujeitar-se à avaliação de incidências ambientais e merecer decisão expressa. Porém, como o RRN não descreve a metodologia da avaliação de incidências, o legislador nacional prontamente se aproveita desta lacuna para, em leis avulsas — *v.g.*, o DL nº 172, de 23 de agosto de 2006 (alterado pelo DL nº 152-B, de 11 de dezembro de 2017), no artigo 33º-T/3 — consagrar a solução do deferimento tácito também nesse procedimento¹⁶.

Este quadro atesta bem que a preocupação da directiva no que toca à especial protecção da biodiversidade não está suficientemente acautelada no diploma nacional.

15 O DL nº 140, de 1999, foi objecto de uma segunda alteração pelo DL nº 156-A, de 8 de novembro de 2013.

16 Para mais desenvolvimentos críticos, veja-se a nossa *Introdução ao Direito do Ambiente*, 3. ed, Lisboa, 2018, p. 223 segs.

A este aspecto negativo acresce um outro, a que o Preâmbulo da Directiva alude expressamente (consid. 35): a aplicação efectiva de medidas de mitigação e compensatórias, nomeadamente das segundas, no âmbito do RRN, uma vez que são oriundas da directiva habitats. A nossa preocupação neste ponto é antiga e já a manifestámos noutras ocasiões¹⁷. Dir-se-á que a disciplina da pós-avaliação, presente nos artigos 26º e segs. do RAIA, supre essa necessidade. Porém, não só esse momento se revela tardio ante o que se extrai do *Guidance Document* da Comissão sobre critérios de determinação e aplicação de medidas compensatórias no âmbito do RRN¹⁸ – segundo estas directrizes, tais medidas devem ser implementadas *antes* de começarem os trabalhos que provocarão os danos ecológicos que visam compensar¹⁹ –, como a articulação entre o RAIA e o RRN deveria ter ficado explicada, nomeadamente quanto à necessidade de revisão da DIA condicionalmente favorável para acolher as indispensáveis medidas compensatórias a decretar na sequência do procedimento descrito nos nºs 10 e 11 do RRN.

Note-se que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, uma “avaliação de impacto desfavorável” (nº

17 Por último e em síntese, na *Introdução...*, cit., p. 228-234.

18 *Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC: "Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC" (2007-2012) — Clarification of the concepts of: alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest, compensatory measures, overall coherence: Opinion of the Commission — http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_en.pdf.*

19 Ou seja, as medidas compensatórias devem ser implementadas ‘antes de’, e não ‘a par’ da execução do projecto, para que a rede ecossistémica não veja o seu equilíbrio perturbado. A ser transformado em *hard law*, este *Guidance Document*, neste ponto, exigiria uma flexibilização do prazo de caducidade de implementação da DIA, pois os quatro anos a que se refere o nº 4 do artigo 23º do RAIA (mesmo que com possibilidade de prorrogação, por uma única vez, por período que o diploma não fixa, mas que entendemos não dever ser superior a 4 anos: cfr. o nº 7 do artigo 24º do RAIA) podem não ser suficientes para o ecossistema absorver os efeitos das medidas, de forma a não se romper o equilíbrio da rede no seu todo.



9 do artigo 10º do RRN) não se traduz apenas numa DIA desfavorável, mas também numa DIA condicionalmente favorável – uma vez que desta resultam consequências negativas para os ecossistemas e devem ser minimizadas. Por outras palavras, uma DIA condicionalmente favorável não permite excluir, *sem nenhuma dúvida*, que as espécies e habitats não ficarão afectados de forma significativa na sua integridade²⁰. O que significa que, também quanto a este tipo de DIA, se deve exigir, para tornar viável o projecto: i) a declaração ministerial sobre o superior interesse público que reveste; ii) a demonstração da inexistência de localizações alternativas tecnicamente realizáveis; e iii) a consequente revisão da DIA (nos termos do artigo 25º do RAIA) para acolher as medidas necessárias e suficientes. A explicitação dessa metodologia é omissa e essa falha faz perigar a efectividade do sistema de protecção da rede Natura 2000 (bem como das restantes áreas protegidas de âmbito nacional, às quais o legislador estendeu a necessidade de compensação *ex ante*, nos termos do artigo 36º do DL nº 142, de 24 de julho de 2008).

4. AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E RESPONSABILIDADE (POR DANOS ECOLÓGICOS E OUTROS)

A relação entre o RAIA e o DL nº 147, de 29 de julho de 2008 (com última alteração pelo DL nº 13, de 9 de março de 2016, Regime de Pre-

20 Cfr. o *leading case* do Tribunal de Justiça da União Europeia, prolatado a 7 de Setembro de 2004, proc. C-127/02 (abreviadamente conhecido por caso *Waddenzee*), *max.* o Considerando nº 45 (“... o artigo 6º, nº 3, primeiro período, da directiva habitats deve ser interpretado no sentido de que qualquer plano ou projecto não directamente relacionado com a gestão do sítio e não necessário para essa gestão será objecto de uma avaliação adequada das suas incidências no mesmo à luz dos objectivos de conservação desse sítio, quando não se possa excluir, com base em elementos objectivos, que tal plano ou projecto afecte o referido sítio de modo significativo, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projectos”).

venção e Reparação do Dano Ecológico (RPRDE), não foi absorvida por nenhuma das revisões que o diploma sofreu após 2008 (2013; 2014; 2015; 2017). O artigo 41º afirma o princípio da reparação natural – o que não contraria o RPRDE –, mas fala de medidas de minimização e compensação (uma terminologia alheia ao RPRDE) e atribui a “serviços competentes do ministério responsável pela área do ambiente” a competência de actuação substitutiva, com direito de regresso sobre o lesante – mas a APA, autoridade competente nos termos do RPRDE para promover a reparação do dano ecológico, não é um serviço do Ministério do Ambiente. Já o artigo 42º utiliza o termo “medidas compensatórias” de forma totalmente desarticulada em face do RPRDE. Enfim, o artigo 43º é hoje uma incógnita, quando alude a indenizações para o Estado, à fixação de indenizações nos termos da equidade, à dedução de pedidos nos tribunais comuns, à efectivação da responsabilidade pelos particulares, “nos termos da legislação aplicável”.

Sem querer entrar em detalhes sobre o RPRDE, que já desenvolvemos noutra local²¹, limitar-nos-emos aqui a observar que, do nosso ponto de vista, das duas, uma: ou o legislador articulava o RAIA com o RPRDE, reformulando profundamente as normas identificadas, ou as suprimia, pura e simplesmente, assim promovendo implicitamente a remissão para os regimes potencialmente aplicáveis. Ter deixado permanecer estas normas ao cabo de quase dez anos de vigência do RPRDE constitui um sinal de indiferença perante este regime que é sintomático da falta de seriedade com que ele é encarado.

Mas há uma outra dimensão de responsabilidade a que gostaríamos de aludir aqui ou, talvez melhor, uma outra vertente de entrecruzamento entre o RAIA e a responsabilidade civil. Ela prende-se com a responsabili-

21 CARLA AMADO GOMES, *Introdução...*, cit., p. 308 e segs.



dade de prevenção de riscos naturais por parte das autoridades públicas, que pode ver reduzido o seu âmbito em face da metodologia de Avaliação de Impacto Ambiental reversa que a revisão propicia. Com efeito, o facto de o operador ver transferido para si o ónus de autoprotecção em face de eventos climáticos extremos desonera as autoridades públicas de uma significativa parcela de responsabilidade. É verdade que, na jurisprudência, é ainda regra reconduzir os danos provocados por inundações ou vendavais à força maior²²; mas são cada vez mais frequentes os casos de apuramento de responsabilidade das entidades públicas com competência de fiscalização de determinadas infraestruturas de contenção por défice de ponderação de riscos²³.

A elaboração de modelos de evolução dos fenómenos climáticos que está na base da lógica de adaptação cabe, em primeira linha, às autoridades públicas, embora possa também ser desenvolvida por instituições privadas. É com base nesses modelos que os estudos de impacto ambiental e as medidas de minimização de riscos neles contidas vão ser estruturados. Claro que a adopção de tais medidas não exonera as autoridades dos seus deveres de prevenção, mas a adopção da Avaliação de Impacto Ambiental reversa reduz-lhe sensivelmente o âmbito e a intensidade e, em caso de ocorrência de danos provocados por eventos extremos, dará sempre aso à alegação de conduta negligente do lesado para minimizar ou mesmo excluir o dever de indenizar.

22 Cfr., entre outros, o Acórdão do STA de 9 de julho de 2007, proc. 01103/08.

23 Cfr. o Acórdão do TCA-Norte de 25 de junho de 2009 (proc. 00007/04.9BECBR), que imputou ao Instituto da Água (INAG) responsabilidade por omissão de vigilância de diques de contenção de águas do rio Mondego, falha que provocou a inundação de uma exploração agrícola com severos danos para os seus proprietários. Desconsiderando a alegação de força maior por parte do INAG, o tribunal afirmou que “Para ocorrer caso de força maior seria necessário que todo o circunstancialismo, exterior, tornasse absolutamente inócuo, por desnecessária, qualquer actuação dos serviços do réu no sentido de evitar os danos”.

É verdade que a tarefa de minimização de riscos climáticos está já bastante apoiada, pelo menos no que tange às inundações, pela Directiva 60/2007/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, transposta para o Direito português pelo DL nº 115, de 22 de outubro de 2010, que versa sobre os planos de gestão do risco de inundações. Estes planos devem incorporar modelos de prognose climática e mapear os locais onde o risco de alagamento é previsível; fornecem, portanto, e por si só, um guia do território aplicável desde logo por entidades com competência autorizativa de instalação dos equipamentos, infraestruturas ou actividades. Mas se o risco não for tão grande que impeça de todo a instalação, as medidas de minimização, públicas e privadas, continuarão a ser necessárias²⁴.

Os riscos resultantes de temporais, no entanto, são mais difíceis de mapear. O aumento da resiliência dos edifícios, o apuramento técnico dos planos de emergência, o abastecimento alternativo em caso de falta de energia, o acautelamento de fugas de produtos nocivos, todos esses aspectos ganham ênfase em razão de factores externos de controlo não totalmente previsível. E no âmbito da questão das alterações climáticas devem também ser ponderados riscos que se vão avolumando gradualmente e transformam o território – e podem tornar inviáveis ou extremamente onerosas determinadas actividades –, riscos estes cuja eclosão, se não devidamente planificada, pode ter expressão económica significativa e gerar compensações.

O que pode estar em causa, portanto, é, por um lado, a redução do âmbito da causa de exclusão “força maior” em razão dos modelos

24 Relativamente a este ponto, veja-se a possibilidade de emissão de DIAs condicionadas à compatibilidade com normas de instrumentos de gestão territorial, os quais podem determinar a necessidade de revisão daquelas, ou mesmo a sua caducidade em face de proibições supervenientes.



climáticos: os eventos extremos vão-se tornando cada vez mais previsíveis nas suas ocorrência e magnitude, porque o *anterior anormal* passa a ser o *novo normal* – facto que não exime as autoridades públicas de implementar medidas de protecção gizadas à luz desse “novo normal”, ainda mais vendo o seu peso reduzido pelo contrapeso dos deveres de autoprotecção de operadores privados. Ou seja, a responsabilidade por omissão de vigilância de coisas ou de planeamento passa a estar mais repartida entre operadores e autoridades públicas.

De outro modo, e já à margem da dimensão da responsabilidade civil, cumpre referir que a questão das alterações climáticas, em razão das mudanças, profundas podem provocar – em sede de ocupação do território e uso do solo – e reclamar soluções de apoio a comunidades deslocadas que o mecanismo da responsabilidade é insusceptível de promover. Portugal não está em situação idêntica à dos Estados insulares do Pacífico, que lutaram pela constituição do *Green Climate Fund* – no quadro do Protocolo de Quioto, hoje transitado para o Acordo de Paris – precisamente para prestar auxílio de adaptação a populações afectadas por degradação do seu enquadramento ambiental vital, ou mesmo por desaparecimento físico do território onde vivem. Mas a natureza costeira de grande parte do território continental e a existência dos arquipélagos de Madeira e Açores tornam o país mais vulnerável ao aumento do nível das águas marítimas, com as consequências adaptativas inerentes e para as quais um Fundo para as Alterações Climáticas virá certamente a revelar-se crucial.

5 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E DECISÃO EXPRESSA

A avaliação de impacto ambiental constitui uma decisão parcial integrada no procedimento autorizativo ambiental e traduz um momento

[Ir para o índice](#)

fulcral neste, uma vez que testa a compatibilidade do projecto de empreendimento/infraestrutura/actividade com o contexto, ambiental e ecossistémico em que se insere e onde ficará, normalmente por tempo indeterminado. Utilizando uma analogia com a construção, pode-se dizer que a Avaliação de Impacto Ambiental avalia a solidez dos alicerces do projecto, o seu impacto imediato no terreno, e bem assim os seus impactos futuros em tudo o que não implicar controlo de emissões poluentes – essa dimensão é do foro da licença ambiental e outras licenças similares.

Sendo o território/solo um bem cada vez mais escasso, naturalmente que a avaliação de impacto vai confrontar diversos interesses, alguns deles conflitantes. Deve-se sublinhar, contudo, a diferente natureza do interesse de preservação do equilíbrio ecológico em razão da sua vocação de tutela de valores metaindividuais, quer eles se encarem numa perspectiva ecocêntrica, quer numa dimensão antropocêntrica. Essa particularidade deve acarretar especiais cuidados no que toca tanto à participação do público interessado –sobretudo dos actores animados de determinação altruísta – como à qualidade dos intervenores com capacidade directa de formação da decisão – como ainda à efectividade da ponderação dialógica e prospectiva – e, agora, também reversa – dos elementos, técnicos, científicos e de facto, carreados para o procedimento. Naturalmente que só um procedimento completo e uma decisão expressa o permitem.

O Considerando nº 34 do Preâmbulo da Directiva assim o confirma:

Com vista a assegurar a transparência e a responsabilização, deverá exigir-se à autoridade competente que fundamente a sua decisão de aprovação para a execução de um projeto, indicando que tomou em consideração os resultados das consultas efetuadas e as informações pertinentes reunidas.



Parece evidente, da definição de Avaliação de Impacto Ambiental que consta da subalínea iv) da alínea d) do artigo 2º do RAIA, que a decisão final deste procedimento tem de ser expressa, uma vez que a DIA deve vir acompanhada de uma “conclusão fundamentada pela autoridade de avaliação de impacto ambiental”. Ora, uma DIA formada a partir do silêncio pode não conter mais do que o estudo de impacto ambiental, apresentado pelo proponente, forçosamente parcial e possivelmente insuficiente. Ou seja, pode resultar de um procedimento parcialmente (ou mesmo totalmente) inexistente²⁵, destituído de participação pública, de avaliação técnica, de ponderação de interesses.

Esta é uma péssima solução, que o legislador tem multiplicado pelos diplomas de cariz ambiental – até o regime de prevenção de acidentes graves, o último resistente, soçobrou em 2015 ao deferimento tácito²⁶! É verdade que se tem tentado, por meio de subterfúgios mais ou menos sofisticados, minimizar os estragos desta solução – veja-se um exemplo no artigo 23º do DL nº 127, de 30 de agosto de 2013, que adota o deferimento tácito para o licenciamento ambiental, mas impõe-lhe várias barreiras que traduzem a observância de momentos fulcrais do procedimento²⁷. Porém, no RAIA, tais barreiras nem sequer existem, o que abre a porta a procedimentos vazios e carentes de ponderação do interesse ambiental em favor de interesses privados. Recorde-se que a directiva, ainda que aponte no sentido da simplificação e agilização dos procedimentos, não deixa de sublinhar que o encurtamento de prazos não deverá, “em circunstância alguma, comprometer a consecução de rigorosas normas de protecção do ambiente” (consid. 36).

25 Refira-se que só se o procedimento for totalmente inexistente o acto dele resultante é fulminado de nulidade — cfr. o artigo 161.º/2/d) do CPA.

26 Cfr. o DL 150/2015, de 5 de Agosto, nomeadamente o n.º 5 do artigo 19.º.

27 Para mais desenvolvimentos, CARLA AMADO GOMES, **Introdução...**, cit., p. 244-246.

Em suma, é lamentável que, com o apoio literal da directiva, e já com sinais de reprovação do Tribunal de Justiça quanto a esse tipo de desvios à justa ponderação de interesses em procedimentos de tomada de decisão ambiental²⁸, se tenha perdido essa oportunidade para suprimir ou pelo menos corrigir a solução contida no RAIA.

6. EM JEITO DE BALANÇO CONCLUSIVO

O nosso título já antecipa a conclusão globalmente desfavorável que nos suscita esta revisão do RAIA. Além dos aspectos que fomos assinalando ao longo do texto, há outros que nos merecem uma última nota negativa, como:

- o facto de o legislador ter transposto completamente a directiva com mais de seis meses de atraso relativamente ao termo previsto (16 de maio de 2017);
- o facto de, em função deste atraso, as normas que ainda não haviam sido transpostas – nomeadamente, o novo conceito de Avaliação de Impacto Ambiental, e correlativamente do estudo de impacto ambiental –, só se aplicarem aos procedimentos iniciados após a sua entrada em vigor, ou seja, no dia 12 de dezembro de 2017 – quando, em bom rigor, o prazo de vigência que deveria ter-se em conta, uma vez que estas normas, porque essencialmente técnicas, gozam de efeito directo, seria o de 16 de maio de 2017;

28 Cfr. o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 14 de junho de 2001 (proc. C-230/00), anotado por JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS na *Revista do CEDOUA*, 2001/2, p. 72 e segs.



- o facto de o legislador não ter aproveitado para densificar o regime da dispensa de Avaliação de Impacto Ambiental, que dá discricionariedade a mais à Administração²⁹;
- o facto de o artigo 17º do RAIA, que remete para o CPA, não ter sido actualizado no que toca aos artigos que consagram o direito de audiência prévia no caso do procedimento do acto – após 2015 –, os artigos 121º e segs.

A revisão do RAIA não deixa, todavia – e é justo que se diga –, de revelar aspectos positivos. Além dos que já destacamos, que envolvem um (novo) paradigma de Avaliação de Impacto Ambiental mais consentâneo com a necessidade de adaptação em face das alterações climáticas e que impõem maior capacitação dos técnicos, são também de realçar:

- o maior detalhe dos objectivos da Avaliação de Impacto Ambiental (cfr. a nova redacção do artigo 5º do RAIA);
- o facto de a entidade licenciadora poder designar um perito especializado na área do projecto para integrar a Comissão de Avaliação, incrementando potencialmente a qualidade da avaliação (cfr. a alínea h), *in fine*, do nº 2 do artigo 9º do RAIA);
- a possibilidade de a autoridade de Avaliação de Impacto Ambiental poder convidar a integrar a Comissão de Avaliação técnicos especializados em riscos de acidentes ou catástrofes (cfr. a alínea k), *in fine*, do nº 2 do artigo 9º do RAIA);

29 Cfr., por último, a crítica ao artigo 4º do RAIA em CARLA AMADO GOMES e JOSÉ DUARTE COIMBRA, na anotação ao Acórdão do TCA Norte de 18 de março de 2016 (proc. 922/06.5BECBR), “Da dispensabilidade da avaliação de impacto ambiental (ainda a propósito da co-incineração)”, in CJA, nº 119, 2016, p. 47 segs.

- o alargamento dos prazos de participação pública;
- a previsão de garantias de evitação dos conflitos de interesses, ditando a diferenciação obrigatória entre proponente e decisor do procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental (cfr. os artigos 8º/3/k) e 21º/8 do RAIA);
- o abandono na esdrúxula solução de repartir a competência de emissão da DIA entre a autoridade de Avaliação de Impacto Ambiental e o ministro responsável pela pasta do Ambiente consoante esta fosse favorável (seria a primeira) ou desfavorável (seria o segundo).
- se em conta, uma vez que estas normas, porque essencialmente técnicas, gozam de efeito directo, seria o de 16 de maio de 2017;



A execução penal à luz da Corte Interamericana de Direitos Humanos: revisitando casos emblemáticos

Prisons under the light of
Inter-American Court of Human Rights:
revisiting emblematic cases of
provisional measures

CÉSAR BARROS LEAL

Resumo

O texto se refere a diversas prisões localizadas no Brasil, na Argentina e na Venezuela, que foram objeto de medidas provisórias emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em San José, na Costa Rica. São casos emblemáticos, a exemplo da Penitenciária José Maria Alves, conhecida como *Urso Branco* (no estado de Rondônia) e das Penitenciárias de Mendoza (na Argentina), que retratam as condições deploráveis da maioria das prisões na América Latina e exigiram/exigem a intervenção do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, por sua extrema gravidade e urgência e com vista a evitar prejuízos irreparáveis

[Ir para o índice](#)

às pessoas. O autor esclarece que a Corte pode determinar medidas provisórias mesmo que o caso ainda não lhe tenha sido submetido, sendo necessário, entretanto, que o procedimento seja intermediado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com sede em Washington.

Palavras-chave: América Latina. Prisões. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Medidas Provisórias. Estado de Coisas Inconstitucional.

Abstract

The text refers to several prisons located in Brazil, Argentina and Venezuela, which were subject of provisional measures issued by the Inter-American Court of Human Rights in San José, Costa Rica. They are emblematic cases, such as the José Maria Alves Penitentiary, known as White Bear (in the Brazilian state of Rondônia) and the penitentiaries in Mendoza (Argentina), which portray the deplorable conditions of most prisons in Latin America and which demanded/demand intervention of the inter-American system for the protection of human rights, on account of their extreme gravity and urgency and in order to avoid irreparable damages to people. The author clarifies that the Court may order provisional measures even though the case has not yet been submitted to it, but asserts that the procedure must be intermediated by the Inter-American Commission on Human Rights, based in Washington.

Keywords: Latin America. Prisons. Inter-American System of Human Rights. Provisional Measures.



INTRODUÇÃO

O que lhes trago, neste artigo (redigido a partir de anotações feitas para a exposição, sob o mesmo título, ministrada no *Seminário Internacional XI Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*, promovido pela Escola Superior Dom Helder Câmara, em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de Porto, em Porto, no dia 7 de novembro de 2017), deita raízes em minha experiência como membro da Comissão Especial (de Acompanhamento) do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, encarregada de elaborar relatórios que subsidiavam a União (sobre a qual recai a responsabilidade pelo cumprimento da Convenção, ainda que a violação tenha sido perpetrada por um Estado-Membro, consoante seu artigo 28), em seu informe periódico à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual estabelecera, a pedido da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Medidas Provisórias no Caso Urso Branco, em 2002.

O que significa Urso Branco? Respondo em seguida: era assim que se conhecia a Casa de Detenção José Maria Alves, em Porto Velho, capital do estado de Rondônia, denunciada ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Centro de Justiça Global e pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho, por violações reiteradas aos direitos humanos de sua população cativa e pelo massacre de 27 presos em janeiro de 2002. Eram, então, mais de 1.000 homens, imersos numa execrável ociosidade e amontoados em celas interconectadas, sem cadeados.

Em nossas visitas a cada dois meses ao Urso Branco, em cujo interior as reuniões tinham lugar, com a presença de representantes da União (Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Secretaria Especial de Direi-

tos Humanos, Advocacia-Geral da União e Ministério das Relações Exteriores), de instituições estaduais (Poder Executivo, Poder Judiciário e Ministério Público de Rondônia) e da sociedade civil (Seccional de Rondônia da Ordem dos Advogados do Brasil, Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e Centro de Justiça Global), pudemos comprovar (enquanto monitorávamos, coordenávamos e supervisionávamos o cumprimento das medidas provisórias) que aquela unidade era o retrato fiel das mazelas do sistema carcerário em nosso território, simbolizando o enorme descaso com que sempre se encarou esta questão não só no Brasil, mas em quase toda a América Latina.

A par dos níveis de superpovoamento, das deficiências da estrutura física e das condições lastimosas de cumprimento diuturno da pena, a omissão do Estado também se percebia na insuficiência numérica (em desrespeito aos parâmetros definidos pelas Nações Unidas) e na má qualificação dos agentes prisionais, contaminados em boa parte pela desumanidade, pela violência (em seu paroxismo e múltiplas faces) e pela corrupção generalizada.

Os motins se multiplicavam, e cerca de cem detentos foram assassinados em dois anos; a imagem da cabeça de um deles sendo usada como bola de futebol foi estampada em muitos jornais do mundo. Noutra ponta desse teatro de horrores e iniquidades, surpreendeu-me que num *locus* em que quase nenhuma atividade laboral se exercia (o artesanato só era viável quando a família fornecia o material), centenas de presidiários desfrutavam do direito à remissão pelo trabalho.

1. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Impõe-se, para melhor compreensão do tema abordado, um rápido olhar sobre o sistema interamericano de proteção de direitos humanos,



composto, de acordo com o art. 33 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)¹, de dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (com sede em Washington) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (com sede em San José, Costa Rica), ambos regidos também por regulamentos internos, que foram modificados e estão vigentes desde 2013 (Comissão)² e de 2009 (Corte)³.

1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão é um órgão da Organização dos Estados Americanos, criado em 1959 e integrado por sete membros, expertos de reconhecida autoridade moral, versados em direitos humanos e eleitos pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) a partir de um elenco de candidatos propostos pelos governos dos Estados-Membros. Os comissionados que não são representantes dos Estados nem dos governos têm um mandato de quatro anos, prorrogável uma única vez.

No sistema de petições do Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos (SIPDH), impende à Comissão Interamericana de Direitos Humanos processar as demandas e optar pelo envio, ou não, do caso à Corte. É este o modelo de acesso indireto das supostas vítimas ao tribunal regional.

1 OEA. **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. 1969. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convencion.aspem>. Acesso em: 24 jan. 2019.

2 OEA. CIDH. **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/reglamento-comisi%C3%B3n-interamericana-derechos-humanos.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

3 OEA. CORTEIDH. **Reglamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf. Acesso em: 24 jan. 2019.

O objetivo da Comissão é promover a observância e defesa dos direitos humanos, servindo como órgão de consulta. Ela tem competência sobre todos os membros da Organização dos Estados Americanos, não importa se tenham, ou não, ratificado a Convenção. Um requisito básico que se exige para a admissibilidade das denúncias que lhe são encaminhadas é o esgotamento dos recursos internos, exceto quando se verifique que demora injustificada ou ineficácia desses recursos.

Alberto Santos Silva nos dá conta dos procedimentos que se adotam após a admissibilidade:

A Comissão tem uma função preventiva e conciliatória, com procedimentos disciplinados do art. 49 a 51 da Convenção, o que acaba por constituir uma etapa de acesso à Jurisdição da Corte Interamericana, dada a condição estabelecida para esta, que deve somente analisar o caso na hipótese de ter sido previamente submetido à Comissão. Deste modo, na fase Conciliatória haverá um sistema de produção de relatórios pela Comissão, em caso de conciliação; em caso de insucesso, a Comissão redigirá um relatório, que poderá conter proposições e recomendações aos Estados interessados, os quais poderão se adequar a ele, sob pena do assunto ser submetido à Corte Interamericana, caso o Estado interessado tenha aceitado a jurisdição da Corte, nos termos do art. 51 da Convenção, o qual confere três meses ao Estado interessado para que tome providências cabíveis, caso não tenham sido atendidas as recomendações, a Comissão confere novo prazo ao Estado para tanto e, ao final, decidirá a Comissão, por maioria absoluta de voto de seus membros, se as medidas foram devidamente implementadas pelo Estado⁴.

4 SANTOS, Alberto Silva. **A Internacionalização dos Direitos Humanos e o Sistema Interamericano de Proteção**. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 115.



Está expresso, em sua página *web*, que a Comissão tem as seguintes atribuições (veja-se igualmente o art. 41 do Pacto de San José da Costa Rica):

- a) receber, analisar e investigar petições individuais que alegam violações dos direitos humanos, segundo o disposto nos artigos 44 a 51 da Convenção;
- b) observar o cumprimento geral dos direitos humanos nos Estados-Membros e, quando o considerar conveniente, publicar as informações especiais sobre a situação em um estado específico;
- c) realizar visitas *in loco* aos países para aprofundar a observação geral da situação, e/ou para investigar uma situação particular. Geralmente essas visitas resultam na preparação de um relatório respectivo, que é publicado e enviado à Assembleia Geral.
- d) estimular a consciência dos direitos humanos nos países da América. Além disso, realizar e publicar estudos sobre temas específicos, como, por exemplo, medidas para assegurar mais independência do poder judiciário; atividades de grupos armados irregulares; a situação dos direitos humanos dos menores, das mulheres e dos povos indígenas.
- e) realizar e participar de conferências e reuniões com diversos tipos de representantes de governo, universitários, organizações não governamentais etc., para difundir e analisar temas relacionados com o sistema interamericano de direitos humanos.

[Ir para o índice](#)

- f) fazer recomendações aos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos acerca da adoção de medidas para contribuir com a promoção e garantia dos direitos humanos.
- g) requerer aos Estados-Membros que adotem “medidas cautelares” específicas para evitar danos graves e irreparáveis aos direitos humanos em casos urgentes. Pode também solicitar que a Corte Interamericana requeira “medidas provisionais” dos Governos em casos urgentes de grave perigo às pessoas, mesmo quando o caso não tenha sido submetido à Corte.
- h) remeter os casos à jurisdição da Corte Interamericana e atuar ante a Corte em determinados litígios.
- i) solicitar “Opiniões Consultivas” à Corte Interamericana sobre aspectos de interpretação da Convenção Americana.

1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH

Trata-se de órgão jurisdicional autônomo do sistema interamericano de proteção, criado em 1969 e integrado por sete juízes naturais de Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos, eleitos a título pessoal entre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida autoridade em matéria de direitos humanos, que preencham as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais de conformidade com a lei do país do qual sejam nacionais ou do Estado que proponha seus nomes como candidatos, sendo o mandato de seis anos, prorrogável por uma única vez, não podendo, por força do art. 52 da Convenção, haver dois juízes da mesma nacionalidade.



A competência da Corte pode ser consultiva ou contenciosa:

a) competência consultiva (de interpretação das disposições da Convenção Americana e de tratados relativos à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos).

A pedido de um Estado-Membro da Organização das Nações Unidas (que não seja necessariamente Parte na Convenção, uma vez que esta se estende a todos os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos), a Corte *poderá emitir opiniões sobre a compatibilidade entre qualquer uma de suas leis internas e os instrumentos internacionais*.

Ao longo de sua história, a Corte emitiu numerosas opiniões consultivas, as quais são uma fonte jurisprudencial importantíssima para a evolução do direito internacional dos direitos humanos, bem como de seus mecanismos de proteção no continente americano. E é certo que a própria Corte tem recorrido a seus pareceres consultivos a fim de decidir casos contenciosos.

b) competência contenciosa (de natureza jurisdicional, concernente à solução de controvérsias acerca da interpretação ou aplicação da Convenção; o Brasil reconheceu essa competência em 10 de dezembro de 1988).

A função contenciosa da Corte se traduz no conhecimento de casos a ela levados em geral pela Comissão. *Ex vi* do artigo 62 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), esta competência só pode ser exercida se o Estado tiver reconhecido a jurisdição do tribunal como obrigatória em todos os casos relativos à interpretação e aplicação da Convenção. A Corte determina, pela via contenciosa, naqueles casos submetidos à sua jurisdição, se um Estado incorreu, ou não, em responsabilidade internacional pela violação de direito reconhecido na Convenção Americana ou em outros tratados de direitos humanos que possam aplicar-se ao sistema

interamericano. Se assim for, disporá as medidas necessárias para reparar as consequências resultantes da violação de direitos.

O certo é que particulares não podem acionar de modo direto o tribunal, uma vez que dependem integralmente da convicção jurídica da Comissão a respeito do caso. Nesse sentido, inicialmente, leva-se o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), à qual cumpre processá-lo em duas etapas, a saber: admissibilidade e mérito.

Sendo o caso admitido, abre-se prazo para que as partes se pronunciem em contraditório quanto ao mérito e ao interesse numa solução amistosa da demanda. Frustrando-se a tentativa de solução amistosa, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deliberará votar quanto ao mérito e emitirá um relatório preliminar – que não se publica – com as recomendações que julgue pertinentes, e isso se transmitirá ao Estado demandado.

Na hipótese de o Estado aceitar a jurisdição obrigatória da Corte, e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considerar que o Estado não cumpriu com as recomendações contidas no relatório preliminar de mérito, o caso poderá ser encaminhado à Corte.

Confirmada uma violação da Convenção, poderá a Corte determinar a adoção de medidas necessárias à restauração do direito violado e condenar o Estado a pagar uma justa compensação às vítimas. A decisão tem força vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado dar-lhe cumprimento de imediato; se for fixada uma compensação à vítima, esta terá valor de título executivo.

Estado-Parte na Convenção Americana, o Brasil reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte. Os Estados Unidos, por sua vez, não ratificaram a Convenção, mas reconhecem a Comissão.



Agregue-se quanto às vítimas, que estas e seus representantes, por força das reformas regulamentares mais recentes, sejam da Corte, sejam da Comissão Interamericana, têm adquirido um protagonismo cada vez maior, em consonância com o desenvolvimento do Sistema Europeu de Direitos Humanos (SEPDH). Afinal tem-se defendido que, no plano nacional e no internacional, o reconhecimento de direito deve-se fazer acompanhar da capacidade processual de reivindicá-los e por igual de exercê-los.

2. A CIDH E O SISTEMA PENITENCIÁRIO

No decorrer dos anos, a CIDH examinou uma pletora de processos atinentes a prisões latino-americanas e a seus habitantes. Mediante sua jurisprudência, torna-se possível conhecer casos individuais e situações gerais que confirmam o cumprimento irregular da execução penal na região.

A interpretação das normas de direitos humanos, na esfera penitenciária, comparece, ademais, em algumas de suas sentenças e em sua função consultiva e na emissão de medidas provisórias.

Em vários casos contenciosos, a Corte menciona, tal como referimos alhures:

- a) a obrigação de os Estados oferecerem segurança e tranquilidade nos centros penitenciários onde centenas de pessoas estão sob sua responsabilidade (a discussão gira sobre o equilíbrio que se há de conservar entre as medidas impostas e o respeito e à salvaguarda dos direitos fundamentais);
- b) a proibição, o repúdio aos tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, assim como à tortura (que se distingue dos primeiros pela gravidade do dano e pela intensidade da dor);

Ir para o índice

- c) a obrigação de os Estados investigarem, de ofício, as denúncias de tortura nos cárceres;
- d) a garantia de um tratamento compatível com a dignidade pessoal e de uma vida minimamente decorosa das pessoas reclusas em ambientes adversos, onde muitas vezes prevalece o descontrole e o autogoverno;
- e) as condições sanitárias e a assistência à saúde das pessoas privadas de liberdade, associadas ao direito a um tratamento médico adequado, a revistas periódicas e à escolha, eventualmente, de médicos ou assistentes paramédicos;
- f) a não comunicação e o isolamento prolongado de presos, registrando a Corte sua excepcionalidade (porque podem causar danos morais e psíquicos e favorecem a prática de atos atentatórios à integridade física e mental como arbitrariedades, agressões e torturas); isso se dá, por exemplo, para garantir a segurança do próprio preso ou de outras pessoas reclusas e proteger os visitantes de doenças contagiosas;
- g) a hiperpopulação, o amontoamento carcerário, a ausência de individualização científica da pena e de separação de condenados e provisórios, a violência (também entre os apenados) e o ingresso de armas e drogas.

Em seu voto, no Caso Tibi (Equador), Sentença de 7 de setembro de 2004 (Corte Interamericana de Direitos Humanos), aduz o juiz Sergio García Ramírez, que também foi procurador-geral da República Mexicana:

Em várias resoluções da Corte Interamericana – tanto medidas provisórias quanto sentenças de fundo e reparações



– pôs-se de manifesto o estado real dos cárceres, os maus-tratos absolutos contra os reclusos, a irracionalidade dos castigos que se infligem muros adentro, a falta de preparação e sevícia dos custódios, a impunidade dos culpados. Isto se prova. Expedem-se as condenações. E nada ocorre, ou ocorre muito pouco. Esta situação não somente vem de encontro aos compromissos contraídos pela subscrição dos instrumentos internacionais correspondentes e às obrigações de suprimir obstáculos e adotar medidas de Direito interno – normativas, sim, porém também práticas e efetivas em consonância com aquelas –, nos termos dos artigos 1º.1 e 2º da Convenção Americana, senão constitui, ademais, uma fonte de problemas muito graves. As prisões constituem, como se disse, ‘bombas de tempo’ que podem explodir a qualquer momento. Essas explosões são cada vez mais frequentes ou mais visíveis⁵.

3. MEDIDAS PROVISÓRIAS E CASOS EMBLEMÁTICOS NO ÂMBITO PENITENCIÁRIO

Consoante a Convenção, em casos de extrema gravidade e urgência, e quando seja necessário evitar prejuízos irreparáveis às pessoas, a Corte poderá, *ex officio* ou a instâncias de qualquer das partes, ordenar medidas provisórias que entenda pertinentes.

Tenha-se em conta o essencial: são três as condições que devem coexistir para adoção de medidas provisórias: extrema gravidade (nível mais

5 BARROS LEAL, César. **A Execução Penal na América Latina à Luz dos Direitos Humanos**: Viagem pelos Caminhos da Dor. Curitiba: Juruá, 2009. p. 370-373.

intenso ou elevado); urgência (iminente o risco ou ameaça); que se trate de evitar danos insanáveis às pessoas (o que significa dizer: não se cogita de bens ou interesses que eventualmente possam ser reparados).

Diego García-Sayán (ex-ministro da Justiça no Peru e juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 2004 a 2015, tendo sido seu presidente de 2010 a 2013), em seu Voto Concordante à Resolução, de 22 de novembro de 2004, Corte IDH, no caso das Penitenciárias de Mendoza, explica detidamente essas três condições:

A “*extrema gravidade*” é uma qualificação que se refere, obviamente, não só à gravidade da ameaça senão ao caráter extremo da mesma. Não pode ser, pois, qualquer perigo senão que este tem que ser grave e extremo e a ele não se pode fazer frente com as ferramentas normais que proporciona o aparato do Estado. A condição particular de um centro penitenciário o faz proclive, como resulta óbvio, não às características normais de qualidade de vida às quais podem e devem aspirar as pessoas que não se encontram privadas de liberdade, senão a uma situação na qual uma de suas peculiaridades básicas é a privação de direitos, especialmente os da liberdade pessoal, a liberdade de circulação e restrições à liberdade de comunicação.

Nesse contexto de privação de alguns direitos, vigem, por certo, outros que a população penitenciária deve conservar e que o Estado está obrigado a garantir. A gravidade da ameaça aos mesmos e seu caráter “*grave*” se deve avaliar em cada caso em função do contexto específico, mas resulta evidente que se direitos fundamentais como a vida e a integridade física se encontram sujeitos a esse tipo de ameaça estamos, em princípio, ante um contexto



que merece considerar medidas provisórias.

A “urgência” dá um caráter especialmente imperioso à tal extrema gravidade, aludindo a situações especiais e excepcionais que requerem e merecem uma ação e resposta imediatas orientadas a conjurar a ameaça. Por certo não teria que se tratar, necessariamente, de ameaças ou citações “novas” senão de circunstâncias que por sua própria natureza supõem um risco iminente, para o qual se tem que partir de um conjunto de fatos de contexto e de precedentes que permitam chegar a esta conclusão. Deriva do caráter “urgente” da ameaça a natureza da resposta para remediá-la. Isto deve supor, antes de tudo, um caráter imediato da mesma e, em princípio, temporário para fazer frente a tal situação de urgência já que uma falta de resposta implicaria *per se* um perigo.

O propósito de “evitar danos irreparáveis” costuma ter relação com a natureza e conteúdo dos direitos ameaçados. Como é evidente, flui naturalmente o caráter irreparável de uma ameaça extremamente grave e urgente a direitos como os da vida ou a integridade física. Pode ser eventualmente urgente, por certo, conjurar ameaças a outro tipo de direitos ameaçados com “*extrema gravidade*”. Deve contemplar-se e analisar-se em cada caso se o eventual dano pode ter o caráter irremediável ao qual se refere o conceito “irreparável” mencionado no artigo 63.2 já que ante qualquer direito ameaçado ou afetado não necessariamente se está ante tal situação...

É de sabença notória que tais medidas, por não prejudicarem a responsabilidade estatal pelos fatos informados, têm, no marco do direito internacional dos direitos humanos, natureza cautelar (uma vez que preservam uma situação jurídica) e tutelar (porquanto amparam direi-

Ir para o índice

tos humanos com vista a evitar, como vimos, que as pessoas sofram danos irremediáveis, representando, assim, uma garantia jurisdicional de cunho preventivo).

A verdade é que a Corte pode determinar medidas provisórias mesmo que o caso ainda não lhe haja sido submetido, sendo imperioso, porém, que o procedimento seja intermediado pela Comissão.

A duração das medidas pode, aliás, ser prorrogada enquanto perdurarem as circunstâncias que lhe deram ensejo. Por outra parte, são adotadas sem prejuízo de decisões ulteriores relativamente ao mérito desses casos.

Ex-membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no período 2004-2007, tendo sido seu Relator para as Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, o salvadoreño Florentín Meléndez Padilla afirmou há anos, em palestra proferida no Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma de México (UNAM):

[...] os temas relacionados com as condições carcerárias e os direitos das pessoas privadas de liberdade têm sido desenvolvidos pela Corte Interamericana nas medidas provisórias que adotou para proteger especialmente as pessoas privadas de liberdade em situações de alto nível de amontoamento e violência carcerária.

Cabe mencionar, a modo de exemplo, as medidas provisórias decretadas a respeito dos cárceres de Urso Branco; Mendoza (Argentina); o centro de menores privados de liberdade, Tataupé, em São Paulo; e a Pica (Venezuela). Estes são alguns dos exemplos de medidas provisórias que a Corte decretou conforme a Convenção Americana e seu próprio regulamento, medidas que não necessaria-



mente se referem a casos individuais senão a condições coletivas de detenção, amontoamento, não separação de categorias, execuções coletivas entre internos, denúncias de prática de tortura, ingresso de armas nas prisões e violência indiscriminada⁶.

Aos exemplos citados acima – de centros penais objeto de medidas provisórias –, agregamos outros, com uma síntese dos fatos que fundamentaram, em cada qual, sua solicitação, com a finalidade de proteger eficazmente a vida e a integridade (física, psíquica e moral) dos reclusos e, ao mesmo tempo, investigar os fatos ensejadores das denúncias e a imposição das respectivas sanções. Vejamos, numa síntese apertada:

3.1. Urso Branco

Construída no final dos anos 90, a Penitenciária José Maria Alves, o *Urso Branco*, era a maior da região norte. No início, albergava unicamente aqueles à espera de julgamento, mas depois passou a acolher também sentenciados.

Muitos, nomeadamente aqueles mantidos em celas especiais, o *seguro* (diferentemente de outros, privilegiados, *celas livres*, que desfrutavam de liberdade de movimento), eram ameaçados por grupos rivais, o que resultou nos óbitos sucedidos de janeiro a junho de 2002.

Espancamentos, choques elétricos, torturas, mortes: um rol de atrocidades se associava a problemas de toda ordem, que faziam do Urso

6 PADILLA, Florentín Meléndez. **Los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. Comentarios sobre la Jurisprudencia y Doctrina del Sistema Interamericano. Fragmento de exposição feita no Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México – UNAM, 2006.

Branco um dos exemplos mais expressivos da banda podre do sistema penitenciário nacional.

Assinale-se que o Urso Branco inaugurou a aplicação de medidas provisórias pela Corte em prisões de nosso País.

3.2 Penitenciárias de Mendoza, na Argentina

Eram três os reclusórios: a Penitenciária Provincial (localizada na rua Boulogne Sur Mer, conhecida como Casa de Pedra, donde a afirmação que “o inferno tem muros de pedra”), para provisórios e condenados; o Cárcere de San Rafael, também para os que esperavam julgamento ou haviam sido condenados definitivamente; e a Colônia Penal Gustavo André, de Lavalle, para sentenciados na última fase de cumprimento da pena.

Nos idos de 2004, sem separação de internos por categorias, sem oferta de trabalho e com sérios problemas ocasionados pelo número elevado de detentos, ditos centros, com forte presença de gangues, foram cenário de atos de extrema violência, de pura barbárie, em que presos eram eviscerados, castrados e depois esquartejados. Constam relatos de agentes que ingressavam encapuzados no cárcere, em companhia de cachorros.

As condições de saúde e de asseio eram precaríssimas. Inexistia acesso aos banheiros, e as necessidades fisiológicas eram satisfeitas com o depósito de excrementos e de urina em bolsas de nylon ou em garrafas de plástico, retiradas somente uma vez por dia; o lixo de um modo geral se acumulava e por isso se dizia que o “mau cheiro era sólido como a violência”. A Corte Suprema de Justiça de Mendoza qualificou as prisões como “chiqueiros humanos”.



3.3 Centro Penitenciário Região Capital El Rodeo I e El Rodeo II, na Venezuela

O Cárcere de Rodeo, no Município Zamora, Paróquia Guatire, Estado Miranda, foi erigido em duas etapas: Rodeo I (inaugurado em 1983) e Rodeo II (em 1996). Dominado, em 2006 e particularmente em 2007, por quadrilhas (Bairro Chinês e a Corte Negra), nele eram constantes os incidentes de violência, os amotinamentos, com o registro de feridos e mortos.

O pessoal de vigilância, despreparado e numericamente insuficiente (na época 20 custódios eram responsáveis pela vigilância de mais de 2.000 presos), não tinha acesso a todas as dependências; era comum pedir o apoio da Guarda Nacional. Apesar disso, era acusado de cumplicidade no ingresso e tráfico de armas de fogo.

Agravando as irregularidades, a área administrativa era controlada por reclusos, um fenômeno que não era restrito ao Cárcere de Rodeo.

3.4 Internato Judicial de Monaguas (Pica), na Venezuela

Situado na cidade de Maturin, superlotado (cada cela coletiva acolhendo cerca de quinze homens) e abrigando reclusos sob julgamento e condenados, nele se registraram, em 2005, mais de 10% das mortes violentas ocorridas nos calabouços venezuelanos.

Conflito entre grupos de presos, greves de fome (em protesto pela falta de segurança e pelas condições infra-humanas de detenção), alegações de tortura, lesões e homicídios se somavam ao domínio do internato por parte de líderes de quadrilhas.

Além da presença de drogas e de armas em poder dos internos, e o sistema deficiente de vigilância, ficou confirmado o conluio de funcionários nas situações recorrentes de violência.

[Ir para o índice](#)

3.5 Centro Penitenciário Região Capital Yare I e Yare II, na Venezuela

O Cárcere de Yare, dividido em duas seções (Yare I e Yare II), situa-se no município Simón Bolívar, no Estado Miranda. Nos anos de 2005 e 2006, assistiu a um sem-número de motins, greves de fome, afora enforcamentos e decapitações. Pesava sobre funcionários a acusação de maus tratos e castigos físicos contra os detidos, além de envolvimento no tráfico de armas *indoors*.

As revistas periódicas confirmavam a existência de armas brancas e de fogo, munições, granadas, psicotrópicos e substâncias estupefacientes. A atenção médica precária era objeto de reclamações constantes.

Tudo isso era agravado pela falta de separação entre processados e sentenciados, controle de pavilhões por presidiários, e outras mazelas que configuravam condições inaceitáveis, sendo declarada então uma *emergência carcerária*.

3.6 Centro Penitenciário da Região Centro Ocidental (Cárcere de Uribana), na Venezuela

Localiza-se em Barquisimeto, Estado Lara. Superlotado, distribuído em áreas de mínima, média e máxima segurança, ali conviviam processados e condenados, havendo uma separação inadequada entre homens e mulheres. Era um universo de violência contínua, com emprego de toda espécie de armas.

Nos anos de 2006 e 2007, a insegurança imperante era agravada pelo diminuto número e pela falta de capacitação dos custódios, aos quais se imputava o uso exorbitante da força, de maus tratos.

Amiudavam-se as rebeliões e as greves de fome (contra as péssimas condições do aprisionamento, a aglomeração, os maus tratos e a demora



nos processos). Na época, visitantes chegaram a ser tomados como re-féns, e 500 familiares se autossequestraram intramuros em solidariedade às reivindicações dos presos.

3.7 Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira”, em Araraquara, em São Paulo

Araraquara, no estado de São Paulo, albergava, em 2006, um número de aprisionados superior à sua capacidade de ocupação. Eram frequentes os motins; depois de um deles, 1.600 detidos foram postos no pátio aberto de outra seção do Centro de Detenção Provisória da mesma penitenciária, permanecendo isolados (as portas haviam sido soldadas), sem seus pertences, sem roupas apropriadas, colchões e cobertores (por vezes sob temperaturas muito baixas), produtos de higiene, remédios e até mesmo eletricidade.

Desprovidos de comunicação com o mundo exterior, nem sequer podiam ter contato com seus familiares. Dormiam no cimento do pátio e, pelo fato de inexistir espaço para que todos pudessem deitar-se, alguns dormiam sentados ou de pé. Alimentação lhes era jogada por cima dos muros da prisão, em dois momentos diferentes no curso do dia. A mistura era total: havia tuberculosos, aidéticos, deficientes físicos em cadeira de roda, doentes de hepatite etc., sem nenhuma separação entre jovens e adultos, processados e sentenciados, e sem assistência médica. Foi noticiado que um helicóptero teria sobrevoado o pátio e feito disparos que feriram alguns presos.

Na data da apresentação do pedido das medidas provisórias, eram 1.330 encarcerados, distribuídos em duas seções, capazes de acolher apenas 360.

3.8 Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão

O Complexo Penitenciário de Pedrinhas está em São Luis, capital do estado do Maranhão. A Comissão, segundo consta na Resolução da Corte, de 14 de novembro de 2014, adotou medidas cautelares sobre este tema, em 16 de dezembro de 2013, depois de receber informação sobre mortes violentas e dezenas de lesionados, em virtude de insurreições e conflitos entre facções criminosas rivais.

As informações colacionadas incluíam, além de lesões e trucidamentos: agressões e tortura contra os confinados por parte dos servidores encarregados da segurança; espancamento durante revistas; uso de balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo contra os detentos, afora projéteis de armas de fogo com impacto letal; falta de atendimento médico, até mesmo para feridos por disparos, portadores de tuberculose, HIV/AIDS e lepra; escassez de alimentos, falta de água potável e material de higiene. Esse quadro se exacerbava com o excedente de presidiários do complexo, que visitei como membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

3.9 Complexo Penitenciário de Curado, em Pernambuco

Este Complexo (antigo Presídio Aníbal Bruno, onde estive mais de uma vez, em visitas de inspeção ou participando de audiência pública), edificado na zona oeste de Recife, capital de Pernambuco, é formado por três unidades: Marcelo Francisco, Frei Damião de Bozano e Juiz Antônio Luiz Lins de Barros. Sem margem a dúvidas é um dos piores complexos do Brasil.

Em 2014, ano da denúncia, o registro era de superpovoamento, condições degradantes, ausência de tratamento médico, rebeliões, assassi-



atos, castigos físicos extremos, torturas, agressões físicas entre internos, violência sexual contra eles, posse de armas de fogo, presença de “chaveiros” (os que possuem as chaves das celas e exercem funções de controle e vigilância) e até um plano (frustrado) de atentado contra a vida e a integridade física de uma representante.

A população continuou (e continua) a crescer, ocasionando défices preocupantes, mercê de uma política de encarceramento massivo, e a violência persistiu na vigência das medidas provisórias, uma constatação aplicável aos demais centros mencionados, sujeitos (que foram ou estão) ao acompanhamento da Corte.

4 OUTROS APONTAMENTOS SOBRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

O fundamento das medidas provisórias tem sido usualmente o mesmo: excesso populacional, ausência de separação, apoucada ou nenhuma oferta de trabalho, mortes violentas, suicídios⁷, motins, maus tratos, torturas, utilização de armas, deficiências nas instalações. Foi dito que essas medidas não tratavam, a não ser excepcionalmente, de casos individuais, mas sim de aspectos gerais, tendo sido fixadas pela Corte mediante situações inaceitáveis (que produziram e agravaram tensões), o que se procedeu em conformidade com a Convenção Americana e seu regulamento.

Nesses casos emblemáticos, a maioria na Venezuela, cobrou-se o ajuste dos presídios às normas internacionais de proteção dos direitos humanos, demandando-se medidas para diminuir a legião de pessoas recluídas (o fantasma da lotação em demasia), oferecer-lhes trabalho e

7 Os celulares não são privilégio dos prisioneiros latino-americanos. É comum seu confisco em prisões norte-americanas.

atenção à saúde, afiançar a segurança dos presos e, se preciso fosse, proceder à retirada de armas e coibir o ingresso e a fabricação de novas armas, sem deixar de investigar os fatos denunciados, com vista a punir os responsáveis e evitar que tais fatos se repetissem.

Todos os casos aqui revisitados (Urso Branco, Mendoza, Cárceres do Rodeo, Internato Judicial de Monagas [Pica], Centro Penitenciário Região Capital Yare I e Yare II, Centro Penitenciário da Região Centro Ocidental [Cárcere de Uribana], Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira (Ara-uaara), Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Complexo Penitenciário de Curado) mostram e realçam, enfim, a intervenção da Corte com o objetivo de propiciar um mínimo de dignidade (e dos outros direitos que lhe são inerentes) aos habitantes desses lugares insalubres, abarrotados, onde os celulares⁸ e a droga são usados escancaradamente, onde se criminalizam os pobres (assim como os jovens, os negros e aqueles de parca escolaridade), onde a decência é uma palavra vazia de conteúdo e uma violência inominável predomina (e que ganha mais corpo, hodiernamente, com a consolidação gradual das facções. Citem-se no Brasil, entre as nacionais, regionais e locais: o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Terceiro Comando Puro (TCP), o Comando Vermelho (CV), o Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade (CRBC), o Comando Democrático da Liberdade, o Comando Jovem Vermelho da Criminalidade, a Família do Norte, os Guardiães do Estado (GDE), o Sindicato do Crime do RN, a Amigos dos Amigos (ADA), a Seita Satânica (SS), a Serpente Negra, a Okaida (corruptela de Al-Qaeda) a Estados Unidos, o Bonde dos 40, o Primeiro Comando Maranhense, o Primeiro Grupo Catarinense, o Pri-

8 As taxas de suicídio em presídio superam (no Brasil, segundo o Ministério da Justiça, quatro vezes mais) aquelas registradas no mundo livre. Muitos homicídios, é bem verdade, são apresentados como suicídios.



meiro Comando do Paraná, a Cerol Fino, a Manos, entre outras, que se confrontam a toda hora, em permanente disputa interna. Na dinâmica dessas gangues, algumas se fragmentam, outras se extinguem; é provável que esta lista, ao ser lida por vocês, caros leitores, esteja de alguma forma desatualizada.

A isso se somavam cuidados mínimos de saúde e higiene, com a consequente proliferação de epidemias e o contágio de doenças de toda ordem.

Procurou-se, além de corrigir distorções e sancionar os responsáveis pelos fatos denunciados, promover avanços institucionais, incentivando boas práticas e oferecendo novas perspectivas aos encarcerados.

Aos leitores, convido-os a se debruçarem sobre o percurso que tomaram as medidas da Corte (sua prorrogação, infelizmente, embora possa contribuir para avivar o compromisso dos estados perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, descaracteriza a provisoriedade e debilita o próprio instituto, pela incapacidade, amiudadas vezes confirmada, de provocar mudanças no nível esperado).

Digo-lhes quanto ao Urso Branco: foram dez medidas provisórias emitidas de 18 de junho de 2002 a 25 de agosto de 2001, quando se deu o caso por encerrado pela Corte.

A propósito, sugiro a leitura dos autos “Assuntos da Unidade de Interação Socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”, o que se convencionou chamar de *supercaso*, em que a Corte, em 2017, de forma inédita e por alegadas razões de economia processual, reuniu quatro casos (referentes aos estados do Espírito Santo, Pernambuco, Maranhão e Rio de Janeiro, respectivamente) que já eram objeto de medidas provisórias e assinalou que o problema era estrutural e

transcendia aqueles recintos, porque nacional. Assim, formularam-se 52 questionamentos que deveriam ser respondidos pelo governo brasileiro sobre os problemas mais severos desta área (superlotação, insegurança/violência, insalubridade), ao mesmo tempo em que se determinaram 11 medidas concretas para superá-los. Eventual inatividade dos governos poderia gerar multas e outras sanções.

5. ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL

A análise desses casos nos levou à tese do Estado de Coisas Inconstitucional, aplicada nas decisões da Corte Constitucional da Colômbia⁹ e que foi recepcionada pela primeira vez pelo Supremo Tribunal Federal (tal como nos fez ver Bleine Queiroz Caúla em sua tese de doutorado, defendida em novembro de 2017, na Universidade Rovira i Virgili, em Tarragona, Espanha), ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF, deferindo parcialmente o pedido de medidas

9 Em relação a isso: “Em 1988, a Corte Constitucional Colombiana reconheceu o ECI no tocante à superlotação dos presídios do país (Sentença T-153, de 28 de abril de 1988). Naquela oportunidade a Corte discutiu o problema da superlotação, bem como das condições subumanas existentes nas penitenciárias nacionais de Bogotá e Bellavista de Medellín. O Tribunal, apoiado em estudos e dados empíricos, constatou a existência de um quadro generalizado de violação de direitos fundamentais na Colômbia, acusando ‘a violação massiva dos direitos dos presos à dignidade humana e a um amplo conjunto de direitos fundamentais, o que chamou de ‘tragédia diária dos cárceres’, presente não apenas nos presídios acima mencionados, mas em outras instituições carcerárias daquele país. Como uma decorrência, os juízes constitucionais concluíram enfaticamente que ‘a superlotação e o império da violência no sistema carcerário eram problemas nacionais, de responsabilidade de um conjunto de autoridades’”. (PEREIRA, Luciano Meneguetti. O Estado de Coisas Inconstitucional e a Violação dos Direitos Humanos no Sistema Prisional Brasileiro. **RIDH**- Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./jun., 2017. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472/206>. Acesso em: 24 jan. 2019).



cautelares na citada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), proposta em virtude de graves e rotineiras violações de direitos nas prisões brasileiras.

Eis o que escreveu com percuciência a professora:

Um dos mecanismos jurídicos que pode corrigir o retrocesso e uma equivocada interpretação da reserva do possível contrários à prevenção das políticas públicas ambientais é o Estado de Coisas Inconstitucional – ECI, aplicado nas decisões da Corte Constitucional Colombiana – CCC, cuja finalidade, segundo Dirley da Cunha Jr. (2015), é “a construção de ‘soluções estruturais’ voltadas à superação desse lamentável quadro de violação massiva de direitos das populações vulneráveis em face das omissões do poder público”. Dirley da Cunha Júnior, ao se pronunciar sobre a aplicação do ECI no direito brasileiro, afirma: “o Supremo Tribunal Federal, ao deferir parcialmente o pedido de medidas cautelares formulado na ADPF nº 347/DF, proposta em face da crise do sistema carcerário brasileiro, reconheceu expressamente a existência do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, ante as graves, generalizadas e sistemáticas violações de direitos fundamentais da população carcerária”. No deferimento da liminar, o STF proibiu o Poder Executivo de contingenciar os valores disponíveis no Fundo Penitenciário Nacional e determinou que sejam realizadas as audiências de custódia num prazo de até 24h do momento da prisão. A ADPF nº 347/DF ainda terá julgamento final.

O reconhecimento do ECI exige que estejam presentes as seguintes condições: a) vulneração massiva e generaliza-

Ir para o índice

da de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; b) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos; c) a superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas; d) potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário¹⁰.

10 CAÚLA, Bleine Queiroz. **A Aplicabilidade das Normas Constitucionais Ambientais à Luz dos Ordenamentos Brasileiro e Português**. Orientadora: Susana Bòrras Pentinat. 2017. 602 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Rovira i Virgili, Tarragona, Catalunha – Espanha, 2017. Texto original: versão apresentada na defesa de sua tese, de cuja banca fui presidente, p. 177-178. Em nota de rodapé, na página 178, a autora afirmou: “A ação foi ajuizada em maio de 2015 pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, advogado Daniel Sarmento e outros. ‘A situação do sistema prisional brasileiro foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF) em vários processos durante o ano passado. Em um deles, a Corte resolveu o mérito da questão de forma a assegurar os direitos dos detentos. Houve também o deferimento de liminar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) determinando a adoção de diversas providências. Dois outros processos sobre a matéria também tiveram a análise iniciada em 2015 e o julgamento está suspenso por pedidos de vista. No tema 220 da repercussão geral, representado pelo Recurso Extraordinário (RE) 592581, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, discutiu-se a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a realização de obras em estabelecimentos prisionais para assegurar os direitos fundamentais dos reclusos. Por unanimidade, o Tribunal estabeleceu como tese ser lícito ao Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de fazer-se consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos Poderes. O julgamento ocorreu em 13 de agosto de 2015.” Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacional/Destaques&idConteudo=308038>. Acesso em: 22 jan. 2016.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

É doloroso atestar que, não obstante todo esforço no sentido de superar as dores do cárcere, a realidade aponta para um panorama que se agrava progressivamente, pela falta de disposição política para encontrar respostas articuladas, objetivas e práticas.

Outros centros têm sido também palco de violência, como o Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), em Manaus; a Penitenciária agrícola de Monte Cristo, em Roraima; e Alcaçuz, no Rio Grande do Norte. Anos de indiferença fizeram da omissão antes referida uma porta aberta para o caos, que se instalou em centenas de prisões, instituições totais goffmanianas onde hoje as gangues de internos (*prison gangs*) emitem ordens, perante as quais as autoridades, assustadas, curvam-se vergonhosamente, avigorando o poder de seus líderes, dos *donos da cadeia*, e alimentando o ciclo de absurdos e perversidades que hoje caracterizam nosso anárquico sistema presidial.

Uma tarefa difícil se apresenta nesses tempos nebulosos: defender e difundir ideias de reforma e humanização da pena privativa de liberdade na América Latina, em que esta constitui, no mais das vezes, nos termos em que se executa na contemporaneidade, o desaguadouro natural das águas servidas de uma justiça criminal e um sistema de segurança em crise (muitos diriam: colapsado), a refletirem uma sociedade sem rumo, que se perdeu em suas inaptidões, fraquezas e ambivalências. É preciso, nessas circunstâncias, exercer o direito de acreditar na superação de obstáculos, aparentemente intransponíveis (Napoleão afirmava que a palavra *impossível* não tinha significado), ainda que sejamos apontados como visionários. Não estamos sozinhos, porém.

[Ir para o índice](#)

REFERÊNCIAS

BARROS LEAL, César. **A Execução Penal na América Latina à Luz dos Direitos Humanos**: Viagem pelos Caminhos da Dor. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 347 DF**. Entrada no STF: 27/05/2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=347&processo=347>. Acesso em: 18 jan. 2019.

CAÚLA, Bleine Queiroz. **A Aplicabilidade das Normas Constitucionais Ambientais à Luz dos Ordenamentos Brasileiro e Português**. Orientadora: Susana Bòrras Pentinat. 2017. 602 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Rovira i Virgili, Tarragona, Catalunha – Espanha, 2017.

OEA. CIDH. **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/reglamento-comisi%C3%B3n-interamericana-derechos-humanos.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

OEA. **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. 1969. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convencion.aspem>. Acesso em: 24 jan. 2019.

OEA. CORTEIDH. **Reglamento da Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf. Acesso em: 24 jan. 2019.

PADILLA, Florentín Meléndez. **Los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Comentarios sobre la Jurisprudencia y**



Doctrina del Sistema Interamericano. Fragmento de exposição feita no Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México- UNAM, 2006.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. O Estado de Coisas Inconstitucional e a Violação dos Direitos Humanos no Sistema Prisional Brasileiro. **RIDH**-Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./jun., 2017. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472/206>. Acesso em: 24 jan. 2019

SANTOS, Alberto Silva. **A Internacionalização dos Direitos Humanos e o Sistema Interamericano de Proteção.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

Dignidade e solidariedade em tempos de livre comércio

Dignity and solidarity
in times of free trade

ERNANI CONTIPELLI

Resumo

O presente artigo tem por finalidade discutir como os riscos de ruptura do Estado-nação podem representar uma ameaça às concepções de dignidade e solidariedade, especialmente se levados em consideração mecanismos como “*Investor-State Dispute Settlement*”. Assim, na primeira parte, apresentar-se-ão as concepções de dignidade e solidariedade, para constatar o enfraquecimento do Estado-nação diante dos denominados “problemas sem passaporte”. Sequencialmente, verificar-se-ão os efeitos do processo de globalização na capacidade decisória estatal, demonstrando a necessidade de um novo paradigma de governança: Estado Constitucional Cooperativo. Na última parte, trar-se-á a questão dos acordos de livre comércio e da cláusula “*Investor-State Dispute Settlement*” como forma de ilustrar as dificuldades e complexidades para concretização de direitos e políticas públicas fundadas na dignidade e



solidariedade ante o mundo globalizado e dominado pelo modelo econômico neoliberal, que preza pelo consumo exacerbado e pela transformação do ser humano em sujeito do rendimento.

Palavras-chave: Dignidade. Solidariedade. Globalização. Acordos de Livre Comércio.

Abstract

The present article aims to discuss the risks of the break of the Nation-State and its effects on the conceptions of dignity and solidarity, specially, in the case of the system “Investor-State Dispute Settlement”. Therefore, in the first part, we will present the conceptions of dignity and solidarity to evidence the debility of the Nation-State on the management of the called “problems without passport”. Sequentially, we will verify the effects of the globalization process on the government decision-making capacity, highlighting the necessity of a new paradigm of governance: Constitutional Cooperative State. In the last part, we will bring the question about free trade agreement and the system of “Investor-State Dispute Settlement” in order to illustrate the difficulties and complexities to provide rights and public policies based on dignity and solidarity in the globalized world which is dominated by the neoliberal economic model and its orientation towards overconsumption and transformation of the human being in the “subject of results”.

Keywords: Dignity. Solidarity. Globalization. Free Trade Agreement.

[Ir para o índice](#)

INTRODUÇÃO

No desenvolvimento das relações internacionais, o Estado-nação deixa seu posto de protagonista para dividir o poder com demais atores, especialmente as grandes corporações e investidores transnacionais, os quais, preocupados com a maximização de seus lucros e desaparecimento das barreiras comerciais, colocam em risco a capacidade decisória estatal e conseqüentemente a consagração de direitos e políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento humano, pautada nas concepções de dignidade e solidariedade.

O artigo tem por finalidade discutir como os riscos de ruptura do Estado-nação podem representar uma ameaça às concepções de dignidade e solidariedade, especialmente se levados em consideração mecanismos como *“Investor-State Dispute Settlement”*. Assim, na primeira parte, apresentar-se-ão as concepções de dignidade e solidariedade, para constatar o enfraquecimento do Estado-nação diante dos denominados *“problemas sem passaporte”*. Sequencialmente, verificar-se-ão os efeitos do processo de globalização na capacidade decisória estatal, demonstrando a necessidade de um novo paradigma de governança: Estado Constitucional Cooperativo. Na última parte trar-se-á a questão dos acordos de livre comércio e da utilização da cláusula *“Investor-State Dispute Settlement”* como forma de ilustrar as dificuldades para concretização de direitos e políticas públicas fundadas na dignidade e solidariedade ante o mundo globalizado e dominado pelo modelo econômico neoliberal, que preza pelo consumo exacerbado e pela transformação do ser humano em sujeito do rendimento.

Partindo, então, de um método dedutivo/analítico, pretende-se contextualizar a possível influência do livre fluxo de negócios internacionais na



determinação de políticas públicas direcionadas à consagração de direitos humanos, especialmente a dignidade e a solidariedade.

1. CONCEPÇÕES DE DIGNIDADE E SOLIDARIEDADE

A dignidade humana é compreendida como valor nuclear não apenas das Constituições democráticas modernas¹, mas também do sistema de proteção internacional de direitos humanos², momento em que reforça o ideal de solidariedade entre nações e pessoas para um desenvolvimento adequado de nosso Planeta.

Essa relação estreita entre dignidade e solidariedade é revelada historicamente à consciência da humanidade a partir da consolidação dos denominados direitos humanos de terceira geração, que comportam em si a ideia de transcendência dos limites fronteiriços da soberania estatal, a qual denota fragmentação do ser humano em categorias e classes, para,

1 Em tal sentido, Peter Haberlê pondera que as Constituições democráticas contemporâneas situam entre seus elementos centrais referidos ao Estado e à sociedade, a dignidade humana *“como premisa, realizada a partir de la cultura de un pueblo y de los derechos universales de la humanidad, vividos desde la individualidad de ese pueblo, que encuentra su identidad en tradiciones y experiencias históricas, y sus esperanzas en los deseos y la voluntad creadora hacia el futuro”* (El Estado Constitucional, 2003, p. 1).

2 A ideia de dignidade da pessoa humana configura-se como a força matriz que influencia a compreensão de uma série de Textos Constitucionais, ocupando até mesmo um papel de destaque no sistema internacional de direitos humanos, ao considerar, sem distinção nem exclusão, que a pessoa, como atributo natural das qualidades que singularizam a formação moral e intelectual de seu ser e que são conservadas e o acompanham durante a vida, deve afastar qualquer tentativa de impor-lhe uma coisificação, e, como consequência, receber a condição de fonte de valores e de direitos fundamentais. A importância da dignidade humana no plano jurídico internacional pode ser facilmente constatada com a simples leitura do artigo 1º da Declaração Universal de Direitos, de 1948, ao estabelecer que *“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, dotados como estão de razão e consciência, devem comportar-se fraternalmente uns com os outros”*.

ao invés disso, compreendê-lo como um todo, gênero universal, que possui interesses e necessidades comuns, o que pode ser demonstrado pelos respectivos enfoques temáticos desses direitos: paz, desenvolvimento, meio ambiente e demais questões de teor difuso e supranacional³.

Assim, os valores dignidade e solidariedade possuem um papel central na conformação das ordens internacional e interna dos Estados-Nação, sobretudo diante da exigência de mais interdependência revelada com o incremento dos denominados “problemas sem passaporte”, é dizer, aqueles que não atingem apenas essa ou aquela nação, mas são comuns a todas e demandam colaboração e esforço global para serem solucionados, como, por exemplo, a mudança climática.

Em tal cenário, é certo que o mundo sofre profundas transformações que geram o surgimento de problemas enfrentados em escala global, incrementando o nível de interdependência entre nações que buscam novos modelos de alianças e integração para alcançar uma efetiva e solidária cooperação no âmbito internacional, a qual afeta a confortável condição de “*only international player*” dos Estados-Nação e por consequência a própria noção de soberania.

3 Sob o enfoque eminentemente histórico, podem ser reconhecidas três gerações autônomas de direitos humanos, as quais possuem como critério distintivo à prevalência de certa concepção axiológica em relação às demais, como motivo condicionante da vida ética e estruturante da experiência jurídica em determinado ciclo cultural. Willis Santiago Guerra Filho nos remete a uma abordagem objetiva que concilia a ideia anteriormente mencionada: “A primeira geração é aquela em que aparecem as chamadas liberdades públicas, ‘direitos de liberdade’ (*freiheitsrechte*), que são direitos e garantias dos indivíduos a que o Estado omitta-se de interferir em sua esfera juridicamente intangível. Com a segunda geração surgem direitos sociais a prestações pelo Estado (*leistungrechte*) para suprir carências da coletividade. Já na terceira geração concebem-se direitos cujo sujeito não é mais o indivíduo nem a coletividade, mas sim o próprio gênero humano, como é o caso do direito à higidez do meio ambiente e do direito dos povos ao desenvolvimento” (**Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**, 2005, p. 46-47).



Pode-se argumentar que o Estado-nação, fundado na visão tradicional de soberania absoluta, compreendida como manifestação interna de seu poder superior, que lhe conferia o *status* de última instância de decisão política, a qual nenhuma outra poderá se sobrepor, não tem condições de abarcar a hipercomplexidade existente na realidade social.

Compartilhando a mesma ideia sobre a incapacidade do Estado-nação para afrontar os problemas globais, Franco Mazzei afirma que *“sulla base dei livelli stato-centrici non si affrontano adeguatamente questioni globale come i gravi problema connessi con la sostenibilità ambientale e con la crescente diseguaglianza sociale, che pure costituiscono due delle grandi sfide del nuovo secolo”*⁴.

Assim, um dos principais efeitos desse processo de ruptura pode ser verificado especialmente na ausência de legitimação democrática das decisões políticas que, incapaz de representar adequadamente os múltiplos e verdadeiros anseios da sociedade, perde contato com o sentimento público de justiça, determinando o falimento dos modelos clássicos de representação política e tornando ineficaz a atuação dos governantes que, sem a confiança dos cidadãos, ingressam numa crise de identidade sem possibilidade de retorno.

Constata-se, então, clara debilitação dos fundamentos políticos que possibilitaram a construção do Estado-nação e a necessidade de repensar as fórmulas de organização social diante do impacto do processo de globalização, para que nos sejam colocadas em risco as conquistas históricas da humanidade, especialmente as relacionadas com as concepções de dignidade humana e solidariedade.

4 MAZZEI, Franco. **Relazione Internazionale**, 2012, p. 74.

2. GLOBALIZAÇÃO, ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO E RUPTURA DO ESTADO-NAÇÃO

A visualização dos principais problemas que afetam nossa sociedade na atualidade respeita as questões que demonstram a incapacidade do Estado-nação com sua estrutura e instrumentos institucionais de prover-lhes adequada resposta, porque a complexidade e a extensão de temáticas como mudança climática, consumo, pobreza e consagração de direito vinculadas à ideia desenvolvimento humano escapam da esfera de poder estatal por sua dimensão transnacional.

Na esteira desse pensamento, David Held afirma que, contemporaneamente, se reconhece que os problemas globais não podem ser resolvidos por um Estado-nação atuando isoladamente, tampouco por Estados que apenas lutam por ocupar um lugar em seus blocos regionais. O autor prossegue ponderando que à medida que foram aumentando as exigências ao Estado, foi surgindo um conjunto de problemas políticos que não pode ser adequadamente resolvido sem a cooperação com outros Estados e atores não estatais. Tais circunstâncias demonstram que progressivamente se tem mais consciência de que os Estados já não se configuram como as únicas unidades políticas apropriadas para resolver os principais problemas políticos nem para gerenciar a ampla gama de funções públicas⁵.

De tais afirmações, entende-se que as relações cooperativas entre Estados-Nações, cada vez mais estreitas no mundo globalizado, devem ser orientadas no sentido de promover a solidariedade e o desenvolvimento humano com condições satisfatórias de vida digna a todos os cidadãos,

5 HELD, D. **Cosmopolitismo**: ideales y realidades. Madrid: Alianza Editorial, 2010, p. 37.



para atribuir-lhes saúde, educação, assistência social, participação política, meio ambiente ecologicamente equilibrado, a fim de que possam exteriorizar livremente suas potencialidades e concretizar seus próprios projetos de existência.

Assim, deixa-se para trás o denominado “Estado-nação” para se alcançar a noção de “*Estado Cooperativo*”, ou, como mais bem definido por Peter Haberlê, como *Estado Constitucional Cooperativo*, o qual se encontra aberto ao sistema de decisões políticas tomadas no plano internacional para buscar em seus desdobramentos a solução de problemas comuns enfrentados pelo mundo globalizado, em que se verifica a necessidade de estreitamento das relações de interdependência e solidariedade entre Estados e seus cidadãos em prol da governança global.

O Estado Constitucional Cooperativo pode ser compreendido como aquele que relaciona dignidade humana e solidariedade, ou seja, que deve ter como centro de suas pautas de decisões políticas soberanas os cidadãos e suas necessidades consideradas em termos globais, seus projetos de existência individual e comum, garantindo-lhes um conjunto mínimo de bens materiais e imateriais independentemente de sua relação de pertencimento com este ou aquele Estado.

Nessa rede solidária internacional de colaboração e altruísmo, não há de se olvidar que o conteúdo das decisões políticas, manifestadas por um Estado Constitucional Cooperativo, também deve observar seus efeitos em relação aos demais Estados, o impacto que a expressão de sua soberania causa em nível global, especialmente no que se refere ao desenvolvimento conjunto da humanidade e suas questões emergenciais que

exigem mais do que nunca uma ação conjunta entre as múltiplas esferas de poder existentes⁶.

Assim, o Estado Constitucional Cooperativo caracteriza-se por uma identidade que se encontra localizada no entrelaçamento das relações internacionais e nacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, bem como no campo da solidariedade, correspondendo à necessidade internacional de políticas de paz⁷ orientadas ao desenvolvimento humano em âmbito global.

O Estado Constitucional Cooperativo vai além da coordenação e da simples coexistência pacífica entre ordens jurídicas para tornar invisível a delimitação entre interno e internacional, estabelecendo a equivalência e a prevalência do sistema jurídico comunitário sobre o interno. Não se trata, então, de um Estado direcionado a si mesmo, mas sim que se encontra inserido na comunidade de Estados que interagem em relações recíprocas e harmônicas de poder, o que nos leva a argumentar que o Estado Constitucional Cooperativo representa uma evolução ou uma adaptação do Estado Constitucional Contemporâneo.

De outro modo, os Estados que rechaçam o inevitável processo de inserção na realidade do mundo globalizado, que exige a homogeneização de determinados sectores da vida social contemporânea, são penalizados com marginalização e as consequentes dificuldades para impulso-

6 Como forma de ilustrar as ideias expostas, podemos dizer que dignidade, direitos humanos e desenvolvimento interagem normativamente no plano internacional desde o advento da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, que, ao conceituar desenvolvimento em seu artigo 1º, estabelece tratar-se de *"um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados"*.

7 HABERLÉ, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**, 2007, p. 4.



nar suas atividades econômicas e comerciais, sofrendo até mesmo crises e pressões internas para consagrar o processo de abertura cooperativo que mencionamos anteriormente.

Ocorre que, atualmente, o processo de globalização toma rumos que obstaculizam a consagração dos mencionados pressupostos de dignidade e solidariedade, por se constatar o domínio de propostas neoliberais que retiram a capacidade dos Estados-Nação em suas respectivas relações de cooperação internacional de promover o bem comum com desenvolvimento humano, para, ao invés disso, converter os cidadãos em “*sujeitos do rendimento*”, submetidos à autoexploração e programados para maximizar resultados e buscar a felicidade por meio do consumo.

Com respeito às considerações do parágrafo anterior, Zygmunt Bauman expõe os efeitos do atual consumismo impulsionado pelo modelo de sociedade construído pelo neoliberalismo, que acaba por definir o conteúdo de suas relações interpessoais, o que, a nosso ver, – ressalta-se – prejudica uma efetiva consagração do ideal de dignidade humana, ao compreender que o nível de atividade consumista e a facilidade com que se adquirem objetos de consumo e substituem-nos por outros novos consistem no principal parâmetro para medir posição social e pontuação na competição para se ter êxito na vida. Assim, buscam-se nas lojas as soluções para todos os problemas, soluções que supostamente afastam as pessoas das dificuldades e levam-nas à satisfação. Trata-se de um processo que as conduz a utilizar as lojas, como farmácias cheias de medicamentos que curam ou ao menos mitigam todos os males e aflições de suas vidas e de suas relações com os demais⁸.

8 ¿La Riqueza de Unos Pocos nos Beneficia a Todos?, 2014, p. 57.

Uma das grandes dificuldades sentidas para consagração da dignidade humana ante o mundo globalizado refere-se à questão da psicopolítica neoliberal, que, ao submeter o indivíduo a um poder de dominação que adquire forma permissiva, amável, oferecendo-se como liberdade, converte invisível e inconscientemente a pessoa em “*sujeito do rendimento*”, transformando-a em uma coisa, um objeto, uma peça destinada a encaixar-se no mecanismo de funcionamento da máquina econômica neoliberal⁹, o que pode ser perfeitamente constatado nas atuais exigências para firmar acordos de livre comércio, especialmente àqueles que apresentam as denominadas cláusulas “*Investor-State Dispute Settlement*”.

3. DIGNIDADE, SOLIDARIEDADE E ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO

Primeiramente, recorde-se que a evolução histórica das relações de comércio global surtiu efeitos na capacidade decisória dos Estados-Nação, sobretudo em razão dos interesses das corporações e investidores internacionais orientados à maximização de seus lucros somados à comprovada despreocupação com as verdadeiras necessidades da coletividade fundadas no desenvolvimento humano.

Em tais termos, os acordos de livre comércio aspiram propiciar a desaparecimento das tarifas que gravam as relações comerciais, bem como derrubar os possíveis obstáculos que impedem a livre negociação entre nações. Entretanto, o ponto que nos interessa diz respeito à desaparecimento dos obstáculos não tarifários que encarecem os custos indiretos de exportação. Entre os obstáculos que seriam retirados incluem-se exigências burocráticas, protecionistas e eventuais divergências entre normas jurí-

9 HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**, 2014, p. 12.



dicas, contábeis, financeiras, sanitárias e meio-ambientais, dando cumprimento às diretrizes fixadas pelo modelo econômico neoliberal e que, de certo modo, contrariam as concepções de dignidade e solidariedade analisadas linhas atrás.

Um dos melhores exemplos de como os acordos de livre comércio afetam claramente a condição humana contemporânea pode ser observado nas cláusulas “*Investor-State Dispute Settlement*”, que permitem aos investidores estrangeiros¹⁰ promover um procedimento de arbitragem para solução de diferenças contra o Estado-nação anfitrião (*host state*), no caso, retirando-lhe ainda mais a pouca soberania que lhe resta para promover a dignidade humana e a solidariedade, que, em tal hipótese, são menosprezadas por interesses econômicos.

O grande problema envolvendo a questão é que perante os tribunais privados somente podem ser apresentadas reclamações relativas a questões comerciais e não matérias vinculadas, por exemplo, com direitos humanos ou meio ambiente. Como desdobramento do raciocínio, pode-se concluir que não existe uma relação de reciprocidade nos acordos de livre comércio que apresentam a cláusula “*Investor-State Dispute Settlement*”: Os governos podem ser demandados por modificações legais que afetem o conteúdo econômico das relações comerciais, porém o Estado-nação não pode demandar as corporações e investidores estrangeiros por danos vinculados a questões como o meio ambiente ou a saúde, a segurança ou a propriedade pública.

¹⁰ Importa ressaltar que, para as finalidades do presente artigo, de acordo com Argemiro Brum e Claudia Heck, pode-se definir o investimento estrangeiro como a operação de aquisição de direitos, por um indivíduo ou uma instituição, que ocorre no plano jurídico externo ao de seu país de origem, resultando, portanto, em uma “aquisição transfronteiriça de direitos” (**Economia Internacional**: uma Síntese da Análise Teórica, p. 25).

Em outras palavras, a cláusula “*Investor-State Dispute Settlement*” atribui ao investidor estrangeiro a possibilidade de utilizar a via arbitral contra o Estado-nação anfitrião para debater eventuais prejuízos advindos de medidas governamentais implementadas durante a vigência do acordo de livre comércio, assim como constatar a necessidade de readequação de tais medidas para atendimentos dos interesses comerciais do investidor, podendo, para tanto, até se sobrepor às próprias necessidades públicas.

De acordo com dados da UNCTAD, em 2015, os procedimentos arbitrais iniciados por investidores estrangeiros utilizando o modelo “*Investor-State Dispute Settlement*” alcançaram 696 demandas, em que a alegação foi assentada no argumento de que os Estados-Nação anfitriões não estariam respeitando os compromissos assumidos nos acordos internacionais de investimento¹¹.

Pode-se relacionar como casos concretos: i) a indenização formulada pela empresa norte-americana Lone Pine Resources, que, amparada pelas normas de arbitragem, requereu considerável indenização por parte das autoridades de Quebec (Canadá), ao argumento de que o governo da região teria estabelecido moratórias sobre o *fracking*, prejudicando os investimentos realizados pela corporação; ii) a demanda intentada pela empresa norte-americana Tecmed contra a decisão de uma coletividade local mexicana que rechaçou a instalação de uma planta de tratamento de resíduos sólidos, o que ocasionou o pagamento de uma indenização no valor de cinco milhões de dólares por parte de México; e iii) as exigências de consideráveis quantias indenizatórias por parte da empresa Gabriel Resources contra Romênia, caso a corporação fosse obrigada a renunciar à exploração de uma mina de ouro e prata em Rosia Montana,

11 World Investment Report 2016: Investor Nationality Policy Challenges.



em que a população local apresentou-se contrária a tal iniciativa em razão do impacto ambiental no território.

Diante desse panorama, que revela nítido falimento das bases que permitiram a construção do Estado-nação na modernidade, constata-se a necessidade de serem buscadas fórmulas que, sem perder de vista as conquistas historicamente imprimidas ao conteúdo de direitos humanos, permitam um ajuste entre o modelo de organização da sociedade e o poder institucional nos influxos propagados pela globalização, pela interdependência, pelo domínio da economia neoliberal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se determinados fatores históricos que atuam na intensificação do processo de globalização, é possível compreender o enfraquecimento do Estado-nação, desde a perspectiva do movimento de capitais, com a expansão das corporações transnacionais que exigem a institucionalização de um sistema político facilitador de suas operações.

Nesse contexto, o trânsito global de capitais e a expansão do modelo neoliberal, que converte o Estado-nação em um instrumento obsoleto para controlar a ganância dos novos monopólios e investidores, estabelecem uma série de práticas políticas que estão em sintonia com seus interesses: a maximização dos lucros e a desaparecimento de barreiras ao livre comércio, as quais envolvem a desregulação da economia e finanças, a privatização de amplos setores essenciais para o desenvolvimento social, como educação, saúde, previdência, meio ambiente, entre outros, como, por exemplo, a utilização da cláusula “*Investor-State Dispute Settlement*”, que, ao submeter os governos a um procedimento arbitral, acaba por

[Ir para o índice](#)

prejudicar a devida concretização de direitos e de políticas públicas orientada pelas concepções de dignidade humana e solidariedade.

Portanto, evidencia-se a necessidade de uma cooperação internacional orientada pelos pressupostos de dignidade e solidariedade para direcionar o processo de globalização à priorização do desenvolvimento humano, da melhoria das condições de vida no Planeta a todos os seus habitantes, e não aos interesses econômicos e à solidariedade entre empresas e investidores transnacionais, como pretendem os grandes acordos de livre comércio.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **¿La Riqueza de Unos Pocos nos Beneficia a Todos?** Barcelona: Paidós, 2014.

BRUM, Argemiro; HECK, Claudia. **Economia Internacional: uma Síntese da Análise Teórica.** Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais.** São Paulo: RCS, 2005.

HABERLÉ, Peter. **El Estado Constitucional.** México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.

HABERLÉ, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica.** Barcelona: Herder Editorial, 2014.

HELD, David. **Cosmopolitismo: Ideales y Realidades.** Madrid: Alianza Editorial, 2010.



MAZZEI, Franco. **Relazione Internazionale**. Milano: Egea, 2012.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2016**: Investor Nationality Policy Challenges. Disponível em: <http://www.worldinvestmentreport.org>. Acesso em: 30 out. 2017.

Ir para o índice

A desordem venezuelana na condução da migração de um povo e o Estado brasileiro

The venezuelan disorders in the conduct of the migration of a people and the brazilian State

ERNANI CONTIPELLI

RESUMO

O fluxo venezuelano tem se intensificado nos últimos anos sem se ter um prazo para terminar a situação. Dessa forma, procura-se analisar a condução desordenada dos venezuelanos para o Estado brasileiro, a causar problemas em Roraima, uma vez que esse estado da Federação não tem condições de suportar. Sendo assim, analisa-se a migração dos venezuelanos seus efeitos e problemas sociais gerados nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Identificam-se, ainda, aspectos administrativos negativos advindos da migração e que receberam ajuda do governo federal para minimizar a problemática. Trata-se de um trabalho bibliográfico com a indicação de referências geográficas acerca da migração venezuelana. No entanto, há diversas discussões sobre a temática, principalmente acerca do compromisso do Brasil na recepção migratória.



Palavras-chave: Venezuela. Migração. Desordem. Roraima.

Abstract

The Venezuelan flow has intensified in recent years without having a deadline to end the situation. In this way, it is tried to analyze the disorderly conduct of the Venezuelans to the Brazilian State, to cause problems in Roraima, since this state of the Federation can not support. Thus, the migration of Venezuelans is analyzed, its effects and social problems generated in the cities of Pacaraima and Boa Vista. Negative administrative aspects of migration have also been identified and received assistance from the federal government to minimize the problem. It is a bibliographical work with the indication of geographic references about the Venezuelan migration. However, there are several discussions on the subject, mainly about Brazil's commitment to the reception of migrants.

Keywords: Venezuela. Migration. Disorder. Roraima.

INTRODUÇÃO

A migração dos venezuelanos poderia ser justificada por acontecimentos ambientais, por questões bélicas ou por um contexto de um mundo globalizado que achata o mercado mundial, ou simplesmente afirmar que a migração é um movimento mundial como fenômeno social. Mas não!

A migração do povo venezuelano vem de um contexto sócio-político local limitado à percepção de que somente um governante incrédulo aos valores de povo e de uma sociedade possa implantar ações e omissões que se combinam para fundamentar as razões de um povo que deixa

[Ir para o índice](#)

sua parentela, valores, sonhos, ilusões e decisões as quais mudam seus rumos em busca da sobrevivência.

Dessa forma, procura-se analisar a movimentação de venezuelanos para o Brasil, os estigmas enfrentados na zona fronteira e a própria manifestação do governo brasileiro. Trata-se de um trabalho bibliográfico com a indicação de referências geográficas acerca da migração venezuelana.

A situação começou, mas não há prazo para terminar ou, pelo menos, diminuir, uma vez que as condutas governamentais do Estado Bolívar só se agravam. Organismos internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, fazem pressão e se manifestam sobre a situação.

1. OS VENEZUELANOS NUM MOVIMENTO CONTRA A EXCLUSÃO EM SEU PRÓPRIO PAÍS

A crise político-econômica da Venezuela tem causado a travessia de venezuelanos para países que fazem fronteira com o Estado, como Brasil e Colômbia. Só no Brasil já existem mais de 50.000 venezuelanos, índios e não índios, que cruzaram a fronteira em busca de melhores condições de vida¹. Essa quantidade de pessoas tem causado problemas administrativos no estado de Roraima e principalmente em Pacaraima e Boa Vista, tendo sido considerada como uma migração massiva e desordenada. Mas foram tomadas várias medidas pelos governos estadual, federal e municipal, além de organismos não governamentais que se uniram com propósito de receber esses venezuelanos nos Estado brasileiro. Aliás,

¹ SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A pró-atividade do Estado brasileiro no recebimento de migrantes venezuelanos: uma análise sob a ótica da Lei nº 13.445, de 2017. *In*: **3º CONDIH**. Campina Grande, 2018.



Hoje, é extremamente importante considerar o contexto de luta e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes. É preciso reconhecer o novo, difícil e conflituoso papel dos Estados Nacionais e das políticas sociais em relação aos processos internacionais e internos de distribuição da população no espaço - cada vez mais desigual e excludente. Há que se tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. É de fundamental importância considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária - que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global².

Essa crise migratória passou pela intervenção da Polícia Federal na fronteira mais eficaz no início da movimentação, em seguida não controlando mais a entrada no País³, até a existência de um controle maior com a Operação Acolhida e a ajuda humanitária do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

No entanto, ao mesmo tempo em que o estado de Roraima enfrenta problemas sociais gerados pela movimentação de pessoas⁴, a novel

2 PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, set. 2005. Acesso em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 set. 2018.

3 O que acontecia anteriormente com os bolivianos ou outros migrantes sul-americanos que em extrema necessidade, adentram no país em busca de melhores condições de vida, aspirando a ter direitos à saúde e educação, mesmo na condição de imigrantes ilegais. In: CAFARDO, R. Educação, um direito do imigrante. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 mar. 2005. Caderno Vida, p. A-22.

4 Essa problemática é permanente e contínua e o governo tenta inibir a situação de diversas formas como fechamento de fronteira, declaração de situação de emergência, limitação de acesso a rede pública de serviços estaduais, mas, com total insucesso.

legislação nacional (Lei nº 13.445, de 2017) traz outro contexto de recebimento de refugiados e asilados com uma proposta humanitária, com esteio na Declaração de Nova York⁵.

Mas também não se pode esquecer que o ordenamento constitucional brasileiro promove uma solidariedade internacional ao prever a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, além da questão jurídica de localização geográfica estabelecida entre Brasil e Venezuela dentro de numa regulamentação fronteira e de localização econômica, como países contíguos e localizados no Mercosul⁶, a se aplicar a Resolução Normativa nº 126, de 2017⁷, do Conselho Nacional de Imigração relativa ao Mercosul⁸, e que deve ser tratada, independentemente da situação dos venezuelanos, se migrantes ou refugiados.

5 SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A Nova Lei de Migração Brasileira na Compatibilidade com a Declaração de Nova York. *In: I Congresso Internacional Migração, mudança climática e economia social em um mundo globalizado*. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

6 Mesmo a Venezuela não fazendo parte do Mercosul, pois foi suspensa do bloco por não ter cumprido acordos e tratados do protocolo de adesão. A suspensão é por tempo indeterminado e só poderá retornar se renegociar todo o seu protocolo de adesão, com novos cronogramas e prazos para cumprimento dos acordos, como se fosse uma nova adesão. O descumprimento das cláusulas vai desde compromissos econômicos, de garantia de instituições democráticas e liberdades fundamentais

7 BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa CNIG n. 126, de 2 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Publicado no DOU em 3 mar 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?journal=1&data=03/03/2017&pagina=88>. Acesso em: 23 jan. 2019.

8 “Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados”. *In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa CNIG n. 126, de 02 de março de 2017*. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Publicado no DOU em 3 mar 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?journal=1&data=03/03/2017&pagina=88>. Acesso em: 23 jan. 2019.



1.1 Um povo em busca de comida

O que causou desespero aos venezuelanos não foi só a crise política, mas a crise econômica a qual elevou a inflação daquele país acima dos 1.000%, fazendo com que a população sofresse com a falta de produtos básicos de subsistência, higiene pessoal, abastecimento de água e energia, tanto que, em fevereiro de 2016, a própria Venezuela declarou, por seu Parlamento, a crise humanitária nacional por falta de alimentos⁹, e pediu auxílio à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), para envio de ajuda aos seus 30 milhões de habitantes¹⁰.

Na época, o pedido foi aprovado pela maioria dos parlamentares¹¹, e o Banco Central Venezuelano acrescentou também o pedido de “suplantar os números de escassez de alimentos com alguns acúmulos, colocando-o no alarmante valor global de 87%”¹².

Além da fragilidade alimentar do país, o Parlamento também solicitou um calendário de pagamento de dívidas a fornecedores estrangeiros. Por todas as referências sócio-políticas, a Venezuela tem findado em grandes problemas sociais e como dizem Gomes, Winter e Rossi: “No caso da República Bolivariana da Venezuela, verificam-se que as políticas adotadas dentro do

9 Falta de segurança alimentar.

10 SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da; MARQUES, Diego Jeferson Fernandes. A fronteira brasileira na proteção dos refugiados venezuelanos. In: **II Colóquio Internacional de Dinâmica de Fronteira**. Unioeste. Toledo, 2018.

11 Rejeitado pela minoria que segue Nicolás Maduro.

12 AGENCIA EFE. El Parlamento venezolano declara “crisis humanitaria” por falta de alimentos. **Agencia Efe**, Caracas, p. 1-1. 11 fev. 2016. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/portada/el-parlamento-venezolano-declara-crisis-humanitaria-por-falta-de-alimentos/20000064-2837147>. Acesso em: 10 set. 2018.

chamado novo socialismo do Século XXI, parecem estar perdendo eco em virtude da falta de produtos básicos e de primeira necessidade”¹³.

Por isso, os venezuelanos têm cruzado a fronteira brasileira, por Roraima (via Pacaraima), em busca de melhores condições de vida, como comida, remédios, emprego e principalmente requerido refúgio.

Os bolívares saem de diversas cidades, como Caracas, El Tigre, San Felix, Puerto Ordaz, Ciudad Bolívar, Santa Elena de Uairen¹⁴, Barcelona etc., até mesmo as que se limitam com a Guiana Inglesa¹⁵. Os migrantes são índios e não índios, e a maioria dos venezuelanos são homens e jovens entre 22 e 25 anos, estudantes e profissionais formados.

A fome determina que essas pessoas busquem emprego em Roraima, por isso, ao chegarem em solo brasileiro, procuram regularizar a documentação e principalmente a emissão de Carteira de Trabalho (CTPS).

Porém, os venezuelanos migram para o Brasil em busca de sobrevivência e têm na fronteira o denominado Procedimento de Entrada Protegida (PEP)¹⁶,

13 GOMES, Eduardo Biacchi; WINTER, Luís Alexandre Carta; ROSSI, Amélia Sampaio. Protesto na Venezuela e a busca do diálogo. **Caderno. Esc. Dir. Rel. Int. (UNIBRASIL)**, Curitiba-PR, v. 2, n. 23, p. 2-7, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/view/863/802>. Acesso em: 23 jan. 2019.

14 Cidade fronteira do Brasil que se limita com Pacaraima

15 A fronteira com a Guiana Inglesa era fechada, mas com a crise estrutural da Venezuela, o governo fragilizou a fiscalização e os venezuelanos passaram a entrar também pela Guiana.

16 Esse procedimento está previsto no Direito Internacional e segundo Rocca: “são aqueles que permitem às pessoas que precisam de proteção chegar ao país de destino em condições de plena legalidade e segurança. Podem compreender, de forma específica, a análise do pedido de proteção internacional no Consulado do país de destino localizado no país terceiro (no país de origem ou de presença temporária do solicitante). Em caso de resultado positivo, haverá a emissão de um visto ou, então, a imediata concessão de um “visto por razões humanitárias”, que será, em seguida, definitivamente examinado no país de destino”. In: ROCCA, Paolo Morozzo Della. Os Assim Chamados “Corredores Humanitários” e o Possível Papel da Sociedade Civil nas Políticas de Refúgio e migração regular. **REMHU**, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 25, n. 51, dez. 2017, p. 47-57 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n51/1980-8585-remhu-25-51-047.pdf>. Acesso em: 4 set. 2018.



permitindo que as pessoas que precisam de proteção cheguem ao país de destino em condições de plena legalidade e segurança e com resultados positivos, a contar com o auxílio de diversas entidades não públicas¹⁷. Mesmo assim a situação dos venezuelanos é de vulnerabilidade.

O Estado Bolívar no início do século XXI tinha comercialmente uma linha ascendente economicamente falando, como se observa pelo levantamento realizado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)¹⁸:

Tabela 1.3⁵

Saldo da Balança Comercial dos países do MERCOSUL e da Venezuela entre 2006 e 2008 (calculados em milhões de Dólares)

	2006	2007	2008
Argentina	13 958.3	13 455.8	15 463.7
Brasil	46 456.6	40 031.6	24 835.8
Paraguai	-621.0	-512.8	-1 135.8
Uruguai	-498.7	-554.8	-1 554.5
Venezuela	32 712.0	22 979.0	45 656.0

FONTE: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

Porém, uma política pseudo-socialista autoritária e ditatorial com controle da imprensa, perseguições políticas, controle do Judiciário como um apêndice do executivo exercendo um total controle político da Suprema Corte, um Estado de exceção onde se governa por decreto, além do fechamento econômico.

17 Federação Humanitária Internacional que assinou um acordo com a Prefeitura Municipal de Pacaraima para dar assistência aos venezuelanos com o auxílio do ACNUR para a manutenção alimentar dos alocados nos abrigos.

18 SILVA, Marcos Antonio da; ARCE, Anatólio Medeiros. O Mercosul e os impactos econômicos e políticos da adesão da Venezuela. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100018&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 25 jan. 2019.

2. A ZONA DE FRONTEIRA: PACARAIMA

O contingente migratório na fronteira (cidade de Pacaraima) gerou, no final de 2016, a decretação do Estado de Emergência na saúde diante da demanda nos hospitais públicos, e do aumento em mais de 300% em atendimentos médicos, além do alto registro de doenças infecciosas, casos de malária (dos 2.517 casos, 1.947 eram venezuelanos), Leishmaniose Tegumentar Americana (somente nos imigrantes), problema de pele e do registro de pessoas infectadas pelo vírus HIV em venezuelanos¹⁹.

A crise de demanda na saúde no município de Pacaraima decorreu em razão da ausência de infraestrutura para o atendimento²⁰, uma vez que a imposição do recebimento de tais imigrantes é oriunda de uma postura do Estado brasileiro. Os indicadores do município de Pacaraima são muito baixos e não tem como se manter um aumento migratório intenso. Assim, além da baixa capacidade financeira do município, a responsabilidade deveria ser compartilhada entre Estado e União para suportar esse fluxo migratório²¹.

Em novembro de 2016, com a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica entre a Fraternidade – Federação Humanitária Internacional – e a Pre-

19 BRITO, Débora. Governo de Roraima decreta emergência com aumento de fluxo de venezuelanos. **Acrítica**, Manaus, 08 dez. 2016. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/governo-de-roraima-decreta-emergencia-com-aumento-de-fluxo-de-venezuelanos>. Acesso em: 29 jan. 2018. Decorrente do aumento da prostituição. As venezuelanas ficam nas ruas próximas à Feira do Passarão durante todo o dia e noite. São mais de 150 prostitutas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

20 Já que a municipalização da saúde, segundo a diretriz constitucional brasileira de 1988, determina que a manutenção dos custos pelas localidades seja de responsabilidade municipal.

21 SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da, MARQUES, Diego Jeferson Fernandes. A fronteira brasileira na proteção dos refugiados venezuelanos. In: **II Colóquio Internacional de Dinâmica de Fronteira**. Unioeste, Toledo, 2018.



feitura de Pacaraima, houve uma grande ajuda aos imigrantes que estão na cidade, principalmente por realizar, semanalmente, às sextas-feiras um mutirão da saúde (médicos, enfermeiros e agentes de saúde) para atender os índios da etnia Warao²² (229 índios) e principalmente as crianças, que são maioria, mas não solucionou o problema no município, pois a crise migratória não diminuiu, ao contrário, chegou à capital, Boa Vista, principalmente para atendimento de casos de alta complexidade no Hospital Geral de Roraima. Segundo o Defesamet²³, o quantitativo de atendimentos foi o seguinte:

Tabela 2 - Número de atendimentos a venezuelanos no sistema de saúde de Roraima

UNIDADE DE SAÚDE	2014	2015	2016	2017*	TOTAL GERAL
HOSPITAL GERAL DE RORAIMA - HGR	324	536	2.066	289	3.215
HOSPITAL NOSSA SENHORA DE NAZARÉ - HMI	240	453	807	212	1712
HOSPITAL VEREADOR JOSÉ GUEDES CATÃO	0	0	2	0	2
HOSPITAL PEDRO ÁLVARO RODRIGUES	0	0	5	2	7
PRONTO ATENDIMENTO COSME E SILVA	0	0	517	317	834
HOSPITAL DÉLIO DE OLIVEIRA TUPINAMBÁ -HDOT (PACARAÍMA)	0	1.856	3.534	202	5.592
UNIDADE MISTA DE CARACARÁI	0	0	2	0	2
TOTAL GERAL	2578	4.860	8.949	1022	11.364

Fonte: Secretaria Estadual de Saúde

Em setembro de 2017, a Prefeitura de Pacaraima baixou o Decreto nº 36²², declarando a situação de emergência do município, em razão da triplicação do contingente de estrangeiros na cidade para desenvolver

22 PARACAÍMA. **Decreto Executivo nº 36, de 29 de setembro de 2017.** DECLARA situação de emergência social no Município de Pacaraima, devido o intenso processo de imigração dos indígenas da etnia Warao, oriundos da Venezuela, acampados em área pública, submetidos à situação de risco pessoal e social, em especial, crianças adolescentes e idosos. Disponível em: <http://multiprefeitura.com.br/storage/municipio/5/publicacoes/dCDhBGBVvYgPYcyHC9j5ScmwOBqUdyVtfeNw3roXb.pdf>. Acesso em: 11 set. 2017.

ações emergenciais humanitárias e estabeleceu no art. 3º do referido decreto, quais as áreas em que as ações seriam realizadas, e dispôs:

Art. 3º- De acordo com o estabelecido no art. 1º, inc. III da Constituição Federal e art. 1º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, autoriza-se os órgãos e entidades a realizar ações de apoio e suporte necessários, em caso de risco eminente, a:

I – disseminação de cultura violenta e de exploração da mulher, expondo-a a situação degradante de mendicância;

II – imposição do trabalho infanto-juvenil para geração de renda;

III – gravidez na adolescência;

IV – imposição à situação de exploração sexual de crianças e adolescentes indígenas, de ambos os sexos, como meio de sobrevivência;

V – utilização dos idosos indígenas para a mendicância; e

VI – evidência de práticas delituosas de furto e roubos, bem como, o tráfico de drogas ilícitas.

Como diversos venezuelanos que chegam à cidade ficam perambulando nas ruas, a primeira medida é tentar tirá-los destas e colocá-los em abrigos, evitando problemas de xenofobia, como também retirar as mulheres das ruas, a fim de coibir a prostituição²³. Quanto à proteção da criança e do adolescente, há proibição do trabalho infantil e aplicação de ações de proteção à adolescência, como gravidez, exploração sexual e outros crimes.

23 São chamadas de 'oitentas' por cobrarem R\$ 80,00 por programa.



Como se não bastasse a crise nas áreas sociais em decorrência da migração venezuelana, o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Estado-RR e a Controladoria Geral da União analisaram vários municípios do estado de Roraima, inclusive Pacaraima, e verificaram como estão sendo feitos os controles operacionais de gestão tanto de recursos dos próprios municípios quanto daqueles recebidos da União, o que ficou num relatório de fiscalização apontando falhas relacionadas à aplicação de recursos, a definição de procedimentos e atribuições aos setores, foram detectadas as irregularidades, como ausência de controles legais e gerenciais para gestão de patrimônio e recursos financeiros²⁴.

Ora, se o município necessita de aporte financeiro da União e do Estado de Roraima, precisa tomar providências administrativas, estruturais, principalmente com a existência de órgãos de controle, elaboração de normativos que estabeleçam responsabilidades, rotinas e fluxos processuais de alocação de receitas e despesas²⁵. Esse problema advém da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320, de 1964, as quais regulamentam a gestão financeira dos entes federados.

24 De acordo com o Acórdão **568/2014-TCU-Plenário** a recomendação consta na decisão do TCU para todo o Estado no ano de 2013. Posteriormente, em 2014 novo acórdão do TCU determinou o controle das transferências de recursos recebidos pelo Estado, principalmente de recursos para aplicar na crise dos venezuelanos (Acórdão nº 568/2014-TCU-Pleno. Em 2017 nova fiscalização de forma que o TCU determinou à Fazenda Estadual, ao MPOG e à CGU que, no prazo em 120 dias, passassem a incluir entre as condições para celebração de transferências voluntárias de recursos, a exigência da existência desse setor de gestão de convênio em cada prefeitura, principalmente em Pacaraima, além de recomendar que os municípios elaborem projetos de lei para vincular o órgão de controle interno diretamente ao chefe do Executivo Municipal, além de normativos que descrevam a atuação do Órgão de Controle Interno.

25 Segundo o TCU, 80% dos municípios de Roraima não têm manuais para orientar as atividades de controle do acervo patrimonial.

A crise venezuelana de pessoas em Roraima determinou uma regularização legal e procedimental para o aporte de recursos recebidos, evitando assim desvios financeiros.

Mas a questão problemática²⁶ incide na saúde, moradia e educação, principalmente na saúde, tanto que se buscou ajuda do Ministério da Saúde para construir um programa de minimização da crise em Pacaraima, como também em Boa Vista, município que recebe os venezuelanos em casos mais graves.

O documento foi construído em conjunto com o Governo Federal, estado de Roraima e os municípios de Boa Vista e Pacaraima, o qual orienta e define as responsabilidades da assistência à saúde e o crescimento do fluxo migratório no Estado.

A assinatura do Termo foi em janeiro de 2018, nele constam ações que orientam, ampliam e qualificam a assistência na atenção básica e hospitalar e de vigilância em saúde, além de definir os responsáveis pela assistência no Estado. Segundo o Ministério da Saúde²⁷

As ações já estão sendo feitas desde que observamos o aumento da demanda no SUS. Esse Plano clareia e direciona as responsabilidades para cada ente federativo. Na parte do Governo Federal, liberamos, no total,

26 SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. Refúgio: Instrumento Provisório de Permanência em Estado Receptor - uma discussão à luz da nova lei de migração brasileira. *In: XVII Encontro de Pós-Graduação e Pesquisa da UNIFOR*. Disponível em: <http://uol.unifor.br/oul/conteudosite/?cdConteudo=7832015>. Acesso em: 13 dez. 2017.

27 MACIEL, Victor; VALADARES, Carolina. **Roraima tem plano de ações para atendimento aos imigrantes**. Agência Saúde, Brasília, 19 jan. 2018. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/42320-roraima-tem-plano-de-aco-es-para-atendimento-aos-imigrantes>. Acesso em: 11 set. 2018.



R\$ 160 milhões de recursos de emendas parlamentares para apoiar com mais financiamento o atendimento e também aumentamos o teto para média e alta complexidade, ou seja, os recursos existem e precisam ser bem aplicados”, destacou o ministro Ricardo Barros.

Dentre as medidas, para orientar o migrante onde buscar o atendimento, o Ministério da Saúde produziu materiais bilíngue (português e espanhol) com informações sobre acesso e cuidados de doenças prioritárias e agravos de saúde, como difteria. A distribuição é de atribuição do estado e municípios e na fronteira de Pacaraima será o Posto da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) que apoiará o migrante.

A intenção do Ministério da Saúde é repassar verbas para tentar solucionar o problema que vem sendo enfrentado pelos municípios de Roraima e definir responsabilidades.

A questão epidemiológica e o controle de vacinação são ações primordiais direcionadas a atender principalmente aos migrantes em situação de rua, além do funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, durante 24 horas, para vacinação e soros, bem como o funcionamento de 136 unidades antimaláricas. Para o funcionamento dessa área, o Ministério da Saúde liberou 2,5 milhões à atenção básica e ao reforço de agentes comunitários, equipes de saúde da família, equipes de saúde bucal (com unidades odontológicas móveis), com reforço na atenção ao pré-natal.

E mais, a realização do mapeamento da saúde dos migrantes venezuelanos e indígenas para o atendimento de urgência “para atender emergências em saúde e de bombeiros militares e cidadãos sobre as Políticas de Equidade, Controle Social e Gestão Participativa do SUS”,

[Ir para o índice](#)

como forma de planejamento governamental (políticas públicas) para atender aos venezuelanos.

Essa postura de intervenção do Governo Federal e a situação dos refugiados e deslocados têm de ser repensadas e planejadas, quando do recebimento de pessoas em razão dos deslocamentos que estão a ocorrer, como também nas políticas internas dos países, a observar documentos (Acordos, Tratados e Convenções), e principalmente os direcionamentos da Lei nº 13.445, de 2017, a qual remete a uma regulamentação administrativa²⁸.

3. O BRASIL NA RECEPÇÃO DE VENEZUELANOS: A ENCOBERTA DOS DESVANEIOS DE UM GOVERNO DITADOR

O que o Estado brasileiro pode fazer diante dessa situação? O Brasil atua em busca de soluções²⁹, com a finalidade de agregar valor social, e, nesse sentido, se a realidade é uma quantidade de pessoas que necessitam de auxílio na área da saúde, a busca pela solidariedade governamental se faz presente, com o intuito de proporcionar relevantes melhorias de eficiência, eficácia, efetividade e ética nas ações do Estado.

E, mesmo que se refira à temporalidade dos migrantes, a conduta administrativa interna deve se comportar a atender as mais diversas situações

28 SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. Refúgio: Instrumento Provisório de Permanência em Estado Receptor - uma discussão à luz da nova lei de migração brasileira. In: **XVII Encontro de Pós-Graduação e Pesquisa da UNIFOR**. Disponível em: <http://uol.unifor.br/uol/conteudosite/?cdConteudo=7832015>. Acesso em: 11 set. 2018.

29 SILVA NETO, José Moreira da; RIBEIRO, Ricardo Plácido. Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.



que levam a permanência de pessoas em território alienígena, mesmo que seja para atender interesse internacional. Portanto, o Estado brasileiro, principalmente nessa situação por se tratar de migrantes da América do Sul, os recebe, não só em razão da garantia dos Direitos Humanos previstos em diversos documentos internacionais, mas ante à determinação constitucional da prevalência aos Direitos Humanos. Por isso,

A linguagem dos direitos humanos, assim como as ideias de democracia, Estado de Direito e transparência, compõe um repertório ideológico que tem favorecido um rápido processo de emancipação social nas últimas décadas. Se por um lado democracia e Estado de Direito são ideias mais associadas ao funcionamento das instituições, por outro os direitos humanos têm a virtude de também estabelecer padrões de emancipação nos contextos político, social, comunitário e mesmo familiar. Nesse sentido, não seria incorreto afirmar que os direitos humanos tiveram e ainda têm prestado uma enorme contribuição de natureza não apenas retórica, mas também prática, para todos aqueles que se veem constrangidos na sua dignidade, não apenas pelas autoridades estatais, mas pelos seus próprios contextos sociais. A verdadeira revolução de veludo vivida nas últimas décadas, que teve a linguagem dos direitos humanos como lastro, não permite que se despreze a força desse conceito, ainda mais quando o socialismo, como ideologia de mudança social, perde sua capacidade de convencimento e o neoliberalismo se apresenta tão insuficiente para transformar o destino dos grupos mais vulneráveis³⁰.

30 POPPOVIC, Malak El-Chichini; VIEIRA, Oscar Vilhena. Perspectivas sobre o movimento internacional de direitos humanos no século XXI: As respostas mudam. **SUR** – Revista internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 17-24, jan. 2014. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur20-pt-completa.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

Com isso, mesmo que não haja um conceito jurídico determinado acerca dos Direitos Humanos, estão incluídos nas determinações normativas atuais a serem respeitadas pela sociedade e pelo governo brasileiro³¹.

Diversos normativos internacionais fundamentam a postura do governo brasileiro, o qual sempre esteve aberto à aplicação dos Direitos Humanos no contexto do refúgio³² ou mesmo apenas de ajuda humanitária aos venezuelanos, e não podem devolvê-los, pois o Brasil adota o princípio da não devolução (*nonrefoulement*), o que significa que, mesmo diante de tendências restritivas nas políticas migratórias, esse princípio determina que os Estados admitam em seus territórios os estrangeiros que alegam necessidade de proteção internacional, até que se estabeleça a situação de normalidade em seu país, por meio do procedimento de 4determinação da condição de refugiado, asilado ou deslocado, de forma que "[...] a decisão de receber refugiados se insere na lógica da soberania estatal, que leva em conta inúmeros fatores externos e internos, como considerações de segurança, capacidade sócio-econômica de absorção, tradição humanitária e respeito a regimes internacionais"³³. (sic!)

Assim, o Estado brasileiro, por decisão soberana, regulariza a situação dessas pessoas na zona de fronteira como determina a aplicação da nova Lei de Migração, com a concessão de visto temporário aos venezuelanos, com fundamento na acolhida humanitária (art. 30, inciso I, alínea "c", da

31 Decreto nº 9285/2018 declara a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos.

32 Talvez a situação dos venezuelanos na zona de fronteira (Roraima) enquadra-se na situação de refúgio.

33 MEYERS, Eytan. Theories of International Immigration Policy: a Comparative Analysis. **The International Migration Review**, v. 34, n. 4, p. 1.245-1.282, winter, 2000.



Lei nº 13.445, de 2017), sem a exigência de outros critérios, albergando-se na busca pela regularização documental³⁴.

Isso quer dizer que a aceitação territorial do Estado e Municípios envolvidos dos venezuelanos é medida estatal que exige desafios, pois estes são pessoas em situação de vulnerabilidade, que, por si sós, devem ser tratados de forma ativa a engajá-los à sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o exposto acima, verifica-se que o fluxo migratório venezuelano só tem aumentado e, é claro, gerado alguns problemas administrativos nas cidades receptoras dos venezuelanos. A situação tem sido suportada pelo Brasil como por outros países do Cone Sul, a exemplo da Colômbia, a qual tem um limite territorial muito maior que o Estado brasileiro.

34 Decreto (Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018) disciplinou o registro de entrada de migrantes no país a atender tanto a nova Lei Migratória, como a Lei dos Refugiados (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997) com a expedição de Documento Provisório de Registro Nacional Migratório assim que o migrante entra no território nacional e constitui documento oficial para todos os fins, e no caso de solicitação de refúgio, até a decisão final do processo no Comitê Nacional para os Refugiados- CONARE, nos termos do disposto no inciso I do *caput* do Art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou em outra situação migratória. O documento permitirá ao seu portador o gozo de direitos no País, como a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social- CTPS provisória para o exercício de atividade remunerada no País; abertura de conta bancária em instituição integrante do sistema financeiro nacional; inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda - CPF; o acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017; e o acesso aos serviços públicos, em especial, os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social.

A postura nacional desde sempre foi a de acolhimento aos migrantes, mesmo diante de um período democrático, tanto que o Estatuto do Estrangeiro foi editado sob a égide da Constituição de 1967. A situação tende a melhorar ainda mais com relação à matéria migratória a partir da Constituição de 1988, e agora, com a assinatura da Declaração de Nova York e da edição da Lei nº 13.445, de 2017.

Mas, mesmo assim, a situação dos venezuelanos ainda é crítica, tanto que o governo brasileiro declarou, por Decreto, sua condição de vulnerabilidade. A saga desse povo não está perto de terminar, ou mesmo seus problemas que têm sido gerados no Estado recebedor. Contudo, o Brasil está na condução positiva ante uma postura proativa na aceitação de migrantes em seu território.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EFE. El Parlamento venezolano declara “crisis humanitaria” por falta de alimentos. **Agência Efe**, Caracas, p. 1-1. 11 fev. 2016. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/portada/el-parlamento-venezolano-declara-crisis-humanitaria-por-falta-de-alimentos/20000064-2837147>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm . Acesso em: 31 mar. 2019.



BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa CNlg n. 126, de 02 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Publicado no DOU em 3 mar 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=03/03/2017&pagina=88>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 568/2014**. Processo: 018.571/2013-1. Levantamento. Municípios do Estado de Roraima. Avaliação dos controles internos quanto à gestão de Recursos Federais repassados. Cumprimentos dos objetivos. Arquivamento. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/568%252F2014/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMA-CORDAOINT%20desc/0/%20?uid=4b573130-53cc-11e9-a03f-ff81441c-ceb7>. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRITO, Débora. Governo de Roraima decreta emergência com aumento de fluxo de venezuelanos. **Acrítica**, Manaus, 08 dez. 2016. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/governo-de-roraima-decreta-emergencia-com-aumento-de-fluxo-de-venezuelanos>. Acesso em: 29 jan. 2018.

Ir para o índice

CAFARDO, R. Educação, um direito do imigrante. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 mar. 2005. Caderno Vida, p. A-22.

EVANGELISTA, Rodrigo Luiz Soares. Os reflexos da imigração Venezuelana: perfil dos imigrantes, Segurança Pública e Saúde Pública. **DefesaNet**, Brasília, 19 dez. 2017. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/ven/noticia/27999/Os-reflexos-da-imigracao-Venezuelana--perfil-dos-imigrantes--Seguranca-Publica-e-Saude-Publica/>. Acesso em: 25 jan. 2019.

GOMES, Eduardo Biacchi; WINTER, Luís Alexandre Carta; ROSSI, Amélia Sampaio. Protesto na Venezuela e a busca do diálogo. **Caderno. Esc. Dir. Rel. Int. (UNIBRASIL)**, Curitiba-PR, v. 2, n. 23, p. 2-7, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/view/863/802>. Acesso em: 23 jan. 2019.

MACIEL, Victor; VALADARES, Carolina. Roraima tem plano de ações para atendimento aos imigrantes. **Agência Saúde**, Brasília, 19 jan. 2018. Disponível em: <http://portalsms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/42320-roraima-tem-plano-de-acoes-para-atendimento-aos-imigrantes>. Acesso em: 11 set. 2018.

MEYERS, Eytan. Theories of International Immigration Policy: a Comparative Analysis. **The International Migration Review**, v. 34, n. 4, p. 1.245-1.282, winter, 2000.

PARACAIMA. **Decreto Executivo nº 36, de 29 de setembro de 2017**. DECLARA situação de emergência social no Município de Pacaraima, devido o intenso processo de imigração dos indígenas da etnia Warao, oriundos da Venezuela, acampados em área pública, submetidos à situação de risco pessoal e social, em especial, crianças adolescentes e idosos. Disponível em: <http://multiprefeitura.com.br/storage/municipio/5/publicacoes/dCDhBGBVyGPYcyHC9j5ScmwOBqUdyVtfeNw3roXb.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.



PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, set. 2005. Acesso em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 set. 2018.

POPOVIC, Malak El-Chichini; VIEIRA, Oscar Vilhena. Perspectivas sobre o movimento internacional de direitos humanos no século XXI: As respostas mudam. **SUR – Revista internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 17-24, jan. 2014. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur20-pt-completa.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

ROCCA, Paolo Morozzo Della. Os Assim Chamados “Corredores Humanitários” e o Possível Papel da Sociedade Civil nas Políticas de Refúgio e migração regular. **REMHU**, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 25, n. 51, p. 47-57, dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n51/1980-8585-remhu-25-51-047.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

SILVA NETO, José Moreira da; RIBEIRO, Ricardo Plácido. Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A Nova Lei de Migração Brasileira na Compatibilidade com a Declaração de Nova York. In: **I Congresso Internacional Migração, mudança climática e economia social em um mundo globalizado**. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A pró-atividade do estado brasileiro no recebimento de migrantes venezuelanos: uma análise sob a ótica da Lei nº 13.445/2017. In: **3º CONDIH**. Campina Grande. 2018.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. Refúgio: Instrumento Provisório de Permanência em Estado Recebedor- uma discussão à luz da nova lei de migração brasileira. In: **XVII Encontro de Pós-Graduação e Pesquisa da UNIFOR**. Disponível em: <http://uol.unifor.br/oul/conteudosite/?cdConteudo=7832015>. Acesso em: 13 dez. 2017.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da; MARQUES, Diego Jeferson Fernandes. A fronteira brasileira na proteção dos refugiados venezuelanos. In: **II Colóquio Internacional de Dinâmica de Fronteira**. Unioeste, Toledo, 2018.

SILVA, Marcos Antonio da; ARCE, Anatólio Medeiros. O Mercosul e os impactos econômicos e políticos da adesão da Venezuela. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online [...]**. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100018&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 25 jan. 2019.



O procedimento de solução das disputas coletivas de trabalho na Polônia: estudo de caso

The procedure of collective disputes act in Poland to solve works conflicts: study case

LESZEK CICHOBŁAZIŃSKI
SIDNEY SOARES FILHO

Resumo

O presente artigo faz um estudo de caso relacionado a um procedimento de resolução das demandas coletivas de trabalho na Polônia. Este país possui a Lei de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho que estabelece a regulamentação necessária para a resolução de uma demanda coletiva de trabalho. Trata-se de um Ato Normativo com muitas peculiaridades, como a de estabelecer a ordem dos procedimentos a serem aplicados nessas demandas, entre eles, a Negociação, a Mediação e a Arbitragem.

[Ir para o índice](#)

Assim, a importância do presente trabalho está em verificar a efetividade do procedimento polaco, no intuito de levantar, se for o caso, eventual oportunidade de melhoria na legislação brasileira. Concluiu-se, entre outras questões, que a Lei a Polônia permite a aplicação da Mediação para a resolução desse tipo de conflito, a qual possui excelentes resultados, conforme demonstrado na Figura 1. O mesmo não ocorre no Brasil, por falta de regulamentação legal.

Palavras-chave: Disputa Coletiva de Trabalho. Sindicatos. Polônia. Direito Comparado. Mediação.

Abstract

This study discusses a case study related to a procedure to solve the collective disputes in Poland. The Polish State has the Law on Collective Disputes Act. It establishes, among other aspects, the procedure to solve collective disputes. It is a Normative Act with many peculiarities, such as establishing the order of procedures to be applied in these demands, among them, Negotiation, Mediation and Arbitration. Thus, the importance of the present work is to verify the effectiveness of the Polish procedure of collective disputes, to possible opportunities for improvement in Brazilian legislation. It was concluded, among other issues, that the Collective Disputes Act of Poland allows the application of mediation for the resolution of this type of conflict, which has excellent results, as shown in Table 1. The same does not occur in Brazil, because there is no law which regulates the application of mediatio in these cases.

Keywords: Collective Disputes Act. Poland. Trade Union. Comparative Study. Mediation.



INTRODUÇÃO

No âmbito das relações laborais, é natural que surjam conflitos entre a classe trabalhadora e os seus respectivos empregadores. Para solucionar tais demandas, o Estado da Polônia, em 23 de maio de 1991, estabeleceu a Lei de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho, a qual traz conceitos sobre questões relacionadas à disputa coletiva de trabalho, os assuntos os quais essas demandas podem tratar, o tratamento que deve ser dado na condução desses conflitos, a condução de Negociação, Mediação e Arbitragem nessas demandas e a responsabilização/penalização aplicada pela violação das disposições daquele ato normativo.

A Sociedade Polonesa já passou por diversas transformações, entre elas a de seguir preceitos comunistas, estando hoje sob orientação do capitalismo. Dessa forma, a sociedade polonesa dá bastante importância às discussões e aos tratamentos das questões coletivas de trabalho e que é possível encontrar, na legislação, dispositivos que expressamente tratam sobre o tema¹. O presente trabalho tem o intuito de analisar os atos normativos polacos envolvidos nessas questões, com a finalidade de sugerir, se for o caso, oportunidade de melhoria na legislação brasileira no que diz respeito a resoluções coletivas de trabalho.

Para tanto, inicialmente, focou-se no procedimento das disputas coletivas de trabalho na Polônia, analisando dispositivos da Lei de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho. Em seguida, abordou-se a Mediação no procedimento das disputas coletivas de trabalho na Polônia. Esse tópico é deveras importante porque a aplicação desse meio alternativo de solução

1 ARASZKIEWICZ, Michał; CZAPSKA, Janina; PĘKALA Mateusz; PŁESZKA Krzysztof. **Mediation in Poland**: theory & practice. Kraków: Wydawnictwo JAK, 2015. p. 195.

de conflitos nas disputas coletivas de trabalho vem sendo feita de maneira eficiente no Estado polaco, conforme demonstrado na Figura 1. O Brasil, contudo, não regulamenta a aplicação da mediação nas disputas coletivas de trabalho. Por fim, foi feito um estudo de caso acerca do procedimento de disputas coletivas de trabalho na Polônia.

A Mediação é um instrumento de solução consensual de conflitos, consistindo na presença de um terceiro imparcial, que não opera com base em julgamentos de valor e permite, com sua intervenção, que os envolvidos no dissídio reflitam e cheguem a encontrar um caminho para a superação do conflito, identificando suas origens, a fim de reorientar atitudes e ações na busca de uma superação². A Configuração social contemporânea e a multiplicidade de relações promovem a necessidade de mecanismos de solução de tais controvérsias³.

Trata-se de procedimento sigiloso, razão pela qual os dados de identificação do caso paradigma analisado neste trabalho não foram publicizados. O fato foi narrado, descrito e desenvolvido com base na experiência de um dos autores deste trabalho, o qual foi o mediador diretamente responsável pela condução do processo mediatório entre a empresa envolvida e os sindicatos de trabalhadores.

A metodologia de abordagem foi o método hipotético-dedutivo, tendo em vista que o trabalho se desenvolverá a partir da análise do caso paradigm-

2 NOBRE, Maria Teresa; BARREIRA, César. Controle social e mediação de conflitos: as delegacias da mulher e a violência doméstica. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 20, p. 138-163, dez. 2008. p. 146. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222008000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2018.

3 DIAS, Rogério Correia. Mediação de Conflitos. **Momentum**, Atibaia, v. 1, n. 12, p. 179-182, 2014, p. 180. Disponível em: <http://momentum.emnuvens.com.br/momentum/article/view/37/32>. Acesso em: 4 jan. 2019.



ma deste trabalho, analisando-o com os fatos e dados descobertos. Para tanto, a técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, com consulta a livros, legislação, artigos, revistas especializadas e em sítios eletrônicos, o que constituiu numeroso material essencial para análise do tema ora abordado.

1. O PROCEDIMENTO DAS DISPUTAS COLETIVAS DE TRABALHO NA POLÔNIA

A Lei de Disputas Coletivas de Trabalho na Polônia, em seu artigo 1º, define a disputa coletiva entre empregados e um empregador ou empregadores como a que diz respeito a condições de trabalho, salários ou benefícios sociais, bem como direitos e liberdades de funcionários ou de outros grupos de pessoas que têm o direito de fundar sindicatos⁴.

Uma disputa coletiva, portanto, serve para garantir que o processo de estabelecer interesses entre os atores mais importantes das relações industriais em uma economia de mercado seja o mais civilizado possível⁵. Włodzimierz Broński e Maciej Jarota fornecem uma das definições mais simples de uma disputa coletiva (tradução livre): “[...] uma disputa coletiva é um conflito entre empregados e empregador⁶”.

4 POLÔNIA. **Lei, de 23 de maio de 1991**. Regulamenta a Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho. Lei. Polônia, Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/22401/91766/F-1456565262/POL22401%20Eng.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

5 CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. **The role of collective dispute resolution in the mamangement of industrial relations as a tool of economic policy**: the case of Poland, 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, September 2-4, 2015, Karolinka, Czech Republic, Conference Proceedings, Technical University Ostrava, Ostrava 2015, p. 39.

6 BRONSKI, Włodzimierz; JAROTA, Maciej. Rokowania w rozwiązywaniu sporów zbiorowych. **Roczniki Nauk Prawnych**, v. XXV, n. 3, p. 33-50, jul./set. 2015. p. 34. Disponível em: <http://czasopisma.tnkul.pl/index.php/rnp/article/view/134/145>. Acesso em: 4 jan. 2019.

A Constituição da República da Polônia, de 2 de abril de 1997, refere-se diretamente a negociações com a participação de uma organização sindical, como se pode observar pela leitura do artigo 59, item 3, da Constituição da República da Polônia, citada a seguir (tradução livre): “os sindicatos têm o direito de organizar greves de trabalhadores ou outras formas de protesto sujeitas a limitações especificadas pela lei. Para proteção do interesse público, os estatutos podem limitar ou impedir a realização de greves por categorias específicas de empregados ou em campos específicos⁷”.

Na Polônia, desde 1991, o tratamento e a condução dados aos conflitos entre sindicatos e empregadores têm sido regulamentados pela Lei de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho⁸. Antes desse período, contudo, não havia, oficialmente, conflitos no local de trabalho, tendo em vista que, na época da Polônia Comunista, a qual era adepta à ideologia marxista, os conflitos coletivos de trabalho não ocupariam esses espaços. Portanto, por esse motivo, até 1991, não havia normatização a respeito de como resolver as questões coletivas de trabalho⁹.

Caso surja uma demanda do sindicato em prol dos trabalhadores a ser resolvida em conformidade com a Lei de Disputa coletiva, o ponto

7 POLÔNIA. Constituição (1997). Constituição, de 02 de abril de 1997. **Constituição da República da Polônia**. Dziennik Ustaw, Disponível em: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

8 POLÔNIA. **Lei, de 23 de maio de 1991**. Regulamenta a Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho. Lei. Polônia, Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/22401/91766/F-1456565262/POL22401%20Eng.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

9 CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. **The role of collective dispute resolution in the mamangement of industrial relations as a tool of economic policy: the case of Poland**, 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, September 2-4, 2015, Karolinka, Czech Republic, Conference Proceedings, Technical University Ostrava, Ostrava 2015, p. 119.



inicial para o início desta é definir se o objeto do conflito está descrito na Lei de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho da Polônia. Com base nesse ato, o objeto de um conflito coletivo pode ser o interesse do trabalhador no que diz respeito às condições de trabalho e, também, do conteúdo das relações de trabalho. Em outras palavras, o dissídio coletivo não diz respeito apenas às circunstâncias do trabalho, mas também, num sentido mais amplo, é relacionado a todos os fatores que determinam direta ou indiretamente o conteúdo da relação de trabalho¹⁰.

Delimitado sobre quais assuntos as demandas coletivas de trabalho podem versar, o sindicato deve submeter uma lista de demandas ao empregador, segundo o artigo 7º da Lei¹¹. Essas solicitações podem se referir apenas às questões listadas na Lei, citadas acima, como: condições de trabalho e remuneração, benefícios sociais e direitos e liberdades sindicais. A dinâmica do conflito é ajustada pelo regulamento, a qual permite que apenas o lado empregado inicie uma disputa, enquanto o empregador não tem tal poder. Portanto, uma iniciativa em uma disputa coletiva sempre pertence aos funcionários, e o papel e a posição de um empregador são sempre defensivos, não podendo haver início com uma demanda individual de trabalho, conforme o artigo 4º, item 1¹².

10 BRÓŃSKI, Włodzimierz; JAROTA, Maciej. Rokowania w rozwiązywaniu sporów zbiorowych. **Roczniki Nauk Prawnych**, v. XXV, n. 3, p. 33-50, jul./set. 2015. p. 35. Disponível em: <http://czasopisma.tnkul.pl/index.php/rnp/article/view/134/145>. Acesso em: 4 jan. 2019.

11 POLÔNIA. **Lei, de 23 de maio de 1991**. Regulamenta a Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho. Lei. Polônia, Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELCTRONIC/22401/91766/F-1456565262/POL22401%20Eng.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

12 POLÔNIA. **Lei, de 23 de maio de 1991**. Regulamenta a Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho. Lei. Polônia, Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELCTRONIC/22401/91766/F-1456565262/POL22401%20Eng.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

Em seguida, há a resposta do empregador, a qual determina o curso adicional da disputa, uma vez que ele pode responder: positivamente – todas as solicitações foram atendidas –; ou negativamente – pelo menos uma solicitação não foi atendida. Se a resposta do empregador for negativa¹³, uma disputa coletiva começa no sentido definido pela Lei, e o empregador é obrigado a denunciá-la a uma Inspeção Distrital do Trabalho.

A próxima etapa é a de Negociações entre empregadores e sindicatos para resolver as disputas. De acordo com a Lei, o empregador é obrigado a fazer negociações imediatamente para concluir um acordo. O tempo das negociações não tem regulamentação legal. No entanto, pode-se supor que as negociações coletivas devem ser realizadas enquanto houver uma chance de chegar a um acordo¹⁴.

O próximo passo é a Mediação: Se as negociações trouxerem uma solução para o conflito, a disputa coletiva termina. Se não, as mediações acontecem. Elas são uma instituição separada e consistem em várias fases. Seu tipo e número dependem de um caminho escolhido pelas partes em disputa, porque a Lei deixa uma grande liberdade nessa área. Nesse ponto, é importante frisar que o papel da Mediação no contexto das disputas coletivas de trabalho na Polônia é objeto do próximo tópico.

13 CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. **The role of collective dispute resolution in the mamangement of industrial relations as a tool of economic policy:** the case of Poland, 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, September 2-4, 2015, Karolinka, Czech Republic, Conference Proceedings, Technical University Ostrava, Ostrava 2015, p. 41.

14 CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. **The role of collective dispute resolution in the mamangement of industrial relations as a tool of economic policy:** the case of Poland, 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, September 2-4, 2015, Karolinka, Czech Republic, Conference Proceedings, Technical University Ostrava, Ostrava 2015, p. 42.



O processo de Mediação terminará com um acordo assinado entre as partes, e quando não houver acordo, com a elaboração dos registros das divergências, indicando a posições das partes. Estes atos devem ser realizados com a participação do mediador. Assim, caso a Mediação não surta o efeito desejado, o próximo passo é o Conselho de Arbitragem Social ou o *Strike* que é uma paralisação coletiva de trabalho dos empregados com o propósito de disputa sobre interesses¹⁵. Fornecendo essas possibilidades de acordo, sendo este firmado, porém não cumprido, a Lei traz responsabilizações para ambas as partes. Sugere-se que preceitos da citada Lei sejam aplicados no Brasil, em especial no que diz respeito à aplicação da Mediação nas disputas coletivas de trabalho.

2. A MEDIAÇÃO NO PROCEDIMENTO DAS DISPUTAS COLETIVAS DE TRABALHO NA POLÔNIA

Faz-se necessário discorrer sobre este tópico, porque o caso paradigma analisado neste trabalho é diretamente vinculado a esse meio alternativo de solução de conflitos. Consigne-se ainda, muito embora não seja o objetivo principal deste trabalho, que estudar a Mediação nesse tipo de disputa é importante para o Brasil, porque não existe, no Estado brasileiro, nenhuma regulamentação da aplicação da Mediação nos conflitos coletivos de trabalho. Essa informação é mais detalhada no final deste trabalho, nos parágrafos anteriores aos da conclusão.

15 CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. **The role of collective dispute resolution in the mamangement of industrial relations as a tool of economic policy**: the case of Poland, 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, September 2-4, 2015, Karolinka, Czech Republic, Conference Proceedings, Technical University Ostrava, Ostrava, 2015. p. 43.

A mediação é um processo de negociação direta entre as partes, sendo um instrumento promissor para prevenir e resolver conflitos de forma mais construtiva¹⁶. É um instrumento de pacificação social cada vez mais procurado pela sociedade, conforme se discutiu neste trabalho. O mediador atua como facilitador da interação e do diálogo entre os envolvidos. Assim, é um deste Método Adequado de Solução de Conflitos (MASC)¹⁷ disponível para as partes. O mediador é escolhido pelas partes em conflito e pode ser qualquer um, até mesmo um padre, pois não se exige conhecimento jurídico¹⁸.

A Lei Polaca de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho trata sobre Mediação nos arts. 10 ao 15. Os envolvidos no conflito, ainda de acordo com aquela Lei, têm bastante liberdade na condução do procedimento mediatório, razão pela qual aqui não será exposta uma seqüência de atos fechada, mas tão somente as principais características da Mediação nessas disputas. O tipo de mediação e o número de sessões, por exemplo, dependem dos envolvidos da disputa. Eles podem até mesmo escolher o mediador, o qual deve estar em uma lista

16 CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. **The role of collective dispute resolution in the management of industrial relations as a tool of economic policy: the case of Poland**, 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, September 2-4, 2015, Karolinka, Czech Republic, Conference Proceedings, Technical University Ostrava, Ostrava, 2015. p. 121.

17 A Resolução nº 125, de 29/11/10, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, fala em Método **Alternativo** de Solução de Conflito e não Método **Adequado** de Solução de Conflito. Neste trabalho, preferiu-se a segunda opção.

18 ZAPPAROLLI, Célia Regina. A experiência pacificadora da mediação: uma alternativa contemporânea para a implementação da cidadania e da justiça. In: MUSZKAT, Malvina Ester (org.). **Mediação de conflitos** – pacificando e prevenindo a violência. São Paulo: Summus, 2003. p. 52-53. Disponível em: <https://goo.gl/i8eiJM>. Acesso em: 4 jan. 2019.



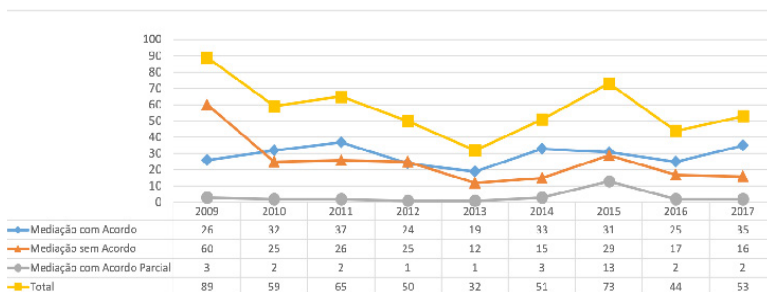
estabelecida de pessoas competentes para a resolução das questões trabalhistas. O procedimento de mediação na Polônia tem, entre outras, as seguintes características:

1. Os mediadores têm o direito de serem liberados de seu trabalho durante o período de mediação. Contudo, o tempo total de liberação em um ano civil não pode exceder 30 dias;
2. A remuneração do mediador, os custos de transporte e de alojamento são acordados e contratados pelo mediador e pelas partes em litígio. Inclusive, existe um regulamento que estabelece o mínimo de remuneração para o mediador. Inclusive, os custos de mediação devem ser pagos pelas partes da disputa em partes iguais, a menos que uma partilha diferente seja acordada;
3. Se no curso da mediação houver fundado motivo de que está havendo protelação na realização do acordo injustificadamente, poderá a parte sofrer advertência;
4. Se, em conexão com o assunto da controvérsia, for necessária a realização de perícia no estabelecimento, o mediador pode propor e/ou as partes podem requerer. Deve o estabelecimento pagar os custos da perícia, a menos que as partes decidam o contrário, caso não haja acordo em contrário.

Pelo conceito exposto, percebe-se que a Mediação é o mecanismo de abordagem consensual de controvérsias em que um terceiro, o mediador, pessoa idônea e tecnicamente competente atua com a finalidade de facilitar a comunicação entre os envolvidos para que eles possam encontrar formas produtivas de lidar com as disputas¹⁹. A Polônia vem se destacando na eficiência em seu processo mediatório, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Ir para o índice

Figura 1. Número de Mediações nos conflitos coletivos a Polônia entre os anos 2009 e 2017.



Fonte: Estudo próprio baseado na Biblioteka Dialogu Społecznego – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008 e Informator 2015, MRPiPS, Warszawa 2016.

Segundo o Gráfico, em quase todos os anos, entre 2009 e 2017, os números de mediação concluídos com concordância são maiores do que a mediação sem acordo (com um protocolo de discrepância). As exceções são os anos de 2009 e 2012. Sem estes anos (2009 e 2012), é possível perceber que os dados relacionados à mediação com acordo foram aprimorados a cada ano. Em 2016, por exemplo, os dados do acordo são 1,4 vezes maiores que a mediação sem acordo. Em 2017, esse número aumenta para aproximadamente 2,2. Assim, é possível perceber que a Polônia possui um sistema bem efetivo de mediação.

3. ESTUDO DE CASO: O PROCEDIMENTO DE DISPUTAS COLETIVAS DE TRABALHO NA POLÔNIA

O caso paradigma é uma disputa coletiva de trabalho ocorrida entre um fabricante italiano de componentes automotivos e seus empregados,



o qual emprega, aproximadamente, mil pessoas em suas duas fábricas instaladas na Polônia. Resumidamente, pode-se dizer que houve as seguintes etapas: o início do procedimento se deu com a submissão de uma lista de demandas pelo sindicato representante dos empregados da empresa ao empregador. A demanda mais importante (praticamente a única) foi o aumento de salário. Em seguida, houve a resposta do empregador, a partir da qual foi fixada a existência de litígio e os pontos controversos. Após, entrou-se na etapa de Negociação. Como esta foi infrutífera, passou-se à Mediação de Conflitos.

No caso paradigma, um dos autores deste trabalho foi o mediador diretamente responsável pela condução deste caso. O texto a seguir foi escrito com base na experiência por ele vivenciada quando principal mediador da disputa entre a empresa e o sindicato dos empregados daquela pessoa jurídica. É importante lembrar que a mediação é um procedimento sigiloso. Por essa razão, os nomes da empresa, dos sindicatos e dos trabalhadores envolvidos não foram divulgados. O mesmo ocorre com qualquer outro elemento que possa identificar o caso.

O conflito surgiu quando operadores do Controle Numérico Computadorizado (CNC), altamente qualificados e treinados na sede italiana da empresa e que desempenham um papel fundamental na produtividade desta, exigiram aumento salarial. Todas as etapas do procedimento de disputas coletivas de trabalho na Polônia foram seguidas até chegar à fase de Mediação de Conflitos.

O gerente de Recursos Humanos (RH) é polonês, enquanto os outros gerentes das empresas instaladas na Polônia são italianos. A referida empresa possui um negociador-chefe, vinculado ao Conselho da empresa, cuja principal atividade é atuar para dirimir conflitos coletivos de trabalho. Para evitar que a disputa apresentada pelos operadores do Controle Nu-

mérico Computadorizado tomasse maiores proporções, o então negociador-chefe da empresa viajou à Polônia a partir da Itália. Como o mercado automotivo estava prosperando, a empresa estava em boa forma financeira. O Controle Numérico Computadorizado de operadores queria uma distribuição justa (na opinião deles) dos lucros da empresa.

Nessa disputa, o empregador afirmou que a produção poderia ser transferida para a China se as demandas do Sindicato fossem muito altas (na opinião do empregador). O empregador usou esse argumento para apresentar seu *Best Alternative to a Negotiated Agreement* (BATNA). Um *Best Alternative to a Negotiated Agreement* favorável demonstra poder negociador e é usado no processo de influenciar as outras partes. Enquadramento e *Best Alternative to a Negotiated Agreement* são os elementos-chave na estratégia e tática de negociação.

A opção de transferir a produção para lugares onde você pode encontrar o trabalho mais barato é uma das principais características do mercado livre. É um argumento regularmente utilizado pelos empregadores em negociações com sindicatos e é muitas vezes, mas nem sempre, eficaz. Nesse caso, os membros do Sindicato sabiam o procedimento *Best Alternative to a Negotiated Agreement* também. Descobriu-se que, devido à experiência que adquiriram quando treinavam na Itália e às suas relações com Sindicatos operando nas filiais ocidentais da empresa, eles possuíam informações relevantes que podiam explorar com sucesso nas negociações com o empregador. O autor gostaria de destacar dois dos elementos apresentados pelos Sindicatos:

O primeiro é o alto nível de autoestima dos funcionários poloneses demonstrado durante as sessões de Mediação. Provavelmente, esse fato é resultante da oportunidade que tiveram de se comparar com os empre-



gados italianos durante um estágio na sede da empresa. Os empregados polacos possuíam alta versatilidade quando comparados aos funcionários italianos. Estes estavam acostumados a agir de acordo com um protocolo, o qual significava, por exemplo, que esperariam por um engenheiro de serviço especializado, mesmo para os menores defeitos.

Os funcionários poloneses, entretanto, foram capazes de remover muitos pequenos defeitos. E mais, capazes de apreciar as habilidades adquiridas na Polônia, que consideravam iguais às dos funcionários que obtiveram suas qualificações nas filiais ocidentais da empresa. Isso significa que argumentos como “você ganha menos que os funcionários do Ocidente porque não é tão bom como eles são” não eram convincentes. Os funcionários poloneses puderam ver que eles superaram seus colegas ocidentais em termos de educação e precisão, e eram muito melhores quando se tratava de criatividade e solução de problemas. Essa consciência ajudou-os imensamente ao manter negociações com o empregador italiano.

Os trabalhadores poloneses estavam bem informados sobre os problemas que a empresa tinha com a baixa qualidade de produção em suas fábricas na China. No entanto, os componentes defeituosos não foram o maior problema, pois os baixos custos de mão de obra neste país compensaram as perdas causadas pelo aumento do controle de qualidade. O principal problema foi a falha de máquinas – especialmente a das máquinas-ferramentas *Best Alternative to a Negotiated Agreement*. Essas perdas nunca foram anuladas pelos baixos custos de mão de obra.

O segundo elemento que os Sindicatos usaram nas negociações foi o fato de a empresa ter começado a construir uma nova sala de produção na Polônia, que era imediatamente adjacente à existente. Os Sindicatos argumentaram que, se a empresa realmente quisesse transferir a produção para a China, não estariam investindo na Polônia.

[Ir para o índice](#)

Esses argumentos possibilitaram que o Sindicato mudasse sua perspectiva sobre o conflito e sobre as possíveis maneiras de resolvê-lo. Na linguagem de negociação, esse procedimento é conhecido como reformulação. O anúncio da possível transferência de produção da Polônia para a China, por exemplo, foi um blefe. Este exemplo demonstra como os processos globais afetam as soluções encontradas para os problemas locais, que, neste caso, foi uma disputa trabalhista em um ramo polonês relativamente pequeno para uma empresa global.

As partes na disputa finalmente chegaram a um acordo. O empregador estava preparado para buscar uma solução amigável, e a ameaça de transferir a produção rapidamente provou ter sido uma tática de negociação. Por seu lado, os funcionários estavam cientes das limitações impostas pela escala global de operações da empresa, reduzindo assim suas demandas durante a Mediação. Portanto, esse foi mais um caso de resolução das disputas coletivas de trabalho sem necessidade de greve.

Apenas para fazer um paralelo da Polônia com a atual situação brasileira, consigne-se que, no Brasil, há três principais atos que regulamentam a Mediação de Conflitos, quais sejam: A Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça¹⁹, a qual dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências; o Novo Código de Processo Civil²⁰, Lei

19 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>. Acesso em: 15 ago. 2018.

20 BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Novo Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.



nº 13.105, de 16 de março de 2015; e a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015²¹, que dispõe sobre a Mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Nenhum desses três atos normativos, diferentemente do que ocorre na Polônia, regulamenta a Mediação nos dissídios coletivos de trabalho. O procedimento de resolução dos conflitos coletivos de trabalho no Brasil é bem similar ao polaco. Contudo, esta é a única diferença: Existe a regulamentação da aplicação desse meio extrajudicial de solução de disputas nesse tipo de disputa na Polônia, porém não existe no Estado brasileiro. No Brasil, entretanto, o artigo 42, parágrafo único, da Lei nº 13.140, de 2015, dispõe que a Mediação nas relações de trabalho será regulada por lei própria²². Atualmente, não há nenhum ato normativo que regule essa questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelos aspectos apresentados, notou-se que uma disputa coletiva é o conflito de interesses surgidos entre o grupo de empregados e

21 BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do artigo 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CIVIL_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

22 BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do artigo 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CIVIL_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

empregador(es), cujos assuntos podem versar, entre outros, sobre condições de trabalho, salários ou benefícios sociais, bem como os direitos e liberdades sindicais de funcionários e/ou outros grupos de pessoas que têm o direito de fundar sindicatos. Assim, as disputas coletivas de trabalho, no caso da Polônia, regulamentadas pela Lei de Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho, servem para garantir que o processo de compatibilização desses interesses seja o mais eficaz e civilizado possível.

Percebeu-se que a sociedade polonesa tem considerável tradição na discussão das demandas coletivas de trabalho, tendo questões inerentes a esse assunto inseridas na Constituição da República da Polônia e na Lei acima referida. Isso ocorreu, principalmente, conforme visto neste trabalho, porque o Estado Polaco já foi regido pelos princípios e doutrina comunista, estando, atualmente, sob a égide do capitalismo (ou livre mercado).

No caso do procedimento das demandas coletivas de trabalho, percebeu-se que inicia com a submissão de uma lista de demandas pelos sindicatos ao empregador; em seguida, existe a resposta do empregador, a partir da qual são fixados se há, ou não, litígios e, em havendo, quais são os pontos controversos. Após, entra-se na etapa de Negociação, para, em seguida, se for o caso, existir a Mediação de Conflitos.

Percebeu-se que, na Mediação, um terceiro imparcial, devidamente capacitado, que pode ser escolhido pelas partes ou aceito por estas, atua auxiliando no diálogo entre elas, a fim de buscar pontos em comum numa relação conflituosa, para que assim as partes decidam a solução que melhor as satisfaçam, pois muitas vezes, diante de um problema, as pessoas estão tão ressentidas, a relação está tão desgastada, que elas não conseguem enxergar nada de bom naquela situação.



Como demonstrado na Figura 1, a Polônia vem aplicando com eficiência este Método Adequado de Solução de Conflitos nas disputas coletivas de trabalho. Em 2016, por exemplo, o número de Mediação concluído com acordo é 1,4 vezes maior que a Mediação sem acordo. Em 2017, esse número aumenta para aproximadamente 2,2. Aqui, faz-se destaque, uma vez que a Legislação Brasileira não abrange a aplicação da Mediação nas disputas coletivas de trabalho. Sugere-se que preceitos da citada Lei sejam aplicados no Brasil, em especial no que diz respeito à aplicação sequencial de Meios Extrajudiciais de Solução de Conflitos (Negociação, Mediação e Arbitragem).

A efetividade do procedimento de resolução das disputas coletivas de trabalho também foi percebida pela análise do caso apresentado. Tratou-se de uma empresa italiana com filial na Polônia e com aproximadamente mil empregados. Muito embora tenha sido uma disputa complexa e difícil em que ambos os envolvidos (Sindicatos e empregador(es) tinham forte *Best Alternative to a Negotiated Agreement*, a Mediação foi conduzida de maneira eficaz, de maneira a resultar em um acordo entre as partes, o que evitou greves e efeitos mais graves à empresa, aos trabalhadores e à sociedade.

REFERÊNCIAS

ARASZKIEWICZ, Michał; CZAPSKA, Janina; PĘKALA Mateusz; PŁESZKA Krzysztof. **Mediation in Poland: theory & practice**. Kraków: Wydawnictwo JAK, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política

[Ir para o índice](#)

Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Novo Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCl-Vil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do artigo 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

BROŃSKI, Włodzimierz; JAROTA, Maciej. Rokowania w rozwiązywaniu sporów zbiorowych. **Roczniki Nauk Prawnych**, v. XXV, n. 3, p. 33-50, jul./set. 2015. Disponível em: <http://czasopisma.tnkul.pl/index.php/rnp/article/view/134/145>. Acesso em: 4 jan. 2019.

CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. Resolving Collective Disputes in Poland: A Narrative Perspective. In: MÜLLER, Andreas; BECKER, Lutz (Eds.). **Narrative and Innovation: Management – Culture – Interpretation**. Springer Fachmedien Wiesbaden, 2013. p. 119-129.

CICHOBŁAZIŃSKI, Lezek. **The role of collective dispute resolution in the management of industrial relations as a tool of economic policy:**



the case of Poland, 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries”, September 2-4, 2015, Karolinka, Czech Republic, Conference Proceedings, Technical University Ostrava, Ostrava 2015. Disponível em: https://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/hpveu/.content/galerie-dokumentu/2015-proceedings/05_Ci-choblazinski.pdf. Acesso em: 22 ago. 2018.

DIAS, Rogério Correia. Mediação de Conflitos. **Momentum**, Atibaia, v. 1, n. 12, p. 179-182, 2014. Disponível em: <http://momentum.emnuvens.com.br/momentum/article/view/37/32>. Acesso em: 4 jan. 2019.

NOBRE, Maria Teresa; BARREIRA, César. Controle social e mediação de conflitos: as delegacias da mulher e a violência doméstica. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 20, p. 138-163, dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222008000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2018.

POLÔNIA. **Lei, de 23 de maio de 1991**. Regulamenta a Resolução de Disputas Coletivas de Trabalho. Lei. Polônia, Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/22401/91766/F-1456565262/POL22401%20Eng.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

POLÔNIA. Constituição (1997). Constituição, de 2 de abril de 1997. **Constituição da República da Polônia**. Dziennik Ustaw, Disponível em: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

TARTUCE, Fernanda. Mediação no Novo CPC: questionamentos reflexivos. In: FREIRE, Alexandre; DANTAS, Bruno; NUNES, Dierle; DIDIER JR, Fredie; MEDINA, José; FUX, Luiz; VOLPE, Luiz; MIRANDA, Pedro. (org.). **Novas Tendências do Processo Civil**- Estudos sobre o Projeto do Novo CPC. Salvador: Juspodivm, 2013, v. 1, p. 751-768.

ZAPPAROLLI, Célia Regina. A experiência pacificadora da mediação: uma alternativa contemporânea para a implementação da cidadania e da justiça. *In*: MUSZKAT, Malvina Ester (org.). **Mediação de conflitos** – pacificando e prevenindo a violência. São Paulo: Summus, 2003. p. 49- 76. Disponível em: <https://goo.gl/i8eiJM>. Acesso em: 4 jan. 2019.

