



Diálogo  
Ambiental  
Constitucional  
Internacional

VOLUME 19

TEMA:

**Os desafios dos direitos fundamentais  
no século XXI: a importância da segurança  
e do meio ambiente**

Los retos de los derechos fundamentales  
en el siglo XXI: la importancia de la seguridad  
y del medio ambiente

ESPANHA

Coordenadores

**Jorge Miranda**

**Carla Amado Gomes**

**Benedita Mac Crorie** (*in memorian*)

Apresentação

**Felipe Santa Cruz**

Organizadores

**André Godinho**

**Bleine Queiroz Caúla**

**Nikaelly Lopes de Freitas**



Diálogo  
Ambiental  
Constitucional  
Internacional

Volume 19

**Tema:** Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente (Brasil e Portugal)

Los retos de los derechos fundamentales en el siglo XXI: la importancia de la seguridad y del medio ambiente (España)

Jorge Miranda  
Carla Amado Gomes  
Benedita Mac Crorie (*in memorian*)  
(Coordenadores)

André Godinho  
Bleine Queiroz Caúla  
Nikaelly Lopes de Freitas  
(Organizadores)



## Volume 19

**Tema:** Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente (Brasil e Portugal)

Los retos de los derechos fundamentales en el siglo XXI: la importancia de la seguridad y del medio ambiente (España)



Brasília – DF, 2022

© Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Federal, 2022  
Setor de Autarquias Sul - Quadra 5, Lote 1, Bloco M  
Brasília – DF CEP: 70070-939

Distribuição: Conselho Federal da OAB – GRE  
E-mail: oabeditora@oab.org.br

*O Conselho Federal da OAB – por meio da OAB Editora – ressalta que as opiniões emitidas nesta publicação, em seu inteiro teor, são de responsabilidade dos seus autores.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Biblioteca Arx Tourinho)

---

D536

Diálogo ambiental, constitucional, internacional : Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente (Brasil e Portugal). Los retos de los derechos fundamentales en el siglo XXI : la importancia de la seguridad y del medio ambiente (Espanha) / coordenador: Jorge Miranda, Carla Amado Gomes, Benedita Mac Crorie (*in memoriam*); organizador: André Godinho, Bleine Queiroz Caúla, Nikaelly Lopes de Freitas – Brasília: OAB Editora, 2022.  
v. 19 (xxii, 443 p.: il.)

ISBN: 978-65-5819-046-2.

Revisão Gramatical: Francisco Hugo Farias de Freitas  
Revisão da ABNT: Bleine Queiroz Caúla, Nikaelly Lopes de Freitas

1. Direito ambiental. 2. Direito Constitucional. 3. Direito Internacional. 4. Direito comparado. I. Miranda, Jorge, coord. II. Gomes, Carla Amado, coord. III. Mac Crorie, Benedita, coord. (*in memoriam*). IV. Godinho, André, org. V. Caúla, Bleine Queiroz, org. VI. Freitas, Nikaelly Lopes de, org. VII. Título.

CDD: 341.347  
CDU: 34:504(81)

---

## Gestão 2019/2022

### Diretoria

Felipe Santa Cruz	Presidente
Luiz Viana Queiroz	Vice-Presidente
José Alberto Simonetti	Secretário-Geral
Ary Raghiant Neto	Secretário-Geral Adjunto
José Augusto Araújo de Noronha	Diretor-Tesoureiro

### Conselheiros Federais

**AC:** Cláudia Maria da Fontoura Messias Sabino; **AL:** Fernanda Marinela de Sousa Santos, Fernando Carlos Araújo de Paiva e Roberto Tavares Mendes Filho; **AP:** Alessandro de Jesus Uchôa de Brito, Felipe Sarmento Cordeiro e Helder José Freitas de Lima Ferreira; **AM:** Aniello Miranda Aufiero, Cláudia Alves Lopes Bernardino e José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral; **BA:** Carlos Alberto Medauar Reis, Daniela Lima de Andrade Borges e Luiz Viana Queiroz; **CE:** André Luiz de Souza Costa; Hélio das Chagas Leitão Neto e Marcelo Mota Gurgel do Amaral; **DF:** Daniela Rodrigues Teixeira, Francisco Queiroz Caputo Neto e Ticiano Figueiredo de Oliveira; **ES:** Jedson Marchesi Maioli, Luciana Mattar Vilela Nemer e Luiz Cláudio Silva Allemand; **GO:** Marcello Terto e Silva, Marisvaldo Cortez Amado e Valentina Jungmann Cintra; **MA:** Ana Karolina Sousa de Carvalho Nunes, Charles Henrique Miguez Dias e Daniel Blume Pereira de Almeida; **MT:** Felipe Matheus de França Guerra, Joaquim Felipe Spadoni e Ulisses Rabaneda dos Santos; **MS:** Ary Raghiant Neto, Luís Cláudio Alves Pereira e Wander Medeiros Arena da Costa; **MG:** Antônio Fabrício de Matos Gonçalves, Bruno Reis de Figueiredo e Luciana Diniz Nepomuceno; **PA:** Afonso Marcus Vaz Lobato, Bruno Menezes Coelho de Souza e Jader Kahwage David; **PB:** Harrison Alexandre Targino, Odon Bezerra Cavalcanti Sobrinho e Rogério Magnus Varela Gonçalves; **PR:** Airton Martins Molina, José Augusto Araújo de Noronha e Juliano José Breda; **PE:** Leonardo Accioly da Silva, Ronnie Preuss Duarte e Silvia Márcia Nogueira; **PI:** Andrey Lorena Santos Macêdo, Chico Couto de Noronha Pessoa e Geórgia Ferreira Martins Nunes; **RJ:** Carlos Roberto de Siqueira Castro, Luiz Gustavo Antônio Silva Bichara e Marcelo Fontes Cesar de Oliveira; **RN:** Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave, Artêmio Jorge de Araújo Azevedo e Francisco Canindé Maia; **RS:** Cléa Anna Maria Carpi da Rocha, Rafael Braude Canterji e Renato da Costa Figueira; **RO:** Alex Souza de Moraes Sarkis, Andrey Cavalcante de Carvalho e Franciany D'Alessandra Dias de Paula; **RR:** Emerson Luís Delgado Gomes e Rodolpho César Maia de Moraes; **SC:** Fábio Jeremias de Souza, Paulo Marcondes Brincas e Sandra Krieger Gonçalves; **SP:** Alexandre Ogusuku, Guilherme Octávio Batochio e Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró; **SE:** Adélia Moreira Pessoa, Maurício Gentil Monteiro e Paulo Raimundo Lima Ralin; **TO:** Antônio Pimentel Neto, Denise Rosa Santana Fonseca e Kellen Crystian Soares Pedreira do Vale.

### Conselheiros Federais Suplentes

**AC:** Luiz Saraiva Correia, João Tota Soares de Figueiredo Filho e Odilardo José Brito Marques; **AL:** Ana Kilza Santos Patriota, João Luís Lôbo Silva e Sergio Ludmer; **AP:** Emmanuel Dante Soares Pereira, Maurício Silva Pereira e Paola Julien Oliveira dos Santos; **AM:** Márcia Maria Cota do Álamo e Sergio Rodrigo Russo Vieira; **BA:** Antonio Adonias Aguiar Bastos, Ilana Kátia Vieira Campos e Ubirajara Gondim de Brito Ávila; **CE:** Alcimor Aguiar Rocha Neto, André Rodrigues Parente e Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos; **DF:** Raquel Bezerra Cândido, Rodrigo Badaró Almeida de Castro e Wilson Marcelo Malchow Vedana; **ES:** Carlos Magno Gonzaga Cardoso, Luiz Henrique Antunes Alochio e Ricardo Álvares da Silva Campos Júnior;

**GO:** Dalmo Jacob do Amaral Júnior, Fernando de Paula Gomes Ferreira e Rafael Lara Martins; **MA:** Deborah Porto Cartágenes, João Batista Ericeira e Yuri Brito Corrêa; **MT:** Ana Carolina Naves Dias Barchet, Duílio Piato Junior e José Carlos de Oliveira Guimarães Junior; **MS:** Afeife Mohamad Hajj, Luíz Renê Gonçalves do Amaral e Vinícius Carneiro Monteiro Paiva; **MG:** Felipe Martins Pinto, Joel Gomes Moreira Filho e Róbison Divino Alves; **PA:** Luiz Sérgio Pinheiro Filho e Olavo Câmara de Oliveira Junior; **PB:** Marina Motta Benevides Gadelha, Rodrigo Azevedo Toscano de Brito e Wilson Sales Belchior; **PR:** Artur Humberto Piancastelli, Flavio Pansieri e Graciela Iurk Marins; **PE:** Ademar Rigueira Neto, Carlos Antônio Harten Filho e Graciele Pinheiro Lins Lima; **PI:** Raimundo de Araújo Silva Júnior, Shaymmon Emanuel Rodrigues de Moura Sousa e Thiago Anastácio Carcará; **RJ:** Eurico de Jesus Teles Neto; Flavio Diz Zveiter e Gabriel Francisco Leonardos; **RN:** Fernando Pinto de Araújo Neto e Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade; **RS:** Beatriz Maria Luchese Peruffo, Greice Fonseca Stocker e Maria Cristina Carrion Vidal de Oliveira; **RO:** Jeverson Leandro Costa, Juacy dos Santos Loura Júnior e Veralice Gonçalves de Souza Veris; **RR:** Bernardino Dias de Souza Cruz Neto, Dalva Maria Machado e Stélio Dener de Souza Cruz; **SC:** José Sérgio da Silva Cristóvam, Sabine Mara Müller Souto e Tullo Cavallazzi Filho; **SP:** Alice Bianchini e Daniela Campos Liborio; **SE:** Glícia Thaís Salmeron de Miranda, Tatiane Gonçalves Miranda Goldhar e Vitor Lisboa Oliveira; **TO:** Alessandro de Paula Canedo, Cabral Santos Gonçalves e Luiz Tadeu Guardiero Azevedo.

### **Ex-Presidentes**

**1.** Levi Carneiro (1933/1938) **2.** Fernando de Melo Viana (1938/1944) **3.** Raul Fernandes (1944/1948) **4.** Augusto Pinto Lima (1948) **5.** Odilon de Andrade (1948/1950) **6.** Haroldo Valladão (1950/1952) **7.** Atilio Viváqua (1952/1954) **8.** Miguel Seabra Fagundes (1954/1956) **9.** Nehemias Gueiros (1956/1958) **10.** Alcino de Paula Salazar (1958/1960) **11.** José Eduardo do P. Kelly (1960/1962) **12.** Carlos Povina Cavalcanti (1962/1965) **13.** Themístocles M. Ferreira (1965) **14.** Alberto Barreto de Melo (1965/1967) **15.** Samuel Vital Duarte (1967/1969) **16.** Laudo de Almeida Camargo (1969/1971) **17.** José Cavalcanti Neves (1971/1973) **18.** José Ribeiro de Castro Filho (1973/1975) **19.** Caio Mário da Silva Pereira (1975/1977) **20.** Raymundo Faoro (1977/1979) **21.** Eduardo Seabra Fagundes (1979/1981) **22.** Membro Honorário Vitalício J. Bernardo Cabral (1981/1983) **23.** Mário Sérgio Duarte Garcia (1983/1985) **24.** Hermann Assis Baeta (1985/1987) **25.** Márcio Thomaz Bastos (1987/1989) **26.** Ophir Filgueiras Cavalcante (1989/1991) **27.** Membro Honorário Vitalício Marcello Lavenère Machado (1991/1993) **28.** Membro Honorário Vitalício José Roberto Batochio (1993/1995) **29.** Ernando Uchoa Lima (1995/1998) **30.** Membro Honorário Vitalício Reginaldo Oscar de Castro (1998/2001) **31.** Rubens Approbato Machado (2001/2004) **32.** Membro Honorário Vitalício Roberto Antonio Busato (2004/2007) **33.** Membro Honorário Vitalício Raimundo Cezar Britto Aragão (2007/2010) **34.** Membro Honorário Vitalício Ophir Cavalcante Junior (2010/2013) **35.** Membro Honorário Vitalício Marcus Vinicius Furtado Coêlho (2013/2016) **36.** Membro Honorário Vitalício Claudio Pacheco Prates Lamachia (2016/2019).

### **Presidentes Seccionais**

**AC:** Erick Venancio Lima do Nascimento; **AL:** Nivaldo Barbosa da Silva Junior; **AP:** Auriney Uchôa de Brito; **AM:** Marco Aurélio de Lima Choy; **BA:** Fabrício de Castro Oliveira; **CE:** José Erinaldo Dantas Filho; **DF:** Delio Fortes Lins e Silva Junior; **ES:** Jose Carlos Rizk Filho; **GO:** Lúcio Flávio Siqueira de Paiva; **MA:** Thiago Roberto Moraes Diaz; **MT:** Leonardo Pio da Silva Campos; **MS:** Mansour Elias Karmouche; **MG:** Raimundo Candido Junior; **PA:** Alberto Antonio de Albuquerque Campos; **PB:** Paulo Antonio Maia e Silva; **PR:** Cassio Lisandro Telles; **PE:** Bruno de Albuquerque Baptista; **PI:** Celso Barros Coelho Neto; **RJ:** Luciano Bandeira Arantes; **RN:** Aldo de Medeiros Lima Filho; **RS:** Ricardo Ferreira Breier; **RO:** Elton Jose Assis; **RR:** Ednaldo Gomes Vidal; **SC:** Rafael de Assis Horn; **SP:** Caio Augusto Silva dos Santos; **SE:** Inácio José Krauss de Menezes; **TO:** Gedeon Batista Pitaluga Júnior.

### **Coordenação Nacional das Caixas de Assistência dos Advogados – CONCAD**

Pedro Zanette Alfonsin	Coordenador Nacional
Aldenize Magalhães Aufiero	Coordenadora CONCAD Norte
Andréia de Araújo Silva	Coordenadora CONCAD Nordeste
Itallo Gustavo de Almeida Leite	Coordenador CONCAD Centro-Oeste
Luís Ricardo Vasques Davanzo	Coordenador CONCAD Sudeste

### **Presidentes das Caixas de Assistência dos Advogados**

**AC:** Thiago Vinícius Gwozdz Poersch; **AL:** Ednaldo Maiorano de Lima; **AP:** Jorge José Anaice da Silva; **AM:** Aldenize Magalhães Aufiero; **BA:** Luiz Augusto R. de Azevedo Coutinho; **CE:** Luiz Sávio Aguiar Lima; **DF:** Eduardo Uchôa Athayde; **ES:** Aloisio Lira; **GO:** Rodolfo Otávio da Mota Oliveira; **MA:** Diego Carlos Sá dos Santos; **MT:** Itallo Gustavo de Almeida Leite; **MS:** José Armando Cerqueira Amado; **MG:** Luís Cláudio da Silva Chaves; **PA:** Francisco Rodrigues de Freitas; **PB:** Francisco de Assis Almeida e Silva; **PR:** Fabiano Augusto Piazza Baracat; **PE:** Fernando Jardim Ribeiro Lins; **PI:** Andréia de Araújo Silva; **RJ:** Ricardo Oliveira de Menezes; **RN:** Ricardo Victor Pinheiro de Lucena; **RS:** Pedro Zanette Alfonsin; **RO:** Elton Sadi Fulber; **RR:** Ronald Rossi Ferreira; **SC:** Claudia Prudencio; **SP:** Luís Ricardo Vasques Davanzo; **SE:** Hermosa Maria Soares França; **TO:** Sergio Rodrigo do Vale.

### **Fundo de Integração e Desenvolvimento Assistencial dos Advogados – FIDA**

Felipe Sarmento Cordeiro	Presidente
Gedeon Batista Pitaluga Júnior	Vice-Presidente
Andréia de Araújo Silva	Secretária-Geral
José Augusto Araújo de Noronha	Representante da Diretoria

### **Membros**

Alberto Antonio Albuquerque Campos; Aldenize Magalhães Aufiero; Itallo Gustavo de Almeida Leite; Luciana Mattar Vilela Nemer; Luís Ricardo Vasques Davanzo; Paulo Marcondes Brincas; Pedro Zanette Alfonsin; Silvia Marcia Nogueira; Thiago Roberto Moraes Diaz; Afeife Mohamad Hajj; Lucio Flávio Siqueira de Paiva; Nivaldo Barbosa da Silva Junior; Raquel Bezerra Cândido; Thiago Vinicius Gwozdz Poersch.

### **ESA Nacional**

Ronnie Preuss Duarte	Diretor-Geral
Rafael Pontes de Miranda Alves	Diretor de Inovação e Tecnologia
Luis Cláudio Alves Pereira	Vice-Diretor

### **Conselho Consultivo**

Alcimor Aguiar Rocha Neto; Auriney Uchôa de Brito; Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos; Cristina Silvia Alves Lourenço; Delmiro Dantas Campos Neto; Graciela Iurk Marins; Henrique de Almeida Ávila; Luciana Christina Guimarães Lóssio; Igor Clem Souza Soares; Paulo Raimundo Lima Ralin; Thais Bandeira Oliveira Passos.

### **Diretores (as) das Escolas Superiores de Advocacia da OAB**

**AC:** Renato Augusto Fernandes Cabral Ferreira; **AL:** Henrique Correia Vasconcellos; **AM:** Ida Marcia Benayon de Carvalho; **AP:** Verena Lúcia Corecha da Costa; **BA:** Thais Bandeira Oliveira Passos; **CE:** Eduardo Pragmácio de Lavor Telles Filho; **DF:** Rafael Freitas de Oliveira; **ES:** Alexandre Zamprogno; **GO:** Rafael Lara Martins; **MA:** Antonio de Moraes Rêgo Gaspar; **MT:** Bruno Devesa Cintra; **MS:** Ricardo Souza Pereira; **MG:** Silvana Lourenco Lobo; **PA:** Luciana Neves Gluck Paul; **PB:** Diego

Cabral Miranda; **PR**: Adriana D'Avila Oliveira; **PE**: Mario Bandeira Guimarães Neto; **PI**: Aurelio Lobão Lopes; **RJ**: Sérgio Coelho e Silva Pereira; **RN**: Daniel Ramos Dantas; **RS**: Rosângela Maria Herzer dos Santos; **RO**: Solange Aparecida da Silva; **RR**: Caroline Coelho Cattaneo; **SC**: Marcus Vinícius Motter Borges; **SP**: Jorge Cavalcanti Boucinhas Filho; **SE**: Kleidson Nascimento dos Santos;

**Presidente Executivo da OAB Editora**

José Roberto de Castro Neves



## **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

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

Rubén Miranda Gonçalves – Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

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.

### **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). Leciona cursos de Mestrado e Pós-Graduação em Direito do Ambiente, Direito Administrativo e Direito da Energia em Angola, Moçambique e Brasil. Colabora regularmente em acções de formação no Centro de Estudos Judiciários.

**Benedita Mac Crorie** (*In Memoriam*)

Licenciou-se em Direito em 2000, na Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Desempenha funções docentes na Universidade do Minho desde janeiro de 2001. Em 2011 obteve o Grau de Doutor em Direito na área de Direito Público, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Integrou a Comissão Directiva do Mestrado em Direitos Humanos.

## **Organizadores**

### **André Godinho**

Advogado, sócio do Tourinho & Godinho Advogados Associados. Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (2017/2019) e (2019/2021); Ouvidor Nacional de Justiça (2019/2020 e 2020/2021). Conselheiro Federal da OAB (2013/2015) e (2016/2018). Mestrando em Direito e Ciências Jurídicas na Universidade de Lisboa. Pós-graduado em Processo Civil pela Universidade Federal da Bahia e em Direito Eleitoral pela Universidade Maurício de Nassau.

### **Bleine Queiroz Caúla**

Doutora em Direito, linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável - Universidade Rovira i Virgili, Tarragona, Espanha. Reconhecimento no Brasil homologado pela Universidade de Marília - UNIMAR (julho de 2021). Professora Assistente da Universidade de Fortaleza. Pedagoga. Advogada agraciada com o V Prêmio Innovare, 2008 (Projeto Cidadania Ativa – gestão 2005-2008). Coordenadora Científica do Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional. Mediadora e Conciliadora do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. 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](mailto:bleinequeiroz@yahoo.com.br). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0033-8242>.

**Nikaelly Lopes de Freitas**

Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Pós-graduanda em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Membro do corpo editorial da Revista Dizer. Advogada. E-mail: nikaelly\_lopes@hotmail.com.

## **Autores**

Adhara Silveira Camilo  
Adriano Fernandes Ferreira  
Adriano Silva Leite  
Álison Thiago de Assis Campos  
Ana Caroline Girão Oliveira Lima  
Ana Cláudia dos Santos Rocha  
Ângela Issa Haonat  
Antônio Rodrigues Neto  
Bleine Queiroz Caúla  
Bruna Letícia de Sousa Damasceno Feitosa  
Bruna Souza Paula  
Carolina Barreto Siebra  
Claudia Krauskopf  
Daniel Arêa Leão Barreto  
Débora Salatino Palomares  
Fabrício Veiga Costa  
Gabriela Fauth  
Ingrid Teixeira Aguiar  
Isabelle de Sousa Duarte  
Isabelle Dias Carneiro Santos  
Júlia Maia de Meneses  
Juliana Custódio de Carvalho  
Karenina Tito  
Lara Livia Cardoso Costa Bringel  
Letícia Mirelli Faleiro e Silva  
Lidiane Moura Lopes  
Livia Zanholo Santos  
Maria Leda Melo Lustosa Pereira  
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima

Mateus Rodrigues Lins

Mônica Barbosa de Martins Mello

Núbia Challine de Oliveira Coelho

Patrícia Fortes Attademo Ferreira

Patrícia Medina

Rian Lima Vidal

Ricardo Ramos de Cerqueira

Silvia Vilar González

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

Vanessa Batista Oliveira



## **Apresentação**

Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky\*

É com muita honra que apresenta esta obra, cujo precioso tema expresso em seu título “Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente”, resultado do trabalho irretocável da coordenação e da organização dos ilustres Jorge Miranda, Carla Gomes, Benedita Crorie, André Godinho, Bleine Caúla e Nikaelly de Freitas, os quais reuniram grandes autores e autoras que compõem esta obra.

Em tempos de crise sanitária, pensar o Direito Ambiental e suas diversas nuances jurídicas, na perspectiva constitucional internacional, é projetar o futuro. O futuro é uma das palavras que guiam todo o sistema de proteção ambiental. Se hoje tomamos medidas para resguardar a nossa natureza, é porque almejamos um futuro que conserve a beleza e os recursos naturais dos quais possamos desfrutar e preservar para as próximas gerações.

Hoje, mais do que ontem, reconhecemos a necessidade da implementação de uma cultura de sustentabilidade e solidariedade geracional. A grave crise provocada pelo novo coronavírus tem relação direta com a preservação dos biomas naturais do planeta. Trata-se de uma resposta, em certa medida, da natureza à forma predatória com que a humanidade tem explorado os recursos naturais disponíveis.

Desse modo, o jurista do século XXI deve zelar pelo aperfeiçoamento da ordem jurídica não apenas para resguardar seus interesses e os de seus contemporâneos, mas também para garantir uma vida digna à sociedade futura. É fundamental, neste momento de nossa história, uma visão prospectiva dos conceitos de coletividade e fraternidade. Todos nós, profissionais do Direito, devemos fazer desta

---

\* Advogado e Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Terra um lar seguro e hospitaleiro. O mesmo zelo e diligência empreendidos pelos advogados e pelas advogadas para a defesa de seus clientes devem ser utilizados para a defesa do planeta que nos abriga.

Devemos pensar globalmente e agir localmente para preservarmos a natureza em uma política de cooperação, como esta valorosa Coletânea propõe, pensando a partir do Brasil e de Portugal, duas grandes nações com parcerias históricas. Estou certo de que esta obra é uma contribuição fundamental para desenvolver profundas reflexões e propostas inovadoras para os desafios ambientais enfrentados no século XXI. Boa leitura!

## Prefácio

Rubén Miranda Gonçalves\*

La obra que tiene el lector entre sus manos, titulada *Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente*, es el resultado de la coordinación de los profesores Jorge Miranda, Carla Amado Gomes y Benedita Mac Crorie y la edición de los profesores André Godinho, Bleine Queiroz Caúla y Nikaelly Lopes de Freitas, profesores con una experiencia y trayectoria de prestigio en el campo del derecho, quienes han tenido la extraordinaria labor de organizar el evento itinerante Diálogo Ambiental Constitucional e Internacional, que da origen a este libro, el cual es extremadamente cuidadoso al incorporar a la academia un tema de especial relevancia no solo jurídica, sino también humana.

Cuando se habla de medioambiente y, especialmente, cuando se demuestra científicamente la necesidad apremiante y urgente de protegerlo, se hace patente la preocupación por la propia supervivencia, una necesidad del presente, pero sobre todo una necesidad para las generaciones futuras.

Los efectos de la globalización y de una economía que se basa únicamente en la rentabilidad desmedida, han afectado drásticamente al medioambiente y, en el caso del ordenamiento jurídico brasileño, estamos ante un derecho constitucionalmente protegido y elevado a la categoría de derecho fundamental, considerado un bien de uso común del pueblo y esencial para una calidad de vida saludable.

---

\* Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; Postdoctor en Derecho por la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Doctor con mención internacional; Máster y Licenciado en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Es coordinador del Postdoctorado en Derecho Público de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Dada su relevancia, el medioambiente se reconoce como un derecho humano, sobre todo porque si se vulnera, es decir, si no hay un medioambiente protegido y equilibrado, es evidente que se afectarán otros derechos esenciales. Por ejemplo, ¿cómo podemos hablar del derecho a la vida y a la salud si no se protege el medioambiente? Habrá falta de agua, de aire limpio y esto afectará a toda la humanidad.

Por ello, la comunidad internacional, especialmente la Organización de las Naciones Unidas, no ha escatimado esfuerzos para concienciar y sensibilizar a las naciones sobre los problemas medioambientales, cada vez más recurrentes.

Las catástrofes medioambientales, los tsunamis, las nevadas, las inundaciones, el deshielo, la subida del nivel del mar, los incendios, entre otros muchos problemas, han sido el resultado de la ausencia de cuidado y protección eficaz del medioambiente, que se ha visto dañado bruscamente.

Somos testigos de la importancia que requiere la protección del medioambiente tras los incesantes efectos que está provocando el cambio climático en nuestro planeta y que tanto daño están causando a la naturaleza y también a la humanidad. Así las cosas, el legislador o, mejor dicho, los legisladores no pueden ser ajenos a esta realidad a nivel mundial.

Si bien es cierto que, en su origen, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no previó ninguna referencia al derecho humano al medioambiente, sino que como sabemos simplemente hizo referencia a los derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, años más tarde, concretamente en la década de los años 80, surgieron una serie de reivindicaciones del cuidado y protección del medioambiente que eran oriundos de una serie de preocupaciones a nivel global.

A partir de ese momento y fruto de esas preocupaciones sobre el deterioro del medioambiente y todos sus efectos negativos, acompañados, además, del incentivo del progreso social, empieza a gestarse una nueva generación de derechos humanos conocida como la tercera generación, en la cual tendrá pleno encaje este derecho.

En este sentido, será en 1972 cuando, por primera vez, se positivice el derecho a un medioambiente y se haga en la Declaración de Estocolmo, cuyo objetivo era centrar la atención de la comunidad internacional en temas medioambientales. Años más tarde se incorporó al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como medida que deberían adoptar los Estados Parte en el Pacto con la finalidad de asegurar la plena efectividad de este derecho y, aunque no figura como un derecho individual, está ligado a otros derechos como es, por ejemplo, el derecho a la salud.

Si bien es cierto que en la actualidad son más de cien países los que recogen en sus textos constitucionales el derecho al medioambiente, entre los que destaca España, no son tantos los que lo contemplan al medioambiente como un derecho fundamental, lo que implica que, al menos en el caso español, no goce de la misma protección al no encuadrarse entre los derechos fundamentales de la Constitución española.

Pues bien, aquí es donde entra el eje central de esta obra colectiva, la cual aporta al lector los desafíos fundamentales que tenemos por delante en el siglo XXI y la importancia de la seguridad y medioambiente, compuesta por dieciocho capítulos repartidos en tres grandes bloques: derecho ambiental, constitucional e internacional, con un único objetivo en común, el medioambiente.



## Exposição

Bleine Queiroz Caúla\*

A notícia do falecimento da querida professora Benedita Mac Crorie abateu-me com o sentimento de consternação. Imediatamente refleti que precisamos dizer as pessoas o quanto elas importam, são queridas. A ambiência da vida deve ser sempre regada com amizades de pessoas generosas, solidárias, retas, sinceras. Essa obra não contém um texto da professora Benedita Mac Crorie, mas a ela nossa eterna gratidão e saudade. Perdemos uma pesquisadora, uma amiga.

Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional – DACI é um projeto acadêmico com compromisso científico de promover a pesquisa. A qualidade metodológica dos artigos publicados é um diferencial do seminário internacional que acontece no Brasil e no exterior, desde o ano de 2012. Conta com uma Comissão Científica de professores brasileiros e estrangeiros de diferentes Instituições de Ensino Superior.

No ano de 2020, marcado pela Pandemia da COVID-19, não foi possível a realização do XVI Diálogo ACI, previamente agendado para acontecer na Universidad Complutense de Madrid, capitaneado pelo Professor Fernando González Botija; e mais uma vez na Università degli Studi di Teramo – Facoltà di Scienze Politiche, Itália, a convite da Professora Anna Ciammariconi. Por decisão colegiada dos membros da Comissão Científica optou-se por não realizar o XVI Diálogo ACI na versão virtual. Faço minhas as palavras da amiga Carla Amado Gomes “*We’ll be back*”.

O XIV Diálogo ACI – Tema “Los retos de los derechos fundamentales en el siglo XXI: la importancia de la seguridad y del medio ambiente” foi realizado no Brasil e na Europa no ano de 2019. Esta edição entrega à sociedade e à comunidade acadêmica os volumes

---

\* Coordenadora Científica. Professora da Universidade de Fortaleza. @dialogoaci\_instituto / www.dialogoaci.com.

19 e 20. A Escola Superior da Magistratura Tocantinense e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil promoveram o evento nos dias 17 e 18 de junho. A Universidade de Santiago de Compostela e a Universidade do Minho promoveram nos dias 1 e 3 de julho.

O volume 19 reúne os artigos apresentados no Brasil (Palmas e Brasília) e na Europa (Santiago de Compostela e Braga). Agradecimentos especiais às professoras Carla Amado Gomes e **Benedita Mac Crorie - *In memoriam*** (Portugal); ao Professor Rubén Miranda Gonçalves (Espanha); aos advogados André Godinho e Valdetário Monteiro (CNJ e CFOAB) e ao Des. Marco Villa Boas (ESMAT) pela valorosa contribuição na realização e organização desta edição do evento.

O Diálogo ACI recebe apoio da Coordenação de Apoio de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

O professor, escritor, advogado cearense Paulo Maria de Aragão (*in memoriam*) é homenageado nesse volume. A saudade de um amigo impulsiona e emociona sempre que lembramos e recordamos os momentos de convivência. Amigo com uma sensível e admirável capacidade de se relacionar e exercitava a generosidade ao próximo. Sobre a brevidade da vida, Paulo Aragão concluía pela “ideia do quando da partida, que aguarda a cada de um de nós, não nos apresentarmos ao Criador, de mãos vazias”. Então, indagava, por que não se fazer alguma coisa, qualquer coisa anônima, mesmo pequenina, para minorar a dor dos que sofrem? Foi um homem de sonhos e acreditava que um coração bom está sempre aberto para pensar o futuro melhor para o ser humano. Ao lado de sua irmã Luciara de Aragão criou a Sociedade Cearense de Cidadania – SOCER para lembrar que o SER, o Homem, é o nosso centro. Seu elevado senso crítico permitiu-lhe conduzir a função de Conselheiro Estadual da OAB-CE com hombridade, consciência, responsabilidade e senso de Justiça. Na sua obra “Rua Carapinima Ecos e Ícones” revela perspectivas e mostra a importância



do relacionamento e afeto com os vizinhos. Um amigo nunca morre, apenas faz uma longa viagem.

A publicação impressa é editorada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Agradecemos ao Presidente Felipe Santa Cruz pelo inestimável apoio à publicação nacional. O e-Book internacional, na versão portuguesa, é publicado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

No ano de 2019 o seminário internacional completou quinze edições, percorrendo cidades brasileiras: Fortaleza, Brasília, Belém, Belo Horizonte, Palmas, Marília e Rio de Janeiro; e estrangeiras: Quito (Equador); Lisboa, Porto e Braga (Portugal); Tarragona, Santiago de Compostela, Sevilla (Espanha); Teramo (Itália).

Boa leitura!



# Sumário

## AMBIENTAL

**Processo coletivo na Teoria das Ações Coletivas como ações temáticas: uma análise do meio ambiente como direito humano..... 3**

Álisson Thiago de Assis Campos, Fabrício Veiga Costa, Letícia Mirelli Faleiro e Silva

**Do Bom Selvagem ao ser social de consumo: a Anatel e o Código de Defesa do Consumidor no caso da obsolescência programada da *Apple*..... 25**

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Júlia Maia de Meneses, Ingrid Teixeira Aguiar

**O Compliance Ambiental como estratégia de promoção do desenvolvimento de pessoas e organizações..... 55**

Ângela Issa Haonat, Adriano Silva Leite, Ricardo Ramos de Cerqueira

**O meio ambiente equilibrado como direito fundamental e o uso da tributação como mecanismo de proteção..... 75**

Lidiane Moura Lopes, Bruna Souza Paula, Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

**O caráter pedagógico do Princípio do Poluidor-Pagador: sua aplicabilidade ao caso Brumadinho (MG)..... 97**

Lívia Zanholo Santos, Débora Salatino Palomares, Ana Cláudia dos Santos Rocha

**Saúde, segurança alimentar e risco no caso dos agrotóxicos no Brasil: para onde estamos indo? .....119**

Gabriela Fauth, Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

**Coletores de lixo urbano a caminho do corredor da morte – uma análise da precária proteção ao meio ambiente de trabalho no Brasil .....149**

Daniel Arêa Leão Barreto, Vanessa Batista Oliveira, Mateus Rodrigues Lins

**A educação ambiental para a cidadania planetária.....169**

Patrícia Fortes Attademo Ferreira, Claudia Krauskopf, Adriano Fernandes Ferreira

**CONSTITUCIONAL**

**Patrocínio x Marketing Cultural: como ocorre o desvirtuamento de uma ferramenta dos Direitos Culturais de acordo com a análise de “publiposts” da influenciadora digital Gabriela Pugliese .....195**

Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, Júlia Maia de Meneses, Bruna Letícia de Sousa Damasceno Feitosa

**Cota e paridade de gênero na política: análise do Projeto de Lei nº 1.951/2021.....221**

Ângela Issa Haonat, Bleine Queiroz Caúla, Carolina Barreto Siebra

**O Estado da Coisa Inconstitucional do Sistema Único de Saúde (SUS) .....255**

Juliana Custódio de Carvalho, Rian Lima Vidal, Lara Lívica Cardoso Costa Bringel

**História e cultura afro-brasileira: reflexões à luz da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.....287**

Patrícia Medina, Maria Leda Melo Lustosa Pereira, Núbia Challine de Oliveira Coelho

**O efeito dominó das Políticas Públicas de direitos fundamentais “judicializadas” no Brasil: análise do Projeto de Lei nº 8.058/2014 e a proposta de uma Administração Pública Dialógica .....315**

Bleine Queiroz Caúla, Isabelle de Sousa Duarte, Mônica Barbosa de Martins Mello

## **INTERNACIONAL**

**Impacto de las empresas extractivas de energías fósiles en los Derechos Humanos y en el Medio Ambiente .....343**

Silvia Vilar González

**Aspectos normativos sobre a proteção dos direitos das mulheres no âmbito internacional e seus reflexos no direito brasileiro .....361**

Álisson Thiago de Assis Campos, Fabrício Veiga Costa, Leticia Mirelli Faleiro e Silva

**Refugiados Climáticos: uma análise sobre a importância da proteção do meio ambiente e para a pessoa humana .....387**

Isabelle Dias Carneiro Santos, Antônio Rodrigues Neto

**Proteção de Dados Pessoais no Regulamento (UE) 2016/679:  
Anglicismos e Direito.....407**

Karenina Tito

**Refugiados Ambientais: a (des)importância da terminologia  
adotada e a busca pela efetivação dos direitos humanos.....423**

Ana Caroline Girão Oliveira Lima, Adhara Silveira Camilo,  
Vanessa Batista Oliveira



Diálogo  
Ambiental  
Constitucional  
Internacional

# Ambiental





# Processo coletivo na Teoria das Ações Coletivas como ações temáticas: uma análise do meio ambiente como direito humano

*Coletive Process in the Theory of Collective Actions as thematic actions: an analysis of the environment as Human Right*

Álisson Thiago de Assis Campos\*

Fabício Veiga Costa\*

Letícia Mirelli Faleiro e Silva\*

**Resumo:** Busca-se, com a presente pesquisa, apresentar um debate jurídico acerca da problemática e da necessidade de discussão da procedimentalização do processo coletivo desvinculado de acepções autocráticas e individualistas. O advento do Direito Coletivo como ramo cientificamente autônomo demonstra a necessidade de proposições tendentes à criação de uma Teoria Geral do Processo Coletivo, justamente para alcançar o desvencilhamento com o modelo de processo centrado em pretensões de cunho individual. Especificamente objetiva-se investigar a problemática jurídica do meio ambiente como um Direito Humano com o propósito de demonstrar a importância de participação de todos os interessados difusos no debate crítico-processual das questões atinentes ao meio ambiente. A vertente metodológica adotada: jurídico-teórica; tipo de raciocínio: dedutivo; tipos metodológicos da pesquisa: histórico-jurídico, jurídico-comparativo e jurídico-interpretativo.

---

\* Doutorando em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna (UIT). Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna (UIT). Assessor de Juiz. E-mail: alissonateticano@gmail.com.

\* Doutor em Direito. Pós-Doutor em Educação. Professor da pós-graduação e proteção dos direitos fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT). E-mail: fvcufu@uol.com.br.

\* Doutoranda em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela. Mestre em Direito pela Universidade de Itaúna (UIT). Advogada. E-mail: faleiro.bueno.adv@hotmail.com.

**Palavras-chave:** Processo coletivo. Ações coletivas. Ações temáticas. Meio ambiente. Direito humano.

**Abstract:** The present research aims to present a legal debate about the problematic and the need to discuss the proceduralisation of the collective process, unrelated to autocratic and individualistic meanings. The advent of Collective Law as a scientifically autonomous branch demonstrates the necessity of propositions tending to create a General Theory of the Collective Process, precisely to achieve the disengagement with the process model centered on individual pretensions. Specifically, it aims to investigate the juridical problematic of the environment as a Human Right with the purpose of demonstrating the importance of participation of all diffused stakeholders in the critical-procedural debate on issues related to the environment. The methodological side adopted: legal-theoretical; type of reasoning: deductive; methodological types of research: historical-legal, comparative-legal and interpretive.

**Keywords:** Collective process. Collective actions. Thematic actions. Environment. Human right.

## **Introdução**

Pensar o processo coletivo sob a égide individualista proposta pela Escola Instrumentalista é certamente admitir a existência de profunda incompatibilidade entre o sistema representativo e o sistema participativo. É a partir dessa premissa que se pretende demonstrar a construção do pensamento do Direito e do Processo Coletivo enquanto disciplinas cientificamente autônomas e dotadas de um objeto próprio.

É nesse contexto teórico que é preciso pensar o processo coletivo sob à ótica crítica do princípio da Supremacia da Constituição, para, assim, implementarmos a participação dos interessados no provimento a partir da Teoria das Ações Coletivas como Ações Temáticas. A democratização do acesso à jurisdição coletiva pelo princípio da participação é o fundamento suficiente para superarmos o

entendimento dogmático de uma jurisdição autoridade, centrada no poder do julgador, e assim apresentarmos proposições suficientes ao entendimento da jurisdição como um Direito Fundamental assegurado indistintamente a todos os cidadãos de discutirem pretensões tanto de conotação individual quanto coletiva.

A hipótese científica que conduzirá todo o estudo proposto nessa pesquisa gira em torno da seguinte problemática: o atual modelo de processo coletivo proposto pela Escola Instrumentalista corrobora com o paradigma do Estado Democrático de Direito?

Outra hipótese relevante de ser proposta como debate na presente pesquisa científica é analisar se o Meio Ambiente pode ser considerado um Direito Humano em razão da sua titularidade pertencer a um número indeterminado de sujeitos interessados juridicamente a participar de forma ampla e efetiva na construção discursiva do provimento final.

## **1 O modelo constitucional de processo no direito brasileiro**

As bases para a compreensão do Estado Democrático de Direito encontram-se na Hermenêutica Dircursivo-Constitucional, ou seja, na superação do personalismo hermenêutico, de interpretações meramente literais, gramaticais, históricas, teleológicas.

A compreensão da sistematicidade jurídico-constitucional faz-se necessária na pós modernidade para que as normas jurídicas sejam interpretadas a partir da Constituição. A jurisdição não pode mais ser estudada como o poder dever do Estado Juiz de dizer o direito no caso concreto nem o processo ser visto como mero instrumento para o exercício da jurisdição<sup>1</sup>; a jurisdição dever ser compreendida como um direito

---

<sup>1</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

fundamental e o processo como garantia constitucional<sup>2</sup>. A superação do pessoalismo do julgador na análise do caso concreto é pressuposto teórico para o entendimento crítico-epistemológico de que o processo coletivo democrático é um espaço que legitima todos os interessados difusos e coletivos no debate amplo e constitucionalizado de todas as questões que integram a pretensão metaindividual deduzida em juízo.

A garantia de participação na construção do mérito do processo coletivo não deve ser uma prerrogativa adstrita ao personalismo do julgador, haja vista tratar-se de um Direito Fundamental garantidor da implementação da cidadania. No Estado Democrático de Direito a democracia é o regime político capaz de garantir formal e materialmente o exercício dos direitos fundamentais, cuja legitimidade perpassa pela participação dos seus destinatários na construção das normas jurídicas a partir da teoria do discurso jurídico, conforme entendimento preconizado por Habermas:

Neste ponto, é possível enfeixar as diferentes linhas de argumentação, a fim de fundamentar um sistema dos direitos que faça *jus* à autonomia privada e pública dos cidadãos. Esse sistema deve contemplar os direitos fundamentais que os cidadãos são obrigados a se atribuir mutuamente, caso queiram regular sua convivência com os meios legítimos do direito positivo<sup>3</sup>.

Nesse mesmo sentido se manifesta Habermas: “A ideia da autolegislação de civis exige que os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito”.<sup>4</sup>

Buscando-se os fundamentos teóricos precipuamente na doutrina da legitimação democrática do direito preconizada por Jürgen Habermas e

---

<sup>2</sup> DIAS, Ronaldo Bretas de Carvalho. **Responsabilidade do Estado pela Função Jurisdicional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 107-118.

<sup>3</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 154.

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 157.

na visão crítica falibilista de Karl Popper, Rosemiro Leal se propõe a estudar o processo no Estado Democrático de Direito a partir da premissa de que não é uma simples espécie de procedimento, mas sim instituição constitucionalizada regente das estruturas procedimentais preparatórias de provimentos estatais<sup>5</sup>. Há uma identidade científica existente entre a Teoria Neo-institucionalista do Processo e a Teoria do modelo Constitucional do Processo, já que ambas buscam o seu fundamento teórico nos direitos fundamentais. Todavia, daquela teoria se afasta na medida em que coloca o processo como pressuposto de legitimidade “de toda criação, transformação, postulação e reconhecimento de direitos pelos provimentos legiferantes, judiciais e administrativos”.<sup>6</sup>

Os direitos fundamentais, considerados o substrato interpretativo da presente teoria, serão enunciados jurídicos processualmente decididos por uma sociedade apta efetivamente ao exercício da cidadania. A pressuposição democrática é que o direito seja legitimamente projetado e construído por uma Comunidade Política consciente e conhecedora do projeto constitucional consistente na democratização da atividade legiferante<sup>7</sup>.

O exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito pressupõe o conhecimento da Teoria Processual dos Direitos Fundamentais discursivamente construídos pelos seus destinatários. O referente lógico-jurídico para a compreensão da Teoria Neo-institucionalista do processo é a principiologia constitucional.

O processo deve buscar na Hermenêutica Constitucional Democrática o referencial para a previsibilidade e objetividade das decisões judiciais. A qualidade democrática de uma Sociedade Jurídico-

---

<sup>5</sup> TEIXEIRA, Welington Luzia. **A construção do provimento jurisdicional no Estado Democrático de Direito**. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Minas Gerais, 2015.

<sup>6</sup> LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 5. ed. Porto Alegre: Síntese, 2000. p. 97.

<sup>7</sup> LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo: primeiros estudos**. 5. ed. São Paulo: Thomson-IOB, 2004. p. 95-96.

Política é definida pela produção das normas jurídicas a partir da institucionalização do Processo Constitucional<sup>8</sup>. O povo deve ser o pressuposto da legitimidade, criação, aplicação e alteração do direito.

O enunciado do processo para a Teoria Neo-institucionalista encontra-se nos princípios institutivos: contraditório, isonomia e ampla defesa. A marca fundamental do contraditório no paradigma do Estado Democrático é a igual oportunidade de participação dos interessados na construção dos provimentos estatais<sup>9</sup>. Para Dierle Nunes o princípio do contraditório é entendido tão somente como um direito de bilateralidade da audiência, possibilitando às partes a devida informação e possibilidade de reação<sup>10</sup>. Gonçalves entende que o contraditório tem como base a liberdade na busca da decisão participada<sup>11</sup>. Através do contraditório, deve ser assegurada a defesa, não podendo ninguém ser condenado sem ela<sup>12</sup>.

É imprescindível a observância do contraditório pelo juiz que deverá adotar as providências necessárias para assegurá-lo, para fazê-lo observar<sup>13</sup>. Trata-se de um direito-garantia das partes exercerem livremente o direito de nada dizerem<sup>14</sup>. Nery propugnou pela correlação existente entre o contraditório, a igualdade e o direito de ação. O exercício da função

---

<sup>8</sup> LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**: primeiros estudos. 5. ed. São Paulo: Thomson-IOB, 2004. p. 98.

<sup>9</sup> LEAL, André Cordeiro. **O Contraditório e a Fundamentação das Decisões no Direito Processual Democrático**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

<sup>10</sup> NUNES, Dierle José Coelho. O princípio do contraditório. **Boletim Técnico da ESA**, Minas Gerais, v. 1, jan/jul 2004. p. 42.

<sup>11</sup> GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica Processual e Teoria do Processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1992. p. 128.

<sup>12</sup> ALVIM, José Eduardo Carreira. **Elementos de Teoria Geral do Processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 159.

<sup>13</sup> ARAÚJO, Marcelo Cunha. **O Novo Processo Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 119.

<sup>14</sup> LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**: primeiros estudos. 5. ed. São Paulo: Thomson-IOB, 2004. p.103.

jurisdicional se dará com a obrigatória participação em contraditório dos interessados nos efeitos dos provimentos judiciais<sup>15</sup>.

No âmbito do processo coletivo democrático o contraditório efetiva-se com a oportunização conferida a todos os interessados difusos e coletivos de debater amplamente todos os pontos controversos da demanda no âmbito da constitucionalidade vigente. Importante esclarecer que o grau de democraticidade do provimento final numa ação coletiva está diretamente vinculado à oportunidade efetiva conferida a todos os interessados difusos e coletivos de participar discursivamente da construção do provimento final, algo que se torna inviável quando se compreende o processo coletivo na perspectiva do sistema representativo.

O princípio da isonomia é garantidor da igualdade procedimental de igual tratamento. O processo legitima o exercício da função jurisdicional por meio da isonomia processual. A isonomia processual, pressuposto do Estado Democrático, afasta qualquer tipo de privilégio e proíbe quaisquer distinções não autorizadas pelo texto constitucional.

No âmbito da processualidade democrático-discursiva das ações coletivas a isonomia processual é pressuposto da legitimidade jurídica do provimento final, haja vista que a todos os interessados difusos e coletivos deverá ser oportunizado o direito de argumentar processualmente as questões controvertidas para, assim, participarem da construção do provimento final.

Considerada a coextensão dos princípios do contraditório e da isonomia, a ampla defesa garante a irrestrita argumentação no direito de defesa. A dialeticidade entre as partes e a bilateralidade de ação são os elementos caracterizadores do contraditório que deverão oportunizar o direito de informação e reação; o princípio da ampla defesa se

---

<sup>15</sup> DIAS, Ronaldo Bretas de Carvalho. **Responsabilidade do Estado pela Função Jurisdicional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 87-88.

materializa quer na defesa técnica exercida pelo advogado, quer na autodefesa do acusado<sup>16</sup>.

Através do princípio da ampla defesa destaca-se que a todos os interessados difusos e coletivos deverá ser oportunizado o direito de produzir provas e esclarecer processualmente os pontos controversos e debatidos em juízo. Ou seja, além de oportunizar aos interessados difusos e coletivos o direito de produzir provas no âmbito das ações coletivas ambientais, sabe-se que a eles deverá ser assegurado o direito de ver tais provas juridicamente apreciadas pelo julgador no ato de sua decisão.

A legitimidade democrática do provimento final nas ações coletivas ambientais está diretamente vinculada à oportunidade de argumentação ampla dos pontos controversos e produção de provas no âmbito processual, além da garantia conferida a todos os interessados de que seus argumentos e provas produzidos serão obrigatoriamente apreciados pelo magistrado em decisão jurídico-constitucionalmente fundamentada.

No tópico a seguir será discutida a problemática da reconstrução do processo coletivo a partir da Teoria das Ações Coletivas como ações Temáticas para, assim, compreender o Modelo Constitucional de Processo no Estado Democrático de Direito.

## **2 Teoria das ações coletivas e sua identidade com as ações temáticas**

O processo coletivo no modelo constitucional democrático deve viabilizar amplamente o exercício da cidadania através da participação ampla e direta de todos os interessados na construção do mérito da demanda. Ou seja, o mérito da demanda não pode ser predefinido apenas pelos legitimados previamente determinados em lei, uma vez que a legitimidade democrática do provimento jurisdicional perpassará pela

---

<sup>16</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 57-59.



ampliação da participação de todos os legitimados e interessados na demanda. É nesse contexto que se constrói a Teoria das Ações Coletivas como Ações Temáticas:

A ação coletiva dever ser a demanda que propõe um tema, abrindo a possibilidade de que o próprio conteúdo do processo seja definido de modo participativo. O processo coletivo demanda, portanto, uma fase inicial na qual o seu objeto seja formado. O mérito do processo é construído, dentro de um determinado período de tempo fixado na lei, até quando será possível que os diversos interessados compareçam na demanda e formulem seus pedidos<sup>17</sup>.

A formação participada do mérito no processo coletivo não se dará no momento inicial de propositura da ação, mas sim será construído mediante a oportunização efetiva de todos os interessados difusos juridicamente legitimados apresentarem temas coerentes com a pretensão inicialmente deduzida em juízo para, a partir desse contexto, reconstruir o processo coletivo democrático a partir do sistema participativo.

O momento processual para a estabilização da demanda dar-se-á através da fixação dos pontos controvertidos que será após a efetivação do direito de participação em contraditório no processo decisório que afetará todos os interessados. A realização de audiências públicas para o debate de questões ambientais objeto de ações coletivas é imprescindível na delimitação e debate amplo dos pontos controversos da demanda por todos os interessados difusos. Considerando-se o meio ambiente como um Direito Humano verifica-se que toda coletividade é diretamente atingida pelos efeitos jurídicos do provimento final, razão essa que legitima democraticamente sua participação discursiva na definição e debate amplo dos pontos controvertidos.

---

<sup>17</sup> MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006. p. 179.

A implementação do contraditório, enquanto princípio institutivo do processo<sup>18</sup>, dar-se-á através da efetiva participação de todos os interessados difusos na construção do mérito do processo coletivo e conseqüentemente, na construção participada do provimento jurisdicional. Serão considerados legitimados à construção do mérito do processo coletivo, todos aqueles interessados que demonstrarem que sofrerão os efeitos da decisão judicial. Nesse sentido temos:

Proposta uma ação cuja decisão envolva bem que afete um número indeterminado de pessoas, o ideal seria que a lei fixasse uma fase de divulgação para que os interessados difusos tomassem ciência e pudessem intervir no processo. Nas ações coletivas poderia ser estabelecida a obrigatória participação do Ministério Público, o que já ampliaria o rol dos legitimados presentes na ação e envolveria um órgão que tem por função primordial a defesa da legalidade. Recebida a defesa e os eventuais aditamentos à inicial, deveria haver um despacho saneador no qual o juiz obrigatoriamente fixasse os pontos controvertidos e o objeto da prova e resolvesse as demais questões do processo<sup>19</sup>.

Admitir o Ministério Público como o único legitimado a propositura das ações coletivas é legitimar a violação do princípio do contraditório e ampla defesa mediante a supressão da participação de todos os interessados difusos na construção participada do mérito coletivo, suprimindo o direito de debate amplo dos pontos controversos e das provas processualmente produzidas pelas partes interessadas. A publicização da pretensão deduzida é o fundamento para a construção participada do mérito mediante ampla fiscalidade por todos aqueles juridicamente interessados.

---

<sup>18</sup> LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 5. ed. Porto Alegre: Síntese, 2000.

<sup>19</sup> MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006. p. 183.

### 3.1 O mérito construído por meio do sistema participativo

A compreensão crítica do mérito participado perpassa pelo entendimento do processo e das ações coletivas sob a ótica do processo constitucional no Estado Democrático de Direito.

Toda problemática perpassa inicialmente pela distinção jus-filosófica existente entre direito e interesse. Inicialmente é importante ressaltarmos o pensamento de Ihering, considerado um utilitarista, que compreendia o direito a partir da ideia de existência de um fim prático. É como explicita Vicente de Paula Maciel Junior, citando Edgard Bodenheimer “Ihering calçou o ponto central de sua Filosofia do Direito no fim. O fim como criador de todo o Direito, não havendo norma jurídica que não deva sua origem a um fim ou motivo prático”<sup>20</sup>. É nesse contexto que Vicente de Paula Maciel Junior afirma que “Ihering entendia que os direitos não existem apenas para realizar a ideia de vontade jurídica abstrata”<sup>21</sup>. Dessa forma sabe-se que para Ihering os direitos são vistos como interesses juridicamente protegidos.

A compreensão de Direito a partir da obra de Ihering é de caráter Liberal e pautado na premissa de direitos individuais. Além disso, não se pode pensar o Direito enquanto ciência sob a ótica processual, uma vez que os fundamentos metajurídicos e de cunho axiológico representam o norte de toda a obra de Ihering. Dessa forma é possível afirmar que atualmente a inaplicabilidade da Teoria de Ihering evidencia-se na necessidade de proteção jurídica não apenas de direitos individuais e de relações jurídicas e privadas construídas entre particulares, mas, acima de tudo, no interesse em proteger direitos coletivos, cuja titularidade é da coletividade, e não apenas de um indivíduo em si.

---

<sup>20</sup> MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006. p. 20.

<sup>21</sup> MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006. p. 20.

A partir dessas considerações iniciais afirma-se que os interesses jurídicos são construções individuais e de caráter liberal cuja aplicabilidade no âmbito coletivo torna-se inviável. Dessa forma sabe-se que juridicamente o mais adequado não é falarmos em interesses metaindividuais ou transindividuais, conforme preconiza alguns autores, mas sim em Direitos Coletivos cuja efetivação dar-se-á através das ações coletivas e do processo coletivo. Nesse sentido revela-se o entendimento do professor Vicente de Paula Maciel Junior:

Negamos em diversas oportunidades em nossa exposição a existência de interesses coletivos e difusos. Sob o nosso prisma, os interesses são sempre individuais e, se assim é, não há como reconhecer que a manifestação individual do interesse de uma parte em face de um bem possa ser difusa. O interesse é sempre identificável e relacionado a uma pessoa que manifesta sua intenção. Até mesmo a difundida expressão interesses difusos foi idealizada tomando como pressuposto básico os sujeitos, para ressaltar que, com relação a essa espécie de interesses não há como identificar cada um daqueles possíveis interessados<sup>22</sup>.

A garantia efetiva da participação pressupõe a publicização e a divulgação ampla da pretensão através de editais e outros meios de comunicação efetivos, tais como os veículos de comunicação, para que todos aqueles juridicamente interessados tenham a oportunidade de participação das discussões jurídico-constitucionais da pretensão. Essa foi a proposta adotada pela nova Lei de Ação Civil Pública em seu artigo 13.

Importante esclarecer nessa publicização o objeto exato a ser discutido, com o propósito de impedir alegações e discussões impertinentes e não relacionadas ao objeto em questão. O controle dessa participação dos juridicamente interessados será feito democraticamente pelo Ministério

---

<sup>22</sup> MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006. p. 57-58.

Público e pelo magistrado, priorizando sempre o debate que venha acrescentar e contribuir para o deslinde da pretensão deduzida em juízo.

Talvez o grande desafio prático enfrentado pelo Judiciário seja instrumentalizar efetivamente tal participação, argumento esse que deve ser rechaçado e que não pode ser utilizado como subterfúgio à supressão da construção participada do mérito participado das ações coletivas. Considerando que tal participação é um Direito Fundamental assegurado a todos os cidadãos juridicamente interessados e atingidos pelos efeitos do provimento jurisdicional afirma-se que problemas estruturais enfrentados pelo Judiciário jamais poderão ser argumentos utilizados para suprimir tal participação.

É importante que fique claro que o foco de discussão para a construção participada do mérito na Teoria das Ações Coletivas como Ações Temáticas é o objeto e não o sujeito, uma vez que a legitimidade democrática do provimento jurisdicional não se limita em oportunizar a todos os cidadãos o direito de participar diretamente da construção do provimento, mas sim oportunizar, mediante o princípio da publicidade, que sejam apresentados todos os temas e argumentos possíveis, coerentes e pertinentes com a pretensão inicialmente deduzida. É nesse sentido que o mérito participado deve ser pensado: garantir efetivamente a oportunidade de apresentação de todos os temas, argumentos e alegações pertinentes a pretensão coletiva ou difusa inicialmente deduzida em juízo como forma de definir o objeto do processo coletivo e consequentemente, viabilizar a construção participada do mérito.

### **3 Participação discursiva dos interessados na construção do provimento final nas ações relacionadas ao meio ambiente como sendo um direito humano**

É certo que, diante da globalização, hoje vivemos diante de um constante crescimento econômico coagido pelo capitalismo consumista, ressaltando-se que a competição internacional nos vincula a este

comportamento que podemos chamar de “comportamento de consumo”, em particular, na omissão de se definirem regras específicas para disciplinas práticas no ramo do Direito Ambiental, diante de um cenário competitivo que alterou o cenário mundial radicalmente frente ao Desenvolvimento Sustentável.

É importante esclarecer inicialmente que todos, sem exceção, têm ou pelo menos deveriam ter o direito ao Ambiente ecologicamente equilibrado, uma das razões pelas quais no Brasil, na Lei Infraconstitucional n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>23</sup>, foi pioneira na implementação do Direito Ambiental em nosso país que estabeleceu conceitos gerais na tentativa de se definir este ramo do direito, para fins jurídicos.

“A participação popular visando à conservação do meio ambiente insere-se num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade. É uma das notas características da segunda metade do século XX”<sup>24</sup>.

A expressão “Meio Ambiente”, que se extrai da conceituação da Lei nº 6.938/81, não retrata apenas a ideia de espaço, de simples ambiente. Pelo contrário, vai além para significar, ainda, o conjunto de relações – físicas, químicas e biológicas – entre os fatores vivos [Bióticos] e não vivos [Abióticos]. Tentando traduzir o conceito no Brasil podemos dizer que proteger o Meio Ambiente significa proteger o espaço, lugar, recinto, que abriga, que permite, e que conserva todas as formas de vida. Entretanto, esse espaço não é algo simples, porque é resultante de combinações da relação e

---

<sup>23</sup> BRASIL. **Lei n.º 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: [https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%206.938-1981&OpenDocument](https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.938-1981&OpenDocument). Acesso em: 21 jan. 2021.

<sup>24</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. Informação e Participação: instrumentos necessários para a implementação do Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 134, abr./jun. 1997. p. 216.

da interação de diversos fatores que nele se situam e que formam: os elementos essenciais à vida humana e não humana<sup>25</sup>.

Discute-se no Brasil o termo correto para designar tudo que cerca o homem, ou seja, o Meio Ambiente; esse termo, no entanto, é considerado um pleonasmo. Todavia a interpretação doutrinária das constituições portuguesas e espanholas não incorrem no mesmo erro<sup>26</sup>.

Em Portugal, os doutrinadores conceituam-se o termo Ambiente de forma ampla. Fernando dos Reis Condesso, professor catedrático e coordenador do grupo das disciplinas de direito público e de ciência política no - ISCSP - da Universidade de Lisboa acredita que essa forma ampla e abrangedora é desafio difícil e um risco no qual incorre o legislador, sobretudo no âmbito administrativo e penal<sup>27</sup>. A Constituição portuguesa de 1976 perde primazia, ao tratar do assunto Ambiente, mas em contrapartida ganha em conteúdo.

A Constituição portuguesa, quando estabeleceu, em seu artigo 66º, sobre Ambiente e qualidade de vida, o incluiu como um dos direitos fundamentais do homem; não nos parece claro que faz menção aos animais e às plantas. Importante ressaltar que o mencionado artigo não menciona em nenhum momento qual o bem tutelado por ela. Apesar dessa omissão, constata-se que os tribunais portugueses têm decidido a favor do Ambiente equilibrado como forma de salvaguardar a vida, assim correlacionando este tema com o direito à vida do cidadão português.

Já a Constituição espanhola, trata do Meio Ambiente e utiliza a nomenclatura Ambiente ou Médio com sentidos equivalentes. Entende-se que a denominação Médio Ambiente, definitivamente, é uma redundância. O conceito jurídico de ambiente não pode ser alargado, pois

---

<sup>25</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 64.

<sup>26</sup> COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal, Espanha**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 81-89.

<sup>27</sup> SILVA, Vasco Pereira da. **Verdes são também os direitos do homem: responsabilidade administrativa em matéria de ambiente**. Cascais: Principia, 2000. p. 22.

não haveria condições de o Direito Ambiental abarcar todas as áreas conexas. É por isso que descarta o ambiente como um território global e objetivo de ordenação e gestão.

Com esse ponto de vista fica evidente que podemos conceituar ambiente como os elementos naturais de titularidade comum e as características dinâmicas, como a água e o ar, que são veículos básicos de transmissão e fatores essenciais à existência do homem na terra. Nota-se que a grande preocupação do conceito de Meio Ambiente na Espanha consiste em tratar a natureza como um todo inseparável.

Dessa forma pode-se conceituar Meio Ambiente como um conjunto de componentes naturais de determinada região e que representa o substrato físico da atividade de todo o ser vivo e também suscetível a modificações das ações humanas.

Nota-se a existência de conceitos múltiplos, tanto no Brasil, quanto em Portugal e Espanha. Acredita-se, porém, que um conceito mais amplo, adotado na Constituição brasileira, não levou as Constituições de Portugal e Espanha a uma inquietude com ambiente, tampouco com o Direito Ambiental Sustentável. Verifica-se que a Espanha e Portugal utiliza o vocábulo Ambiente ou Médio, separadamente, pois partem do pressuposto de que tal entendimento jurídico não interfere na compreensão do Meio Ambiente como um espaço essencial para a vida com qualidade em todas as suas formas.

Conclui-se então que, embora de forma menos ampla e explícita em seus textos, as Constituições portuguesas e espanholas não ficaram atrás da brasileira. No caso de Portugal, a Suprema Corte programou a concretização do direito ambiental, inclusive ao afirmar sua condição de direito constitucional fundamental e sua direta correlação com o direito inextinguível do homem, que é o direito à vida. Da mesma forma, no caso espanhol, especificamente, a legislação permite que todos possam exercer o seu direito ao Ambiente ou Médio ecologicamente equilibrado, lançando mão de uma norma administrativa ambiental ou diretamente nos tribunais.



A Conferência de Estocolmo de 1972, a Conferência do Rio de 1992 e a Conferência de Joanesburgo de 2002 são considerados marcos de debate internacional no que tange às questões ambientais, principalmente climáticas, geração de energias renováveis e a preocupação de sistematização de uma agenda global que se pautar na premissa da sustentabilidade. É nesse cenário que o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado passa a ser visto como um Direito Humano, cuja titularidade pertence a um número indeterminado de pessoas. A primeira geração de Direitos Humanos é pautada na proteção dos direitos e liberdades individuais; na segunda geração destacamos os direitos sociais, culturais e econômicos decorrentes da primeira geração; na terceira geração de Direitos Humanos encontramos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, sua proteção e conservação.

Está evidente que a busca pela proteção do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado constitui uma preocupação internacional, fato esse que nos leva a afirmar que se trata de um Direito Humano, cuja titularidade pertence a um número indeterminado de pessoas afetadas diretamente pelas condutas voltadas à degradação ambiental. Qualquer conduta comissiva ou omissiva contrária ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado afeta diretamente toda a coletividade, tal como se verifica no Brasil, o recente acidente ecológico envolvendo a Empresa Samarco. Nesse caso específico podemos visualizar inúmeras pessoas afetadas diretamente e toda a coletividade atingida de forma direta e indireta.

Considerando-se o meio ambiente como um direito humano e cunho difuso sabe-se que toda coletividade de interessados difusos tem legitimidade jurídica de participar ativamente da construção discursiva dos provimentos jurisdicionais decorrentes de ações coletivas que tem como objeto o debate de questões ambientais. Manter a coletividade fora do debate processual dos pontos controversos das questões ambientais que integram a demanda é reconhecer a ilegitimidade do processo coletivo, ainda pautado no sistema representativo em razão da não implementação efetiva do sistema participativo.

## **Considerações finais**

A reconstrução do processo coletivo a partir do Modelo Constitucional de Processo passa pelo entendimento da Teoria das Ações Coletivas como Ações Temáticas, que utiliza o sistema participativo como instrumento de ampla fiscalidade a ser exercida pelo cidadão, focando todo seu debate não no sujeito, mas sim no objeto. Dessa forma, o rol de legitimados ativos à propositura das ações coletivas ambientais não pode ser taxativo e deve contemplar amplamente todo aquele que demonstrar interesse jurídico na pretensão deduzida em juízo, ou seja, todo interessado difuso ou coletivo afetado pelos efeitos jurídicos do provimento final tem legitimidade democrática de participar do debate dos pontos controversos e da produção de provas no âmbito processual.

É nesse contexto da reflexão científica que o presente debate pretende esclarecer acerca da necessidade de implementação da disciplina de Teoria Geral do Processo Coletivo como forma de superação do entendimento individualista e autocrático no estudo do processo coletivo, como quer a Escola Instrumentalista. Manter a compreensão do processo coletivo a partir de concepções liberais e individualistas é legitimar o sistema representativo e, assim, afastar os interessados difusos e coletivos da construção discursiva do provimento final das ações coletivas ambientais.

Nesse ínterim é oportuna a necessidade de sistematização de toda a legislação pertinente ao Direito e ao Processo Coletivo Democrático, para que se obtenha a autonomia científica necessária ao reconhecimento de tal disciplina. A existência de legislações esparsas centradas ainda no sistema representativo certamente compromete a identidade do tema em questão.

A regulamentação da procedimentalização do processo coletivo democrático é considerada matéria urgente, tendo em vista a finalidade de esclarecer como se efetiva a possibilidade de participação e de exercício do contraditório e da ampla defesa por todos aqueles

juridicamente interessados. É de suma importância, ainda, a delimitação do momento processual da estabilização da pretensão deduzida e até qual fase do procedimento será possível a intervenção de terceiros para construir discursivamente o mérito coletivo. Outra questão que merece destaque diz respeito aos reflexos da estabilização da demanda na constituição da coisa julgadas e de seus efeitos legais.

A democraticidade na formação do mérito processual nas ações coletivas decorre da legítima oportunidade de participação de todos os sujeitos interessados na formação discursiva do provimento final. Considerando-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um Direito Humano de cunho difuso, sabe-se que a garantia da legitimidade democrática do provimento jurisdicional passa diretamente pela oportunidade efetiva conferida aos interessados difusos e coletivos de definirem os pontos controversos da demanda, debaterem e produzirem provas no sentido de esclarecê-los. Ao magistrado incumbe o dever de manifestar-se de forma jurídico-constitucionalmente fundamentada sobre todos os pontos controversos debatidos e todas as provas produzidas pelas partes interessadas.

Limitar ou restringir a participação dos interessados difusos na construção do provimento final de uma ação coletiva ambiental é legitimar um modelo autocrático de processo ainda pautado na autoridade pressuposta do magistrado mediante decisões solitárias e solipsistas. O modelo constitucional de processo coletivo no Estado Democrático materializa a oportunidade de os destinatários do provimento final serem seus coautores.

## **Referências**

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Elementos de Teoria Geral do Processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARAÚJO, Marcelo Cunha. **O Novo Processo Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%206.938-1981&OpenDocument](https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.938-1981&OpenDocument). Acesso em: 21 jan. 2021.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida**: Brasil, Portugal, Espanha. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

DIAS, Ronaldo Bretas de Carvalho. **Responsabilidade do Estado pela Função Jurisdicional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica Processual e Teoria do Processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**: primeiros estudos. 5. ed. São Paulo: Thomson-IOB, 2004.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Processual da Decisão Jurídica**. São Paulo: Landy, 2002.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Informação e Participação: instrumentos necessários para a implementação do Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 134, p. 213-218, abr./jun. 1997.

MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006.

NUNES, Dierle José Coelho. O princípio do contraditório. **Boletim Técnico da ESA**, Minas Gerais, v. 1, jan./jul. 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verdes são também os direitos do homem**: responsabilidade administrativa em matéria de ambiente. Cascais: Principia, 2000.

TEIXEIRA, Welington Luzia. **A construção do provimento jurisdicional no Estado Democrático de Direito**. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Minas Gerais, 2015.



# Do Bom Selvagem ao ser social de consumo: a Anatel e o Código de Defesa do Consumidor no caso da obsolescência programada da *Apple*

*From good wildlife to social consumer: Anatel and the Consumer Defense Code in the case of Apple's programmed obsolescence*

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima\*

Júlia Maia de Meneses\*

Ingrid Teixeira Aguiar\*

**Resumo:** O artigo trata de uma percepção filosófico-política da transformação do Bom Selvagem rousseauiano num ser social de consumo e sua transformação perante uma modernidade líquida numa mercadoria, conforme premissas baumanianas. Essa transgressão foi possível em razão da propaganda, do marketing e da manipulação persuasiva do público-alvo conectado a sociedade em rede. Assim, busca-se auferir a (im)possibilidade de regulação meio (do serviço de telefonia), referente à Agência Nacional de Telecomunicações, e de regulação fim (dos equipamentos eletrônicos), por parte do Código de Defesa do Consumidor. Analisa-se a transição do *iPad 3* para o *iPad 4* por ser o primeiro caso de obsolescência programada, cujo problema resultou na necessidade de políticas de regulamentação. Por fim, a

---

\* Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Procurador do Município de Fortaleza. E-mail: barreto@unifor.br.

\* Professora universitária atuante nas áreas propedêuticas e de Direito Digital. Doutoranda em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) com bolsa pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). Escritora em Ciberdemocracia e Distúrbios em rede. Autora da obra: Fidelidade Partidária e Separação de Poderes – conflitos e insuficiências na democracia brasileira. Diretora d'A Nuvem Eventos Criativos, empresa que organiza o Congresso Cearense de Direito Digital. E-mail: juliamaiameneses@gmail.com.

\* Graduanda em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pesquisadora bolsista da Diretoria de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação da Universidade de Fortaleza durante o período de janeiro de 2019 a janeiro de 2020.

metodologia denomina-se descritiva, ao relatar a diferença de regulamentação meio e regulamentação fim; bibliográfica; de observação do caso informado; qualitativa e teórico-empírica, já que os dados bibliográficos foram cruzados com informações disponibilizadas no caso concreto.

**Palavras-chave:** ANATEL. Bom Selvagem. Ser social de consumo. Obsolescência Programada. Apple.

**Abstract:** The article here discusses a philosophical-political perception that gravitates the orbit of the transformation of the rousseauian Good Wild in a social being of consumption in which its essential characteristic is its transformation before a net modernity in a commodity, according to Baumanian premises. This transgression was made possible by advertising, marketing and the persuasive manipulation of a target audience connected to a networked society, which is essentially characterized by joviality. Thus, the brief seeks to obtain the (im)possibility of regulation of the middle (of the telephone service) by the National Telecommunications Agency (ANATEL) and regulation of the electronic equipment by the Consumer Protection Code (CDC). To do so, we sought to analyze Apple's leading case called the transition from *iPad 3* to *iPad 4*, as it is the first case of proven program obsolescence of the company. In this sense, the problem has brought to light the need for regulatory policies. Finally, the methodology covered a descriptive research when reporting the difference in regulatory middle and regulatory order; bibliographic; observation of the case already informed; qualitative and theoretical-empirical, since the bibliographic data were crossed with the information made available in the concrete case.

**Keywords:** ANATEL. Good Wild. Being social of consumption. Programmed obsolescence. Apple.

## Introdução

O objetivo deste estudo consiste em analisar a possibilidade de um cenário de transição entre o bom selvagem e o ser social de consumo,



influenciado pela manipulação das mídias de Chomsky<sup>1</sup>. O desapego ao esclarecimento – exigente quanto ao tempo e demora na reflexão – foi substituído rapidamente pela “liquidez” do mundo, o que tenciona a relação do mercado digital e dos consumidores de modo a prejudicar o elo mais fraco desta relação, o consumidor do produto e, conseqüentemente, da informação.

Nesse sentido, deságua-se na problemática central deste escrito, qual seja, em que medida a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) pode realizar, pelo instrumento legal – o Código de Defesa do Consumidor (CDC) –, a garantia de eficiência da regulação, de acordo com a análise do caso concreto de obsolescência programada da *Apple*, ocasionado pela transição do *iPad 3* para o *iPad 4*.

Num instante inicial, sob um olhar mais objetivo, a reflexão que se pretende diz respeito a uma especial disputa de mercado. Representam *Apple* e *Microsoft* as mais agressivas companhias em termos de disputa, expansão de mercados, além de concorrência entre si e outras companhias dos complexos ramos de informação, *soft-* e *hardware* para todos os meios de comunicação. Desta maneira, evidente que uma atitude como a obsolescência programada – que passa a ser integrada por uma destas empresas – desencadeia reação nas outras empresas, sejam estas suas concorrentes diretas, ou naquelas “periféricas”, isto é, que fabricam *softwares* os quais funcionam nos novos aparelhos fabricados e nos tornados obsoletos.

Diante de uma perspectiva de caráter mais subjetivo, a obsolescência programada sobre aparelhos, *soft-* e *hardwares*, ante o inegável impacto das redes sociais e dos meios de comunicação, traz impacto no conhecimento cultural, na forma comportamental e nas escolhas políticas de cada sociedade. Naturalmente que este é um campo de observação mais amplo, a exigir esforço bastante superior aos limites deste texto. Tal advertência é realizada apenas na intenção de deixar claro

---

<sup>1</sup> CHOMSKY, Noam. **Mídia:** propaganda política e manipulação. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

que não se desconhece tais nexos com o centro das indagações aqui enfrentadas. Por questão de centralidade, estes pontos, apesar de conhecidos, não serão aqui debatidos.

A metodologia cobriu uma pesquisa descritiva ao relatar a diferença de regulamentação meio e regulamentação fim; bibliográfica; de observação do caso de obsolescência programada da *Apple* em razão da transição do *iPad 3* para o *iPad 4*; qualitativa e teórico-empírica, já que os dados bibliográficos foram cruzados com as informações disponibilizadas no caso concreto.

## 2 O papel regulatório da Anatel

A ANATEL exerce a função de instrumento regulatório no tocante as telecomunicações no Brasil desde o processo de remodelação das telecomunicações brasileiras em 1995; no âmbito do processo de reforma do Estado o qual se consistiu na privatização dos serviços de telecomunicações, de distribuição de energia dentre outros. A missão regulatória deve coadunar-se com o desenvolvimento do País.

A ANATEL teve sua origem na Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações), que dispôs “sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995”<sup>2</sup>. O artigo 8º da Lei n.º 9.472/1997 determinou a criação da:

Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão

---

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 04 nov. 2017.

regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais<sup>3</sup>.

A Agência ainda atuaria como autoridade administrativa independente, assegurando, nos termos daquela Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência (artigo 9º). A competência para expedir o Regulamento da Agência recaiu ao Presidente da República (artigo 10), o que se consubstanciou no Decreto n.º 2.338, de 7 de outubro de 1997.

O processo de remodelação das telecomunicações brasileiras, que teve seu início por meio da Emenda Constitucional n.º 8/1995, o qual garantiu a não exclusividade na exploração dos serviços públicos a empresas estatais, o que consentiu a privatização e inaugurou o regime competitivo no mercado. Nessa linha de orientação, o Estado passa a ser regulador e não mais provedor dos serviços. Portanto, a missão da ANATEL consiste em regular o setor das telecomunicações no intuito de contribuir com o desenvolvimento do Brasil. Assim, as decisões da Anatel só podem ser contestadas no ambiente judicial.

A elaboração de normas deve enfrentar o crivo da consulta pública e seus atos são conduzidos por exposição formal de motivos justificados. As audiências públicas são utilizadas apenas em casos determinados que haja necessidade de manifestação da sociedade de cunho presencial. Atas das reuniões e os documentos provenientes das decisões do Conselho Diretor e a atuação da ANATEL ficam disponíveis em caráter público na biblioteca da agência. Desde a sua criação vem passando por diversas emendas numa busca constante de regulamentar as telecomunicações no país, haja vista que as tecnologias se encontram em permanente mutação.

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 04 nov. 2017.

Na conformidade de seu texto legal, a ANATEL<sup>4</sup> deve satisfazer os deveres do Poder Público, cujas principais atribuições são:

- I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;
- II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;
- III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;
- IV - fortalecer o papel regulador do Estado;
- V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;
- VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.

Nos termos do artigo 3º da Lei n.º 9.472/1997, os usuários dos serviços de telecomunicação têm inúmeros direitos. Dentre eles se destacam o acesso ao serviço com qualidade, preço e regularidade em qualquer ponto do território nacional; a liberdade de escolha na prestação do serviço; a não discriminação na fruição do serviço, a definição adequada da prestação, do serviço, das tarifas e do preço; a inviolabilidade do sigilo de comunicação, exceto em casos específicos; de resposta das reclamações na prestação do serviço; de peticionar contra a prestadora e de reparação de danos<sup>5</sup>. O artigo 8º, da mesma Lei, ressalta a criação da ANATEL, como parte integrante da Administração Pública

---

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 04 nov. 2017.

<sup>5</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 04 nov. 2017.

Federal indireta, vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de regular as telecomunicações. A característica essencial da ANATEL, por ser uma agência reguladora, é de ser uma entidade de Estado que presta auxílio na administração pública descentralizada, portanto, é fiscalizada pela sociedade e pelos órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU) e outros.

O Conselho Diretor se comporta como órgão máximo onde cada um dos cinco participantes vota com independência e este voto deve ser fundamentado. Suas decisões são deliberadas em reuniões, sessões ou circuitos de coleta de votos, cuja maioria precisa ser absoluta, o que corresponde a três votos favoráveis. Os Conselheiros devem ser brasileiros de reputação ilibada, com formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, escolhidos pelo Presidente da República e nomeados com a consequente aprovação do Senado. O mandato é fixo, de cinco anos e gozam de estabilidade. O Presidente do Conselho tem a função de Presidente Executivo da Agência.

A ANATEL possui sede em Brasília e representações em todas as capitais brasileiras. Os escritórios regionais e as unidades operacionais da Agência realizam as atividades de fiscalização de manutenção de contato e proximidade com a sociedade nas chamadas Salas dos Cidadãos, que são espaços de atendimento aos usuários. As atividades são divididas em seis superintendências, sendo elas, de Administração Geral – SAD, de Radiofrequência e fiscalização – SRF, de Serviços Públicos – SPB, de Serviços Privados – SPV, de Serviços de Comunicação de Massa – SCM e de Universalização – SUN<sup>6</sup>. O superintendente-executivo orienta e coordena o alinhamento das ações e atividades da superintendência de acordo com os objetivos e a missão da agência. Há, ainda, a Ouvidoria e o Conselho Consultivo, órgãos de

---

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 04 nov. 2017.

participação institucionalizada da sociedade na agência que busca opinar antes do encaminhamento ao Ministério das Comunicações das políticas governamentais; aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor e requerer a informação e fazer proposição a respeito das atribuições do Conselho Diretor.

A ANATEL deve fortalecer o relacionamento com os usuários e por isso possui uma central de atendimento nos telefones 1331 e 1332 (para portadores de deficiência auditiva). Há a possibilidade de se comunicar via portal eletrônico “Fale Conosco”; por correspondência encaminhada para o endereço; pessoalmente nos escritórios regionais e na sede em Brasília na Sala do Cidadão. Com esses canais, a ANATEL recebe, responde e encaminha as solicitações, além de desenvolver procedimentos eficazes entre a agência e os usuários e assistir os órgãos quanto aos assuntos de defesa e proteção dos direitos dos usuários.

A ANATEL é responsável pela outorga, regulamentação e fiscalização sobre os serviços de telecomunicações e acervos técnicos e patrimoniais. Com isso, os serviços de radiodifusão sonora (rádio) e radiodifusão de sons e imagens (TV) são de competência do Ministério das Comunicações. No tocante aos serviços de radiodifusão, cabe à Agência elaborar, manter e atualizar os planos de canais a serem utilizados pelos radiodifusores e serviços ancilares e correlatos, como as repetidoras de TV. São outras atribuições da agência, a) regulamentação técnica (características a serem seguidas); administração de planos básicos (considerando as características técnicas de cada prestadora) e c) expedição de autorização para uso de radiofrequências para prestadores de serviços de radiodifusão.

Já no que diz respeito aos serviços de telecomunicações, compete a Anatel, a) expedir normas quanto à outorga, à prestação e à fruição dos serviços de telecomunicações dos regimes públicos e privados; b) administrar as radiofrequências e o uso de órbitas por meio de normas; c) expedir normas padrões a serem cumpridas pelas

prestadoras de serviços em relação aos equipamentos que utilizarem; d) conhecer a certificação dos produtos; e) editar atos de outorga extinção de direito de uso de radiofrequência e de órbita no intuito de fiscalizar e aplicar sanções; f) celebrar e gerenciar os contratos de concessão; g) expedir e extinguir autorização de prestação de serviços em regime privado; h) fiscalizar e aplicar sanções relativas às infrações de regulamentação setorial; i) reprimir infrações dos direitos dos usuários e j) exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Nesse sentido, a ANATEL tem o poder normativo infralegal sobre o setor de telecomunicações, cuja competência é exercida com o auxílio da sociedade, em razão do mecanismo de consulta pública que congloba críticas e sugestões, que serão objeto de exame e permanecerão à disposição do público na Biblioteca da Agência.

No artigo 19, da Lei n.º 9.472/1997 são apresentadas algumas atribuições da ANATEL e, dentre elas, as que mais coadunam com a perspectiva de instrumento meio regulatório que se propõe neste artigo: aquelas de controlar e acompanhar a revisão de tarifas dos serviços prestados em regime público, podendo fixá-las nas condições previstas em Lei, bem como homologar os reajustes e expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos, além de reprimir as infrações de direitos dos usuários.

A título ilustrativo, a ANATEL realizou o leilão para utilização de frequências de 700 MHz para serviços de telefonia móvel 4G, no dia 20/11/2014. Segundo o Edital n.º 02/2014 da ANATEL, os vencedores teriam que arcar com os custos de interferências no sistema de TV digital e redistribuição de canais de TV. A autorização tem prazo inicial de 15 anos, prorrogado por uma única vez, a título oneroso e por igual período. O resultado foi que a Claro (lote 1), a TIM Brasil (lote 2) e a Vivo (lote 3) arremataram frequências de abrangência nacional por um preço médio

de R\$ 1.947,00. As demais operadoras ficaram restritas apenas a alguns estados e/ou municípios.

Outro caso de bastante repercussão no mercado foi o da banda larga do Brasil, que figura entre as piores do mundo. Nessa linha de orientação, o contrato das operadoras com os clientes no País pactua a entrega do mínimo de 10% da velocidade vendida. Assim, um consumidor que compra 10 megabytes poderá receber apenas 1 megabyte. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o acesso à internet no Brasil é um dos mais caros e piores do mundo, ficando atrás do Quênia, Marrocos, Sri Lanka, Turquia e Vietnã. A medida clara para este contexto seria a modificação da regulamentação do setor para garantir a qualidade e o preço de serviços melhores para a população. A ANATEL implantou auditoria para auferir a velocidade da banda larga, mas as operadoras reclamaram da medida e a Agência resolveu terceirizar a atividade que foi concedida ao Sindicato das Operadoras de Telecomunicações (SindiTeleBrasil).

Em abril do ano de 2016, a ANATEL, em conjunto com as operadoras do sistema de telecomunicações Oi, Vivo e a NET, decidiram por fim a limitação da *internet* a partir do dia 01/01/2017. O motivo, segundo o Presidente da Agência eram os abusos dos games *online*, que gastam um volume muito grande de banda larga, sendo necessário o equilíbrio, haja vista que chegaria ao ponto em que os que consomem menos pagariam pelos que consomem mais. Tal notícia gerou revolta do público por meio das campanhas #InternetJusta e #DigaNaoAoLimiteDaInternet, que foram as *hashtags* mais citadas por pessoas públicas e anônimas do período. Freitas<sup>7</sup> chama atenção com o seguinte questionamento:

---

<sup>7</sup> FREITAS, Lorena de Melo. ANATEL e limitação da banda larga de internet no Brasil: caso clássico do embate dos grupos de interesse na regulação setorial. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, v. 4, n. 45, p. 227- 244, 2016. p. 241. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br>. Acesso em: 04 nov. 2017.



[...] o que leva a ANATEL, que foi conformada para buscar o interesse público através da regulação setorial, a adotar limitações à internet fixa de banda larga, prática essa que privilegia demasiadamente as empresas reguladas em detrimento dos interesses dos usuários e consumidores?

A Agência reguladora foi criada no momento de reforma do Estado ocorrido na década de 1990, no ambiente que se praticava a retirada do Estado brasileiro do setor econômico. A cultura política da gênese da Agência – e das outras agências reguladoras até hoje existentes – representou clara escolha pela política de privatizações, com a diminuição da interferência do Estado na atividade econômica. Nada casual que o então Presidente Fernando Henrique Cardoso repetia durante sua Presidência o fato de que seu governo trazia “o fim da Era Vargas”<sup>8</sup>. Abertamente inspirada no modelo norte-americano das agências de regulação, o caso brasileiro traz uma marca de distinção essencial da experiência dos Estados Unidos. O ambiente político de nascimento das agências corresponde ao contrário daquele do Brasil. Nos Estados Unidos, as agências vieram na esteira do *New Deal* dos anos de 1930, quando se procurou mecanismos institucionais de intervenção do Estado na atividade econômica. Exatamente o contrário do contexto para o qual foram as agências reguladoras pensadas no Brasil.

---

<sup>8</sup> Esta foi sua primeira significativa manifestação, logo no início de sua Presidência. Em 13 de fevereiro, em cerimônia da sanção à Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 - a conhecida lei de concessões que dispôs sobre o “regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal” – Fernando Henrique Cardoso afirmou que “está estabelecendo o fim da era Varguista, “que à sua época correspondeu a um grande avanço, mas agora precisa ser reformulada para que o Estado possa atender aos anseios do mundo contemporâneo”. FOLHA DE SÃO PAULO. FHC diz que lei é ‘fim da era Vargas’. São Paulo, 14 de fevereiro de 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>. Acesso em: 20 dez. 2005.; Cf, ainda: ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da “Era Vargas” à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 36, n. 1-2, p. 33-51, 2005.; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade**. São Paulo: UNESP, 2011.

Assim, a Agência é uma arena mais propensa à aceitação das propostas de um grupo com maior poder político de influência. No caso da limitação de internet, em razão da pressão da opinião pública, a ANATEL suspendeu a possibilidade de limitação, canalizada pelo *lobby* de operadoras. Uma vez que a real intenção é a regulação das telecomunicações, de maneira a atender o interesse público, deve-se impor o interesse público, de forma a satisfazer as necessidades sociais e do desenvolvimento, sem se descuidar a Agência dos propósitos de sua criação, que é fiscalizar e regular os serviços de telecomunicações<sup>9</sup>.

No dia 31/10/17, foi noticiada a informação de que a Advocacia Geral da União (AGU) propunha uma solução para a dívida da operadora Oi com a ANATEL, por meio do pagamento do débito com o uso do setor privado<sup>10</sup>. A Assembleia foi marcada para o dia 10/11/17 e a empresa acumula R\$ 65 bilhões em dívidas gerais, dos quais R\$ 20 bilhões são devidos a ANATEL. A Ministra Chefe da AGU, Grace Mendonça, afirmou que a solução para a dívida da Oi com o setor público será dada de maneira a permitir que a empresa tenha capacidade de pagar também os débitos do setor privado, já que em junho/2016, a Oi havia requerido sua recuperação judicial. A expectativa era que a proposta do governo fosse apresentada antes desta data, o que não se deu. A solução para a dívida que a empresa tem com a União deve avaliar a geração de receita da empresa e o plano de recuperação que a Oi deve apresentar aos credores privados. Segundo a Ministra, a edição de uma medida provisória para parcelar a dívida da

---

<sup>9</sup> FREITAS, Lorena de Melo. ANATEL e limitação da banda larga de internet no Brasil: caso clássico do embate dos grupos de interesse na regulação setorial. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, v. 4, n. 45, p. 227- 244, 2016. p. 241. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br>. Acesso em: 04 nov. 2017.

<sup>10</sup> LIS, Laís. AGU: solução para dívida da Oi com Anatel deve permitir que empresa também pague débito com setor privado. **G1 Globo**, Brasília, 30 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/agu-solucao-para-divida-da-oi-com-anatel-devera-tambem-permitir-que-empresa-pegue-debito-com-setor-privado.ghtml>. Acesso em: 04 nov. 2017.

empresa com a Anatel ainda é uma possibilidade. Até a presente data ainda não se tem notícia do resultado desta negociação.

O que se deixa comprovar é que a ANATEL tem procurado praticar sua atribuição institucional. Porém, a baixa qualidade generalizada da prestação do serviço de telefonia móvel e dos serviços de rede mundial são elementos objetivos que deixam clara a deficiência de sua capacidade de ação. Do ponto de vista da legalidade, a Agência que dispõe dos mecanismos de ação, está estruturada para funcionar, sem conseguir, porém, satisfazer a maior parte da sociedade.

### **3 Do bom selvagem ao ser social de consumo formado pela manipulação midiática**

Jean Jacques Rousseau<sup>11</sup> teve inúmeras contribuições para a compreensão da teoria política da atualidade, mas este trabalho ficará adstrito ao “mito do bom selvagem”. A defesa da ideia do retorno ao estado de natureza, como forma de manutenção da essência humana, sem deixar de lembrar que o contrato social era o instrumento que garantia os direitos da coletividade, vem a consistir num de seus temas centrais.

Um dos principais fundamentos do legado de Rousseau é que o homem é um ser bom por natureza, que em todo o momento se encontra submetido à influência corruptora da sociedade. O diagnóstico deste quesito era o de que a civilização era dissimulada e hipócrita<sup>12</sup>. O bom selvagem foi um mito criado pelo contratualista moderno para ilustrar o homem em seu estado de natureza, ou seja, sem a contaminação corruptora da sociedade. Rousseau não nega os eventuais ganhos

---

<sup>11</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martins Fontes, 1999; ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social: princípios do Direito Político**. Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2013.

<sup>12</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A filosofia política e a lição dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000; BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

oriundos da civilização, mas sugere um caminho melhor para a formação do homem como cidadão detentor da tal “felicidade” proveniente do estado natural. Nessa concepção, recai sobre este raciocínio que o desenvolvimento social adequado é um instrumento de combate contra a influência corruptora da sociedade e de preservação da bondade natural das pessoas. Aqui, a educação, neste sentido, possuiria o objetivo de desenvolver as potencialidades naturais desde a infância e buscar o afastamento dos males sociais. Não sem razão que Rousseau é autor do “Emílio ou da Educação”, com larga discussão sobre o papel da educação da família e do ambiente externo na formação cultural dos homens.

A percepção de que a natureza nunca será capaz de enganar a quem quer que seja, em contrapartida, os homens sempre serão capazes de enganar<sup>13</sup>, é reveladora, por um lado, da influência realista macquiaveliana; porém igualmente denunciadora de um lado positivo, otimista, de bases reais – educação, obtenção adequada de cultura a todos – de que Rousseau é detentor. Com isso, o Genebrino funda a base de sua teoria, que é o contrato social, ou, em outras palavras, funda um tratado sobre o direito político, que nada mais seria do que o Direito Constitucional. Esta sugestão não deixa dúvidas quando se lê o subtítulo e sua principal obra: *Do Contrato Social o Princípios do Direito Político*.

Com tais premissas, numa reflexão partindo-se da filosofia rousseauiana, percebe-se que os exageros de uma sociedade de consumo recaem em desfavor de interesses fundamentais. Rousseau elenca a liberdade, nestes termos, como um direito-dever, que merece peregrinar em paralelo com a igualdade. Esta situação também é latente nos argumentos de Bobbio<sup>14</sup> quando assevera que “[...] a liberdade é a qualidade de um ente, enquanto a igualdade é um modo de estabelecer um determinado tipo de relação entre os entes de uma totalidade”.

---

<sup>13</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social: princípios do Direito Político**. Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2013.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997. p. 13.

Por tal razão, para Rousseau o homem natural é sujeito dotado de bondade, mas a vida social lhe trouxe a desigualdade moral e material, reforçando a máxima de que “[...] dando-se a todos, não se dá a ninguém”<sup>15</sup>. Tal assertiva segue acompanhada da conhecida afirmação de que o “homem nasce livre e em toda parte está a ferros”<sup>16</sup>.

Onde residiria o nexos desta possível forma do bom selvagem – que, numa dialética perversa, corrompe e é corrompido – e o consumo atual de informações disponíveis nos espaços cibernéticos?

Na verdade, desde o século XIX que o debate sobre o desconhecimento do homem sobre sua potencialidade e o abandono de seu uso da razão para seus interesses chama a atenção de filósofos. Neste sentido, surge o conceito de alienação que encontra no centro do pensamento de Karl Marx d’ *Os Manuscritos Econômico-Filosóficos do ano de 1844*<sup>17</sup>. Isso possibilitaria a explicação dos motivos pelos quais Marx entende a alienação como um fenômeno, primeiramente, advindo da economia. Mas as coisas não ficam por aí. O conceito de alienação adquiriu importância não somente pelo fato de ter se tornado uma característica central do pensamento de um filósofo como Marx, mas ainda porque inaugurou um novo rumo no pensamento mundial, precisamente: demonstrar que a tarefa da filosofia, além de descer do céu para a terra, é aquela de que nada deve ser aceito por tradição ou costume. Em outras palavras, a filosofia deve ser a arma contra a ilusão; a ilusão do primeiro momento que se converte em tentação para a explicação fácil da realidade que se tem diante dos olhos, na louca busca de se encontrar um esclarecimento teórico que a tudo socorra em todos os lugares e tempos<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 21.

<sup>16</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social: princípios do Direito Político**. Tradução de Edson Bini. Bauru, SP: Edipro, 2013. p. 11.

<sup>17</sup> ARON, Raymond. **O Marxismo de Marx**. Trad. Jorge Bastos. São Paulo: Arx, 2004.

<sup>18</sup> HORKHEIMER, Max. **Die gesellschaftliche Funktion der Philosophie**. Max Horkheimer: Kritische Theorie – Eine Dokumentation (hrsg. von Alfred Schmidt). Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag, 1968. p. 296-297. “A resistência da filosofia contra a realidade

Logo no início de seus *Manuscritos*, um jovem Marx de vinte e quatro anos não deixa por menos: a definição dos economistas e da economia política de salário nada mais é do que uma simples ilusão, ou melhor, uma ilusão construída para um determinado fim: possibilitar a acumulação do capital, mantendo o trabalhador com um nível de remuneração que apenas não permita sua extinção, já que esta é a razão de sua necessidade para o sistema econômico do capitalismo, isto é, vender sua força de trabalho como um animal ao capitalista. Porém, o que denuncia o caminho que Marx escolherá para sua obra já surge aqui, especificamente quando é por ele explicitado o tratamento abstrato que a economia política dedica ao trabalho. Num momento posterior dos *Manuscritos*, Marx analisa o trabalho alienado. Assim, a disposição da economia política é esconder a alienação, quando de sua recusa em examinar o vínculo imediato entre trabalhador e produção. Qual a principal consequência de uma realidade formada a partir destas premissas para Marx? A alienação do homem, que se torna animal, distanciando-se, alienando-se, portanto, de sua condição humana:

Alcança-se o resultado de que o homem (o trabalhador) somente será livremente ativo no desempenho de suas funções animais – comer, beber e procriar, e, quando muito, na moradia, adorno etc. – enquanto que nas funções

---

deriva de seus princípios imanentes. A filosofia insiste em que a ação e os objetivos do homem não devem ser produtos da necessidade cega. [...] O impulso da filosofia direciona-se contra a mera tradição e a resignação nas questões fundamentais da existência; ela tem a ingrata tarefa de trazer a luz da consciência sobre qualquer relação humana e suas reações, de forma tão enraizada, que elas natural e imutavelmente pareçam eternas”. No original: *"Der Widerstand der Philosophie gegen die Realität rührt aus ihren immanenten Prinzipien. Philosophie insistiert darauf, daß die Handlungen und Zielen der Menschen nicht das Produkt blinder Notwendigkeit sein müssen. (...) Der Impuls der Philosophie richtet sich gegen bloße Tradition und Resignation in den entscheidenden Fragen der Existenz; sie hat die undakbare Aufgabe übernommen, das Licht des Bewußtseins selbst auf jene menschlichen Beziehungen und Reaktionsweisen fallen zu lassen, die so tief eingewurzelt sind, daß sie natürlich, unveränderlich ewig scheinen"*.

humanas se vê reduzido a um animal. O elemento animal torna-se humano, e o humano transforma-se em animal<sup>19</sup>.

Neste ponto, surge a visão de Marx sobre o homem: a do chamado “ser genérico” (*Gattungswesen*). O homem é um ser que possui uma relação consigo e com sua espécie. Tal qual um animal, o homem possui necessidades, mas este homem difere do animal por suas pretensões além do meio físico que ao animal não é possível em razão da ausência de uma inteligência. A exclusão do homem deste último elemento torna-o alienado, distante, conseqüentemente, de sua própria condição humana. Desta forma, a atividade do trabalho no capitalismo aliena o homem porque

1) aliena a natureza do homem, e 2) aliena-o de si próprio, alienando o homem a respeito de sua espécie, transformando a vida genérica em meio de vida individual. Primeiramente, aliena a vida genérica e a vida individual; e, em segundo lugar, muda esta última na sua abstração em objetivo daquela primeira, portanto, na sua forma abstrata e alienada<sup>20</sup>.

Embora a categoria da alienação ocupe espaço especial na reflexão marxiana, já advém ela de Rousseau. Para F. Müller, é Rousseau - e não Marx - o primeiro a diagnosticar a alienação como uma “categoria

---

<sup>19</sup> No Original: “*Es kommt daher zu dem Resultat, daß der Mensch (der Arbeiter) nur mehr in seinen tierischen Funktionen, Essen, Trinken und Zeugen, höchstens noch Wohnung, Schmuck etc., sich als freitätig fühlt und in seinen menschlichen Funktionen nur noch mehr als Tier. Das Tierische wird als Menschliche und das Menschliche als Tierische*“. HORKHEIMER, Max. **Die gesellschaftliche Funktion der Philosophie**. Max Horkheimer: Kritische Theorie – Eine Dokumentation (hrsg. von Alfred Schmidt). Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag, 1968. p. 296.

<sup>20</sup> No original: “*Indem die entfremdete Arbeit die Menschen 1. die Natur entfremdet, 2. sich selbst, seine einige tätige Funktion, seine Lebesnützigkeit, so entfremdet sie dem Mensch die Gattung; sie macht ihm das Gattungsleben und das individuelle Lebens. Erstens entfremdet sie das Gattungsleben und das individuelle Leben, und zweiten macht sie das letzteres in seiner Abstraktion zum Zweck des ersten ebenfalls in seinen abstrakten und entfremdeten Form*“. HORKHEIMER, Max. **Die gesellschaftliche Funktion der Philosophie**. Max Horkheimer: Kritische Theorie – Eine Dokumentation (hrsg. von Alfred Schmidt). Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag, 1968. p. 296.

central”<sup>21</sup>. Onde fundamenta F. Müller tal assertiva? Na constatação de que, aquilo que se denomina de “incapacidade” de Rousseau em expressar suas manifestações políticas, consiste exatamente no fortalecimento de sua doutrina, uma vez que as formulações de Rousseau libertar-se-iam do peso de premissas histórico-metafísicas. Desta forma, para Müller, a história aparece em Rousseau tanto na forma de um crescente protocolo de autoalienação, como ao mesmo tempo num “cenário do irromper da liberdade não mais alienada do homem em sociedade”<sup>22</sup>.

Presentes estariam, então, em Rousseau elementos históricos e objetivos, concretos da polarização emancipação/desemancipação, antecipando uma tensão política mais tarde reformulada na perspectiva revolucionária, como mais tarde realizará Marx. O que parece evidente é a compreensão material de Rousseau a respeito do fenômeno da alienação. Nesta esteira, anota Müller, que o conceito da desigualdade econômica entre os homens considera o domínio de alienados sobre também alienados; tanto dominados como dominadores estão alienados de seu real papel numa sociedade, que a reflexão de Friedrich Müller permite, com o olhar para o acúmulo histórico numa perspectiva progressista, é a reatualização de um conceito político, como aquela da alienação, que ainda demonstra todo o seu vigor nas sociedades industriais, transcorridos mais de cento e cinquenta anos. Novamente, não se trata aqui de dizer que a descrição da aplicabilidade do termo alienação não sofreu alterações desde os tempos dos *Manuscritos* de Karl Marx até os dias atuais, porém de se reconhecer que a formulação do conceito permanece como dos mais

---

<sup>21</sup> No original: “Rousseau ist der erste Diagnostiker der Entfremdung als einer der Zentralkategorie der europäischen Neuzeit“. MÜLLER, Friedrich: **Entfremdung – Folgeprobleme der anthropologischen Begründung der Staatstheorie bei Rousseau, Hegel, Marx**. 2. bearbeitete und stark erweiterte Auflage. Berlin, Duncker & Humblot, 1985. p. 60.

<sup>22</sup> No original: “(...) zugleich als Spielfeld des Aufbruchs in nicht länger entfremdete Freiheit des gesellschaftlichen Menschen“. MÜLLER, Friedrich. **Entfremdung – Folgeprobleme der anthropologischen Begründung der Staatstheorie bei Rousseau, Hegel, Marx**. 2. bearbeitete und stark erweiterte Auflage. Berlin, Duncker & Humblot, 1985. p. 60.



potentes instrumentos de manutenção da ordem capitalista, uma vez que a dimensão do processo de alienação detém sua gênese na “venda” da força de trabalho do homem para outro homem.

Observa-se que a alienação do homem e sua redução a um ser sem inteligência destituiu-o da própria condição humana. Esta tarefa pode hoje ser realizada pelo volume de informações que o mesmo homem recebe, onde sua capacidade de refletir perde-se completamente. Como bem notou Santos:

Não é da escassez da informação que padecem [as sociedades da América Latina], mas da abundância de informação caolha, sendo sua mais importante fonte o retrato que, cotidianamente os meios de comunicação distribuem à opinião pública nacional e internacional. [...] Ainda mais pernicioso do que ocasionar desastres individuais é o mau serviço que se presta não somente ao regime democrático, mas à verdade dos fatos, quando se generaliza, levemente, a toda a classe política deficiências que são personalizadas<sup>23</sup>.

Para Theodor Adorno e Max Horkheimer<sup>24</sup>, a noção de que o esclarecimento, apesar do caráter positivo, pode ser autodestrutivo é permanente e se constitui também numa forma de alienação, de distanciamento da realidade que cerca o mesmo homem. Ou seja, uma opinião pública, a exemplo de um influenciador digital em rede do mundo, pode causar na mente dos consumidores a iniciativa de desejo de adquirir um produto, quando na verdade a tomada de decisão deveria gravitar a órbita da necessidade. Os mais importantes representantes da Escola de Frankfurt denominam tal fenômeno de vulnerabilidade da capacidade de entendimento, em razão da escravização das escolhas

---

<sup>23</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme. A Universalização da Democracia. *In*: BENEVIDES, Ma. Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 34-35.

<sup>24</sup> ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. p. 12-13.

causadas pela propaganda e potencializadas pela velocidade da informação em rede, as quais bombardeiam informações para dominar a capacidade de escolha das pessoas, idiotizando-as ou retirando-lhe sua natural capacidade cognoscitiva de reconhecimento e de criação. Portanto, o homem abandona sua condição natural<sup>25</sup>.

O esclarecimento ocorre, portanto, com o desencantamento de um mundo alienado e a transição oportuna da racionalização social, econômica, política, cultural, pessoal e familiar<sup>26</sup>. Assim, a dialética do esclarecimento é responsável por explicar as razões de como um progresso, no sentido de compreensão da dominação ocasionada pela massificação da cultura<sup>27</sup>. O individualismo e a simplicidade de ideias fomentam o consumo desenfreado numa sociedade em rede, já que as pessoas inseridas nesse contexto se relacionam consigo mesmas do que com o bem-estar da coletividade. A dominação cultural e econômica estimula, em razão da potencialização dos meios de comunicação que convencem, o consumo por meio de técnica de repetição de conhecimentos e minimização da reflexão, servindo de fertilizante no terreno de consumo exacerbado.

A atividade midiática, ampliada pelo surgimento da sociedade em rede, faz com que a aquisição de um novo produto de uma tendência de mercado como o *iPad* tenha um efeito tranquilizador na vida das pessoas, já que nem elas conseguem discernir de onde vem o desejo pelo objeto. Ou seja, o prazer não se encontra na posse do produto, mas na compra que fomenta a inserção social em rede, o que conduz à conclusão de que o objeto fabrique sujeitos e ainda elos sociais que são maiores do que o próprio dinheiro investido.

---

<sup>25</sup> ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. p. 14-15.

<sup>26</sup> RABAÇA, Silvio Roberto. **Variantes críticas**: a dialética do esclarecimento e o legado da escola de Frankfurt. São Paulo: Annablume, 2004. p. 19.

<sup>27</sup> ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

É por meio da obtenção dos objetos vendidos pela mídia que as pessoas se sentem parte do todo e se identificam com a sociedade em que estão inseridas, já que o objeto fabrica sujeitos. É o objeto, então, que gera os elos dentro da sociedade, adotando, por consequência, uma postura de poder ainda maior do que o próprio dinheiro. Chega-se à situação tão bem definida por Ortega y Gasset<sup>28</sup>, há muitas possibilidades de agir, sem que se saiba o que se quer efetivar. O homem domina tudo, menos a si, sentindo-se desnorteado em sua profusão, de modo que “[...] com mais meios, mais saber, mais técnicas que nunca, o mundo atual vai como o mais infeliz que tenha havido: puramente ao acaso”.

A condição de dominação da dialética do esclarecimento é resultado da manipulação midiática que a sociedade se submete ao longo dos anos. Chomsky<sup>29</sup> é incisivo ao mencionar que a propaganda é uma espécie de “cassetete totalitário”, já que manipula tanto as questões de consumo quanto as políticas. E isso não fica por aqui: já que ainda segundo ele, a imprensa, que é um dos instrumentos utilizados pela propaganda pode deixar “cicatrizes no cérebro” das pessoas, justamente porque o consumo não passa por uma lógica dialética. Por fim, Chomsky aproveita para se questionar “[...] em que tipo de sociedade queremos viver e, sobretudo, em que espécie de democracia estamos pensando quando desejamos que essa sociedade seja democrática”<sup>30</sup>?

A mídia, atualmente, não apresenta uma única faceta e sim quatro. A primeira delas é a *mídia pro*, ou seja, aquela que apoia um determinado condicionamento social e o propaga para o maior número de pessoas possíveis. A segunda é a *mídia manipuladora*, que apesar daquele consumo não ser adequado ao público-alvo, a preocupação essencial é o aumento da

---

<sup>28</sup> ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Recurso eletrônico: Editora Ridendo Castigat Mores, 2001. p. 99- 100. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/ortega.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

<sup>29</sup> CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

<sup>30</sup> CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2013. p. 09.

venda de produtos. A terceira é a *mídia inimiga*, que exerce uma função de ampliar a informação negativa em um determinado caso no mercado. Por fim, há a *mídia independente*, resultado da sociedade em rede, onde os influenciadores digitais externam as suas percepções acerca de produtos e serviços que os patrocinam, para gerar desejos de consumo na vida dos seus seguidores<sup>31</sup>. O caminho que se percorre é tortuoso e não parece ter volta, já que parte do bom selvagem foi absorvido pelo consumo da aldeia global, que se vê dependente das novas tecnologias e das redes sociais, para garantir a sua felicidade de consumo. Gustave Le Bon<sup>32</sup> chama atenção para a “Era das Multidões”, pois a ideologia da sua alma, seus sentimentos e a moralidade, suas ideias, raciocínios e imaginações, opiniões e crenças; justamente porque os condutores delas empregam elementos persuasivos para tal fim, em busca de elevar o papel da vontade, de maneira que uma opinião popular, logo que possível, seja expressa como juízo geral.

A natureza da força explicativa de Zygmunt Bauman<sup>33</sup> alcança denominador comum: a modernidade líquida, onde tudo cabe em qualquer forma de realidade – e onde transformação das pessoas em mercadoria, à razão de que a sociedade em rede controla o consumo e os indivíduos, por meio dos influenciadores digitais – faz ao mesmo tempo os promotores de mercadorias e as próprias mercadorias coincidirem no mesmo ser, cabível em qualquer espaço social, sob qualquer forma e a qualquer tempo. Cada vez mais o constante remodelamento em rede em razão do medo da obsolescência programada na seara digital em virtude de produtos, como o *iPad*, que aumentam o vazio ideológico na sociedade de consumo.

---

<sup>31</sup> SAVAZONI, Rodrigo. **A onda rosa-choque**: reflexões sobre redes, cultura e política contemporânea. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2013.

<sup>32</sup> LE BON, Gustave. **Psicologia das Multidões**. Tradução de Mariana Sérvulo da Cunha. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

<sup>33</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

#### 4 A obsolescência programada da *Apple* e a (in)efetividade do código de defesa do consumidor

O crescimento da obsolescência programada em torno da tecnologia vem caminhando a passos largos nos últimos anos. Como exemplo disso, em 2012, a *Apple* apresentou práticas comerciais abusivas em relação ao *iPad4*, cuja acusação foi feita pelo Instituto Brasileiro de Política e Desenvolvimento da Informática (IBDI). O motivo da acusação foi a obsolescência programada do *iPad3* para o *iPad4*, já que o lançamento de um para o outro durou menos de 1 ano, e a empresa não trouxe inovações suficientes para um novo produto inserido no mercado, em termos de processador, conector e câmera.

A obsolescência programada é a redução da durabilidade do produto, de seus componentes ou a criação de uma nova versão, sem que haja modificações suficientes, forçando o consumidor a trocar o produto, prematuramente. Assim, é latente a ilusão promovida pelo vazio ideológico construído pela propaganda, que gera desejo ao invés de necessidade na vida as pessoas, de modo que elas comprem o produto numa versão que já nasce obsoleta, em razão de uma forte motivação de consumo por difusionismo de tendência, que corresponde à velocidade de propagação de informações num ambiente em rede propício a este tipo de acontecimento.

A possibilidade de regulação deste caso deverá ficar a cargo do Código de Defesa do Consumidor (CDC), já que a ANATEL possui competência para regular o instrumento meio de utilização das telecomunicações: o que lhe cabe é a regulação da atividade fim de fornecimento da rede para utilização dos dispositivos tecnológicos.

Nesse sentido, Rodas<sup>34</sup> afirma que o CDC é o instrumento adequado para esta medida, pois a sua alteração estabelece a

---

<sup>34</sup> RODAS, Sérgio. Substituição forçada: CDC deve proteger consumidor da obsolescência programada. **Consultor Jurídico**, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-25/cdc-combater-obsoloscencia-programada-ministro-salomao>. Acesso em: 04 nov. 2017.

responsabilidade do fornecedor de bens duráveis, segundo o critério da vida útil do produto e não da garantia contratual. Isso combate a obsolescência programada, já que se projeta a cada dia um produto novo no intuito de gerar a expectativa de capacidade reduzida do anterior, forçando a pessoa a comprar a sua nova versão.

A modificação do CDC deveria, portanto, prever a inclusão de dispositivo que trate expressamente da abusividade contida na obsolescência programada e a consequente responsabilidade do fornecedor de bens duráveis do produto; incluindo também a necessária aplicação de multas administrativas em empresas que comprovadamente incorressem em tais atitudes, bem como o fornecimento de informações claras ao consumidor em casos de lentidão da atualização dos *softwares*, dentre outras medidas.

A presença da crise socioambiental denota a urgência de grandes empresas, como a Apple, encontrarem a verdadeira relação de equilíbrio, principalmente no que diz respeito aos resíduos eletrônicos descartados por parte da comunidade civilizatória, a qual é inteiramente responsável pela produção de riscos naturais que visa priorizar medidas progressistas sem a devida preocupação com o meio ambiente. Nesse contexto, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi elaborada com o fito de prevenir, reduzir e gerenciar os resíduos sólidos na tentativa de propor princípios, objetivos e instrumentos que ajam contra os impactos ambientais. Estratégias governamentais são elaboradas por meio de medidas que visem criar, resolver, melhorar ou estimular condutas que tornem o Plano de Desenvolvimento exequível e eficaz.

Com efeito, a PNRS altera a Lei n.º 9.605/98 e prevê em seu artigo 17 prazo indeterminado para o desenvolvimento de metas, o que denota falta de planejamento e efetivação do Plano. É de responsabilidade dos geradores e do Poder Público estruturar e implementar sistemas logísticos que visem o correto manejo de produtos

descartados, dentre eles o que se encontra disposto no artigo 33, inciso VI, do qual trata produtos eletrônicos e seus elementos constituintes<sup>35</sup>.

## **Considerações Finais**

Desde os anos 2000, a ANATEL trabalha a revisão da regulamentação da telefonia móvel, que era composta, em grande medida, pelas normativas do Ministério das Comunicações. Tal medida possibilitou a entrada de concorrentes no mercado, o que auxiliou na expansão das telecomunicações no país. Em 2010, 10 anos após o início da medida, houve o crescimento do número de celulares no País, mesmo com os altos preços pagos pelos consumidores. Apesar destas medidas acredita-se que a ANATEL vive numa constante crise, em razão de falhar sempre na defesa dos usuários: estes não têm opção de escolha em virtude dos serviços de baixa qualidade e alto custo, como o preço da *internet* banda larga, que dificulta o acesso do brasileiro a rede tanto pelo preço quanto pelos altos reajustes da assinatura básica.

Ademais, as informações teórico-políticas trazidas neste escrito comprovam que o bom selvagem sofreu constantes transformações até evoluir para o ser social de consumo atual. Talvez nenhum passo tenha sido tão determinante como aquele da interferência midiática na vida dos homens, o que veio a torná-lo facilmente manipulável e bombardeado com inacreditável volume de informações distorcidas ou falsas. A transformação das pessoas em mercadoria diante de uma modernidade líquida amplia o vazio ideológico por meio da obsolescência programada de produtos, principalmente na seara tecnológica.

A necessidade de atuação do Código de Defesa do Consumidor, no sentido de prever e enfrentar o tema da obsolescência programada, com

---

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

responsabilidade a recair sobre o fornecedor deve se constituir mesmo em revisão legal a atribuir natureza mais eficaz ao existente Código.

No quadro brasileiro, não parece haver expectativa alvissareira: as limitações estruturais e legais da ANATEL e a ausência normativa de caráter punitivo no texto legal de defesa do consumidor formam uma realidade de grandes dificuldades para que dê tratamento devido, no sentido de aproximar interesse público e rentabilidade dos negócios. Se por um lado o interesse econômico de geração de empregos, tributos e prestações sociais está em jogo; por outro lado, está também o interesse público, em torno do que hoje se tem como um novo direito fundamental: o direito à boa informação, ao pluralismo e ao debate constante entre integrantes de qualquer sociedade.

## Referências

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da “Era Vargas” à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 36, n. 1-2, p. 33-51, 2005.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ARON, Raymond. **O Marxismo de Marx**. Trad. Jorge Bastos. São Paulo: Arx, 2004.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A Era Vargas**: Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade. São Paulo: UNESP, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.



BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n. 8, de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm). Acesso em: 04 nov. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14826>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CHOMSKY, Noam. **Mídia**: propaganda política e manipulação. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. **FHC diz que lei é ‘fim da era Vargas’**. São Paulo, 14 fev. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>. Acesso em: 20 dez. 2005.

FREITAS, Lorena de Melo. ANATEL e limitação da banda larga de internet no Brasil: caso clássico do embate dos grupos de interesse na regulação setorial. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, v. 4, n. 45, p. 227- 244, 2016. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA\\_n.45.12.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.45.12.pdf). Acesso em: 04 nov. 2017.

HORKHEIMER, Max. **Die gesellschaftliche Funktion der Philosophie**. Max Horkheimer: Kritische Theorie – Eine Dokumentation (hrsg. von Alfred Schmidt). Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag, p. 292-312, 1968.

LE BON, Gustave. **Psicologia das Multidões**. Tradução de Mariana Sérvulo da Cunha. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

LIS, Laís. AGU: solução para dívida da Oi com Anatel deve permitir que empresa também pague débito com setor privado. **G1 Globo**, Brasília, 30 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/agu-solucao-para-divida-da-oi-com-anatel-devera-tambem-permitir-que-empresa-pegue-debito-com-setor-privado.ghtml>. Acesso em: 04 nov. 2017.

MÜLLER, Friedrich. **Entfremdung**: Folgeprobleme der anthropologischen Begründung der Staatstheorie bei Rousseau, Hegel, Marx. 2. bearbeitete und stark erweiterte Auflage. Berlin, Duncker & Humblot, 1985.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Recurso eletrônico: Editora Ridendo Castigat Mores, 2001. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/ortega.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

RABAÇA, Silvio Roberto. **Variantes críticas**: a dialética do esclarecimento e o legado da escola de Frankfurt. São Paulo: Annablume, 2004.

RODAS, Sérgio. Substituição forçada: CDC deve proteger consumidor da obsolescência programada. **Consultor Jurídico**, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-25/cdc-combater-obsolescencia-programada-ministro-salomao>. Acesso em: 04 nov. 2017.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social: princípios do Direito Político**. Tradução de Edson Bini. Bauru, SP: Edipro, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A Universalização da Democracia. *In*: BENEVIDES, Ma. Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SAVAZONI, Rodrigo. **A onda rosa-choque: reflexões sobre redes, cultura e política contemporânea**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2013.



# O Compliance Ambiental como estratégia de promoção do desenvolvimento de pessoas e organizações

*The environmental compliance as a strategy of people and organizations development promotion*

Ângela Issa Haonat\*

Adriano Silva Leite\*

Ricardo Ramos de Cerqueira\*

**Resumo:** O presente artigo, baseado em método teórico analítico e especulativo, busca demonstrar que o *Compliance* Ambiental pode ser considerado como uma estratégia eficaz de promoção do desenvolvimento de pessoas e organizações e da construção de uma sociedade mais ética, próspera e sustentável. Aborda como o *compliance* é compreendido e difundido no Brasil, a forma impositiva como costuma ser implementado, a adesão entre a temática da gestão ambiental e o instituto do *compliance* e o surgimento do ideário de uma ética planetária que extrapola os indivíduos e as organizações, fruto da fusão destes dois conceitos. Propõe que para alcançar este ideário faz-se necessário focar e investir no ser humano como sujeito da transformação social, adotando-se processos formativos referenciados em princípios e valores consistentes, mas com metodologias flexíveis e ajustáveis aos múltiplos

---

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

\* Pós-graduando em Direito de Estado e Combate à Corrupção na Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT-TJTO). Pós-graduando em Psicologia Analítica no Instituto Junguiano de Estudos e Pesquisas (IJEP). Advogado. Geólogo. E-mail: adriano.leite@allcompliance.net.br.

\* Engenheiro Agrônomo, M. Sc. Associado-fundador do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). Diretor da GP Master Consultoria. E-mail: ricardoramosdecerqueira@gmail.com.

contextos organizacionais e sociais, com vistas a “formar” um ser *compliant*, que vive e age em estado de integridade.

**Palavras-chave:** *Compliance* ambiental. Ética. Controles internos. Integridade. Governança.

**Abstract:** This article, based on analytical and speculative theoretical method, seeks to demonstrate that the Environmental Compliance can be considered as an effective strategy to stimulate the development of people and organizations in order to build a more ethical, prosperous and sustainable society. Covers how the Compliance is understood and widespread in Brazil, the impostive way that it is usually implemented, the adhesion between the theme of environmental management and the compliance matters, and the rising of the ideology of a global ethic that goes beyond individuals and organizations, result of the fusion of these two concepts. It proposes to accomplish this ideology it is necessary to focus on and invest in the human being as the subject of social transformation, adopting formative processes referenced on consistent principles and values, but flexible and adaptable methodologies to multiple organizational and social contexts, intending to "educate" a compliant being, which lives and acts in a state of integrity.

**Keywords:** Environmental compliance. Ethic. Internal controls. Governance.

## Introdução

O presente trabalho é baseado na vivência prática dos autores em temáticas vinculadas ao *compliance*, gestão ambiental, desenvolvimento de pessoas e territórios, em todas as regiões do Brasil e da América Latina. Não tem a pretensão de abordar o tema na perspectiva puramente acadêmica ou circunscrita ao plano teórico, vez que é assunto da atualidade e representa temática em construção e não fenômeno concluído ao ponto de ser submetido ao escrutínio técnico-científico exauriente.

É fruto de um processo sistemático, articulado e intencional de gestão do conhecimento apoiado na geração, codificação, disseminação e apropriação de conhecimentos gerados a partir da prática e articulados com arcabouço teórico-conceitual, contudo, ampara-se nas perspectivas teórico-analíticas e especulativas para lançar as bases de suas conclusões.

Em que pese as técnicas de gestão ambiental e de implantação de programas de *compliance* serem conhecidas e difundidas em cenário nacional, de serem lastreadas em metodologias e procedimentos detalhados e validados, estes, cunhados em premissas mandatórias e indicadores de existência e eficácia referenciados em lei, a prática tem demonstrado que é necessário enfatizar processos de formação que promovam o desenvolvimento dos sujeitos e a construção de novas culturas organizacionais pautadas nos princípios de ética e integridade como forma de assegurar a efetividade dos resultados e a real transformação das organizações e da sociedade em sentido mais amplo.

## 1 O *compliance* na prática

*Compliance* é palavra do idioma inglês que carrega uma gama de significados que não encontra tradução correspondente direta para o português. Contudo, há palavras no nosso idioma que se equivalem de maneira aproximada, tais como: conformidade, cumprimento, concordância, obediência, complacência, dentre outras<sup>1</sup>.

O termo decorre do verbo inglês “to comply” que significa cumprir, satisfazer ou realizar uma ação imposta. Em âmbito organizacional, o *compliance* refere-se ao cumprimento rigoroso de regras internas e externas à institucionalidade, bem como aos múltiplos sistemas normativos coexistentes a que esta se subordina, transcendendo, pois, o mero atendimento à legislação de maneira a buscar consonância

---

<sup>1</sup> WORD REFERENCE DICTIONARY. **Compliance**. 2019. Disponível em: <http://www.wordreference.com/enpt/compliance>. Acesso em: 20 mar. 2019.

comportamental dos indivíduos com padrões mais elevados de ética, moral, honestidade e transparência<sup>2</sup>.

O *compliance* representa, pois, o esforço estruturado de se organizar as atividades empreendedoras humanas, sejam de origem pública, privada ou do terceiro setor, de maneira isolada ou agrupada, buscando um padrão comportamental médio embasado na adequação e respeito às realidades normativas e processuais múltiplas que permeiam e regulam os atos da existência social, objetivando ambientes mais transparentes, confiáveis, íntegros e sustentáveis, regulados e monitorados de maneira sistêmica e dotados de mecanismos de controle internos efetivos<sup>3</sup>.

Neste viés, de acordo com Heinen<sup>4</sup> o *Compliance* amolda-se as características de instituto jurídico, materializando-se sob a forma de programas de integridade singulares que representam, na atualidade, uma ferramenta essencial nos mercados corporativos e de terceiro setor, especialmente para as pessoas jurídicas sujeitas a controles externos.

O instituto do *compliance* origina-se nos Estados Unidos em resposta a dois eventos determinantes que abalaram o mercado financeiro americano, representados pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, e, pelos escândalos de corrupção que assolaram o país na década de 1970, culminando na renúncia do presidente Richard Nixon e na edição da legislação americana anticorrupção denominada *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), promulgada em 19 de dezembro de 1977<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: Compliance Total, 2014. p. 20.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Marcio Luís; COSTA, Beatriz Souza; SILVA, Cristiana Fortini Pinto e. O instituto do compliance ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, set./dez. 2018.

<sup>4</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2012**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 176.

<sup>5</sup> GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: Compliance Total, 2014. p. 20.



O FCPA surge, portanto, com o objetivo de combater o suborno de funcionários públicos estrangeiros e, com isso, tentar garantir os contornos de higidez e integridade do mercado de capitais dos Estados Unidos da América, tanto quanto devolver a confiança da sociedade no sistema corporativo daquele país e acaba por se tornar referência global ao ordenamento normativo internacional sobre o tema<sup>6</sup>.

O ordenamento brasileiro disciplina o instituto do *compliance* explicitamente no Capítulo IV do Decreto nº 8.420<sup>7</sup>, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013<sup>8</sup> (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

No texto legal pátrio, o instituto do *compliance* é recepcionado como programa de integridade que consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, de um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (Decreto n.º 8.420/2015, artigo 41).

O Parágrafo único do artigo 41, introduz de maneira expressa a exigência de práticas de governança erigidas sobre a cultura da análise e

---

<sup>6</sup> WALKER, James. **Compliance**: origem, evolução histórica e legislativa. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Compliance, 2016. p. 3-4. Disponível em: <http://ibcompliance.com.br/index.php/ebook-gratuito-compliance-origem-evolucao-historica-e-legislativa/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>7</sup> BRASIL. **Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>8</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

gestão de riscos, lançando princípios basilares a serem respeitados, como singularidade, periodicidade e aprimoramento contínuo.

Trata-se do reconhecimento cabal do instituto do *compliance* como elemento de governança e de gestão social, vez que estimula a pessoa jurídica a exercer sua autonomia para estabelecer normas e procedimentos internos e adequá-los a parâmetros éticos, morais, jurídicos, econômicos, técnico-científicos, etc., mais elevados, maximizando a função social e oportunizando maior protagonismo dessas organizações no processo de construção de uma sociedade mais íntegra, segura e sustentável.

Oliveira; Costa e Silva<sup>9</sup> ponderam que ao desenvolver este papel social, a pessoa jurídica tem o condão de impulsionar o desenvolvimento da sociedade, além de elevar a qualidade de sua atuação interna e externa por meio de interconexões sistêmicas e, simultaneamente, adquirir e ampliar seu “capital cultural e mercadológico”, pela integridade comportamental, o que acaba resultando até mesmo na sua valorização institucional em diversas áreas.

Do ponto de vista finalístico, denota-se que o Programa de *Compliance* não corresponde a um mecanismo destinado à fiscalização externa em sentido perscrutório. Ao contrário, Heinen<sup>10</sup> afirma que os objetivos fundamentais de um programa de integridade efetivo consistem preliminarmente na prevenção e em segundo plano, na detecção; e, por fim, no tratamento ágil e eficaz de condutas que possam ser caracterizadas como desconformes às leis, às normas internas e externas e as boas práticas desejadas, em processo interno e autogerido.

O artigo 42, do Decreto 8.420/2015, estabelece parâmetros para avaliação a respeito da existência e eficácia de um programa de *compliance*,

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Marcio Luís; COSTA, Beatriz Souza; SILVA, Cristiana Fortini Pinto e. O instituto do *compliance* ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, set./dez., 2018.

<sup>10</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2012**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 175.

sendo, portanto, a base legal para a estruturação de programas de integridade a partir de pilares específicos que compartmentam e agrupam os requisitos legais por similaridade de natureza e gênero, ordenando-os de forma pragmática, inteligível e didática.

Ao abordar a questão sob a ótica operacional, a Controladoria Geral da União (CGU)<sup>11</sup> produziu um guia com objetivo esclarecer o conceito de Programa de Integridade em consonância com a Lei nº 12.846/2013 e suas regulamentações, além de apresentar diretrizes com a finalidade de auxiliar as instituições a construir ou aperfeiçoar seus programas de *compliance*. No citado material, os requisitos dispostos no artigo 42 do Decreto nº 8.420/2013, aparecem agrupados em 5 pilares, quais sejam:

1º Comprometimento e apoio da alta direção: representa a condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do Programa de Integridade, representado pelo apoio visível e inequívoco da alta direção ao programa (Decreto nº 8.420/2015, artigo, 42, I).

2º Instância responsável pelo Programa de Integridade: a implantação, monitoramento e fiscalização do programa devem ser coordenados por unidade técnica específica, devendo ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, humanos e financeiros para o pleno funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário, ao mais alto corpo decisório da instituição (Decreto nº 8.420/2015, artigo, 42, X).

3º Análise de perfil e riscos: a adoção de um sistema de governança baseado na cultura de análise e gestão de riscos é primordial para a efetividade de um programa de *compliance*. Este pilar precede a todos os demais procedimentos e etapas de implantação do programa de *compliance*, subsidiando a definição de padrões de conduta desejados; a elaboração do código de ética e das políticas e procedimentos de integridade; a definição de

---

<sup>11</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade:** diretrizes para empresas privadas. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

controles, atividades e de processos e procedimentos internos. Em que pese ser um dos primeiros passos na implantação do programa, o procedimento de análise de riscos deve ser periódico e dinâmico, devendo ser utilizado como ponto de partida para a tomada de decisões (Decreto nº 8.420/2015, artigo 42, V).

4º Regras e instrumentos: conjunto de normas, instrumentos e procedimentos que corporificam o programa de *compliance*, representados pelo código de ética ou de conduta; pelas políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; pelos mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (alertas ou *red flags*); pelos canais de denúncia; pelos sistemas de monitoramento, investigações internas e auditorias; pelas medidas disciplinares e de remediação para casos de violação; pelos canais de treinamento e comunicação; pelos sistemas de diligência preventiva (*due diligence*); pelos registros contábeis e controles internos que assegurem confiabilidade das informações institucionais, dentre outros (Decreto nº 8.420/2015, artigo, 42, II, III, IV, VI, VII, VIII, X a XV).

5º: Monitoramento e Auditoria: um programa de *compliance* é organismo dinâmico, orgânico, que requer contínua verificação de adequação, eficácia e efetividade, razão pela qual deve ser promovido sistemático e periódico padrão de monitoramento de suas etapas implantação e operação, dos instrumentos e procedimentos de controle, dos sistemas de comunicação, bem como do conteúdo normativo utilizado, objetivando que estejam sempre atualizados e referenciados ao perfil de riscos. É preciso garantir também que o programa de integridade seja parte da rotina da organização e que atue de maneira integrada com outras áreas correlacionadas, tais como recursos humanos, departamento jurídico, auditoria interna e departamento contábil-financeiro (Decreto nº 8.420/2015, artigo 42, XV)<sup>12</sup>.

Do panorama traçado acima, denota-se que o instituto do *compliance* é representado por estrutura complexa, hierarquizada e

---

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_At02015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_At02015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

plural, erigida sob os ditames da lei e com impregnado caráter controlador, objetivando em última *ratio* a padronização de comportamentos e a elevação dos níveis de percepção, entendimento e adesão social a valores morais e éticos mais elevados.

O desafio prático no processo de materialização da vontade do legislador emana da dificuldade em aplicar estes sistemas cartesianos e hierarquizados à dimensão comportamental humana, garantir a internalização dos conteúdos codificados, a compreensão das normas e instrumentos de controle e, ainda assim, conquistar o comprometimento das pessoas e a transformação dos comandos formulados em práticas cotidianas e automáticas, sem com isso afrontar as convicções, culturas e crenças individuais.

Em que pese a estruturação e implantação de programas de *compliance* repercutirem diretamente na imagem e reputação das instituições, demonstrando haver conseqüente incremento nos níveis de eficiência, de segurança jurídica, de credibilidade, de transparência e de profissionalismo na gestão dos empreendimentos e negócios, a compreensão e aceitação de seus mecanismos e requisitos não tem se demonstrado como via natural e voluntária por parte dos segmentos a que se destina, sendo ainda temática controversa nas estruturas de governança das organizações brasileiras.

O caráter impositivo do *compliance* gera resistência, desconfiança e oposições dos indivíduos que compõem as instituições, tanto durante a fase de implantação, quanto durante a sua operacionalização, em especial em sociedades como a brasileira, onde percebe-se que o respeito às leis é flexibilizado e a corrupção manifesta-se de forma difusa, como explica Rocha<sup>13</sup>, permeando todos os estratos sociais. Explica ainda o autor que a forma difusa é a que se refere à corrupção da sociedade, ou ainda, a corrupção dos costumes ou corrupção dos valores.

---

<sup>13</sup> ROCHA, Alexandre Porto da. **Corrupção**: conceitos e reflexões. Curitiba: Juruá, 2018. p. 35.

Esta realidade nacional torna mais complexa a tarefa de disseminar os instrumentos de governança e as práticas de integridade, bem como a internalização destes mecanismos no cotidiano das pessoas e das organizações.

Nos domínios da prática, percebe-se que a efetividade dos programas de integridade exige que o foco do trabalho esteja na dimensão humana e no seu processo de formação e ressignificação. Impõe, ademais, que a atuação nesta frente seja minimamente fundamentada em uma visão sistêmica – dos indivíduos, das organizações e da sociedade; na utilização de múltiplas técnicas e metodologias pedagógicas; e, que a abordagem da matéria seja realizada de forma interdisciplinar e transdisciplinar, a partir da realidade do público alvo, para que as transformações individuais e organizacionais ocorram e o espírito da lei seja alcançado.

## **2 O *compliance* ambiental na perspectiva da ética ambiental**

Ao abordar-se o direito ambiental como sistema plural e complexo, hierarquizado, dotado de conjunto extenso de normas regulatórias, instrumentos e procedimentos diversos de controle, monitoramento e fiscalização; ao interpretá-lo como ramo do direito que norteia sua prática por princípios basilares como o da prevenção e precaução; que ordena, ainda que em tese, que os processos decisórios sejam precedidos de rigorosa análise de riscos, erigida sob diagnósticos e prognósticos técnico-científicos; e, que visa o bem estar da coletividade, a sustentabilidade e o acesso equitativo das gerações futuras aos recursos naturais disponíveis no presente; torna-se óbvia a sua equiparação plena ao instituto do *compliance*.

Ambos são construídos sobre uma mesma estrutura lógica e procedimental; ambos possuem na prevenção a primeira linha de defesa para evitar-se condutas lesivas e não-conformidades, não furtando-se às etapas de detecção e tratamento destas; ambos se respaldam na

disseminação de boas práticas como forma de assegurar que os objetivos finalísticos sejam alcançados; ambos visam a sustentabilidade e a perpetuação; ambos possuem no ser humano o fator determinante para seu sucesso ou insucesso, dentre outras possíveis equiparações.

Falar de gestão ambiental no Brasil, de forma procedimental, é falar de *compliance*, razão pela qual a terminologia *Compliance Ambiental* se fez entender na plenitude e foi integralmente absorvida, seja pelo partilhamento comum da gênese estrutural, seja pela unicidade dos instrumentos e métodos de trabalho, seja pelos desafios de obter os resultados esperados.

Esta união temática pode ser interpretada, ainda, como uma incipiente tentativa de resposta sistematizada a questões como a suscitada por Édis Milaré<sup>14</sup> ao enfatizar a necessidade de uma nova Ética para o novo século e o novo milênio. Segundo o citado autor, uma Ética Ambiental, de terceira geração, que transcenda a ética ou a moral individual e social e que se concentre na sobrevivência do planeta com seus ecossistemas nesta fase pós-industrial.

Vive-se uma era de amplo acesso ao conhecimento, ainda que a humanidade partilhe de uma inteligência incompleta, em processo de construção e sofisticação. A era tecnológica favorece acessos quase que ilimitados aos conhecimentos produzidos pela humanidade, isso provoca uma sobrecarga de informações e dados ao indivíduo que não consegue processá-los, compreendê-los conjuntamente e, por conseguinte, torna-se incapaz de internalizá-los sob a forma do saber, não os convertendo em práxis cotidiana.

Neste caleidoscópio temático dinâmico, surge o *Compliance Ambiental* com o desafio de transcender as barreiras do indivíduo e da sociedade para tratar dos cuidados com o planeta, sob o viés da responsabilidade individual e coletiva de zelar pela sede insubstituível

---

<sup>14</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 151-173.

da jornada existencial humana. Nesta ótica, transcende a visão clássica do programa de integridade focado apenas no respeito as normas, internas ou externas, e na forçosa padronização comportamental, ainda que motivada por ideários de justiça, transparência e honestidade, para elevar a discussão ao plano da ética ambiental, orientada à manutenção da vida em seus amplos matizes.

A consecução desse ideário se faz com os aportes de conhecimento derivados do avanço científico e tecnológico, mas exige necessário resgate de valores e princípios que tão ferozmente se liquefazem<sup>15</sup> na pós-modernidade.

É um processo de reconstrução do saber em nível individual e subjetivo, direcionado a uma finalidade precípua que tenha o condão de despertar o senso de responsabilidade do sujeito e o seu comprometimento com a mudança, refletido nos atos práticos de seu cotidiano, nos moldes destacados por Édis Milaré<sup>16</sup> ao salientar

[...] o saber em si, não conduz automaticamente a práticas saudáveis, a não ser que a função dos conhecimentos elaborados, desenvolvidos e transmitidos seja precisamente a de sustentar uma ética. A ética ambiental parte da natureza e para a natureza deve voltar.

Neste diapasão, percebe-se que o despertar da consciência que conduz à responsabilidade, refere-se a um processo educativo que assume que a responsabilidade não deve ser imposta, ela deve ser assumida conscientemente, como defendido por Hans Jonas.<sup>17</sup> É tão somente por meio desse despertar de consciência, que nos remete à ética em seu contexto de “primeira geração”, impactando o nível individual, subjetivo, que se pode impactar a sociedade como um todo e, por fim,

---

<sup>15</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

<sup>16</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 170.

<sup>17</sup> JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.



alcançar-se um ideário de ética ambiental, em que as preocupações e cuidados voltem-se ao planeta de forma efetiva.

Este aspecto diferencia o *compliance* ambiental da abordagem mercadológica e fabril dos programas de integridade “comercializados” na atualidade, que mesmo estando referenciados nos dispositivos legais, cunham as bases do *enforcement*<sup>18</sup> inerente aos seus instrumentos no poder mandatário verticalizado e não no plano da consciência dos integrantes da instituição.

Este recorte não pretende questionar o princípio da subsidiariedade manifesto na autonomia normativa das pessoas jurídicas ou a autodeterminação destas em definir suas missões, visões de futuro, valores, princípios, condutas desejadas por parte dos seus integrantes, mas de chamar a atenção para a necessidade de análise crítica das metodologias adotadas para dar materialidade ao anseio do legislador, sobretudo, no que tange a componente ambiental, vez que os instrumentos que regem o *compliance* ambiental devem ser dotados de um imperativo ético que o relaciona ao bem comum e a sustentabilidade do planeta.

A finalidade última do *compliance* ambiental é de diferenciada nobreza, alberga a visão de proteção ambiental de forma específica (conforme expresso no Artigo 225 da Constituição Federal)<sup>19</sup> e a correlação interdisciplinar com outros direitos (sociais, econômicos, de liberdade, livre iniciativa, da saúde, da mobilidade urbana)<sup>20</sup>,

---

<sup>18</sup> Em livre tradução significa o poder de compelir à obediência, de fazer cumprir um dispositivo, um comando.

<sup>19</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

<sup>20</sup> CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREIA, Nicole de Almeida; OLIVEIRA, Sócrates Costa. A lei como instrumento de proteção à flora nativa nos centros urbanos. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; BOAS, Marco Anthony Steveson Villas; SILVA, Matheus Passos (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 11. Palmas: TJTO, 2018. p. 17. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2019/03/MIOLO-DIALOGOS-AMBIENTAL-REVISADA-ISBN.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

objetivando a sustentabilidade da própria vida, em claro enfoque biocêntrico, escopo que transcende os construtos meramente humanos, mas que tem nos humanos o fio condutor para sua realização.

Empreender a jornada rumo a este fim requer que as metodologias e técnicas sistematizadas sob o estandarte do instituto do *compliance*, destacadas anteriormente, sejam extensamente utilizadas, mas que o real agente motivador seja o despertar da consciência humana para a grandeza e relevância dos fins a que se destina e não meramente na expressão do poder coercitivo.

Neste processo de despertar, urge que haja observância não somente as leis humanas, sejam elas positivadas em sentido legislativo típico, seja subsidiariamente pelos diversos entes jurídicos legitimados a fazê-lo, mas que também as leis da própria natureza sejam percebidas, conhecidas e respeitadas como expressão máxima de um ser *compliant*, que vive e age em estado de integridade, contribuindo para um processo de gestão ambiental mais efetivo, cuidadoso e justo.

### **3 O processo formativo das pessoas como base do desenvolvimento organizacional**

Fica evidenciada a forma como o *compliance* é compreendido e difundido no Brasil, a forma coercitiva como costuma ser implementado, a adesão entre a temática da gestão ambiental e o instituto do *compliance* e o surgimento do ideário de uma ética planetária que extrapola os indivíduos e as organizações, fruto da fusão destes dois conceitos. Nas palavras de Édis Milaré:

Impõe-se uma nova postura ética internacional em face da questão ambiental e da crise planetária. Os atuais estilos de civilização estão sob julgamento. Mas tão grande mudança não se processará de cima – deverá consolidar-se a partir de baixo, assim como as grandes massas são formadas de pequeninas moléculas unidas por um princípio ou força agregadora. O desenvolvimento de uma ética ambiental

nos levará, inexoravelmente, para mudanças de estilo de vida e civilização, a partir dos atos corriqueiros e inconscientes do dia a dia<sup>21</sup>.

Nesta perspectiva, o ideário do *Compliance Ambiental* pressupõe foco e investimento no ser humano, com processos formativos que partem da identificação dos seus valores, interesses, práticas, visões de mundo e expectativas para construir novos comportamentos, aderentes a uma visão de mundo mais próspera, inclusiva e sustentável e, a valores humanistas e de responsabilidade sociorganizacional.

As Organizações precisam perceber a oportunidade evolutiva que a adoção e disseminação de práticas de *compliance* podem representar: o mergulho em um processo revolucionário de reposicionamento estratégico e de mudança organizacional.

Faz-se necessário entender o *compliance* como vetor de desenvolvimento organizacional e social, ao invés de percebê-lo como elemento restritivo, burocrático, oneroso - interpretação característica de sociedades em que a corrupção se manifesta de forma sistêmica e difusa.

Há desafios a serem enfrentados no que tange aos modelos mentais vigentes e à efetiva implementação destes Programas como elemento alavancador de profundas transformações pessoas e nas organizações da contemporaneidade.

O arcabouço jurídico-normativo que positiva o instituto do *compliance* no Brasil (Lei nº 12.846/2013 e Decreto nº 8.420/2015) é dirigido primordialmente às pessoas jurídicas públicas, privadas ou mistas, referenciando-as como protagonistas no processo de mudança. Contudo, a materialização dos ditames legais demonstra que o sujeito da mudança é o “indivíduo” e é a partir deste, que ocorrem as mudanças nas organizações e na sociedade.

---

<sup>21</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 170.

O legislador foi feliz em não estipular metodologia específica para a implantação de programas de integridade, respeitando e estimulando a autonomia normativa interna das pessoas jurídicas. Foi cuidadoso, no entanto, em exigir que estes programas sejam erigidos sobre as características e perfis singulares de cada organização (Decreto nº 8.420/2015, artigo 42, I a XVI).

Propostas metodológicas rígidas não funcionam em sistemas dinâmicos, contudo, faz-se necessário referenciá-las em valores e princípios sólidos. Nesta perspectiva, destacam-se algumas premissas que aproximam o processo metodológico de uma proposta transformadora dos sujeitos, das organizações e do contexto social que se pretende alcançar:

- As pessoas constituem-se no principal ativo das organizações;
- O desenvolvimento integral dos sujeitos pode começar e se consolidar nos ambientes de trabalho;
- Clareza de propósito e posicionamento estratégico impulsionam geração de legado pelas organizações;
- Práticas empresariais e comportamentos humanos podem ser aprendidos, desaprendidos e reaprendidos;
- O Programa de Integridade constitui-se num ativo para a promoção de um ambiente negocial, organizacional, comportamental e cultural mais ético e íntegro;
- A gestão de integridade nas organizações é vetor de prosperidade para a sociedade.

A estratégia metodológica a ser utilizada nos processos formativos deverá associar os conteúdos de gestão de integridade aos aspectos humanísticos e ao senso de propósito organizacional, focando no cumprimento da missão e na geração de impacto e resultados sustentáveis das Organizações.

Necessário assumir uma visão sistêmica, assegurando o envolvimento de todas as áreas da Organização e a qualificação dos seus colaboradores, na medida em que participam das etapas de concepção e implementação do seu programa de *compliance*.

Deverá ainda, promover a segurança jurídica da Organização, estando em conformidade com a legislação vigente, a minimização de riscos e a promoção de padrões morais mais elevados como proposta de valor a ser alcançada.

Este processo contínuo e permanente de formação das pessoas deve estar pautado numa estratégia de intervenção clara, detalhada e customizável aos múltiplos contextos organizacionais e sociais, tendo o ser humano como foco e protagonista do processo de mudança.

Estes aspectos só se transformarão em práticas e em uma nova cultura organizacional, se estiverem enraizadas nas crenças das pessoas e nos comportamentos individuais. O investimento na formação dos sujeitos é que possibilitará a geração de impacto massivo transformador das Organizações no cenário contemporâneo.

## **Considerações finais**

A análise comparativa entre os instrumentos e procedimentos de gestão ambiental e o instituto do *compliance* revela similaridades do ponto de vista estrutural e principiológico, no que tange aos aspectos de prevenção, detecção e resposta de inconformidades.

Ao se promover o encontro destes dois conceitos ocorrem ganhos para ambas as partes. Ganha o instituto do *compliance*, por incorporar objetivos finalísticos mais nobres que tratam da

sustentabilidade da vida num enfoque biocêntrico, transcendendo o foco nas pessoas jurídicas e no ambiente de negócios. Ganha a gestão ambiental, por incorporar procedimentos sistematizados, detalhados e hierarquizados que são assumidos pela alta administração das Organizações e compartilhados com a base.

Alcançar este ideário pressupõe focar e investir no ser humano como sujeito da transformação social, por intermédio da adoção de processos formativos referenciados em princípios e valores consistentes, mas com metodologias flexíveis e ajustáveis aos múltiplos contextos organizacionais e sociais, com vistas a “formar” um ser *compliant*, que vive e age em estado de integridade.

O *Compliance* Ambiental pode ser considerado como uma estratégia eficaz de promoção do desenvolvimento de pessoas e organizações e da construção de uma sociedade mais ética, próspera e sustentável.

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá

outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

CAÚLA, Bleine Queiroz; CORREIA, Nicole de Almeida; OLIVEIRA, Sócrates Costa. A lei como instrumento de proteção à flora nativa nos centros urbanos. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; BOAS, Marco Anthony Steveson Villas; SILVA, Matheus Passos (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 11. Palmas: TJTO, 2018. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2019/03/MIOLO-DIALOGOS-AMBIENTAL-REVISADA-ISBN.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade**: diretrizes para empresas privadas. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance**: a excelência na prática. São Paulo: Compliance Total, 2014.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção**: Lei 12.846/2012. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Marcio Luís; COSTA, Beatriz Souza; SILVA, Cristiana Fortini Pinto e. O instituto do compliance ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 51-71, set./dez. 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ROCHA, Alexandre Sérgio da. **Corrupção**: conceitos e reflexões. Curitiba: Juruá, 2018.

WALKER, James. **Compliance**: origem, evolução histórica e legislativa. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Compliance, 2016. Disponível em: <http://ibcompliance.com.br/index.php/ebook-gratuito-compliance-origem-evolucao-historica-e-legislativa/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

WORD REFERENCE DICTIONARY. **Compliance**. 2019. Disponível em: <http://www.wordreference.com/enpt/compliance>. Acesso em: 20 mar. 2019.



# O meio ambiente equilibrado como direito fundamental e o uso da tributação como mecanismo de proteção

*The balanced environment as fundamental law and the use of taxation as a protection mechanism*

Lidiane Moura Lopes\*

Bruna Souza Paula\*

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne\*

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar a relação que a Economia guarda com o Direito, em especial, com o Tributário na busca da preservação ambiental. Desta forma, partimos de premissas que visam demonstrar o tratamento constitucional conferido à ordem econômica e ao meio ambiente, os princípios orientadores, em especial o da dignidade da pessoa humana, substrato necessário para o desfrute dos demais. Questiona-se, ainda, uma posição meramente antropocêntrica, pugnando-se por um biocentrismo crítico moderado. Ao final dedica-se especial atenção aos tributos utilizados como

---

\* Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN). Doutora em Direito e Ordem Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Advogada. Professora universitária no Centro Universitário Estácio do Ceará. E-mail: lidimlopes@hotmail.com.

\* Doutoranda em Ciências Jurídico Políticas pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Possui Mestrado Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Especialista em Ciências Jurídico Políticas pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: brunasouzap@gmail.com.

\* Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente pela Université de Paris V e Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Internacional Público pela Université de Paris V. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Direito do Mar. Foi Professora Convidada na Universidade Paris-Saclay, Universidade Paris V e *Universidade La Rochelle*.

instrumentos de realização da preservação do meio ambiente, na busca por uma reforma fiscal verde que se mostre de fato efetiva. O estudo encerra-se com a possibilidade de aplicação do Teorema de Ronald Coase à tributação ambiental contrapondo-o às ideias defendidas por Arthur Cecil Pigou.

**Palavras-chave:** Economia. Direito Tributário. Proteção Ambiental. Tributação verde.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the relationship that the Economy holds with the Law, in particular, with the Tributary in the search for environmental preservation. In this way, we start from premises that aim to demonstrate the constitutional treatment conferred to the economic order and to the environment, the guiding principles, especially the dignity of the human person, substrate necessary for the enjoyment of others. It is also questioned a merely anthropocentric position, challenged by a moderate critical biocentrism. At the end, special attention is paid to the taxes used as instruments for the realization of the preservation of the environment, in the search for a green tax reform that is indeed effective. The study concludes with the possibility of applying Ronald Coase's Theorem to environmental taxation by contrasting it with the ideas defended by Arthur Cecil Pigou.

**Keywords:** Economics. Tax law. Environmental Protection. Green taxation.

## Introdução

Hoje demanda-se um desenvolvimento capaz de congrega as facetas econômica, política e social. No entanto, há em paralelo, uma busca desenfreada por novas tecnologias, a maioria, capazes de gerar, de forma rápida, mais riquezas para os Estados, colocando-os num patamar competitivo de preços, o que pressupõe um baixo custo no processo de produção.

Infelizmente, a proteção ao meio ambiente não é buscada na mesma proporção. Fala-se, inclusive, na preocupação com a criação de um

“mundo artificial”, ou seja, uma “natureza não natural”, com alto nível de poluição, pouco verde, entre outros problemas ambientais que ao final, repercutem, diretamente, no desenvolvimento social e econômico.

O homem não pode mais ser considerado apenas na perspectiva individual, é preciso pensá-lo como ser singular não dissociado do pertencimento ao coletivo. Nesse sentido, uma análise econômica do direito ambiental associada à tributação tornar-se imperiosa na realização dos objetivos que norteiam a efetiva busca pela preservação do meio ambiente.

O mercado visa alcançar uma máxima lucratividade baseada no binômio: custo x benefícios, porém nem sempre o menor preço ou o maior ganho repercutem de forma positiva para a sociedade. E o ganho de poucos pode refletir a perda de todos, notadamente, quando uma recomposição dos danos é impossível, o que ocorre com frequência nos desastres ambientais.

Passamos a algumas proposições iniciais. Seria possível “manipular” em prol da sociedade as decisões empresariais? Se adotarmos uma postura voltada unicamente para o agente financeiro, fácil é compreender que as tomadas de decisões vão priorizar o maior lucro possível para a organização empresarial. Dentro desse sistema cabe ao Estado conceder subsídios ou sancionar, estimulando ou não as condutas econômicas.

Ademais, a legislação ambiental constitui-se em mecanismo eficiente para estimular as empresas a adotarem condutas que preservem o meio ambiente? Essas são algumas das premissas que se pretende trabalhar.

## **1 Economia e terra: um diálogo possível na construção da eco-economia?**

A Ecoeconomia parte de uma análise que possibilite a construção de uma economia ambientalmente sustentável, necessária para a própria preservação da vida humana, numa visão antropocêntrica e utilitarista do meio ambiente.

A preocupação com a construção de uma economia voltada para a preservação do meio ambiente leva em considerações fatos incontestes, tais como: destruição das florestas; desaparecimento das espécies; aumento da temperatura; derretimento de geleiras, com a consequente elevação do nível do mar, entre outros fatores.

Conforme adverte Miguel Reale, essa nova atenção com a questão repercutiu em uma preocupação que

[...] resultou um novo retorno à natureza, não em sentido de admiração romântica, mas antes pela compreensão de que, subvertida ela, comprometida está para todo o sempre a existência do homem sobre a face da Terra. É essa a razão básica da projeção de um valor novo de primeira grandeza, o valor ecológico, ou do meio ambiente, que se situa, hoje em dia, entre os que denomino *invariantes axiológicas*<sup>1</sup>.

É sabido que algumas soluções pontuais já estão sendo implementadas com sucesso, a exemplo da adoção da eletricidade de baixo custo gerada pelas turbinas eólicas que estão substituindo as minas de carvão na Europa. A Dinamarca, que proibiu a construção de usinas a carvão e obtém hoje 15% da sua eletricidade do vento. Em algumas comunidades no norte da Alemanha, 75% da demanda é satisfeita pela energia eólica<sup>2</sup>.

Algumas indústrias estão de forma ativa na preservação ambiental, como *STMicroelectronics*, na Itália e Interface, nos Estados Unidos, líder na fabricação de carpetes industriais, que estão implementado ações para atingir emissões zero de carbono. Na Islândia,

---

<sup>1</sup> REALE, Miguel. **Variações**. 2. ed. São Paulo: Gumerindo Rocha Dorea, 2000. p. 105.

<sup>2</sup> CALIXTO, Bruno. A aposta da Alemanha em energia solar. **Blog do Planeta**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2017. Disponível em: <http://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/06/aposta-da-alemanha-em-energia-solar.html>. Acesso em: 06 abr. 2020.

a *Shell Hydrogen* e a *DaimlerChrysler* colaboram para transformar o país na primeira economia movida a hidrogênio<sup>3</sup>.

Mas é preciso fazer cada vez mais e, nesse sentido, propõe-se uma reforma fiscal verde, com a redução de impostos sobre a renda e aumento dos impostos sobre atividades ambientalmente destrutivas o que geraria preços que reflitam a verdade ecológica.

Por reforma fiscal, entenda-se, portanto, a possibilidade de redução de impostos sobre a renda e o aumento dos impostos sobre as atividades ambientalmente destrutivas que traga como ponto positivo a adoção de preços reflitam a verdade ecológica.

## **2 A tutela do meio ambiente sob os aspectos jurídicos e econômicos: o meio ambiente na Constituição Federal de 1988**

O direito ao meio ambiente equilibrado, tal qual preconizado no Texto Constitucional de 1988 é um dos deveres mais importantes a ser cobrado dos cidadãos, o que levou inclusive à adjetivação da atual Constituição como sendo “verde”, posto que “[...] é considerada uma das mais avançadas em todo o mundo, na matéria ambiental”<sup>4</sup>.

Neste sentido, nosso Texto Constitucional traz em vários dispositivos a preocupação com a proteção ambiental, como se extrai da previsão de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de: “[...] proteger o meio ambiente e combater

---

<sup>3</sup> BROWN, Lester R. Prefácio. *In*: BROWN, Lester R. **Eco-Economia**: construindo uma economia para a terra. Salvador: UMA, 2003. p. xvi.

<sup>4</sup> SILVA, Carlos Fernando Cruz da; OLIVEIRA, Frederico Antônio Lima de; BACELAR, Jeferson Antônio Fernandes. Constituição Verde e o desafio de sua efetividade: indicadores de sustentabilidade como solução à inefetividade. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 3. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 94.

a poluição em qualquer de suas formas; e preservar as florestas, a fauna e a flora”, conforme disposto no artigo 23, incisos VI e VII<sup>5</sup>.

No Capítulo dedicado à proteção ambiental, o artigo 225 da Carta Maior prevê que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”<sup>6</sup>.

Nesse diapasão percebemos claramente a adoção do legislador de uma visão antropocêntrica que visa a proteção do meio ambiente associada à promoção das necessidades humanas. No entanto, no estágio ponderamos que a defesa efetiva somente será alcançada com uma reformulação dos conceitos éticos que permeiam a questão ambiental e com o desenvolvimento de um biocentrismo que se defina moderado.

Por outro lado, não é possível falar em dignidade da pessoa humana dissociada da necessária proteção ambiental capaz de assegurar um meio saudável de desenvolvimento para todos. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal em voto do então Ministro Cezar Peluso, proferido no HC 87.676/ES, julgado em 06.05.2008 sobre o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, assentou que se trata de um

[...] verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

<sup>6</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

<sup>7</sup> STF, **HC 106.435**, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 01/02/2011, DJe 24/05/2011. p. 01.

Em síntese, observamos que “[...] ao incluir o meio ambiente como um bem jurídico passível de tutela, o constituinte delimitou a existência de uma nova dimensão do direito fundamental à vida e do próprio princípio da dignidade da pessoa humana”<sup>8</sup>. As ponderações acima partem da premissa de que o meio ambiente é tutelado por ser necessário ao desenvolvimento da própria vida humana, numa visão antropocêntrica, que hoje precisa de temperamentos, conforme pondera Michel Serres na seguinte passagem

O que implica acrescentar ao contrato exclusivamente social a celebração de um contrato natural de simbiose e de reciprocidade em que a nossa relação com as coisas permitiria o domínio e a posse pela escuta admirativa, a reciprocidade, a contemplação e o respeito, em que o conhecimento não suporia já a propriedade nem a ação o domínio, nem estes os seus resultados ou condições estercorárias [...]. Um contrato de armistício na guerra objetiva um contrato de simbiose: o simbiota admite o direito do hospedeiro, enquanto o parasita – o nosso atual estatuto – condena à morte aquele que pilha e o habita sem ter consciência de que, a prazo, se condena a si mesmo ao desaparecimento. O parasita agarra tudo e não dá nada; o hospedeiro dá tudo e não agarra nada<sup>9</sup>.

Corroborando esse entendimento Renato Nalini adverte que “[...] somente a ética é capaz de resgatar a natureza, refém da arrogância humana”<sup>10</sup> e aponta quatro postulados do biocentrismo, quais sejam: a) o homem é membro da comunidade de vida da terra, assim como todos os outros seres vivos; b) há uma necessária interdependência entre todos os seres vivos; c) ao mesmo tempo, reconhece que os organismos são centros teleológicos de vida, ou seja, cada um tem sua individualidade;

---

<sup>8</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2004. p. 113.

<sup>9</sup> SERRES, Michel. **O contrato natural**. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, 1990. p. 65-66.

<sup>10</sup> NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 45.

por fim, d) não é possível pensar o homem como ser superior as demais espécies de vida<sup>11</sup>.

Na esteira do entendimento de Eros Roberto Grau, observamos que a defesa do meio ambiente em estreita relação com os ditames da ordem econômica, entre os quais a busca pelo desenvolvimento e pelo pleno emprego visa assegurar a todos uma existência que se adjective como digna<sup>12</sup>.

Ressalte-se, ainda, que a tutela penal do meio ambiente mudou a concepção de bem jurídico tutelado, abrangendo os de natureza meta ou supraindividual. Afinado a esse discurso e como forma de obstar em várias situações a aplicação do princípio da insignificância ou bagatela, a doutrina alemã desenvolveu o conceito de delitos cumulativos ou por acumulação, importantíssimo para evitar impunidades.

Mas, apenas prever o meio ambiente como um direito fundamental que deve ser preservado para as futuras gerações não soluciona problemas reais, ou seja, é preciso verificar se de fato a legislação ambiental é eficiente nesse desiderato? E se as sanções administrativas, civis e penais impostas aos infratores são suficientes para coibir as condutas danosas? Ademais, são as grandes empresas que mais causam prejuízos ambientais, em regra, razão pela qual, a proteção ambiental deve, necessariamente, estar alinhada com as diretrizes econômicas.

O movimento surgido na década de 60 nos Estados Unidos visou associar o direito e a economia numa interdisciplinaridade capaz de oferecer soluções mais eficazes aos problemas jurídicos, intitulado *Law & Economics* (Direito e Economia) encontrou em Arthur Cecil Pigou e Ronald Coase seus maiores representantes<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 45.

<sup>12</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 251.

<sup>13</sup> Oportunamente abordaremos algumas contribuições de Arthur Cecil Pigou e Ronald Coase aplicáveis na seara ambiental.



A importância desse estudo pode ser sentida nas reflexões de Antônio José Maristrello Porto e Nuno Garoupa, ao discorrerem sobre a análise econômica do direito e observarem que ela se propõe a responder às seguintes indagações:

(a) Como o comportamento dos indivíduos e das instituições é afetado pelas normas legais? (b) Em termos de medidas de bem-estar social definidas de forma rigorosa, quais são as melhores normas e como se podem comparar diferentes normas legais?<sup>14</sup>.

A Constituição Federal de 1988 elenca entre os princípios norteadores da atividade econômica arrolados no artigo 170, especificamente, no inciso VI, a “[...] defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”<sup>15</sup>. Na busca pela realização dessa previsão as normas indutoras<sup>16</sup> do direito tributário exercem relevante papel.

O “ótimo de Pareto” é difícil de concretizar-se, posto que, alcançar esse ponto de equilíbrio ou eficiência quando se está diante de desafios econômico-ambientais é um desafio quase insolúvel, pois quase sempre haverá o vislumbre de um prejuízo em prol de alguns beneficiários, especialmente, em razão da natureza dos bens e da sua constatável escassez. Nessa controvérsia, chega-se a propor como solução a “compensação” do prejudicado.

---

<sup>14</sup> PORTO, Antônio José Maristrello; GAROUPA, Nuno. Uma abordagem econômica do direito. **Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 154, p. 51-53, jun. 2013. p. 51. Disponível em: [https://issuu.com/editorajc/docs/edic\\_\\_a\\_\\_o\\_154](https://issuu.com/editorajc/docs/edic__a__o_154). Acesso em: 26 mar. 2020.

<sup>15</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

<sup>16</sup> Normas indutoras são aquelas que incentivam ou desestimulam determinadas condutas.

Na busca pela realização do preceito constitucional ideias como a de cidadania, participação e ética são essenciais para a compreensão da complexidade da questão.

### **3 A tributação como instrumento de concretização da proteção ambiental**

A relação entre tributação e meio ambiente passa, necessariamente, pela análise econômica, logo, é possível falar em instrumentos ou mecanismo econômicos voltados para a proteção ambiental, sendo a tributação ambiental uma forma de intervenção no domínio econômico que se presta a esse desiderato. Raimundo Bezerra Falcão observa que nos países em desenvolvimento há uma omissão do Estado na utilização da economia como meio de promoção das condições sociais e individuais através dos tributos, o que lhe parece desarrazoado<sup>17</sup>.

Soma-se a isso a natureza especial do regime jurídico das normas tributárias indutoras em matéria ambiental, posto que, devem observar princípios inerentes à ordem econômicos, uma vez que, constituem-se em instrumento de intervenção estatal no domínio econômico, ao mesmo tempo, rendem atenção aos princípios disciplinadores do direito tributário e são orientadas pela proteção ambiental, fim maior a ser alcançado. Desta forma, temos que

O tributo é instrumento de proteção ao meio ambiente quando serve para *internalizar* custos ambientais que estavam externos à atividade, isto é, quando exprimem o custo da atividade tendente a eliminar os efeitos nocivos ao meio ambiente causados por uma atividade econômica lícita<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

<sup>18</sup> FERRAZ, Roberto. Instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente – o artigo 36 da Lei 9.985/00. *In*: SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex (org.). **Direito tributário e econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 331.

Importante observar que as atividades acima referidas geram, em regra, as chamadas externalidades, que se subdividem em: a) negativas: causadoras de danos ambientais, a exemplo da poluição (poluidor-pagador = custos + perdas); b) positivas: com a prática de condutas preservadoras do meio ambiente.

Nesse diapasão, procurou-se amoldar os institutos do Direito Tributário ao campo econômico, e em especial, com vistas à promoção da proteção ambiental, com a criação de figuras como a do “poluidor-pagador” cuja ideia passa pela consciência que se tem de que a Revolução Industrial criou várias outras “revoluções”, com impacto direito não apenas na economia, mas principalmente, na sustentabilidade dos recursos, em sua maioria finitos.

Na busca por esse desenvolvimento que se pretende sustentável, medidas são tomadas buscando compatibilizar duas situações aparentemente contrapostas: precisamos produzir cada vez mais, ao mesmo tempo em que a cada dia surgem mais demandas por produtos.

Nesse caminho, a depender do ramo econômico explorado, dos produtos produzidos e serviços ofertados, alguns provocarão danos maiores ao meio ambiente e como fica a própria concorrência, um dos pilares da ordem econômica? Buscando solucionar questões como essas, surge o Princípio do poluidor-pagador, adotado inclusive pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, como uma das finalidades a serem alcançadas pela Política Nacional do Meio Ambiente que define no artigo 3º, inciso IV, o poluidor como sendo “[...] a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental”<sup>19</sup>.

Ainda na Lei n.º 6.938/81 encontramos no artigo 14, § 1º, a responsabilidade do poluidor que é “[...] obrigado, independentemente

---

<sup>19</sup> BRASIL. **Lei n.º 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/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 21 jan. 2021.

da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”<sup>20</sup>.

O referido princípio consta na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente, no Princípio 16, nos seguintes termos

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais<sup>21</sup>.

Estabelecendo um diálogo com a tributação trazemos à colação a comparação entre o princípio da equivalência (de âmbito tributário) e o do poluidor-pagador sintetizada no seguinte comparativo, cujas ideias propostas por Luís Eduardo Schoueri<sup>22</sup> foram assim organizadas: a) de acordo com o Princípio da Equivalência, o tributo visa compensar vantagens recebidas por prestações estatais. Trabalha-se com a ideia de uma Justiça Comutativa que busca compensar um gasto administrativo; já o Princípio do Poluidor-pagador: propugna uma remuneração do que se convencionou equivocadamente de chamar de “direito” de poluir, ou seja, aquele que polui encontra-se em posição de vantagem em relação aos observadores das regras ambientais.

---

<sup>20</sup> BRASIL. **Lei n.º 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/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 21 jan. 2021.

<sup>21</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 21 jan. 2021.

<sup>22</sup> O quadro foi construído com fundamento na análise feita por Luís Eduardo Schoueri ao estabelecer um paralelo entre o direito tributário, o direito econômico e a tutela ambiental quanto ao problema repercussão das externalidades negativas e positivas, ver SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

Outro princípio de importância na efetivação da proteção ambiental é o da precaução baseado no fato de que diante da incerteza de um dano grave e irreversível, devem ser adotadas todas as medidas necessárias a evitá-lo. Cass Sunstein averso a esse princípio admite, entretanto, que em se tratando de efeitos catastróficos, deve ele ser observado<sup>23</sup>.

Diante dessas incertezas e da necessidade de observar o princípio da solidariedade intergeracional, adverte Klaus Bosselmann que “[...] somos incapazes de determinar as necessidades das gerações do futuro. Somente suposições mais ou menos informadas são possíveis de sobre as opções que as gerações futuras possam legitimamente esperar”<sup>24</sup>.

Mas, a adoção da tributação ambiental traz ainda uma reflexão: é de fato eficiente sob o ponto de vista da proteção ambiental a cobrança de tributos (regime de ordens ou restrições)? Em outros termos: a “monetarização” do direito ambiental é salutar? Questões que se impõem sem que haja consenso doutrinário sobre a melhor solução.

É possível apontar algumas controvérsias na tributação ambiental, a saber: o contribuinte pagaria a conta e estaria legitimado a poluir, por exemplo? Com isso, ao invés de coibir o dano ambiental, estaria a promovê-lo. Heleno Taveira Torres adverte que a tributação ambiental não pode funcionar como instrumento de estímulo à degradação ambiental, mostrando-se refratário entende que “A política tributária deve, portanto, afastar esses incentivos e vantagens ou criar pautas de compensação, mediante cumprimento de metas para redução de passivos ambientais ou suas externalidades”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> SUNSTEIN, Cass. **Risk and reason: safety, law and the environment**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.

<sup>24</sup> BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 130.

<sup>25</sup> TORRES, Heleno Taveira. Descompasso entre as políticas ambiental e tributária. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 jun. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria>. Acesso em: 02 abr. 2020.

O Relatório de Estágio da Sustentabilidade das Empresas Brasileiras, publicado em 2012, utiliza o termo “cidadania participativa” como sinônimo da “sustentabilidade”, consistindo na “[...] busca por atividades e processos corporativos com resultados ambientais, econômicos e sociais equilibrados para todas as partes interessadas da organização”<sup>26</sup>.

O Princípio da Capacidade Contributiva também deve servir de vetor orientador na criação e cobrança dos tributos verdes, alertando Alejandro Altamirano que

Teniendo los tributos ambientales metas que trascienden la mera recaudación pues atienden a otra función, parafiscal, modeladora de conductas, tendiente a disuadir comportamientos industriales contaminantes, el principio de capacidad contributiva se desdibuja, si se lo compara con la generalidad de los impuestos<sup>27</sup>.

Ademais, não é possível utilizar a cobrança de tributos com efeitos confiscatórios, como se depreende do artigo 150, inciso IV da Constituição Federal. Trata-se, no entanto, de uma cláusula de interpretação aberta a ser preenchido pela razoabilidade do caso concreto.

Oportuno ressaltar ainda, no que tange à criação, que os tributos utilizados com a finalidade extrafiscal de proteção ambiental são na verdade adaptações dos já existentes, conforme assevera Lise Tupiassu que não deixa de analisar criticamente essa situação e advertir que a excessiva carga tributária nacional não legitima a criação de novos tributos, notadamente, quando é possível utilizar os já existentes e prossegue constatando que

---

<sup>26</sup> LAURIANO, Lucas Amaral; CARVALHAES, Eduarda; TELLO, Rafael. **Estágio da sustentabilidade das empresas brasileiras**. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2012. p. 17.

<sup>27</sup> ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el derecho tributario. **Derecho & Sociedad**, Lima, n. 22, p. 314- 346, 2004. p. 330. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16789>. Acesso em: 26 mar. 2020.

*Teniendo los tributos ambientales metas que trascienden la mera recaudación pues atienden a otra función, parafiscal, modeladora de conductas, tendiente a disuadir comportamientos industriales contaminantes, el principio de capacidad contributiva se desdibuja, si se lo compara con la generalidad de los impuestos*<sup>28</sup>.

A casuística traz variados exemplos de tributos com finalidade extrafiscal de proteção ambiental. A seguir citaremos algumas possibilidades legalmente implementadas de tributos “verdes”.

As taxas, por exemplo, são contraprestações que têm como fato gerador “[...] o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”<sup>29</sup> (artigo 77, CTN). São perfeitamente compatíveis na finalidade de proteção ambiental, especificamente, quando cobradas em razão do poder de fiscalização e no licenciamento.

A contribuição de melhoria que tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obra pública, sendo um tributo vinculado que nas palavras de Hugo de Brito Machado destina-se a “[...] evitar uma injusta repartição dos benefícios decorrentes de obras públicas”<sup>30</sup> e que para parcela significativa da doutrina tem apenas função arrecadatória pode ser adaptada à extrafiscalidade verde, em especial, quando a obra contribui para a preservação ambiental.

Lise Tupiassu defende este último posicionamento apontando essa possibilidade “[...] considerando a clara valorização imobiliária

---

<sup>28</sup> TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. São Paulo: Renovar, 2006. p. 135.

<sup>29</sup> Artigo 77 do referido Código. BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 21 jan. 2021.

<sup>30</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 449.

trazida pelas obras públicas voltadas para a recuperação do meio ambiente degradado, ou que propiciem a sua preservação”<sup>31</sup>.

Como exemplo, é possível citar a Lei n.º 1.364, de 19 de dezembro de 1988 do município do Rio de Janeiro que estabelece no artigo 37

[...] a Contribuição de Melhoria será devida quando o Município realizar qualquer das seguintes obras públicas: I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, **arborização**, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas (grifo nosso)<sup>32</sup>.

O Imposto sobre Serviços (ISS) também pode ser utilizado na preservação ambiental. A Lei Complementar 116/2003 prevê no item 7 da lista de serviços passíveis de incidência os relativos à engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, **meio ambiente**, saneamento e congêneres (grifo nosso). Citamos como exemplo, no Brasil, o “Processo AQUA-HQE” que é uma certificação internacional da construção sustentável aplicado pela Fundação Vanzolini<sup>33</sup>.

O ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços) – energia solar (CONFAZ – Convênio 16, de 22 de abril de 2015)<sup>34</sup> já conta com a adesão de mais de 21 estados e o Distrito Federal.

---

<sup>31</sup> TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. São Paulo: Renovar, 2006. p. 143.

<sup>32</sup> RIO DE JANEIRO. **Lei n.º 1.364, de 19 de dezembro de 1988**. Altera o Código Tributário Municipal (Lei n.º 691, de 24 de dezembro de 1984), institui os tributos que menciona, e dá outras providências. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Le-gislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588>. Acesso em: 21 jan. 2021.

<sup>33</sup> PORTAL VANZOLINI. **Certificação AQUA-HQE**. São Paulo: Vanzolini, 2015. Disponível em: <https://vanzolini.org.br/aqua/certificacao-aqua-hqe/>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>34</sup> Autoriza a concessão de isenção nas operações internas relativas à circulação de energia elétrica, sujeitas a faturamento sob o Sistema de Compensação de Energia Elétrica de que trata a Resolução Normativa n.º 482, de 2012, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.



#### 4 Teorema de Coase e suas implicações na tributação

Baseado na forte presença do Estado como agente regulador do mercado, caberia a ele, através da adoção de uma política de subsídios, visando estimular ou não determinadas condutas, criar taxas e impostos que refletissem os “custos marginais”, visando ao final proporcionar um equilíbrio do mercado, trazendo um bem-estar geral à coletividade.

Ao contrário de Pigou, Coase refutou a necessidade de solução para a regulação das externalidades partir somente do Estado e relegou aos entes privados a criação de propostas que fossem adequadas também ao mercado (autorregulação), partindo de três pressupostos: a) livre negociação; b) delimitação dos direitos de propriedade; e c) a procura por custos de transação baixos. Ademais, entende Coase que nem todas as externalidades são prejudiciais e argumenta

A questão é normalmente pensada como uma situação em que A inflige um prejuízo a B, e na qual o que tem que ser decidido é: como devemos coibir A? Mas isso está errado. Estamos lidando com um problema de natureza recíproca. Evitar o prejuízo a B implicaria causar um prejuízo a A. Assim, a verdadeira questão a ser decidida é: A deveria ser autorizado a causar prejuízo a B, ou deveria B ser autorizado a causar um prejuízo a A? O problema é evitar o prejuízo mais grave, desenvolver seu raciocínio com a ideia de bilateralidade, reciprocidades das externalidades<sup>35</sup>.

As ideias defendidas por Coase, baseadas na negociação privada dos custos, não referem-se, especificamente, às questões ambientais, mas alguns propõe essa possibilidade, que é refutada pelos ambientalistas, pela própria natureza do meio ambiente, como um direito fundamental, difuso e indisponível, não comportando transações.

---

<sup>35</sup> COASE, Ronald H. O problema do custo social. *In*: SALAMA, Bruno Meyerhof (org.). **Direito e economia**: textos escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 60.

Já os economistas defendem a possibilidade de aplicação do teorema de Coase no direito ambiental, por exemplo, na concessão de “licenças para poluir” cabendo às empresas decidir, com base nos custos, se o melhor seria poluir (internalizando os custos) ou adequar suas condutas adotando procedimentos limpos.

## **Considerações finais**

A análise econômica da proteção ambiental através da implementação da tributação como mecanismo extrafiscal de indução ou desestímulo às condutas potencialmente causadoras de danos foi o objeto de estudo do presente artigo.

Percebemos que a preocupação com a preservação do meio ambiente ganha cada vez mais contornos globalizados, erigindo-se em uma das principais bandeiras políticas da atualidade. Neste sentido, fizemos uma breve análise do tratamento conferido pela Constituição Federal de 1988 ao meio ambiente, erigido como um dos princípios norteadores da ordem econômica, consoante prevê o artigo 170, inciso VI, que também trabalha com a ideia da construção de um verdadeiro Estado Socioambiental, ainda que precise traspor barreiras para alcançar esse desiderato.

A proteção espalha-se ainda na seara criminal com o reforço da Lei 9.605/98. No âmbito internacional citamos os principais marcos evolutivos da proteção, com os Tratados e Convenções mais recentes.

No entanto, para ganhar efetividade, a proteção ambiental precisa contar com instrumentos hábeis e, neste sentido, que a adoção dos tributos com finalidade extrafiscal ganham relevância. Sem descurar do aspecto econômico e das principais críticas que acompanham essa implementação, trouxemos a análise das taxas, da contribuição de melhorias e de alguns impostos, como o ISS e o ICMS ecológico, apoiado em decisões judiciais ou em dados concretos nos estados que o adotam.

Por fim, traçamos um paralelo entre as teorias esboçadas por Ronald Coase e Arthur Cecil Pigou, com especial relevo à possibilidade

de adoção do Teorema de Coase à tributação ambiental, no que se refere à análise dos custos, posto que, variadas vezes torna-se mais vantajoso para as empresas pagar multas a investir na proteção ambiental com a observância das normas que tutelam o meio ambiente seja no âmbito administrativo ou até mesmo criminal.

## **Referências**

ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el derecho tributario. **Derecho & Sociedad**, Lima, n. 22, p. 314-346, 2004. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16789>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 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/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 21 jan. 2021.

BROWN, Lester R. Prefácio. *In*: BROWN, Lester R. **Eco-Economia: construindo uma economia para a terra**. Salvador: UMA, p. xv-xviii, 2003.

CALIXTO, Bruno. A aposta da Alemanha em energia solar. **Blog do Planeta**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2017. Disponível em: <http://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/06/aposta-da-alemanha-em-energia-solar.html>. Acesso em: 6 abr. 2020.

COASE, Ronald H. O problema do custo social. *In*: SALAMA, Bruno Meyerhof (org.). **Direito e economia: textos escolhidos**. São Paulo: Saraiva, p. 59-112, 2010.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERRAZ, Roberto. Instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente – o artigo 36 da Lei 9.985/00. *In*: SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex (org.). **Direito tributário e econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração**. São Paulo: Quartier Latin, p. 328-349, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

LAURIANO, Lucas Amaral; CARVALHAES, Eduarda; TELLO, Rafael. **Estágio da sustentabilidade das empresas brasileiras**. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2004.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 21 jan. 2021.

PORTAL VANZOLINI. **Certificação AQUA-HQE**. São Paulo: Vanzolini, 2015. Disponível em: <https://vanzolini.org.br/aqua/certificacao-aqua-hqe/>. Acesso em: 08 abr. 2020.

PORTO, Antônio José Maristrello; GAROUPA, Nuno. Uma abordagem econômica do direito. **Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 154, p. 51- 53, jun. 2013. Disponível em: [https://issuu.com/editorajc/docs/edicao\\_a\\_o\\_154](https://issuu.com/editorajc/docs/edicao_a_o_154). Acesso em: 26 mar. 2020.

REALE, Miguel. **Variações**. 2. ed. São Paulo: Gumercindo Rocha Dorea, 2000.

RIO DE JANEIRO. **Lei n.º 1.364, de 19 de dezembro de 1988**. Altera o Código Tributário Municipal (Lei n.º 691, de 24 de dezembro de 1984), institui os tributos que menciona, e dá outras providências. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

SILVA, Carlos Fernando Cruz da; OLIVEIRA, Frederico Antônio Lima de; BACELAR, Jeferson Antônio Fernandes. Constituição Verde e o desafio de sua efetividade: indicadores de sustentabilidade como solução à inefetividade. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. v. 3, p. 91-108.

SUNSTEIN, Cass. **Risk and reason: safety, law and the environment**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.

TORRES, Heleno Taveira. Descompasso entre as políticas ambiental e tributária. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 jun. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria>. Acesso em: 2 abr. 2020.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. São Paulo: Renovar, 2006.

## O caráter pedagógico do Princípio do Poluidor-Pagador: sua aplicabilidade ao caso Brumadinho (MG)

*The pedagogical character of the Polluter-pays Principle: its applicability in the case of Brumadinho (MG)*

Lívia Zanholo Santos\*

Débora Salatino Palomares\*

Ana Cláudia dos Santos Rocha\*

**Resumo:** O artigo tem como escopo discutir acerca da proteção legal aos prejudicados em desastres ambientais, especialmente em barragens, como a de Brumadinho (MG), à luz do caráter pedagógico do princípio do poluidor-pagador, bem como analisar as medidas preventivas e repressivas cabíveis em tais situações, em virtude da primordialidade da proteção ao meio ambiente, aos sujeitos que o integram, e a necessidade de aplicação das normas jurídicas ambientais àqueles que poluem ao exercerem ou se beneficiarem da atividade minerária. Tratou-se de pesquisa com enfoque jurídico que utilizou do método dedutivo, pautado na pesquisa doutrinária e na abordagem qualitativa. Concluiu-se que nos casos de desastres ambientais, como o de Brumadinho

---

\* Professora. Pós-graduada em Prática Judiciária pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Especialista em Educação, Sociedade e Violência pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Cidade Verde (FCV). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL). E-mail: liviazanholo13@gmail.com.

\* Advogada. Conciliadora e mediadora judicial capacitada pelo NUPEMEC-TJ/SP. Pós-graduada em Direito Constitucional pela Faculdade Cidade Verde (FCV). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL). E-mail: debora.spalomares@gmail.com.

\* Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL). Doutora em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestre em Direito pela Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES). Membro da rede Latino-Americana e Caribenha de Educação em Direitos Humanos. Líder do grupo de pesquisa CNPq Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. E-mail: ana.c.rocha@ufms.br.

(MG), é preciso ponderar uma articulação entre lei, regulamentações administrativas e práticas disponíveis, que envolvam o responsável direto pela poluição, o Poder Público e a coletividade, os quais devem sempre visar a concretização do desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Proteção ambiental. Princípio do poluidor-pagador. Responsabilidade civil ambiental. Barragens. Brumadinho (MG).

**Abstract:** The purpose of this article is to discuss about the legal protection for those affected by environmental disasters, especially in dams, like Brumadinho (MG), in the light of the polluter pays principle, as well as to analyze the preventive and repressive measures applicable in such situations, due to the primordial nature of the protection to the environment, to the subjects that integrate it, and the need to apply the environmental legal norms to those who pollute when exercising or benefiting from the mining activity. It was a research with a juridical approach, for that, it was used the deductive method, based on doctrinal and qualitative research. It was concluded that in environmental disasters like Brumadinho (MG), it is necessary to prevail a link between law, administrative regulations and available practices, including pedagogical, involving the direct responsible for pollution, the Public Power and the community, which must always aim at achieving sustainable development.

**Keywords:** Environmental Protection. Polluter-pays principle. Environmental civil responsibility. Dams. Brumadinho (MG).

## **Introdução**

Essa pesquisa discorrerá acerca da aplicabilidade do princípio do poluidor-pagador aos casos de desastres ambientais, como o de Brumadinho (MG), relacionando aquele ao seu aspecto pedagógico. Para tanto, aplicou-se o método dedutivo, com enfoque na pesquisa documental e doutrinária. Com essa pesquisa, objetivou-se de forma geral promover o entendimento do papel da tutela jurídico-ambiental na prevenção e reparação dos danos ambientais, e de forma específica,



demonstrar como a aplicabilidade correta e o aperfeiçoamento das normas e princípios ambientais podem garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a não repetição de desastres como o de Brumadinho (MG), os quais geram indubitáveis danos ambientais, sociais e econômicos.

Em síntese, o princípio do Poluidor-Pagador consolida-se por meio da prevenção, reparação, internalização e redistribuição dos custos ambientais. Desta feita, os danos ambientais são estudados em conjunto com os seguintes princípios: o da Responsabilidade Civil Objetiva, o da Prevenção e Precaução, o do Desenvolvimento Sustentável e o da Reparação Integral.

É sabido que o Brasil tem passado por alguns acontecimentos que resultaram em desastres ambientais, demonstrando a importância de um sistema de proteção legal seguro e ágil que contenha medidas preventivas e repressivas eficientes, que combatam as incertezas, indeterminações e gravidade desses fenômenos.

## **1 O princípio do poluidor-pagador**

A natureza do bem ambiental pode ser analisada sob dois aspectos: para fins processuais ou para determinar sua titularidade. Quanto aos fins processuais, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de natureza metaindividual ou transindividual, na espécie difuso. Dessa forma, sua implementação é coletiva, já que são titulares daquele direito um número indeterminado de sujeitos, e aquele não pode ser dividido entre eles.

Em relação à titularidade do bem ambiental, cumpre destacar o artigo 225, da Constituição Federal de 1988: “Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...] bem de uso comum do

povo [...]”<sup>1</sup>. Deste modo, todos têm o direito de utilizar, direta ou indiretamente, o meio ambiente, desde que a conduta de um ou mais sujeitos não impeça ou embarace o equilíbrio do ecossistema e o manejo ecológico das demais espécies, humanas ou não.

O Direito Ambiental Brasileiro é dotado de princípios norteadores. No que tange à responsabilidade civil e penal, destacam-se: o do poluidor-pagador, o da prevenção, o da responsabilidade objetiva, o da reparação integral e do desenvolvimento sustentável.

O princípio do Poluidor-Pagador, também denominado Princípio da Responsabilidade, atribui ao poluidor o dever de prevenir a ocorrência de danos ambientais e o de reparar integralmente eventuais danos que gerar através de suas ações:

O princípio do poluidor-pagador visa impedir o uso gratuito dos recursos naturais e o enriquecimento ilegítimo do usuário em detrimento da coletividade, pois aquele que se beneficia com o uso dos recursos naturais deve suportar os custos advindos de tal utilização. E esses custos não podem ser suportados nem pelo Estado, nem por terceiros. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir esse custo adicionado à sociedade, impondo-se sua “internalização”. Por isto, esse princípio é também conhecido como o princípio da responsabilidade<sup>2</sup>.

Nesse sentido, o Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) esclarece:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem

---

<sup>1</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>2</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 225 e 256.

segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais<sup>3</sup>.

É obrigação de todos, não apenas a reparação dos danos como também investir em mecanismos para preveni-los, porquanto a proteção ambiental abrange principalmente a preservação da vida, em todas as suas formas. Além disso, verifica-se que a licitude da atividade, como o licenciamento ambiental, o Plano de Recuperação da Área Degradada e a observância de padrões de qualidade ambiental, por exemplo, não desobriga o agente da responsabilidade pelos danos ambientais que aquela possa gerar.

Na primeira vertente de aplicação do princípio em comento, existe o dever do poluidor de internalizar as despesas da prevenção por meio da implementação de meios menos poluidores para minimizar ou extinguir os danos, como o uso de tecnologias avançadas, cooperação com a comunidade local e o investimento em pesquisas. Já na segunda vertente, o poluidor responsável é obrigado a reparar o dano ambiental ao qual deu causa.

No ordenamento jurídico brasileiro, a CF/88 consolidou o Princípio do Poluidor-Pagador, no § 3º do artigo 225: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”<sup>4</sup>. Já o § 1º do artigo 14 da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), dispõe que: “[...] é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa,

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>4</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade”<sup>5</sup>.

Nestes dispositivos, há os aspectos repressivo, imposto pela responsabilidade objetiva ao causador do dano, e preventivo, com a internalização das externalidades negativas que busca impedir a ocorrência de danos ambientais. O escopo do princípio em epígrafe não é apenas a recuperação dos bens ambientais lesados, mas também estabelecer um caráter pedagógico que coíba a violação de tais bens, atribuindo-lhes valores pecuniários.

O inciso VII do artigo 4º da Lei supramencionada, também direciona a Política Nacional do Meio Ambiente a visar à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos ocasionados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos<sup>6</sup>.

Para Benjamin, a expressão poluidor-pagador expressa uma ideia errônea do “pago, logo posso poluir”, e melhor seria a expressão “usuário-pagador”, por ser mais moderna e desviar-se de tal disposição<sup>7</sup>, pois não é um princípio que “permite” a poluição ou a “venda do direito de poluir”.

Ademais, o princípio do Poluidor-Pagador deve ser também articulado com os princípios da prevenção e precaução, os quais determinam que a coletividade e o Poder Público devem realizar medidas prévias para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações:

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Lei n.º 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/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei n.º 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/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>7</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. *apud* LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Difusos e Coletivos**: direito ambiental [livro eletrônico]. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. n. p.

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental<sup>8</sup>.

A diferença entre os referidos princípios repousa na certeza ou não de que uma determinada conduta causará um dano ambiental. O princípio da prevenção fundamenta-se na ação de evitar que um dano, cujo perigo é comprovado ocorra, e o da precaução incide nos casos em que há uma incerteza científica se a conduta pode causar ou não um dano ao meio ambiente, e na dúvida, elimina-se o perigo antes de sua ocorrência. É uma forma de “precaver o que não se sabe ainda”<sup>9</sup>. Nesse contexto, pode-se inferir que o ônus da prova, em caso de perigo de dano, é do suposto poluidor, que deve demonstrar que sua atividade não causará danos ao meio ambiente.

Ressalta-se também o princípio do desenvolvimento sustentável, definido pela primeira vez no Relatório Brundtland (1987), que o definiu como um processo de transformação, no qual a exploração dos recursos naturais e o desenvolvimento tecnológico se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro para atender às necessidades humanas<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Trata-se do princípio de n.º 15. BRASIL. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>9</sup> CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; TÔRRES, Lorena G. de Lucena. Mineração, desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental: a tragédia de Mariana como parâmetro da incerteza. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARMO, Valter Moura do. **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. v. 6. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.-6.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>10</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 49.

Logo, a relevância do princípio do Poluidor-Pagador, e de seus corolários, consiste na reparação e prevenção do dano a um bem pertencente a toda coletividade, qual seja, a sadia qualidade de vida do meio ambiente e de todos os seres vivos que o integram. Ademais, desastres ambientais como o de Brumadinho (MG), além dos impactos ambientais, também geram impactos sociais, econômicos e políticos, e entende-se que tal princípio pode, por seu caráter pedagógico, coibir que situações similares ocorram.

## 2 A responsabilidade civil ambiental

A responsabilidade civil exprime, em seu sentido etimológico, a ideia de obrigação, do dever de reparar decorrente da prática de um ato ilícito ou de uma atividade de risco com potencialidade de causar danos<sup>11</sup>.

De acordo com Mirra, o dano ambiental consiste em:

[...] toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial, coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem<sup>12</sup>.

O inciso III do artigo 3º da Lei 6.938/1981 dispõe que a poluição é a degradação ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetem desfavoravelmente a biota ou as condições estéticas ou sanitárias

---

<sup>11</sup> BAHIA, Carolina Medeiros. A responsabilidade civil em matéria ambiental. *In*: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito ambiental brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. n. p.

<sup>12</sup> MIRRA, Álvaro Valery *apud* IGLECIAS, Patrícia. LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Difusos e Coletivos: direito ambiental** [livro eletrônico]. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. n. p.

do meio ambiente, ou lancem matérias ou energias em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos<sup>13</sup>.

A responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental foi introduzida pelo § 1º do artigo 14 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o qual fixou “um regime específico e autônomo para a responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente que, mais tarde foi recepcionado pelo texto constitucional de 1988”<sup>14</sup>. Desta feita, tal princípio prevê que qualquer pessoa deve responder pelos danos que causar ao meio ambiente, desde que comprovado o nexo causal, sendo prescindível a prova de culpa ou dolo.

O sistema de responsabilidade adotado pela CF/88<sup>15</sup> faz incidir a responsabilidade objetiva a qualquer tipo de atividade que gere dano ambiental, conforme determina o princípio do poluidor-pagador. Nesse sentido, Steigleder esclarece que, na atual sociedade de risco, externalidades negativas podem ser geradas por todo tipo de atividade, e não somente por atividades perigosas<sup>16</sup>:

[...] não é a periculosidade da atividade que justifica o regime especial da responsabilização civil, mas as

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Lei n.º 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/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>14</sup> BAHIA, Carolina Medeiros. A responsabilidade civil em matéria ambiental. In: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito ambiental brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. n. p.

<sup>15</sup> Artigo 225, § 2º: “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”; § 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>16</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 284.

peculiaridades do dano ambiental e o seu âmbito de proteção, fundado em direito fundamental. Portanto, a responsabilidade pelo risco aplica-se tanto aos danos gerados por atividades perigosas como àqueles desencadeados por uma atividade profissional qualquer, partindo-se da premissa de que quem exerce uma atividade econômica deve arcar com todos os custos atinentes à prevenção e à reparação dos danos ambientais, aplicando-se ainda o princípio do *‘alterum neminem laedere’*<sup>17</sup>.

Com relação à aplicação da responsabilidade objetiva, nos casos de atividade de risco, a teoria do risco integral tem se destacado, uma vez que esta não admite qualquer excludente de responsabilidade. Logo, é suficiente apurar se houve dano, vinculado a um fato, para assegurar à vítima uma indenização, e se o evento ocorreu no curso ou em razão da atividade potencialmente degradadora, o explorador da atividade de risco responde pelo dano, podendo se ressarcir junto a terceiro<sup>18</sup>.

Com a ocorrência do dano ambiental surge o dever de reparar e/ou indenizar. E havendo mais de um causador todos são solidariamente responsáveis. A aplicabilidade da responsabilidade solidária está prevista no artigo 942 do Código Civil: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”<sup>19</sup>.

Ressalta-se que: “[...] o Estado, como detentor do poder de conceder ou não uma licença ou de fiscalizar, deve responder solidariamente com o particular”<sup>20</sup>. Portanto, quando há mais do que um

---

<sup>17</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro *apud* PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 284.

<sup>18</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Difusos e Coletivos: direito ambiental** [livro eletrônico]. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. n. p.

<sup>19</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>20</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Difusos e Coletivos: direito ambiental** [livro eletrônico]. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. n. p.



causador do dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação da lesão a que deram causa, inclusive o Estado, já que é o detentor do poder de conceder ou não uma licença ou fiscalizar.

A responsabilidade civil objetiva funda-se ainda no princípio da equidade: “(...) segundo o qual quem lucra com determinada atividade deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela decorrente”<sup>21</sup>. Uma vez que se adota a teoria da responsabilidade objetiva a existência de culpa do poluidor não precisa ser provada:

[...] que com relação ao dano ambiental é essencial para possibilitar qualquer chance de reparação, uma vez que é de extrema dificuldade demonstrar-se a culpabilidade diante dos efeitos difusos da poluição, decorrentes de fatores múltiplos e complexos<sup>22</sup>.

Ademais, a obrigação de reparar e/ou indenizar os danos ambientais causados, deve ser fixada em proporção que além de garantir a reparação/indenização, iniba o poluidor/usuário de repetir novas ações/omissões que possam resultar em prejuízos ao meio ambiente, sendo este seu caráter pedagógico.

### **3 A aplicabilidade do Princípio do Poluidor-pagador ao caso de Brumadinho (MG)**

A mineração é uma atividade econômica com impactos ambientais negativos, uma vez que é realizada através da extração de recursos naturais não renováveis. Além disso, é comum que as jazidas com potencial para serem extraídas sejam raras e situadas em ecossistemas protegidos, intensificando a degradação decorrente da

---

<sup>21</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Difusos e Coletivos: direito ambiental** [livro eletrônico]. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. n. p.

<sup>22</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 283.

atividade minerária. Em contrapartida, os recursos minerais são essenciais aos seres humanos, pois em todas as searas são utilizados, a exemplo de computadores, prédios, automóveis, medicamentos, o que torna tal atividade necessária.

Desta feita, o § 2º do artigo 225 da CF/88 prevê: “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”<sup>23</sup>. Como as atividades minerárias necessariamente provocam danos ambientais e a impossibilidade de retorno ao *status quo*, aquelas necessitam de previsão constitucional expressa quanto à sua recuperação.

Em 25 de janeiro de 2019, pouco mais de três anos após a tragédia do rompimento da Barragem de Fundão, da Samarco, em Mariana (MG), ocorreu o rompimento da Barragem I da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho (MG), na Região Metropolitana de Belo Horizonte<sup>24</sup>. A lama de rejeitos varreu a comunidade local e parte do centro administrativo da empresa, matando centenas de pessoas e deixando outras centenas de desaparecidas: “Trata-se de uma das maiores catástrofes ambientais do país”<sup>25</sup>.

A Barragem foi construída em 1976, pela Ferteco Mineração, adquirida pela Vale S.A. em 2001. A construção ocorreu pelo método de

---

<sup>23</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>24</sup> SANT’ANA, Lucas César Frediani. O Caso do Acidente de Brumadinho e o Planejamento Ambiental. **Unicesumar**, 04 fev. 2019. Disponível em: <https://www.unicesumar.edu.br/blog/o-caso-do-acidente-de-brumadinho-e-o-planejamento-ambiental/>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>25</sup> ROSENDO, Maria Débora. Reflexões jusambientais sobre o desastre de Brumadinho/MG. **Jusbrasil**, fev. 2019. Disponível em: [https://deborarosendo.jusbrasil.com.br/artigos/684507711/reflexoes-jusambientais-sobre-o-desastre-de-brumadinho-mg?ref=topic\\_feed](https://deborarosendo.jusbrasil.com.br/artigos/684507711/reflexoes-jusambientais-sobre-o-desastre-de-brumadinho-mg?ref=topic_feed). Acesso em: 08 abr. 2019.

alçamento a montante<sup>26</sup>. Porém, tal método ao apresentar como vantagens a simplicidade e o baixo custo de construção, por outro lado está associada à maioria das rupturas em barragens de rejeitos no mundo<sup>27</sup>. Importante ressaltar que:

Uma barragem de rejeitos é uma estrutura de terra construída para armazenar resíduos de mineração, os quais são definidos como a fração estéril produzida pelo beneficiamento de minério, em um processo mecânico e/ou químico que divide o mineral bruto em concentrado e rejeito. O rejeito é um material que não possui maior valor econômico, mas para salvaguardas ambientais deve ser devidamente armazenado<sup>28</sup>.

Quanto à normatividade ambiental acerca do tema, destaca-se a Lei 12.334/2010<sup>29</sup>, que trata da Política Nacional de Segurança de Barragens, destinada à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais. Tal norma prevê diversos princípios e conceitos norteadores, dentre eles, destaca-se o conceito de segurança de barragem que inclui a

---

<sup>26</sup> VALE. **Esclarecimentos sobre a Barragem I da Mina de Córrego do Feijão**. 25 jan. 2019. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/Esclarecimentos-sobre-a-barragem-I-da-Mina-de-Corrego-do-feijao.aspx>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>27</sup> RAFAEL, Hebert Miguel Angel Maturano. **Análise do Potencial de Liquefação de uma barragem de rejeito**. Rio de Janeiro: PUC, s.d. p. 30-31. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20720/20720\\_3.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20720/20720_3.PDF). Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>28</sup> RAFAEL, Hebert Miguel Angel Maturano. **Análise do Potencial de Liquefação de uma barragem de rejeito**. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20720/20720\\_3.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20720/20720_3.PDF). Acesso em: 08 abr. 2019, p. 22.

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei n.º 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4o da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm). Acesso em: 03 fev. 2021.

manutenção de sua integridade estrutural e operacional, e a preservação da vida, da saúde, da propriedade e do meio ambiente.

Ademais, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), em seu parágrafo terceiro, artigo 54, considera como crime a violação a deveres de precaução ao dispor que incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim determinar a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível<sup>30</sup>.

No que tange às vítimas de danos ambientais, o Princípio 13 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92) explica:

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle<sup>31</sup>.

Zsögön dispõe que a proteção do meio ambiente abarca as medidas essencialmente preventivas, como os estudos de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, e as medidas de caráter repressivo, decorrentes das responsabilidades civil, penal e administrativa<sup>32</sup>. Tais responsabilidades têm um caráter dúplice, já que é necessário um sistema de responsabilização eficaz que faça o poluidor perceber que o custo para prevenir é menor do que

---

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei n.º 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>31</sup> BRASIL. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>32</sup> ZSÖGÖN, Sílvia Jaquenod de. **El derecho ambiental y sus principios rectores**. Madrid: Dykson, 1991. p. 224-226.

o de reparar o dano. Caso contrário, o poluidor optará por ocasionar o dano, ao invés de preveni-lo. Esta é a base do caráter pedagógico do princípio do poluidor-pagador.

O princípio do poluidor-pagador deve nortear as políticas públicas e as leis de proteção ambiental, pois conforme preleciona Benjamin, o proprietário de um bem natural só participará para a sua conservação, à medida que os custos para evitar o dano ambiental fiquem abaixo do custo de reparação do dano social<sup>33</sup>. Assim, há duas opções para a conservação do bem: ou deve o poluidor arcar com o emprego de instrumentos para a amenizar a poluição; ou, retira-se do poluidor tal encargo, e os prejudicados são obrigados a arcar com ele.

Com relação ao aspecto institucional:

[...] os desastres ambientais apresentam, ainda, relação direta com as organizações, quer tendo as falhas operacionais organizacionais como fontes quer na relevância que estas detêm para a consecução eficaz de uma política integrada de regulação dos desastres ambientais, sob a égide de significância do Estado de Direito Ambiental<sup>34</sup>.

Se o princípio da precaução não é aplicado pelo Poder Público ou pelos particulares de modo eficiente, em caso de danos, há, indubitavelmente, o dever de indenizar e internalizar os danos causados, conforme dispõe o Princípio do Poluidor-Pagador. Nesse sentido, além da reparação do dano, é necessário também o vislumbre dos erros cometidos, para que não ocorra a sua reiteração, o que não aconteceu, para alguns especialistas, após o rompimento da barragem de Mariana (MG):

---

<sup>33</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RT, 1993. p. 229.

<sup>34</sup> CARVALHO, Délton Winter de. Direito dos desastres. *In*: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito ambiental brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. n. p.

Para o procurador José Adércio Leite Sampaio, coordenador da força-tarefa Rio Doce, do Ministério Público Federal, tanto a Vale quanto funcionários da empresa podem ser responsabilizados criminalmente, caso sejam detectados culpa ou dolo nesta tragédia. O MP também avaliará indenizações na área cível. Ele diz que a fiscalização dos órgãos reguladores continuou precária, mesmo após Mariana. [...] “São dois técnicos para fiscalizar 450 barragens”, afirmou<sup>35</sup>.

Entende-se que, em situações de desastres ambientais, como no caso Brumadinho (MG), o encargo da prevenção do dano ambiental, aparentemente, não foi corretamente empregado, visto que o depósito de minérios em barragens é uma atividade reconhecidamente de risco, e a proporção dos danos ambientais no caso em tela são inadmissíveis em um Estado Democrático de Direito, que deve primar pelo direito fundamental à vida, à dignidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **Considerações finais**

O exercício da atividade minerária ainda não pode ser substituído, pois a imprescindibilidade dos minérios ainda é uma realidade. Nesse contexto, destacam-se instrumentos de controle ambiental que visam minorar os seus impactos. Em contrapartida, desastres ambientais como o de Brumadinho (MG) e Mariana (MG) resultam na reflexão acerca da efetividade de instrumentos de prevenção e reparação, consolidados em decorrência do princípio do poluidor-pagador e seus corolários.

O estudo aqui apresentado não esgota o tema problematizado, já que esta temática abrange um estudo contínuo das ciências jurídicas, biológicas e ambientais que possuem a incumbência de buscar meios

---

<sup>35</sup> ROMANO, Rogério Tadeu. Um caso concreto envolvendo o princípio do poluidor-pagador. *Jus*, jan. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71779/um-caso-concreto-envolvendo-o-principio-do-poluidor-pagador>. Acesso em: 13 abr. 2019.

para responsabilizar os agentes causadores de desastres, e intensificar a busca por meios que amenizem os impactos gerados pelas barragens, de modo que a atual sociedade tecnológica possa ser mantida sem comprometer o bem-estar e a vida de nenhuma espécie atual ou futura.

O Princípio do Poluidor-Pagador é um princípio normativo de caráter pedagógico, pois atribui ao poluidor os custos ambientais e financeiros advindos da atividade poluente de modo a inibir a prática/omissão de atos que resultem em danos ambientais. E para a otimização dos seus resultados é necessária uma reestruturação de sua aplicabilidade, tornando-o uma norma de bom senso jurídico, econômico, político e ético.

O Princípio do Poluidor-Pagador inclui também práticas bem-sucedidas de prevenção e reparação do dano as quais devem ser registradas e divulgadas através dos órgãos competentes. Uma articulação sinérgica entre lei, regulamentações administrativas e práticas disponíveis consistirão num processo dinâmico de aprendizagem com desastres anteriores, melhorando a capacidade de contenção dos desastres<sup>36</sup>.

Nota-se, em contrapartida, uma possível dificuldade em aplicar medidas preventivas efetivas, que mesmo após o desastre de Mariana (MG), permitiram a ocorrência de um novo desastre. Dessa forma, a presente pesquisa observou alguns aspectos que poderão ser explorados em pesquisas posteriores e estas poderão debruçar-se sobre diversas questões específicas, a exemplo das possíveis causas mediatas dos desastres de Mariana (MG) e Brumadinho (MG), como a falta de pessoal, a ausência de fiscalização e de responsabilização dos profissionais envolvidos antes mesmo da tragédia ocorrer. Tendo em vista que a não observância do Princípio do Poluidor-Pagador, em seu aspecto preventivo *per si* justifica a responsabilização dos envolvidos, já que a

---

<sup>36</sup> CARVALHO, Délton Winter de. Direito dos desastres. *In*: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito ambiental brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. n. p.

internalização dos riscos e danos é obrigatória em qualquer atividade econômica potencialmente danosa como a mineração.

Por todo o exposto, o que demonstra ser indispensável, na atividade de mineração, é a adoção, pelas empresas que utilizam recursos minerais, de métodos sustentáveis para tornar a extração do minério menos agressiva ao meio ambiente, empregando-se de todas as tecnologias e estudos disponíveis no mercado para a minimização e compensação dos impactos gerados, adicionado à efetiva fiscalização por parte do Poder Público, assim como uma rigorosa dinâmica destinada à aquisição das licenças ambientais, necessárias para que um determinado empreendimento inicie suas atividades.

Assim, o esperado é que os responsáveis sejam efetivamente punidos, as vítimas indenizadas e o Poder Público, em geral, seja investigado, para apurar as omissões e, caso haja alguma constatação, que este seja inserido no polo passivo da demanda e possa arcar com todas as obrigações inerentes a essa tragédia ambiental.

Toda atividade poluente é considerada uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, uma vez que a degradação ambiental, afeta um direito indivisível pertencente a toda a coletividade. Todavia, quando nos deparamos com desastres ambientais fatais para alguns sujeitos e ecossistemas, como no caso em análise, esse confisco torna-se mais evidente, compelindo toda a coletividade, e em especial, as empresas poluidoras e o Poder Público, a aprimorar suas técnicas de contenção e reparação dos danos. Para que prepondere uma sociedade mais justa, pacífica e sustentável que não reproduza os mesmos erros e não intervenha, negativamente, no equilíbrio ambiental do planeta.

## **Referências**

BAHIA, Carolina Medeiros. A responsabilidade civil em matéria ambiental. *In*: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (coord.).



**Direito ambiental brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BENJAMIN, Antonio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). **Dano ambiental**: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao\\_Rio\\_Meio\\_Ambiente\\_Developolvimento.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf). Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm). Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 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/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

CARVALHO, Délton Winter de. Direito dos desastres. *In*: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito ambiental brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; TÔRRES, Lorena G. de Lucena. Mineração, desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental: a tragédia de Mariana como parâmetro da incerteza. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARMO, Valter Moura do. **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. 6. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.-6.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2021.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Difusos e Coletivos: direito ambiental** [livro eletrônico]. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RAFAEL, Hebert Miguel Angel Maturano. **Análise do Potencial de Liquefação de uma barragem de rejeito**. Rio de Janeiro: PUC, s.d. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20720/20720\\_3.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20720/20720_3.PDF). Acesso em: 08 abr. 2019.

ROMANO, Rogério Tadeu. Um caso concreto envolvendo o princípio do poluidor- pagador. **Jus**, jan. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71779/um-caso-concreto-envolvendo-o-principio-do-poluidor-pagador>. Acesso em: 13 abr. 2019.

ROSENDO, Maria Débora. Reflexões jusambientais sobre o desastre de Brumadinho/MG. **Jusbrasil**, fev. 2019. Disponível em: [https://deborarosendo.jusbrasil.com.br/artigos/684507711/reflexoes-jusambientais-sobre-o-desastre-de-brumadinho-mg?ref=topic\\_feed](https://deborarosendo.jusbrasil.com.br/artigos/684507711/reflexoes-jusambientais-sobre-o-desastre-de-brumadinho-mg?ref=topic_feed). Acesso em: 08 abr. 2019.

SANT'ANA, Lucas César Frediani. O Caso do Acidente de Brumadinho e o Planejamento Ambiental. **Unicesumar**, 04 fev. 2019. Disponível em: <https://www.unicesumar.edu.br/blog/o-caso-do-acidente-de-brumadinho-e-o-planejamento-ambiental/>. Acesso em: 08 abr. 2019.

VALE. **Esclarecimentos sobre a Barragem I da Mina de Córrego do Feijão**. 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.vale.com/brasil/PT/aboutvare/news/Paginas/Esclarecimentos-sobre-a-barragem-I-da-Mina-de-Corrego-do-feijao.aspx>. Acesso em: 08 abr. 2019.

ZSÖGÖN, Sílvia Jaquenod de. **El derecho ambiental y sus principios rectores**. Madrid: Dykson, 1991.



## Saúde, segurança alimentar e risco no caso dos agrotóxicos no Brasil: para onde estamos indo?

*Health, food safety and risk in the case of agrochemicals in Brazil: where are we going?*

Gabriela Fauth\*

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira\*

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar brevemente os aspectos jurídicos da introdução de uma das inovações tecnológicas fundamentais do século XX, advinda da revolução industrial dos séculos XVIII e XIX: o uso dos agrotóxicos. Ainda que o mundo atual seja urbanizado, que a população, em sua maioria, viva em cidades desenvolvendo atividades típicas das revoluções industriais, a necessidade de alimentar-se permanece, consubstanciando-se como um direito fundamental. Plantar e criar animais continuam sendo atividades humanas, embora não predominantes e, principalmente, o modo de produzir vem mudando sistematicamente desde meados do século passado, com o advento da Revolução Verde e suas inovações tecnológicas. A partir da inserção dessa técnica no ordenamento jurídico brasileiro, no auge do discurso da segurança alimentar, o artigo aborda as ações, leis e projetos de lei que vêm repercutindo na sociedade e refletem os conflitos que o uso dos agrotóxicos aponta sobre o tema.

**Palavras-chave:** Agrotóxicos. Segurança alimentar. Saúde. Risco. Direito agroambiental.

---

\* Doutora em Direito. Pós-doutora em Urbanismo. Professora nos *Estudios de Derecho y Ciencia Política na Universitat Oberta de Catalunya* (UOC).

\* Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais. Professora do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

**Abstract:** This article aims to briefly analyze the legal aspects of the introduction of one of the fundamental technological innovations of the 20th century, arising from the industrial revolution of the 18th and 19th centuries: the use of pesticides. Although the current world is urbanized, the majority of the population lives in cities developing activities typical of industrial revolutions, the need for food remains, substantiating itself as a fundamental right. Planting and raising animals are still human activities, although not predominant and, mainly, the way of production has been changing systematically since the middle of the last century, with the advent of the Green Revolution and its technological innovations. Based on the insertion of this technique in the Brazilian legal system, at the height of the discourse on food security, the article addresses the actions, laws and bills that have had repercussions in society and reflect the conflicts that the use of pesticides point out on the subject.

**Keywords:** Pesticides. Food Security. Health. Risk. Agro-environmental law.

## **Introdução**

A agricultura é uma prática milenar da humanidade, associada à necessidade vital de alimentar-se. Desta forma, um dos marcos da nossa História é a revolução agrícola, ou neolítica, quando as tribos, ao domesticarem animais e plantar sementes, aprimorando as técnicas de cultivo, deixam a fase de caça e coleta e abandonam o nomadismo.

Nesse sentido, a agricultura em si consiste numa técnica que vem sendo aprimorada há cerca de onze mil anos ao redor do planeta, sendo desenvolvida a partir das condições do solo, da água, da temperatura e da vegetação local em suas interações com a fauna. Cada grupo camponês desenvolverá seus conhecimentos e passará para as gerações seguintes, garantindo a própria segurança alimentar do grupo. Como coloca Porto Gonçalves:

Um dos maiores patrimônios de que a humanidade dispõe é a diversidade de cultivares forjados nos mais diferentes nichos, adaptados à seca e à umidade, a altitude as mais diversas, assim como soluções para manter, pela cultura (conhecimento técnico, mítico e religioso), o equilíbrio das espécies eleitas, selecionadas e cultivadas<sup>1</sup>.

Ainda nessa linha de raciocínio, não custa lembrar que, embora milenar, a prática agrícola acompanha toda a nossa História, marcando os espaços – rurais – e as próprias relações sociais, sendo superada como atividade econômica predominante apenas com o advento da revolução industrial nos séculos XVIII e XIX.

Contudo, ainda que o mundo atual seja urbanizado, que a população em sua maioria viva em cidades desenvolvendo atividades típicas das revoluções industriais, a necessidade de alimentar-se permanece, consubstanciando-se como um direito fundamental nessa “era de direitos”<sup>2</sup> em que vivemos. Assim, plantar e criar animais continuam sendo atividades humanas, embora não predominantes e, principalmente, o modo de produzir vem mudando sistematicamente desde meados do século passado, com o advento da Revolução Verde e suas inovações tecnológicas.

O presente artigo tem como objetivo analisar brevemente os aspectos jurídicos da introdução de uma dessas inovações: os agrotóxicos. Do momento em que se inserem no ordenamento jurídico brasileiro, no auge do discurso da segurança alimentar pautada apenas na ideia de quantidade, ao momento atual, em que ações, leis e projetos de lei repercutem na sociedade e refletem os conflitos que esta aponta sobre o tema.

---

<sup>1</sup> PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 211.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. São Paulo: Elsevier, 1992.

## 1 Os agrotóxicos e a segurança alimentar na sociedade de risco: breve relato

A sociedade de risco é já uma expressão conhecida por quem milita no campo do Direito Ambiental por trazer para o debate da sociologia contemporânea a dimensão ambiental. Ulrich Beck<sup>3</sup>, ao formular sua teoria, conseguiu relacionar a ideia moderna de desenvolvimento das nações, pautado na produção tecnológica, com os riscos que acabamos nos submetendo. Tais riscos passam a ser cotidianos e incalculáveis, advindos das próprias atividades humanas, tais como a produção de energia nuclear ou a biotecnologia. Como já afirmado anteriormente:

O risco ambiental, a partir dessa teoria, traz a visão de que a sociedade atual encontra-se dominada pela presença potencial de ameaças, junto a uma crescente insegurança e incerteza quanto à imprevisibilidade das suas consequências. Beck diz que estar em risco é a característica mais importante da humanidade no início do século XXI<sup>4</sup>.

A questão dos agrotóxicos se insere perfeitamente nessa lógica. Em primeiro lugar pela própria origem: a indústria agroquímica nasce nas guerras mundiais do início do século XX, desenvolvidas para diversas funções bélicas. Ou seja, os riscos apresentados pelo consumo de agrotóxicos são oriundos do desenvolvimento tecnológico, reforçando a afirmação de Beck de que a solução para um problema traz consigo o risco, sendo esse, portanto, inerente ao atual estágio da sociedade.

---

<sup>3</sup> BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Buenos Aires: Paidós, 1998.

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Vanessa; BARBOSA, Caroline Camargo; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. A sociedade contemporânea e a crise ecológica: primeiros diálogos entre a sociedade de risco e a justiça ambiental. In: **19º Congresso Brasileiro de Estudantes de Direito Ambiental**, 2014. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. p. 368.



*Después de la guerra, las grandes instalaciones de síntesis del amoníaco llevaron la industria química a buscar novos mercados. La agricultura se presentó con el mercado ideal. Así, al terminar la Segunda de las guerras mundiales, la agricultura surge, nuevamente, como mercado para desarrollos que aparecieron con intenciones destructivas, no constructivas<sup>5</sup>.*

Cabe adentrarmos nesse momento histórico a fim de compreender a inserção da indústria química na agricultura – e no nosso prato – e analisar a estrutura político jurídica que se constrói para garantir tal inserção.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa está dizimada e faminta. A Organização das Nações Unidas (ONU) é então criada a fim de buscar garantir a solução pacífica de controvérsias entre países, evitando novas guerras. Nesse mesmo ano – 1945 – é criada a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) com intuito de trabalhar no combate à fome e à pobreza por meio da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola. Nesse primeiro momento, a preocupação é com a quantidade de alimentos, e por isso a própria ONU visa estimular a chamada Revolução Verde, entendida como o processo de modernização do campo, quando ocorre a inserção dos produtos químicos – adubos, fertilizantes, herbicidas, pesticidas – e, ainda, das sementes transgênicas.

Em paralelo, o debate sobre segurança alimentar surge e ganha destaque, ou seja, o processo produtivo impulsionado pela Revolução Verde será lastreado pela afirmação não apenas do direito à alimentação, mas também pela garantia de acesso a esse direito. Contudo, como afirma Grassi Neto:

As diversas dimensões existentes na regulação dos produtos alimentares e de seus riscos ensejam a constatação de que a noção de “segurança alimentar” corresponde a conceito ainda em construção, cuja flexibilidade pode ser constatada nas inúmeras tentativas de enunciação empreendidas pela

---

<sup>5</sup> LUTZENBERGER, José *apud* VAZ, Paulo Afonso Brum. **O Direito Ambiental e os agrotóxicos**: civil, penal e administrativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 21.

doutrina e pelos legisladores; em meados dos anos 1990, chegaram a ser contabilizadas mais de duzentas definições a respeito do tema<sup>6</sup>.

A primeira definição sobre o tema surge na Reunião de Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma em 1974: “a disponibilidade, a todo tempo, de adequados suprimentos de alimentos básicos para sustentar uma expansão constante no consumo de alimentos e compensar flutuações na produção e preços”<sup>7</sup>.

Na década seguinte, o conceito se amplia, incorporando a garantia de acesso às pessoas vulneráveis, submetidas a regimes de fome. É no final da década de 1980, precisamente em 1989, que a legislação brasileira se atualiza, substituindo o Decreto n.º 24.114/34<sup>8</sup> pela Lei n.º 7.802/89, passando a regulamentar sobre tudo que envolve os agrotóxicos, desde pesquisa, produção, rotulagem, comercialização, propaganda, destinação final dos resíduos e embalagens, entre outros<sup>9</sup>. Nesse momento, o campo brasileiro já havia se “modernizado”, incentivado pela política do regime militar. Citando Ianni (1986), Sobreira e Adissi destacam:

---

<sup>6</sup> GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 61.

<sup>7</sup> CARVALHO, Raul Ribeiro de. **Aspectos sociais, políticos e econômicos no consumo de carnes no Estado de Rio de Janeiro, Brasil**. 2010. 137 f. Tese (Doutorado em Medicina Veterinária) – Faculdade de Veterinária da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010. p. 32.

<sup>8</sup> BRASIL. **Decreto n.º 24.114, de 12 de abril de 1934**. Aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24114-12-abril-1934-500616-norma-pe.html>. Acesso em: 20 abr. 2019.

<sup>9</sup> BRASIL. **Lei n.º 7.802, de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17802.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.

Nesse sentido, deve ser considerado que a ditadura militar dos anos de 1960-1970 foi o momento de confluência dos interesses e ações da burguesia nacional para a modernização agrícola brasileira:

Depois, com a instalação da ditadura, essa burguesia procurou obter vantagens do governo. Crédito rural, sob todas as formas e, em geral, a juros negativos, cresceu muito. Criaram-se incentivos e favores fiscais e creditícios, para iniciar ou expandir empreendimentos agrícolas, pecuários, extrativismo agroindustrial. Acelerou-se o desenvolvimento do capitalismo no campo<sup>10</sup>.

Em decorrência destas ações, teve-se a difusão acelerada desses insumos por todo território nacional e que posteriormente se tornaram fundamentos indissociáveis da produção de alimentos no país<sup>11</sup>.

Essa política foi traduzida pelo princípio do *aumento da produtividade* inserido no Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/64)<sup>12</sup> e, infelizmente, resultou na modificação estrutural do campo brasileiro, com o endividamento e a conseqüente expulsão de muitos pequenos proprietários; a industrialização dos latifúndios e a produção de monoculturas (também conhecidas como “desertos verdes”) e, a associação destes a transnacionais do setor agroindustrial.

A definição legal de agrotóxico está determinada pelo no art. 2º da Lei 7.802/89:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - agrotóxicos e afins:

a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e

---

<sup>10</sup> SOBREIRA, Antônio Elísio Garcia; ADISSI, Paulo José. Agrotóxicos: falsas premissas e debates. **Ciênc. Saúde Coletiva**, v. 8, n. 4, 2003. p. 986.

<sup>11</sup> SOBREIRA, Antônio Elísio Garcia; ADISSI, Paulo José. Agrotóxicos: falsas premissas e debates. **Ciênc. Saúde Coletiva**, v. 8, n. 4, 2003. p. 986.

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;

b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, desseccantes, estimuladores e inibidores de crescimento<sup>13</sup>.

Muitos autores discutem a importância, depois de muitos embates, da adoção do termo “agrotóxico”, substituindo o termo “defensivo agrícola”, conforme Paulo Affonso Leme Machado: “o termo ‘agrotóxico’ já coloca em relevo a presença de produto perigoso”<sup>14</sup>.

Nos anos 1990, a preocupação na FAO é com a garantia de um fácil acesso aos alimentos, tanto em relação à questão da renda das pessoas, como da distribuição e escassez. O fato é que:

Constatou-se um aumento extraordinário na produção de alimentos. No México, as experiências iniciais e mais significativas foram realizadas com o trigo, que em sete anos quadruplicou sua produção. Nas Filipinas, as pesquisas foram realizadas com o arroz, o resultado foi satisfatório, havendo um grande aumento na produção e colheita. Porém, a fome no mundo não reduziu, pois a produção dos alimentos nos países em desenvolvimento é destinada, principalmente, a países ricos industrializados, como Estados Unidos, Japão e Países da União Europeia<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Lei n.º 7.802, de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17802.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.

<sup>14</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 753.

<sup>15</sup> GEOGRAFESRON. **A revolução verde**. 19 ago. 2016. Disponível em: <https://geografesron.wordpress.com/2016/08/19/a-revolucao-verde/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

No Brasil, vemos o fortalecimento do latifúndio, superando a improdutividade de todo o século XX e adentrando numa nova era: os antigos coronéis tornam-se “ruralistas” e sua enorme produção de *commodities* mantém a balança comercial do país positiva, não importando que o que produzam não seja, em si, alimentos<sup>16</sup>. Também não se consideram os enormes danos ambientais que a produção baseada no modelo da Revolução Verde acarreta, assim como o “envenenamento” da população.

Nesse período, já com diversos países limitando ou mesmo proibindo agrotóxicos, ganha relevância o debate nutricional no conceito de segurança alimentar:

No final da década de 80 e início da década de 90, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a ideia de acesso à informação. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional<sup>17</sup>.

Nessa esteira, surge no Brasil a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei 11.346/06), que estabelece no seu art. 3º que:

---

<sup>16</sup> A agricultura moderna não produz alimentos para os homens e, sim, grãos para o consumo animal ou para a industrialização dos alimentos. A soja, por exemplo, é muito utilizada para produção de óleo, farelo e ração para animais, além de ser também uma matéria prima importante para fins industriais, tais como tintas, plásticos ou biocombustível.

<sup>17</sup> BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. p. 12.

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis<sup>18</sup>.

Vale ressaltar que entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela ONU como agenda 2030, o objetivo 7 consiste em “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”<sup>19</sup>. Desta forma, a própria FAO, segundo o diretor QU Dongyu, implantou o projeto Mão-à-Mão (*Hand-in-Hand*) – uma plataforma geoespacial de "combinação" entre nações doadoras e beneficiárias em busca de metas de segurança alimentar personalizadas – deu um salto qualitativo em julho de 2020, pois está repleta de dados ricos e compartilháveis sobre agroecologia, água, terra e solo, a plataforma apoia governos e outros a fazer políticas informadas e baseadas em evidências<sup>20</sup>.

Portanto, é possível afirmar que, em termos de conhecimento e reconhecimento mundial, a produção agrícola agroecológica possibilita um marco de garantias ambientais e sociais que rejeita em absoluto a monocultura; o uso abusivo de agrotóxicos; de adubos químicos solúveis; de remédios alopatícos, utilizando de diferentes interações ecológicas nas suas práticas agrícolas, através de defensivos naturais

---

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>19</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agendas 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 01 abr. 2019.

<sup>20</sup> BRASIL. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. **Retrospectiva 2020**: um ano de engajamento global para construir um mundo melhor. 8 jan. 2021. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1367815/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

combinados à rotação de culturas; compostagem; homeopatia; alimentação natural para os animais, permitindo a promoção da inclusão social e de melhores condições econômicas aos trabalhadores do campo e à preservação do meio ambiente.

## **2 Os caminhos atuais do ordenamento jurídico em matéria agroalimentar**

A Constituição Federal garante diversos direitos relacionados à problemática aqui colocada, sendo os principais o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à alimentação, e é importante compreender que se relacionam para garantir a qualidade de vida humana:

Retomando os valores impressos na Constituição Federal ao proteger o meio ambiente, pode-se considerar que além da vida em todas as suas formas, essa proteção estende-se ao direito à saúde (cujo pressuposto é a sadia qualidade de vida), bem como ao que Fiorillo nominou de piso vital mínimo. Isso, ao entender que a sadia qualidade de vida pressupõe a garantia de direitos sociais como - saúde, educação, trabalho, moradia, alimentação entre outros direitos, que compõem o bem ambiental em sua inteireza<sup>21</sup>.

A LOSAN define em seu artigo 2º a alimentação adequada<sup>22</sup> como

---

<sup>21</sup> HAONAT, Ângela Issa. Saúde e Meio ambiente na Constituição Federal de 1988: a necessidade de um diálogo de ética e responsabilidade na construção de políticas públicas que assegurem qualidade e dignidade de vida para as presentes e futuras gerações. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; LEÃO, Anabela Costa (coord.). COSTA, Beatriz Souza; CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 14. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 110- 111. Disponível em: [http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/03/PDF\\_DialogoambientalVOL14.pdf](http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/03/PDF_DialogoambientalVOL14.pdf). Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>22</sup> A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma: “O direito à alimentação adequada é um

direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população<sup>23</sup>.

A Constituição Federal de 1988<sup>24</sup> também coloca no art. 225, §1º, V, a obrigação do Poder Público de “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, fazendo alusão indireta aos agrotóxicos.

Para além disso, a nossa Carta Maior foi considerada um marco no âmbito do Direito Ambiental Internacional, conduzindo a criação de uma série de outros documentos legislativos que tratam da temática agroambiental: Lei de Agrotóxicos (Lei 7.802/89); Política Agrícola (Lei 8.171/91); Lei de criação da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Lei 9.782/99); Lei da Agricultura Orgânica (Lei 10.831/03); Sistema Nacional de Sementes e Mudanças (Lei 10.711/03); Lei de Biossegurança (Lei 11.105/05); Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei 11.346/06); e seus respectivos decretos,

---

direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva”. BURITTY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. p. 15.

<sup>23</sup> BRASIL. **Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>24</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.



cabendo destacar o Decreto 7.794/12, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

No campo do Direito Agroambiental, é possível observar uma certa contradição legislativa, já que se regulamenta e incentiva o uso de agrotóxicos e transgênicos e, ao mesmo tempo, institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. De fato, durante anos, foi possível coexistirem políticas públicas tanto para o agronegócio quanto para a agricultura familiar, tanto para uma superprodução artificial quanto para outra mais sustentável, advindas sobretudo pela existência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, extinto em junho de 2016.

Assim, dentro do contexto político e jurídico atual, se observa na dimensão das construções normativas e das decisões judiciais um grave retrocesso institucional da tutela dos direitos fundamentais no Brasil, vinculadas a políticas econômicas ultraliberais já implementadas e desenvolvidas a nível mundial.

É o caso do PL nº 4.148/08<sup>25</sup>, atualmente parado no Senado, que dispensa o símbolo da transgenia em rótulos de produtos geneticamente modificados. Projeto altamente criticado por afrontar o direito à informação já garantido pela Constituição Federal, pela Lei nº 8.078/90 e pelo Decreto nº 4.680/03 que regulamenta referida lei e dispõe sobre o direito à informação, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis.

O supramencionado PL coloca em xeque a questão do risco, aceitando-o e a ele se submetendo, retirando ainda a possibilidade de decisão por parte do consumidor, já que este não estará informado. O princípio da precaução, diante de riscos advindos do processo tecnológico envolvendo a transgenia – desconhecidos, incalculáveis e

---

<sup>25</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.148, apresentado em 16 de outubro de 2008.** Altera a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=412728>. Acesso em: 20 abr. 2019.

incontroláveis –, deveria encontrar um ambiente propício para se robustecer. Embora referido princípio determine que as pessoas precisam ser protegidas, não ficarem expostas à substâncias desconhecidas, na prática ocorre o contrário, mesmo diante da incerteza científica as substâncias estão sendo utilizadas até que se comprove que há um efeito extremamente severo à saúde humana.

Outro Projeto de Lei polêmico está tramitando atualmente no Congresso Nacional (após aprovação em uma comissão especial da Câmara dos Deputados e no Senado) – PL nº 6.299/2002<sup>26</sup> para modificar a Lei de 7.802/89 que rege o uso e a comercialização dos agrotóxicos no Brasil. É reconhecido como o “PL do Veneno”, uma vez que pretende flexibilizar os atuais procedimentos de controle do uso de agrotóxicos, entre outras determinações.

Basicamente são três os pontos principais deste projeto de lei que repercutirão de forma decisiva na produção agrícola, na saúde e segurança alimentar e nutricional dos brasileiros.

A primeira grande modificação diz respeito ao uso do nome agrotóxico. A proposta legislativa pretendia modificar o termo agrotóxicos, para produtos fitossanitários ou defensivos agrícolas, no entanto esta proposta foi rejeitada no projeto de lei, de modo que se optou pela nomenclatura “inseticida”. Esta mudança é de fundamental importância, uma vez que o termo agrotóxico por si mesmo já deixa claro que se trata de produto tóxico.

Outro ponto elementar, se trata da desregulamentação relativa à aprovação do uso de um determinado produto de origem agrotóxica. O

---

<sup>26</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n.º 6.299, apresentado em 13 de março de 2002.** Altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: 20 abr. 2019.

PL nº 6.299/2002 pretende desobrigar a necessidade de uma receita por parte de um engenheiro agrônomo na venda dos produtos tóxicos e a ampliação na permissividade do seu registro. As autorizações de registro que de alguma forma já vêm ocorrendo por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) no último ano, pretende ampliar o uso de qualquer produto de origem agrotóxica, desde que não tenha “risco inaceitável à saúde”. Entretanto, a grande questão reside no fato de que não existem parâmetros de avaliação para determinar se um risco é aceitável ou inaceitável para a saúde. Existem inúmeros estudos complexos do Instituto Nacional do Câncer (INCA) e Fiocruz alertando para graves consequências de diversas substâncias a longo e curto prazo para a saúde e o meio ambiente<sup>27</sup>.

Além disso, foi flexibilizada a publicidade nos rótulos, já não evidenciando de forma contundente se expõe risco à saúde humana ou não e, seu limite de toxicidade.

No que tange às regras de aprovação de um agrotóxico, a nova regra transfere a responsabilidade da ANVISA (Ministério da Saúde), IBAMA (Ministério do Meio Ambiente) e MAPA para uma “Comissão técnica nacional de fitossanitários” vinculada a este Ministério e diretamente subsidiada por ele.

Ainda assim, dentro deste contexto de agravamento da vulnerabilidade decorrente do retrocesso institucional da tutela desses direitos, persistem frentes de resistência, constituindo parte do processo democrático. Portanto, existe e é necessário existir contrapontos a esta conjuntura presente. Da necessidade de garantir direitos já assegurados e evitar anacronismos, algumas construções normativas vêm sendo levantadas por parte de coletivos, movimentos sociais, instituições de pesquisa na área da saúde e do meio ambiente ou parlamentares. Estes atores

---

<sup>27</sup> INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **Posicionamento do INCA sobre os agrotóxicos**. 06 abr. 2015. Disponível em: [http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento\\_do\\_inca\\_sobre\\_os\\_agrotoxicos\\_06\\_abr\\_15.pdf](http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf). Acesso em: 10 abr. 2019.

vêm lutando para combater o atual cenário, abrindo espaço para o diálogo e a permanência de ideias plurais que combatam a hegemonia do mercado em detrimento da saúde e da justiça social no contexto brasileiro.

Nesta frente tem-se o atualíssimo PL 6.670/16<sup>28</sup>, que visa instituir a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA) e que foi aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída para discutir o tema e, agora, segue para apreciação e votação no Plenário<sup>29</sup>. A relevância deste PL está no mapa da contaminação, já que estabelece zonas de uso restrito e zonas livres de agrotóxicos, como lugares próximos a residências, escolas e áreas protegidas. A proposta modifica a lei atual de agrotóxicos e proíbe o uso de produtos considerados extremamente tóxicos. No projeto fica claro que a revalidação dos registros dos agroquímicos ocorrerão a cada dez anos. A aprovação do PL é extremamente importante e necessária para uma possível redução real da exposição da população brasileira aos agrotóxicos.

Do ponto de vista tributário, vigora no Brasil uma política de incentivo fiscal ao consumo de agrotóxicos, política questionada através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.553/2016, interposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, ainda não decidida e que argumenta que:

O uso intensivo de agrotóxicos – e a concessão de benefícios fiscais para sua indústria – violam profundamente os comandos do sistema normativo de tutela ambiental. Dentre os impactos ambientais, percebe-se que esses produtos químicos eliminam insetos necessários ao equilíbrio das plantas, contaminam a terra, o ar e os recursos hídricos. Assim, poluem e causam danos

---

<sup>28</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n.º 6.670, apresentado em 13 de dezembro de 2016.** Institui a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos - PNARA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120775>. Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>29</sup> RODRIGUES, Sabrina. **Aprovado projeto de lei que reduz uso de agrotóxicos.** *O eco*, 05 dez. 2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/aprovado-projeto-de-lei-que-reduz-uso-de-agrotoxicos/>. Acesso em: 08 fev. 2021.

incalculáveis ao meio ambiente. Na sua aplicação, acabam se dispersando no ar e são carregados pelas chuvas para os rios, contaminando o solo e o lençol freático. O aumento da utilização dos agrotóxicos – e da contaminação por eles causada – relaciona-se diretamente com a expansão do agronegócio no país, cujo modelo, além dos agroquímicos, leva a outros grandes impactos socioambientais, como o desmatamento, o monocultivo em grandes extensões, a alteração da microfauna do solo e outros<sup>30</sup>.

Entre 2018 e 2019, mais de 500 produtos considerados nocivos à saúde humana foram autorizados no Brasil<sup>31</sup>. Ou seja, mesmo antes de uma possível mudança da Lei de Agrotóxicos, um número expressivo de liberações e autorizações de produtos químicos sem o devido estudo técnico e científico já vem tendo seu uso e comercialização permitidos, demonstrando um total descontrole de autorizações por parte do MAPA, contrariando pareceres da ANVISA.

Este fato se constitui como um agravante e um aumento do risco à saúde e à segurança alimentar e nutricional, uma vez que o Brasil já liderava o *ranking* do uso de agrotóxicos mundialmente<sup>32</sup> anteriormente a esse número exorbitante de liberações de registros considerados de alta toxicidade.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.553 DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>. Acesso em: 25 mar. 2019.

<sup>31</sup> CONTRA OS AGROTOXICOS. **Dados sobre agrotóxicos**. Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida, 2021. Disponível em: <http://contraosagrototoxicos.org/>. Acesso em: 09 fev. 2021; CARMO, Samanta do. Ministério da Agricultura libera 31 novos agrotóxicos: metade é considerada altamente tóxica. **Congresso em foco**, Brasília, 10 abr. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/ministerio-da-agricultura-libera-31-novos-agrototoxicos-lista-foi-publicada-no-diario-oficial-da-uniao/>. Acesso em: 09 fev. 2021; CARRIJO, Aline. Ministério da Agricultura libera 16 agrotóxicos considerados altamente perigosos: no total, foram 31 novos produtos aprovados para comercialização. **Brasil de Fato**. São Paulo, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/11/ministerio-da-agricultura-libera-16-agrototoxicos-considerados-altamente-perigosos/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

<sup>32</sup> CARNEIRO, Fernando Ferreira (org.). **Dossiê ABRASCO**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

Como reação, foi proposto o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 43/19<sup>33</sup>, buscando sustar os atos normativos do Ministério da Agricultura que concederam registro para a comercialização desses novos produtos elaborados com agrotóxicos.

Segundo Aline Gurgel, pesquisadora da Fiocruz, “quem tem que provar se o produto é inócuo para a saúde humana é o interessado em seu registro. (...) A gente não pode pagar para ver qual vai ser o dano e a dimensão dele”<sup>34</sup>.

Segundo a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), não existe nível seguro de uso de agrotóxicos. Ainda assim, o Brasil é recordista no uso desses produtos químicos altamente tóxicos computando um total de mais de 1 bilhão de litros do produto por ano, o que equivale a uma média de consumo de 7,3 litros do produto por pessoa<sup>35</sup>. Somos também o segundo maior produtor de transgênicos no mundo<sup>36</sup>.

Além desse imbróglio de projetos de lei, estamos assistindo também uma modificação na estrutura de proteção ambiental e agroambiental no Executivo Federal. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto em 2016, convertido em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead). O CONSEA – Conselho Nacional de

---

<sup>33</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo n.º 43**, apresentado em 26 de fevereiro de 2019. Sustar os Atos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) expedidos em 2019, que concedem registros para novos produtos elaborados com agrotóxicos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrami?acao=detalharProposicao&idProposicao=2193076>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>34</sup> CONTRA OS AGROTOXICOS. **Agrotóxicos: os interesses econômicos não podem se sobrepor aos interesses da vida**. 25 mar. 2019. Disponível em: <http://contraosagrototoxicos.org/agrototoxicos-os-interesses-economicos-nao-podem-se-sobrepor-aos-interesses-da-vida>. Acesso em: 10 abr. 2019.

<sup>35</sup> Estudo da Fiocruz que determina uma média per capita, mas que não necessariamente representa que cada habitante brasileiro consuma realmente estes valores, é uma média calculada sob o total comercializado no país.

<sup>36</sup> CROP LIVE BRASIL. **International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications**, 2018. Disponível em: <https://cib.org.br/isaaa-2018/>. Acesso em: 01 abr. 2019.

Segurança Alimentar e Nutricional – foi extinto pela Medida Provisória 870/2019. O ICM-Bio está ameaçado de voltar para a estrutura do IBAMA, e o CONAMA, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) também está sob ameaça de extinção.

É preciso reforçar que já existem diversos dados, documentos e decisões judiciais ao longo do mundo demonstrando os riscos que o consumo de agrotóxicos geram à saúde e à agrobiodiversidade<sup>37</sup>. A título de exemplo, temos o próprio pronunciamento do INCA que, em 2015 lançou o documento técnico *Posicionamento público a respeito do uso de agrotóxicos*<sup>38</sup> e promoveu debate com estudiosos do assunto.

O documento mencionado ressalta os riscos dos agrotóxicos à saúde, em especial por sua relação com o desenvolvimento de câncer. Dentre os efeitos associados à exposição crônica a ingredientes ativos de agrotóxicos podem ser citados, além do câncer, infertilidade, impotência, abortos, malformações fetais, neurotoxicidade, desregulação hormonal e efeitos sobre o sistema imunológico. Justamente por este motivo é que a atual Lei de Agrotóxicos, sujeita a modificação, prevê (art. 2º, II, § 6º)<sup>39</sup> a proibição do registro de agrotóxico se este apresentar características

---

<sup>37</sup> A agrobiodiversidade “reflete as dinâmicas e complexas relações entre as sociedades humanas, as plantas cultivadas e os ambientes em que convivem, repercutindo sobre as políticas de conservação dos ecossistemas cultivados, de promoção da segurança alimentar e nutricional das populações humanas, de inclusão social e de desenvolvimento local sustentável”. SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Petrópolis, 2009. p. 91.

<sup>38</sup> INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **Posicionamento público a respeito do uso de agrotóxicos**. 06 abr. 2015. Disponível em: [http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento\\_do\\_inca\\_sobre\\_os\\_agrotoxicos\\_06\\_abr\\_15.pdf](http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf). Acesso em: 10 abr. 2019.

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17802.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.

teratogênicas, carcinogênicas, mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor; e produtos que se apresentem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório com animais<sup>40</sup>.

A Justiça Francesa reconheceu recentemente que o mal de Parkinson de um agricultor estava relacionado ao uso de pesticidas no campo<sup>41</sup>, a Justiça argentina, “(...) num julgamento considerado histórico (...), condenou a três anos de prisão (que serão cumpridos em trabalhos sociais) um latifundiário e o piloto de um avião que fumigou plantações de soja numa região urbana. Dois componentes químicos – endossulfán e glifosato – foram espalhados, em 2004 e 2008, nos inseticidas fumigados pelo piloto Edgardo Pancello nas plantações de soja de Francisco Parra, vizinhas ao bairro de Ituzaingó, em Córdoba”<sup>42</sup>.

Existem também diversas notícias sobre morte de abelhas, contaminação de lavouras vizinhas a plantações com agrotóxicos, como foi o embate que se deu em municípios do Rio Grande do Sul, onde “das 53 amostras analisadas pela Secretaria da Agricultura em 18 municípios, 52 tiveram laudos positivos, atingindo 47 propriedades”<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Para mais informações, ler: ALMEIDA, Mirella Dias; CAVENDISH, Thais Araújo *et al.* A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 7, 2017. p. 5.

<sup>41</sup> RFI. **Justiça francesa reconhece primeiro caso de Parkinson causado por pesticidas**. 11 mar. 2019. Disponível em: <http://br.rfi.fr/franca/20190311-justica-francesa-reconhece-primeiro-caso-de-parkinson-causado-por-pesticidas?fbclid=IwAR1kb5lw94-mMNm09mB3HriEkdvEdX87afgQkIubP3KqZltBv2UXJKRAUw&ref=fb>. Acesso em: 13 abr. 2019.

<sup>42</sup> NEPOMUCENO, Eric. **Na Argentina, uma condenação histórica contra o agrotóxico assassino**. Carta maior. Buenos Aires, 29 ago. 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Na-Argentina-uma-condenacao-historica-contra-o-agrotoxico-assassino/6/25588>. Acesso em: 13 abr. 2019.

<sup>43</sup> COLUSSI, Joana; ROLLSING, Carlos; SOARES, Fernando. **Laudos confirmam danos milionários em parreiras e pomares causados por agrotóxico usado na soja: resíduo da aplicação de herbicida é apontado como causador de perdas em uvas, oliveiras e maçãs**. **GZH: campo e lavoura**, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/eco/nomia/campo-e-lavoura/noticia/2018/12/laudos-confirmam-danos-milionario-em->



Enfim, o material é vasto, basta querer se informar, contudo, estamos agindo como se não soubéssemos, ou o que é pior, como se não nos importássemos com os riscos.

## Considerações finais

Vivemos numa sociedade de risco e a decisão de que riscos queremos nos submeter é política, precisando ser definida pelo conjunto da sociedade, da forma mais democrática possível. Para tal, é imprescindível o acesso à informação, a garantia da independência dos órgãos de controle e fiscalização de produtos nocivos ou perigosos, a manutenção de conselhos populares e um maior equilíbrio nos processos decisórios.

No Brasil, dentro do contexto de modernização da agricultura, a partir do avanço em pesquisas com sementes geneticamente modificadas, fertilizantes e agrotóxicos, os chamados insumos agrícolas, ressurgiu a economia agrária, agora denominada como Agronegócio. Um mercado que move aproximadamente 21% ou 1/5 do PIB nacional<sup>44</sup>, mas que em contrapartida investe no desmatamento de grandes áreas e na produção da monocultura, associada a grandes latifúndios.

Esta estratégia de negócio, tem repercutido diretamente na destruição dos biomas brasileiros em função de grandes culturas que ocasionam, conseqüentemente, na perda da base da sustentabilidade, que é garantida justamente pela diversificação de espécies de plantas, biomas

---

parreirais-e-pomares-causados-por-agrotoxico-usado- na- soja- cjpnx420h0l9y01picyz868zo.html?fbclid=IwAR3eKDTXxsHC89DMJ3lwmP8ZqIBYUKROMPj\_vpQnWDjH49orlkyZ6YRjTdA. Acesso em: 13 abr. 2019.

<sup>44</sup> CAMPINAS, Amcham. **Agronegócio é responsável por 21% do PIB nacional, afirma especialista da PwC**. 28 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/especial-publicitario/amcham/noticia/agronegocio-e-responsavel-por-21-do-pib-nacional-afirma-especialista-da-pwc.ghtml>. Acesso em: 08 fev. 2021.

e fauna, a fim de equilibrar o sistema e evitar a propagação de espécies indesejadas àquela produção<sup>45</sup>.

O Agronegócio, a partir de seus princípios cristaliza práticas contrárias às técnicas de diversificação, de reciclagem de sementes e produtos e, de integração, portanto, não respeita a especificidade de cada local, inviabilizando o alicerce da sustentabilidade no meio rural<sup>46</sup>.

A grande justificativa para o aumento exorbitante na produção de alimentos ou a sua produção à larga escala é o crescimento populacional no Brasil e no mundo. No entanto, produzir a qualquer custo não garante segurança alimentar e saúde, exatamente o contrário, coloca em risco a saúde, a qualidade da vida humana e a preservação da biodiversidade.

A adoção dos agrotóxicos pela agricultura exemplifica as qualidades do risco apontadas por Beck: a tendência a danos irreparáveis, não apenas à vida humana em si, mas a toda agrobiodiversidade; os riscos são indeterminados no tempo, globais no seu alcance e catastróficos nos seus efeitos.

Na contramão do Agronegócio tem-se a Agroecologia, que tem como núcleo principal dentre seus objetivos, a atuação de seus atores sociais com relações íntimas e diretas com o uso da terra, ao avesso do Agronegócio que em muitas etapas do processo advém de uma intervenção do mercado, através de grandes indústrias ou grandes empresas, especialmente no âmbito dos insumos agrícolas.

A Agroecologia como sistema de produção é aquela que “fornece a base técnico-científica de estratégias de desenvolvimento

---

<sup>45</sup> BRACK, Paulo. **Conexão**. Rio Grande do Sul: ULBRATV, 14 de maio, 1994. Programa de TV. Disponível em: [www.ulbratv.com.br](http://www.ulbratv.com.br). Acesso em: 01 abr. 2019.

<sup>46</sup> NICHOLLS, Clara Inês; ALTIERI, Miguel Angel. Prefácio. In: SCHMIDT, Wilson; LOVATO, Paulo Emílio (org.). **Agroecologia e sustentabilidade no meio rural: experiências e reflexes de agentes de desenvolvimento**. Chaecó: Argos, 2006. p. 9.

rural sustentável”. Neste sentido, enfatiza a soberania alimentar, a conservação dos recursos naturais e a superação da pobreza<sup>47</sup>.

Para além de preservar o meio ambiente, a Agroecologia é vista como opção real no combate à fome e como alternativa ao desenvolvimento rural com base no modelo agroindustrial do século XX que se fundamenta em princípios neoliberais<sup>48</sup>. As diversas experiências de desenvolvimento rural local, em especial na América Latina, constituem-se em espaços de resistência e de construção de um modelo que privilegia a soberania alimentar<sup>49</sup> e a justiça social, em oposição à supremacia do modelo agroindustrial<sup>50</sup>. É urgente que o Brasil escolha esse caminho de forma privilegiada.

## Referências

ALMEIDA, Mirella Dias; CAVENDISH, Thais Araújo *et al.* A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 7, 2017. p. 1- 11. Disponível em: <https://www.scielo>.

---

<sup>47</sup> NICHOLLS, Clara Inês; ALTIERI, Miguel Angel. Prefácio. *In*: SCHMIDT, Wilson; LOVATO, Paulo Emílio (org.). **Agroecologia e sustentabilidade no meio rural: experiências e reflexes de agentes de desenvolvimento**. Chaecó: Argos, 2006. p. 9.

<sup>48</sup> Baseado especialmente na agroexportação, na dependência e na monocultura.

<sup>49</sup> Não pudemos desenvolver o conceito de soberania alimentar, que incorpora uma dimensão de poder decidir o que e como se produz e se alimenta: “O conceito de **soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura**. Além disso, se reconhece que este processo deva se dar em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social”. BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. p. 13.

<sup>50</sup> NICHOLLS, Clara Inês; ALTIERI, Miguel Angel. Prefácio. *In*: SCHMIDT, Wilson; LOVATO, Paulo Emílio (org.). **Agroecologia e sustentabilidade no meio rural: experiências e reflexes de agentes de desenvolvimento**. Chaecó: Argos, 2006. p. 11-12.

br/j/csp/a/jLPPw4N4gQMCDdXHMZHCKkK/?format=pdf&lang=pt.  
Acesso em: 21 jul. 2021.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Buenos Aires: Paidós, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. São Paulo: Elsevier, 1992.

BRACK, Paulo. **Conexão**. Rio Grande do Sul: ULBRATV. 14 de maio, 1994. Programa de TV. Disponível em: [www.ulbratv.com.br](http://www.ulbratv.com.br). Acesso em: 01 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934**. Aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24114-12-abril-1934-500616-norma-pe.html>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17802.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras

providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.148, apresentado em 16 de outubro de 2008**. Altera a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=412728>. Acesso em: 20 abr. 2019.

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/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003**. Regulamenta o direito à informação, assegurado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4680.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4680.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.299, apresentado em 13 de março de 2002**. Altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e

embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: 20 abr. 2019.

**BRASIL. Projeto de Lei nº 6.670, apresentado em 13 de dezembro de 2016.** Institui a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos - PNARA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120775>. Acesso em: 22 abr. 2019.

**BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 43, apresentado em 26 de fevereiro de 2019.** Susta os Atos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) expedidos em 2019, que concedem registros para novos produtos elaborados com agrotóxicos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193076>. Acesso em: 4 jul. 2021.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.553 DF.** Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>. Acesso em: 25 mar. 2019.

**BRASIL. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. Retrospectiva 2020: um ano de engajamento global para construir um mundo melhor.** 8 jan. 2021. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1367815/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

**CARRIJO, Aline.** Ministério da Agricultura libera 16 agrotóxicos considerados altamente perigosos: no total, foram 31 novos produtos aprovados para comercialização. **Brasil de Fato.** São Paulo, 11 abr.

2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/11/ministerio-da-agricultura-libera-16-agrotoxicos-considerados-altamente-perigosos/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BURITY, Valéria. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CAMPINAS, Amcham. **Agronegócio é responsável por 21% do PIB nacional, afirma especialista da PwC**. 28 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/especial-publicitario/amcham/noticia/agronegocio-e-responsavel-por-21-do-pib-nacional-afirma-especialista-da-pwc.ghtml>. Acesso em: 08 fev. 2021.

CARMO, Samanta do. Ministério da Agricultura libera 31 novos agrotóxicos: metade é considerada altamente tóxica. **Congresso em foco**. Brasília, 10 abr. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/ministerio-da-agricultura-libera-31-novos-agrotoxicos-lista-foi-publicada-no-diario-oficial-da-uniao/>. Acesso em: 09 fev. 2021.

CARVALHO, Raul Ribeiro de. **Aspectos sociais, políticos e econômicos no consumo de carnes no Estado de Rio de Janeiro, Brasil**. 2010. Tese (Doutorado em Medicina Veterinária) – Faculdade de Veterinária da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 137 f. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12892344/s-eguranca-alimentar-aspectos-sociais-politicos-e-economicos-uff/3>. Acesso em: 21 jul. 2021.

COLUSSI, Joana; ROLLSING, Carlos; SOARES, Fernando. Laudos confirmam danos milionários em parreiras e pomares causados por agrotóxico usado na soja: resíduo da aplicação de herbicida é apontado como causador de perdas em uvas, oliveiras e maçãs. **GZH: campo e**

**lavoura**, 14 dez. 2018. Disponível em: [https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/campo-e-lavoura/noticia/2018/12/laudos-confirmam-danos-milionarios-em-parreirais-e-pomares-causados-por-agrotoxico-usado-na-soja-cjpnx420h019y01picyz868zo.html?fbclid=IwAR3eKDTXxsHC89DMJ3lwmP8ZqIBYUKROMPj\\_vpQnWDjH49orlkyZ6YRjTdA](https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/campo-e-lavoura/noticia/2018/12/laudos-confirmam-danos-milionarios-em-parreirais-e-pomares-causados-por-agrotoxico-usado-na-soja-cjpnx420h019y01picyz868zo.html?fbclid=IwAR3eKDTXxsHC89DMJ3lwmP8ZqIBYUKROMPj_vpQnWDjH49orlkyZ6YRjTdA). Acesso em: 13 abr. 2019.

CONTRA OS AGROTÓXICOS. **Agrotóxicos**: os interesses econômicos não podem se sobrepor aos interesses da vida. Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida, 25 mar. 2019. Disponível em: <http://contraosagrotoxicos.org/agrotoxicos-os-interesses-economicos-nao-podem-se-sobrepor-aos-interesses-da-vida>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CONTRA OS AGROTÓXICOS. **Dados sobre agrotóxicos**. Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida, 2021. Disponível em: <http://contraosagrotoxicos.org/>. Acesso em: 09 fev. 2021.

CROP LIVE BRASIL. **International Service for the Acquisition of Agri- biotech Applications**, 2018. Disponível em: <https://cib.org.br/isa-aa-2018/>. Acesso em: 01 abr. 2019.

GEOGRAFESRON. **A revolução verde**. 19 ago. 2016. Disponível em: <https://geografesron.wordpress.com/2016/08/19/a-revolucao-verde/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

HAONAT, Ângela Issa. Saúde e Meio ambiente na Constituição Federal de 1988: a necessidade de um diálogo de ética e responsabilidade na construção de políticas públicas que assegurem qualidade e dignidade de vida para as presentes e futuras gerações. *In*: MIRANDA, Jorge;



GOMES, Carla Amado; LEÃO, Anabela Costa (coord.). COSTA, Beatriz Souza; CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 14. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 107-120, 2020. Disponível em: [http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/03/PDF\\_Dialogo\\_ambientalVOL14.pdf](http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/03/PDF_Dialogo_ambientalVOL14.pdf). Acesso em: 08 fev. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **Posicionamento público a respeito do uso de agrotóxicos**. 06 abr. 2015. Disponível em: [http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento\\_do\\_inca\\_sobre\\_os\\_agrotoxicos\\_06\\_abr\\_15.pdf](http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf). Acesso em: 10 abr. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NEPOMUCENO, Eric. Na Argentina, uma condenação histórica contra o agrotóxico assassino. **Carta maior**. Buenos Aires, 29 ago. 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Na-Argentina-uma-condenacao-historica-contra-o-agrotoxico-assassino/6/25588>. Acesso em: 13 abr. 2019.

NICHOLLS, Clara Inês; ALTIERI, Miguel Angel. Prefácio. *In*: SCHMIDT, Wilson; LOVATO, Paulo Emílio (org.). **Agroecologia e sustentabilidade no meio rural: experiências e reflexes de agentes de desenvolvimento**. Chaecó: Argos, 2006.

OLIVEIRA, Vanessa; BARBOSA, Caroline Camargo; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. A sociedade contemporânea e a crise ecológica: primeiros diálogos entre a sociedade de risco e a justiça ambiental. *In*: **19º Congresso Brasileiro de Estudantes de Direito Ambiental**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. p. 365-375.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agendas 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 01 abr. 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

RFI. **Justiça francesa reconhece primeiro caso de Parkinson causado por pesticidas**. 11 mar. 2019. Disponível em: <http://br.rfi.fr/franca/20190311-justica-francesa-reconhece-primeiro-caso-de-parkinson-causado-por-pesticidas?fbclid=IwAR1kb5lw94-mMNm09mB3HriEkdvEdX87afrgQkIubP3KqZltBv2UXJKRAUw&ref=fb>. Acesso em: 13 abr. 2019.

RODRIGUES, Sabrina. Aprovado projeto de lei que reduz uso de agrotóxicos. **O eco**, 05 dez. 2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/aprovado-projeto-de-lei-que-reduz-uso-de-agrotoxicos/>. Acesso em: 08 fev. 2021.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Petrópolis, 2009.

SOBREIRA, Antônio Elísio Garcia; ADISSI, Paulo José. Agrotóxicos: falsas premissas e debates. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 8, n. 4, p. 985-990, 2003.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **O Direito ambiental e os agrotóxicos**: civil, penal e administrativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

# Coletores de lixo urbano a caminho do corredor da morte – uma análise da precária proteção ao meio ambiente de trabalho no Brasil

*Urban garbage collectors on the death row - an analysis of the precarious protection of the work environment in Brazil*

Daniel Arêa Leão Barreto\*

Vanessa Batista Oliveira\*

Mateus Rodrigues Lins\*

**Resumo:** O presente artigo tem por objeto analisar em que medida o Direito brasileiro se preocupa com a saúde dos coletores de lixo urbano. A metodologia, de caráter bibliográfico, se pauta no levantamento de trabalhos científicos a partir de pesquisa a bases de dados, como *EBSCO* e *Google Scholar*, e consulta a livros e documentos jurídicos filtrados qualitativamente pelos pesquisadores. Verificou-se a necessidade de garantir obediência aos preceitos constitucionais para a efetiva proteção dos direitos trabalhistas dos coletores de lixo urbano, não apenas contra abusos de empregadores, mas, também, contra os próprios agentes de insalubridade presentes na rotina desses trabalhadores. Para isso, estudou quem são os coletores de lixo urbano e de que forma a legislação brasileira lhes

---

\* Auditor Fiscal do Trabalho. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (FTP). Presidente do Centro Interdisciplinar de Estudos Trabalhistas (CINTRA). Professor. E-mail: daniel.barreto@edu.unifor.br.

\* Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual Civil. Professora da graduação da UNIGRANDE. Advogada trabalhista. Presidente da comissão de ensino jurídico da OAB-CE. Conselheira Estadual da OAB-CE. Vice-Presidente do Centro Interdisciplinar de Estudos Trabalhistas (CINTRA). E-mail: vanessa.oliveira.lima@gmail.com.

\* Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (FACET). Professor da graduação do curso de direito das Faculdade Princesa do Oeste (FPO). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC – UNIFOR), com concentração na linha de pesquisa em direitos autorais. Advogado. Escritor. E-mail: mateusrlinsadv@gmail.com.

preconiza proteção coletiva. Concluiu-se que o movimento a ser realizado, no Brasil, deve passar por uma fiscalização mais rígida por parte do Ministério Público do Trabalho, de modo a verificar o cumprimento das normas que pautam o meio ambiente de trabalho, para que o movimento de modernização ocorra gradativamente, gerando maior dignidade aos coletores de lixo urbano e o consequente cumprimento das previsões normativas.

**Palavras-chave:** Meio ambiente de trabalho. Trabalhadores coletores de lixo urbano. Doença ocupacional. Segurança e medicina do trabalho.

**Abstract:** This article aims to analyze how Brazilian law is concerned with the health of urban garbage collectors. The methodology, bibliographical in nature, is based on the survey of scientific papers from research databases, such as EBSCO and Google Scholar, books readings and legal documents filtered qualitatively by the researchers. We verified the need to guarantee obedience to constitutional precepts for the effective protection of the labor rights of urban garbage collectors, not only against abuses by employers, but also against the very unhealthy agents present in the routine of these workers. To this end, we studied who are the urban garbage collectors and how Brazilian law provides collective protection to them. It was concluded that the movement to be carried out in Brazil must pass through a rigid inspection by the Labor Public Ministry, in order to verify compliance with the norms that govern the work environment, so that the modernization movement occurs gradually, generating greater dignity to the urban garbage collectors.

**Keywords:** Work environment. Urban garbage collectors workers. Occupational disease. Safety and occupational medicine.

## **Introdução**

A vulnerável situação da segurança e medicina do trabalho no Brasil para os trabalhadores em geral, sempre foi alvo de polêmicas doutrinárias e jurisprudenciais. Aos coletores de lixo urbano verifica-se,

em especial pela forma que desempenham a atividade funcional que lhes cabe, maior marginalização às regras protetivas.

Nesse sentido, há necessidade de garantir obediência aos preceitos constitucionais para a efetiva proteção dos direitos trabalhistas dos coletores de lixo, não apenas contra abusos de empregadores, mas, também, contra os próprios agentes de insalubridade presentes na rotina desses trabalhadores. Baseado neste raciocínio, o presente artigo tem por objeto analisar em que medida o Direito brasileiro se preocupa com a saúde dos coletores de lixo urbano.

Por meio de uma metodologia de caráter bibliográfico pautada no levantamento de trabalhos científicos a partir de pesquisas a bases, como *EBSCO* e *Google Scholar*, e consultas a livros e documentos jurídicos filtrados qualitativamente pelos pesquisadores, o presente trabalho explora o meio ambiente de trabalho a partir de uma análise sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, tomando os princípios do poluidor-pagador, prevenção e precaução como base interpretativa para o raciocínio desenvolvido por este trabalho. A presente análise também encontrou suporte em dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

## **1 Meio ambiente do trabalho: análise no ordenamento jurídico brasileiro**

Os princípios para o direito ambiental constituem, além de instrumentos de integração sistêmica com dinamicidade para preenchimento de lacunas normativas, caminhos interpretativos destinados a otimizar a tutela jurídica do meio ambiente. Nesse sentido, observa-se que os princípios devem necessariamente ser extraídos do ordenamento jurídico em vigor, não cabendo ao intérprete ou ao aplicador do Direito definir preceitos que pessoalmente gostaria que prevalecessem, mas que não têm qualquer aceitação no ordenamento

jurídico<sup>1</sup>. Por outro lado, a origem deste dissenso reside na divergência terminológica para a identificação de determinados princípios.

Para o melhor entendimento do tema central do presente artigo, qual seja a atividade dos responsáveis da limpeza urbana, também chamados de garis<sup>2</sup> e as medidas normativas de fiscalização e de prevenção a riscos à saúde de referida classe trabalhadora, faz-se necessário o estudo dos princípios do Direito Ambiental que devem também ser respeitados no meio ambiente de trabalho. A seguir breves ponderações acerca de alguns dos principais.

### 1.1 Princípio do poluidor-pagador

Como se sabe, o referido princípio fundamenta-se na vocação redistributiva do direito ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados<sup>3</sup>.

O princípio do poluidor-pagador<sup>4</sup> é também chamado de princípio da responsabilidade, vez que se procura corrigir o custo adicionado à sociedade, impondo um ônus financeiro com viés compensatório.

Importante ressaltar que o princípio não pretende tolerar a poluição mediante um preço, tampouco a compensar os danos causados, mas sim evitar o dano ao ambiente. Trata-se do princípio do poluidor-pagador (poluiu, arque com os danos), e não pagador-poluidor (pagou, estão permitida a poluição).

---

<sup>1</sup> STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 3, p. 721-732, 2016. p. 724.

<sup>2</sup> Ressaltando ainda que por vezes serão designados como garis, denominação que foi criada em 1876 quando Aleixo Gary ficou responsável pela limpeza das ruas – sempre que havia lixo as pessoas gritavam: “chama o Gary”, restando o nome ainda hoje utilizado (CARVALHO, Vanessa Fernandes *et al.* Riscos Ocupacionais e Acidentes de Trabalho: Percepções dos Coletores de Lixo. **Revista de Enfermagem UFPE**, Recife, v. 10, n. 4, abr., 2016. p. 1189).

<sup>3</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. p. 55.

<sup>4</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. p. 55.

A Declaração do Rio<sup>5</sup>, de 1992, agasalhou a matéria em seu Princípio 16, dispondo que as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista que o poluidor deve arcar com o custo da poluição<sup>6</sup>.

O princípio do poluidor-pagador foi acolhido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>7</sup>, em seu art. 4.º, VII, estabelecendo, como um de seus fins “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”, em consonância com a previsão do art. 225, §3º da Constituição Federal de 1988, o qual preceitua que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

De tal princípio infere-se que a responsabilidade pela saúde dos trabalhadores que são submetidos a ambientes extremamente insalubres recai diretamente ao empregador que diante do contexto deve empreender esforços no sentido não apenas de neutralizar os efeitos insalubres maléficos aos trabalhadores, mas, sobretudo de adotar medidas que anulem o contato direto dos referidos trabalhadores com os produtos tóxicos.

## 1.2 Princípio da prevenção

O dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente é previsto em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, bem como na maioria das legislações internacionais<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> RIO DE JANEIRO. **Declaração do rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento**. 1992. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. p. 56.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 6.938/1981.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2017. p. 108.

É um princípio basilar em Direito Ambiental que trabalha com o risco certo, ou ainda, em relação ao perigo concreto. Com efeito, aplica-se o princípio da prevenção quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa.

Destarte, sua atenção está voltada para momento anterior à da consumação do dano – o do mero risco. É cediço que a degradação ambiental, como regra, é irreparável. Deste modo, Machado<sup>9</sup> acrescenta que, na prática, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, por meio do fomento à medidas acautelatórias.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são exemplos típicos desse direcionamento preventivo, ou seja, nos termos da nova ordem constitucional, somente quando houver significativa degradação do meio ambiente poderão ser exigidos.

### 1.3 Princípio da precaução

A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido<sup>10</sup>.

Com efeito, tal princípio enfrenta a incerteza dos saberes científicos em si mesmos. Sua aplicação observa argumentos de ordem hipotética, situados no campo das possibilidades, e não necessariamente de posicionamentos científicos claros e conclusivos.

Ademais, o princípio da precaução se incorporou ao Direito Ambiental, de forma expressa, através de dois dos principais documentos

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2017. p. 109.

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2017. p. 111.



acordados pelo Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas por ocasião da Eco 92 – a Declaração do Rio e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

No teor do Princípio 15 da Declaração do Rio<sup>11</sup>, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas capazes de evitar a degradação do meio ambiente.

Destarte, a implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

## **2 Sistema normativo protetivo nas relações de trabalho (CF/88, CLT, Portaria e NRS do MTE); alcance protetivo (relações de trabalho/ relação de emprego)**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi criada devido às consequências danosas causadas aos trabalhadores a partir da industrialização dos países, de modo a proporcionar proteção às relações de trabalho. Como dito, por vezes a produtividade é tão importante para o empregador que a preocupação em proporcionar um ambiente de trabalho efetivamente saudável é deixada em segundo plano, prejudicando a saúde do trabalhador<sup>12</sup>.

A valorização do meio ambiente do trabalho ocorre por meio de uma mudança ideológica da população, onde o trabalhador deve estar à frente dos meios de produção.

---

<sup>11</sup> RIO DE JANEIRO. **Declaração do rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento**. 1992. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>12</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. História e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 835.

Padilha<sup>13</sup> aduz que “o homem, a natureza que o cerca, a localidade em que vive, o local onde trabalha, não podem ser considerados como compartimentos estanques, senão como átomos de vida, integrados na grande molécula que se pode denominar existência digna”.

Consequentemente o valor social do trabalho é pautado na questão social e no desenvolvimento. O Estado garante ao trabalhador a dignidade, de acordo com as leis da Justiça Social.

Como segue preceituado no art. 193 da Constituição Federal de 1988: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. O valor social do trabalho está intimamente ligado ao exercício da cidadania. Todos têm direito à execução de atividade laboral, a qual dignifica o homem e o torna um cidadão. Para que o Estado Democrático de Direito se concretize, os princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho tem que andar de mãos dadas<sup>14</sup>.

O Direito do Trabalho procura balancear essa relação entre os meios de produção e a força de trabalho onde as normas trabalhistas encontram fundamento na dignidade do trabalhador e no valor social do trabalho<sup>15</sup>.

Como forma de exaltar e garantir os valores sociais do trabalhador surgiu o princípio da proteção ao trabalhador para resguardá-lo, pois o mesmo na relação de trabalho é a parte hipossuficiente. Este princípio busca evitar o desequilíbrio dessa relação de emprego para que o contrato de trabalho não gere prejuízo para nenhuma das partes. Como

---

<sup>13</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Do meio ambiente do trabalho equilibrado**. São Paulo: LTR, 2002. p. 26.

<sup>14</sup> LINS, Mateus Rodrigues; COLARES, Thiago Pessoa; OLIVEIRA, Vanessa Batista. Uma análise da proteção aos Direitos Fundamentais e do acesso à justiça trabalhista do imigrante ilegal no Brasil. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINANT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; PAULA, Bruna Souza; LEITÃO, Rômulo Guilherme; CARMO, Valter Moura (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2020. v. 9. p. 466-468.

<sup>15</sup> MARQUES, Rafael da Silva. **Valor social do trabalho na ordem econômica, na Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: LTr, 2007. p. 104.

preceitua Gustavo Filipe Barbosa Garcia<sup>16</sup>, o polo mais fraco da relação jurídica de emprego merece um tratamento jurídico superior, por meio de medidas protetoras, visando o alcance da igualdade substancial.

Nesse sentido, Maurício Godinho Delgado<sup>17</sup> informa que este princípio estrutura uma teia de proteção à parte hipossuficiente na relação empregatícia, visando retificar o desequilíbrio essencial do contrato de trabalho. Assim, observa-se que a intervenção do Estado sempre se faz necessária com o objetivo de evitar esse desequilíbrio da relação trabalhista e resguardar pelo menos a dignidade do obreiro.

## **2.1 Proteção e prevenção da saúde do trabalhador: previsão no ordenamento jurídico brasileiro**

Um meio ambiente adequado resulta de uma interação entre os seres vivos e seu meio, integrando o homem ao meio ambiente de múltiplas formas. Sobre o assunto, Rômulo de Castro Souza Lima<sup>18</sup> aduz que a proteção ao meio ambiente do trabalho pode ganhar vida por dois caminhos, quais sejam: a prevenção ou a reparação.

Tal reflexão denota que o Estado, através da intervenção do Ministério do Trabalho e Emprego e de outros órgãos governamentais, é o responsável pelo cumprimento da norma que visa a segurança, higiene e medicina do trabalho. No entanto a fiscalização nem sempre é suficiente.

Por meio da atividade dos órgãos fiscalizadores competentes, à empresa, uma vez fiscalizada e detectada alguma irregularidade, é aplicada uma multa conforme os ditames normativos. O fato é que tais

---

<sup>16</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Método, 2010. p. 35.

<sup>17</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017. p. 201.

<sup>18</sup> LIMA, Rômulo de Castro Souza. A proteção ao meio ambiente do trabalho como forma de prevenção e reparação do patrimônio público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 15, n. 2579, jul, 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/16991>. Acesso em: 02 fev. 2020.

multas nem sempre são suficientes para coagir os responsáveis a manter o ambiente de trabalho saudável<sup>19</sup>.

A regulamentação da divisão do meio ambiente do trabalho, da segurança e da saúde do trabalhador está consagrada na Constituição Federal de 1988, como categoria de direito fundamental à proteção, à saúde do trabalhador e aos demais destinatários inseridos nas normas constitucionais. Torna-se, assim, essencial a demanda da prevenção no meio ambiente de trabalho, especificamente à categoria que será tratada no presente estudo: a dos coletores de lixo.

### 3 O perfil do coletor de resíduos e suas condições de trabalho no Brasil

De acordo com dados colhidos das admissões realizadas no ano de 2017, o perfil do coletor de resíduos tem predominantemente as seguintes características:

PERFIL DO COLETOR DE RESÍDUOS (2017)							
Sexo	Masculino			Feminino			
	34.967			4.714			
Faixa Etária	Até 17	18 a 24	25 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 64	65 ou mais
		31	11.075	8.359	12.200	5.335	2.530
Grau de Instrução	Analfabeto	Até 9 <sup>a</sup> Incompleto	Fundamental	Médio incompleto	Médio	Superior incompleto	Superior
	335	13.967	8.771	5.067	11.350	109	82

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGET - CAGED LEI 4.923/65.

A partir dos dados iniciais, vislumbra-se uma predominância de trabalhadores do sexo masculino e na faixa etária de 18 a 39 anos. Assim

<sup>19</sup> MELO, Raimundo Simão de. Dignidade humana e meio ambiente do trabalho. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 4, n. 14, 2005. p. 105. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-14-2013-janeiro-marco-de-2005/dignidade-humana-e-meio-ambiente-do-trabalho>. Acesso em: 21 fev. 2020.

como, nota-se que se trata de um trabalho que requer um grau de instrução abaixo do ensino médio.

O coletor de resíduos é responsável por retirar de todo o lixo de um município e está presente no cotidiano de todas as cidades do Brasil, contudo, a ligação entre um trabalho estigmatizado como a do coletor de lixo e uma mão de obra com pouco grau de instrução estão entrelaçadas com a precária situação do meio ambiente do trabalho nesse setor econômico, o que contribui com uma situação de vulnerabilidade e de marginalização desses trabalhadores<sup>20</sup>.

Um dos aspectos mais precários dentro da coleta de lixo, na maioria dos municípios do Brasil, é o transporte dos trabalhadores composto da seguinte forma: o motorista na cabine do caminhão e, no mínimo, mais dois trabalhadores dependurados no estribo do veículo sem nenhum tipo de proteção<sup>21</sup>.

Outro aspecto precário na atividade de coleta de lixo se refere ao sistema de coleta de lixo que é praticamente manual no qual o esforço físico dos coletores de lixo é constante por meio de subidas e descidas do caminhão; levantamento de sacos dos mais variados tamanhos e pesos os quais muitas vezes estão mal acondicionados o que provoca vazamento e consequente contaminação dos trabalhadores<sup>22</sup>.

Depreende-se que as atividades de coleta de resíduos realizadas pelos trabalhadores são dotadas de movimentos repetitivos e riscos à saúde e à segurança do trabalhador. Não há viés de proteção ao

---

<sup>20</sup> VELLOSO, Maria Pimenta; SANTOS, Elizabeth Moreira; ANJOS, Luiz Antônio dos. Processo de trabalho e acidentes de trabalho em coletores de lixo domiciliar na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v. 13, n. 4, 1997. p. 695.

<sup>21</sup> FERREIRA, João Alberto; ANJOS, Luiz Antônio dos. Aspectos de Saúde Coletiva e Ocupacional Associados à Gestão dos Resíduos Sólidos Municipais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, n. 3, p. 693, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v17n3/4651.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

<sup>22</sup> VELLOSO, Maria Pimenta; SANTOS, Elizabeth Moreira; ANJOS, Luiz Antônio dos. Processo de trabalho e acidentes de trabalho em coletores de lixo domiciliar na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v. 13, n. 4, 1997. p. 694.

trabalhador já que todas as tarefas são feitas de forma manual e diretamente pelo coletor de resíduos.

No entanto, ao analisar a situação dessa atividade econômica em outros países, como a Holanda, a proteção do trabalhador é posta como prioridade. Os riscos são neutralizados ou no mínimo, reduzidos com o fim de aumentar a saúde e a segurança do trabalhador.

Então, em contraposição ao sistema de coleta de resíduos adotado no Brasil, temos que, na Holanda, utilizam-se um sistema automatizado. A automação pode ser realizada de duas maneiras: a) coleta subterrânea que é realizada exclusivamente pelo caminhão de lixo através dos comandos do operador do caminhão; ou b) coleta automática de recipientes de duas ou quatro rodas nas quais os trabalhadores terão que realizar no máximo o posicionamento dos recipientes para que o operador do caminhão de lixo possa realizar a coleta pelos braços mecânicos do caminhão<sup>23</sup>.

Observa-se na comparação entre esses dois sistemas de coleta de resíduos que estão em polos extremos: no Brasil, a força motriz é o homem, enquanto, na Holanda, é a máquina. No primeiro, o homem e o lixo se misturam e se confundem em um só. No outro, o homem e o lixo estão bem definidos nos seus papéis.

### **3.1 A alta rotatividade dos empregados no setor de coleta de lixo e o alto número de acidentes de trabalho**

Por meio da análise do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) dos anos de 2013 a 2017 e de todo o período do CAGED de janeiro de 1985 a dezembro de 2017, verifica-se uma alta rotatividade dos empregados de Coleta de Resíduos com o seguinte registro da Classificação Brasileira de Ocupação (CBO) nº 38.1:

---

<sup>23</sup> KUIJER, P. P. F. M.; FRINGS-DRESEN, M. H. W. World at work: Refuse collectors. **Occupational and Environmental Medicine**, v. 61, n. 3, 2004. p. 282. Disponível em: <http://oem.bmj.com/content/61/3/282.full.pdf+html>. Acesso em: 19 fev. 2020.

<b>Ano</b>	<b>Nº Admitidos</b>	<b>Nº Desligados</b>	<b>Taxa de Rotatividade (desligados/admitidos)</b>
<b>2013</b>	6.894	6.297	91,34%
<b>2014</b>	5.051	5.559	110,06%
<b>2015</b>	4.206	5.278	125,49%
<b>2016</b>	4.144	5.838	140,88%
<b>2017</b>	4.537	4.047	89,20%
<b>1985 - 2017</b>	99.950	88.196	88,24%

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGET - CAGED LEI 4.923/65.

Diante desses números elevados, deve-se procurar por qual razão existe tanta rotatividade de empregados dentro do setor de coleta de resíduos. O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2015, o último divulgado, mostra o quantitativo de acidentes de trabalho nos anos de 2013 a 2015.

<b>Nº DE ACIDENTES DE TRABALHO</b>			
<b>CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS (CNAE)</b>	<b>Total</b>		
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>38.1 – Coleta de Resíduos</b>	<b>7.339</b>	<b>6.417</b>	<b>6.192</b>
<b>10.7 - Fabricação e refino de açúcar</b>	11.868	9.016	7.594
<b>41.2 - Construção de edifícios</b>	21.631	15.486	12.387
<b>47.1 - Comércio varejista não-especializado</b>	24.982	21.828	20.857
<b>47.4 - Comércio varejista de material de construção</b>	10.025	7.673	6.379
<b>49.3 - Transporte rodoviário de carga</b>	17.794	13.771	11.963
<b>53.1 - Atividades de Correio</b>	15.149	13.334	14.027
<b>56.1 - Restaurantes e outros serviços de alimentação e bebidas</b>	11.300	8.920	8.292
<b>84.1 - Administração do estado e da política econômica e social</b>	22.760	14.178	13.372
<b>96.1 - Atividades de atendimento hospitalar</b>	57.184	55.252	53.920

<b>TOTAL (668 CNAEs)</b>	725.664	712.302	612.632
<b>% do CNAE 38</b>	1,01%	0,90%	1,01%
<b>Média de acidentes por CNAE</b>	1.086	1.066	917

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2015.

Pode-se observar que o setor de Coleta de Resíduos está entre as dez atividades econômicas, das 668 (seiscentos e sessenta e oito) atividades classificadas pelo CNAE, com maior número de acidentes de trabalho, incluindo acidente típico, acidente de trajeto e doença do trabalho, no último ano da análise em 2015.

Se dividir igualmente o número de acidentes de trabalho entre todas as atividades econômicas, ter-se-á que a média anual de acidente de trabalho seria de 917 (novecentos e dezessete) para cada CNAE. Portanto, pode-se verificar que o número no setor de coleta de resíduos é quase 7 (sete) vezes maior que a média nacional.

Diante desses números, pode-se verificar que a alta rotatividade de empregados dentro do setor de coleta de lixo está umbilicalmente ligada com a ausência de segurança e saúde no trabalho o que vem acarretando milhares de acidentes de trabalho por ano.

### **3.2 Riscos à saúde e segurança dos coletores de lixo urbano**

Os riscos são inerentes a qualquer atividade laboral, o que vai demonstrar um meio de ambiente de trabalho insalubre ou perigoso é o grau de exposição dos trabalhadores inseridos nesse meio. Os riscos podem ser físicos, químicos, biológicos, ergonômicos, de acidente e sociais.

Os riscos físicos e mecânicos são oriundos dos equipamentos e máquinas utilizados na coleta de lixo urbano e nas condições físicas do local de trabalho, que no caso dos coletores de lixo, é bastante variável por estar em constante movimento nos logradouros públicos. Dentre os riscos, cabe destacar o ruído e a vibração que são provenientes do próprio caminhão de lixo.



No que tange aos riscos mecânicos, podemos destacar o contato direto dos trabalhadores com agentes que podem causar lesões perfurocortantes e, assim, deixar o indivíduo ainda mais vulnerável aos agentes patogênicos dos resíduos de lixo.

Há ainda o risco de quedas durante o transporte dos trabalhadores na parte traseira do veículo. Acrescenta-se ao risco de atropelamentos durante a circulação dos veículos nos logradouros públicos. Por fim, há ainda o risco de ataque de animais que podem carregar doenças infectocontagiosas.

Já os riscos biológicos tratam-se de contaminação dos coletores de lixo por vírus, bactérias, protozoários e fungos os quais podem acarretar inúmeras doenças infectocontagiosas.

Os riscos químicos estão relacionados ao contato com resíduos recolhidos e também por meio da inalação de gases ou poeiras pelos coletores de lixo durante sua jornada laboral. Portanto, esse risco está relacionado ao contato da pele e dos olhos, assim como, a inalação de substâncias tóxicas.

Os riscos ergonômicos estão caracterizados pela forma que é realizada o trabalho em cada posto de trabalho de acordo com a anatomia de cada trabalhador. A análise ergonômica, na atividade de coleta de lixo urbana, é no mínimo precária, senão inexistente, no Brasil.

O último risco a ser tratado é o social que é gerado por duas fontes: o empregador que não possui devida gestão para prevenir riscos inerentes à atividade; e a sociedade que não participa na organização do lixo urbano e o preconceito em relação aos coletores de lixo<sup>24</sup>.

Esse último risco, deve-se entender que é fruto da formação da sociedade em si na qual possui objetivos, cultura e credos que interagem entre si. Em suma, essa é a personalidade de um povo<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> DIAS, Alan Gabriel *et al.* Riscos Ocupacionais em Atividade de Coleta de Resíduos Sólidos. **E&S - Engineering and Science**, v. 3, n. 1, jan./abr. 2015. p. 10-11.

<sup>25</sup> DIAS, Alan Gabriel *et al.* Riscos Ocupacionais em Atividade de Coleta de Resíduos Sólidos. **E&S - Engineering and Science**, v. 3, n. 1, jan./abr. 2015. p. 10.

Dessa forma, é possível identificar que os outros riscos apresentados à atividade de coleta de resíduos estão umbilicalmente ligados aos riscos sociais, pois este representa a essência daquela sociedade e como ela foi formada. Esse risco é responsável pela proteção mínima ou até inexistência dos trabalhadores nesse setor econômico.

### **3.3 Programa de Prevenção de Riscos de Acidentes (PPRA)**

O Programa de Prevenção de Riscos e Acidentes visam à preservação da saúde e segurança dos trabalhadores no meio ambiente de trabalho através de análises para o levantamento dos riscos e, posterior, implementação de medidas de proteção para garantir um meio ambiente de trabalho hígido, de acordo com a Norma Regulamentadora 09 (NR-09): Programa de Prevenção de Riscos e Acidentes

A NR-09 estabelece, de forma hierárquica, os meios pelo qual o empregador deve adotar para garantir que os empregados estejam protegidos contra agentes prejudiciais a saúde e segurança. As medidas de controle devem ser, obrigatoriamente, seguir essa ordem.

Por meio dela, pode-se vislumbrar que o Equipamento de Proteção Individual (EPI) somente deve ser utilizado em último caso. A regra é eliminar, neutralizar ou reduzir os riscos causados pelos agentes prejudiciais à saúde no meio ambiente de trabalho. Ainda quando não forem suficientes para a proteção coletiva dos trabalhadores, deve-se utilizar de medidas de organização do trabalho e, somente, após todos esses dispositivos anteriores forem inviáveis, deve ser utilizado o EPI.

### **Considerações finais**

A proteção ao coletor de lixo urbano, no Brasil, encontra-se assegurada dentro das previsões constitucionais e infraconstitucionais e das interpretações principiológicas do direito pátrio, contudo, diante dos dados apresentados e das discussões pautadas em outros estudos

científicos prévios a este, verificou-se que o meio ambiente de trabalho para esta classe de trabalhador é hostil e não corresponde à proteção que o ordenamento prevê.

Desse modo, apontou-se a coleta seletiva de lixo na Holanda, centrada na modernização do setor de coleta de resíduos, como maneira de avaliar possibilidades à superação das dificuldades que tais trabalhadores enfrentam em contexto atual. A proposta estimula pensamentos criativos à solução do contexto brasileiro e não a substituição da mão de obra humana pela de máquinas, tendo em vista que ambos os países estão compreendidos dentro de panoramas econômico-sociais completamente distintos e que, no caso do Brasil, muitos dos coletores de lixo urbano necessitam da profissão para o sustento de suas famílias.

Assim, diante da inaplicabilidade conjunto de normas brasileiras às questões sensíveis a essa classe de trabalhadores, como a saúde e a própria dignidade durante o exercício de suas funções, e, também, diante dos dados e do comparativo de sistemas de coleta em âmbito internacional, a presente pesquisa sugere que o movimento a ser realizado, no Brasil, deve passar primeiro por uma fiscalização mais rígida por parte do Ministério Público do Trabalho, de modo a verificar o cumprimento das normas que pautam o meio ambiente de trabalho, para que o movimento de modernização ocorra gradativamente, gerando maior dignidade aos coletores de lixo urbano e o consequente cumprimento das previsões normativas.

## **Referências**

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2020.

BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2015**, ano 24. Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Cadastro geral de empregados e desempregados**. Ministério do Trabalho, 2017. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/artigos-tecnicos/cadastro-geral-de-empregados-e-desempregados-caged-resultado-de-maio-2017>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Norma Regulamentadora 09** – Programa de Prevenção de Riscos e Acidentes. Ministério do Trabalho, 2017. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR09/NR-09-2016.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

CARVALHO, Vanessa Fernandes *et al.* Riscos Ocupacionais e Acidentes de Trabalho: Percepções dos Coletores de Lixo. **Revista de Enfermagem UFPE**, Recife, v. 10, n. 4, p. 1185-1193, abr. 2016.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Alan Gabriel *et al.* Riscos Ocupacionais em Atividade de Coleta de Resíduos Sólidos. **E&S - Engineering and Science**, v. 3, n.1, p. 3-17, jan./abr. 2015.

FERREIRA, João Alberto; ANJOS, Luiz Antônio dos. Aspectos de Saúde Coletiva e Ocupacional Associados à Gestão dos Resíduos Sólidos Municipais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, n. 3, p. 689-696, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v17n3/4651.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.

KUIJER, P. P. F. M.; FRINGS-DRESEN, M. H. W. World at work: Refuse collectors. **Occupational and Environmental Medicine**, v. 61, n. 3, p. 282- 286, 2004. Disponível em: <http://oem.bmj.com/content/61/3/282.full.pdf+html>. Acesso em: 19 fev. 2020.

LIMA, Rômulo de Castro Souza. A proteção ao meio ambiente do trabalho como forma de prevenção e reparação do patrimônio público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 15, n. 2579, jul., 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/16991>. Acesso em: 02 fev. 2020.

LINS, Mateus Rodrigues; COLARES, Thiago Pessoa; OLIVEIRA, Vanessa Batista. Uma análise da proteção aos Direitos Fundamentais e do acesso à justiça trabalhista do imigrante ilegal no Brasil. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINANT, Susana Borrà. (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; PAULA, Bruna Souza; LEITÃO, Rômulo Guilherme; CARMO, Valter Moura (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2020. v. 9, p. 462-481.

MARQUES, Rafael da Silva. **Valor social do trabalho na ordem econômica na Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: LTr, 2007.

MELO, Raimundo Simão de. Dignidade humana e meio ambiente do trabalho. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 4, n. 14, p. 87-108, 2005. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-14-2013-janeiro-marco-de-2005/dignidade-humana-e-meio-ambiente-do-trabalho>. Acesso em: 21 fev. 2020.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. História e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2017.

PADILHA, Norma Sueli. **Do meio ambiente do trabalho equilibrado**. São Paulo: LTR, 2002.

RIO DE JANEIRO. **Declaração do rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento**. 1992. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Jornal off Law [EJLL]**, v. 17, n. 3, p. 721-732, 2016.

VELLOSO, Maria Pimenta; SANTOS, Elizabeth Moreira; ANJOS, Luiz Antônio dos. Processo de trabalho e acidentes de trabalho em coletores de lixo domiciliar na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 693-700, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/TwpYr4qQdsPbpFWWhCLg9zBP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 3 out. 2021.

# A educação ambiental para a cidadania planetária

*The environmental education for the planetary citizenship*

Patrícia Fortes Attademo Ferreira \*

Claudia Krauskopf\*

Adriano Fernandes Ferreira \*

**Resumo:** O objetivo do presente artigo é tratar da importância da composição e tríade educação, informação e cidadania, especificamente voltadas para a educação ambiental, levando, num segundo plano, à atuação planetária. A metodologia do presente trabalho é a pesquisa bibliográfica, documental, revistas, aplicativos e internet, buscando informações relacionadas à educação ambiental, participação cidadã, e a interlocução entre educação, educação ambiental, informação e cidadania, temas tão importantes para a sociedade e para o mundo e tão pouco trabalhados em larga escala no Brasil e no globo. A instrução e a informação são consideradas a base para a participação pública e o exercício da cidadania, especialmente considerando a educação ambiental e atitudes em prol do meio ambiente como um todo. Detendo o conhecimento, o

---

\* Pós-Doutora pela Universidade de Santiago de Compostela. Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilla La Mancha. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Graduação em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos. Professora titular da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Assessora junto à Comissão Geral de Concursos da Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: patriciaattademo@hotmail.com.

\* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Pós-graduada lato Sensu em Direito do Meio Ambiente e Urbanismo pela Universidade de Coimbra (UC). Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogada. E-mail: clau\_poa@yahoo.com.br.

\* Pós-Doutor pela Universidade de Santiago de Compostela. Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilla La Mancha. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Graduação em Direito pelo Centro Universitário de Maringá. Professor Adjunto da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Vice-Diretor da Faculdade de Direito da UFAM. Coordenador da Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da UFAM. Membro da Câmara de Inovação Tecnológica da UFAM. E-mail: adrianofernandes3@hotmail.com.

indivíduo se torna capaz de tomar uma atitude compatível entre os ambientes local e planetário, trazendo à tona a cidadania planetária. Para haver desempenho da cidadania nos estados e de forma planetária, as importâncias globais devem estar coligadas aos valores locais.

**Palavras-chave:** Educação. Educação Ambiental. Informação. Cidadania. Cidadania Planetária.

**Abstract:** The objective of this article is to address the importance of education, information and citizenship composition and triad, specifically focused on environmental education, leading, in a second plane, to the planetary action. The methodology of the present study is the bibliographic, and documentary research, magazines, applications and internet, searching for information related to environmental education, citizenship participation, and the networking between education, environmental education, information and citizenship, so important subjects for society and for the world and little worked widespread in Brazil and in the globe. The education and the information are considered the basis for public participation and the exercise of citizenship, especially considering environmental education and attitudes towards the environment as a whole. Holding the knowledge, the individual becomes able to take a compatible attitude between the local and planetary environments, bringing the planetary citizenship. To perform the citizenship in the states and in a planetary way, the global amounts must be linked to the local values.

**Keywords:** Education. Environmental education. Information. Citizenship. Planetary citizenship.

## **Introdução**

O meio ambiente é o espaço comum e a extensão da casa dos indivíduos. É a vida do lado de fora e o reflexo da sociedade e da comunidade. É o espaço de todos e espelha o modo como a sociedade opera ou operou.



A educação é o primeiro passo para que os cidadãos passem a compreender os seus ideais e a necessidade de preservação do meio ambiente, por exemplo, e assim sendo a educação e o conhecimento são essenciais para que se possa efetivar o princípio da participação comunitária. Com a participação comunitária se pode trazer uma educação para a cidadania, que leva o indivíduo a exibir uma conduta solidária e mais questionadora.

Necessária se faz a compreensão porquanto os modos de gestão do meio ambiente são respostas políticas e representações culturais da natureza que nem sempre são compartilhadas pelo conjunto de um grupo social<sup>1</sup> e apenas um olhar crítico e conhecedor advindo da educação e da informação é que poderá formar sua opinião própria e consequente atuação em cidadania.

Através da educação não apenas o cidadão cresce frente à sociedade, mas também se apuram os seus conhecimentos e ideais. O ensino é que faz com que o cidadão pondere suas prioridades e valores e faz ainda com que haja conscientização do homem acerca do que há ao seu redor.

A educação também faz com que o cidadão passe a ter uma nova percepção do seu poder-dever do exercício da cidadania local, também chegando à cidadania planetária. Isso porque cada vez mais o processo educacional está em mutação em razão da globalização e naturalmente encaixa-se na educação o entendimento do cidadão em razão do seu papel no mundo e sua atuação planetária.

Assim sendo, a conscientização ambiental somada à instrução ambiental (ambas advindas da educação e da informação) fazem com que possamos chegar à efetividade do direito do meio ambiente e sua aplicação no dia a dia das cidades.

De outro canto o princípio da informação, acompanhado do princípio da educação ambiental, se mostra presente para que os grupos sociais possam intervir nas decisões referentes ao meio natural. José

---

<sup>1</sup> VEYRET, Yvette (org.). **Dicionário do meio ambiente**. São Paulo: Senac, 2012. p. 17.

Adércio Leite Sampaio<sup>2</sup> entende que a efetividade desse direito, além da existência de um quadro institucional jurídico-burocrático, depende de uma consciência e opinião públicas informadas.

Em outras palavras, apesar da institucionalidade do ensino, a conscientização é individual e atrelada a cada indivíduo. A educação e a informação ambientais devem circular por toda sociedade, estimulando o debate, o surgimento de ideias inovadoras e de alternativas de uso dos recursos do ambiente que tendam a preservá-los<sup>3</sup>.

A educação ambiental não é apenas uma forma de assegurar autonomia e proporcionar tomada de consciência aos indivíduos e aos grupos da sociedade civil organizada para agirem no plano político<sup>4</sup>, como também é um elemento primordial a todos os homens para que possam enxergar a importância da preservação do meio ambiente em prol da saúde humana e não humana.

A coletividade, a partir do momento em que passa a conhecer, de fato, as questões referentes ao meio ambiente (sejam elas sociais, ambientais e econômicas<sup>5</sup>), começa também a “participar do controle da qualidade do ecossistema e intervir nas decisões e políticas públicas, visando ao bem comum”<sup>6</sup>. Ou seja, o cidadão que compreende o problema em questão pode optar por ajudar a saná-lo. Entende a questão e tem capacidade, portanto, de fazer o seu papel cidadão.

---

<sup>2</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 81.

<sup>3</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 81.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 203.

<sup>5</sup> TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 113.

<sup>6</sup> TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 113.

Considerando a escola enquanto *locus* privilegiado de formação da cidadania, expressa em seus documentos um escopo de valores e concepções que dão contorno às suas práticas, entende-se que os projetos das escolas trazem conceitos relacionados às concepções de cidadania, bem como refletem a expressão dos indivíduos construída no ambiente sociocultural no qual encontram-se inseridos<sup>7</sup>.

Isso porque a educação e a informação caminham de mãos dadas, e o princípio da informação é de extrema importância porquanto serve como base para a participação da sociedade em cumprir o seu papel da cidadania uma vez que, quanto maior o acesso à informação, maiores são as condições de atuação efetiva perante a sociedade. A informação traz argumentos e ideais, e faz com que o indivíduo melhor possa compreender o que de fato é importante se preservar, alterar, reparar.

Assim, em havendo educação, é possível moldar as instituições para a educação ambiental. Abre-se portas para a aplicação de forma interdisciplinar de informações importantes, estimulantes e interessantes acerca do meio ambiente. Assim nasce uma comunidade informada e aos poucos se cria o exercício da cidadania.

## 1 Informação

O princípio da informação tem fundamento na Constituição Federal de 1988, a qual enfatiza o direito dos indivíduos de receberem informações. Estabelece o art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob

---

<sup>7</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 140-141. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado<sup>8</sup>.

Juntamente com a educação, o princípio da informação é de extrema importância porquanto traz a possibilidade da tomada de consciência em relação à sociedade e consequente possibilidade de escolha pelo cidadão de como agir frente aos problemas e relações ao seu redor.

Este princípio surge da necessidade dos indivíduos contribuírem com suas opiniões no que se refere às decisões estatais, uma vez que “*public opinion is believed to be the cornerstone of modern democracy: it ought to be the views expressed by citizens that influence the course of political events*”<sup>9</sup>. A informação é ativa e essencial para que haja a participação da comunidade como um todo em relação à legislação e aplicabilidade das decisões públicas.

Ana Cláudia Bento Graf entende que a informação é imprescindível e também um pressuposto à participação de todos nas decisões governamentais que envolvam o meio ambiente e na sua efetiva proteção, posto que, em princípio, só se preserva e só se valoriza o que se conhece<sup>10</sup>. Mas não é só. “A informação como fundamento da Educação Ambiental coaduna para estimular a participação do indivíduo em questões coletivas, quer sejam na esfera local ou global”<sup>11</sup>. O conhecimento, portanto, insere o

---

<sup>8</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

<sup>9</sup> “Acredita-se a ser a opinião pública a base fundamental da democracia moderna: deveria ser as visões expressadas pelos cidadãos que influenciam o curso de acontecimentos políticos” (Tradução nossa). SPLICHAL, Slavko. **Public opinion: developments and controversies in the twentieth century**. England: Rowman & Littlefield Publishers, 1999. p. 9.

<sup>10</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998, p. 12-13.

<sup>11</sup> BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz. Educação ambiental: o hiato entre a teoria e a realidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. v. 1. Fortaleza: Premius, 2013.

cidadão no dia a dia da vivência ética e ambiental trazendo cada vez mais compreensão e experiência para si e para todos.

No século XVIII, a opinião pública nada mais era do que uma espécie de máquina de guerra ideológica 'improvisada' pelas elites intelectuais e pela burguesia de toga a fim de legitimar suas próprias reivindicações no campo político e enfraquecer o absolutismo régio<sup>12</sup>. Na atualidade, consoante observa Tupã Gomes Corrêa, a opinião pública é uma “opinião autorizada ou qualificada”, enquanto a 'opinião do público' é a 'popularização da opinião'<sup>13</sup>.

Assim coloca Slavko Splichal:

*The public intervenes by its political organization when transactions between individuals and groups begin to produce important consequences for those not directly involved. Obviously, not all individuals can actively participate in all transactions with social consequences. (...) Only through cooperation with others can the individual achieve self-realization, and different forms of self-realization make up his or her individual ego<sup>14</sup>.*

Nessa linha, verifica-se que não há outra maneira dos cidadãos tomarem conhecimento dos fatos, episódios, da política, das ideias e acontecimentos do seu dia a dia e exercerem seu poder-dever de

---

p. 67. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.1.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>12</sup> CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião**: o novo jogo político. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 48.

<sup>13</sup> CORRÊA, Tupã Gomes. **Contato imediato com opinião pública**: os bastidores da ação política. São Paulo: Global, 1988. p. 45.

<sup>14</sup> “O público intervém através de sua organização política quando as transações entre os indivíduos e grupos começam a produzir consequências importantes para aqueles que não estão diretamente envolvidos. Obviamente, nem todos os indivíduos podem participar ativamente em todas as transações com consequências sociais. (...) Somente através de cooperação com os outros é que o indivíduo pode atingir sua autorrealização, e diferentes formas de autorrealização compõem seu ego individual”. (Tradução nossa). SPLICHAL, Slavko. **Public opinion**: developments and controversies in the twentieth century. England: Rowman & Littlefield Publishers, 1999. p. 144-145.

cidadania senão por meio de elementos e informações. “O cidadão devidamente informado tem melhores instrumentos para participar de forma ativa das decisões que lhe interessam”<sup>15</sup>.

A informação preventiva deve permitir que o cidadão conheça os perigos aos quais está exposto, os prejuízos previsíveis, as medidas preventivas que ele pode tomar para reduzir a sua vulnerabilidade, bem como os meios de proteção e de socorro estabelecidos pelos poderes públicos<sup>16</sup>.

José Adércio Leite Sampaio cita também a necessidade de informação para que os particulares estejam num processo contínuo de construção e renovação de uma opinião pública informada<sup>17</sup>.

Além disso especialmente no que diz respeito ao meio ambiente, a inacessibilidade a informações ambientais traz como consequências a impossibilidade do exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de opção sobre o mundo em que se pretende viver e o que legar às futuras gerações<sup>18</sup>.

Nesse sentido nos orienta Fabián Echegaray:

Desde inícios dos anos 80, as pesquisas políticas e de opinião pública na América Latina têm se constituído num evento central ao processo de democratização. Quase todos os dias, os principais jornais e redes de TV de cada país nos informam sobre estudos focados em assuntos da maior relevância pública ou estreitamente vinculados ao desenvolvimento

---

<sup>15</sup> BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz. Educação ambiental: o hiato entre a teoria e a realidade. In: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. v. 1. Fortaleza: Premium, 2013. p. 66. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.1.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>16</sup> VEYRET, Yvette (org.). **Dicionário do meio ambiente**. São Paulo: Editora Senac, 2012. p. 108.

<sup>17</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 76.

<sup>18</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998. p. 13.

político das novas democracias. Assim, quanto mais comuns tornam-se as instituições democráticas, mais intensa é a presença das pesquisas de opinião<sup>19</sup>.

Para ele, as pesquisas de opinião pública têm se convertido numa característica central ao processo de democratização da América Latina, desvendando suas múltiplas funções. O autor explica que, a forma como elas interagem com outros agentes-chaves, a exemplo da mídia, elites locais, e até os poderes internacionais como os EUA não pode ser ignorada<sup>20</sup>.

Conclui-se que a informação é imprescindível e preliminar na atualidade para que haja a evolução da cidadania e das cidades propriamente ditas. É essencial para um crescimento individual e coletivo, no sentido de ajudar a todos e a si mesmo a partir de informações adquiridas.

## 2 Educação e educação ambiental

Segundo Paulo de Bessa Antunes, o elemento de maior importância no que diz respeito à educação ambiental é a consideração do processo educativo como um elemento capaz de fazer que o homem possa conviver e compreender os riscos, benefícios e vantagens que determinados empreendimentos possam trazer para uma determinada comunidade. Para ele, é pelo correto enquadramento dos problemas

---

<sup>19</sup> ECHEGARAY, Fabián. O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana. **Opinião Pública**, Campinas, v. 7, n. 1, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762001000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762001000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 03 fev. 2019.

<sup>20</sup> ECHEGARAY, Fabián. O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana. **Opinião Pública**, Campinas, v. 7, n. 1, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762001000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762001000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 03 fev. 2019.

ambientais que o indivíduo terá capacidade de participar ativamente da decisão sobre problemas ambientais que sejam relevantes<sup>21</sup>.

E assim, com o correto enquadramento e entendimento das ocorrências na sociedade é que os indivíduos passam a poder exercer a cidadania porquanto a educação ambiental opera no espectro da conscientização das pessoas a respeito da relevância e das implicações da atual crise ambiental que vivenciamos<sup>22</sup>.

Falamos hoje de uma educação ambiental voltada para a criação de sociedades sustentáveis, que é uma percepção revigorada de mundo, uma forma absoluta de atuar sobre a nossa atual realidade para o fim de afirmar uma maneira de viver e atuar coerente com a atuação e os ideais de uma sociedade sustentável e democrática.

E o meio ambiente inscreve-se em territórios, implica escolhas políticas que mobilizam numerosos atores e suscita, frequentemente, conflitos entre atores cujos conflitos e percepções são diferentes. Dessa maneira, inscreve-se o meio ambiente com toda naturalidade nas problemáticas e nas políticas do desenvolvimento sustentável<sup>23</sup>.

As escolhas políticas se basearão no entendimento pormenorizados das ações e consequências, que virão à tona através da informação e da educação ambiental. E assim cria-se a expectativa: “a ambiciosa, e não por isto menos essencial, ideia de que a educação ambiental deva ser um caminho — talvez o caminho — para recondução das relações humanas em direção à paz”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 250.

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 204.

<sup>23</sup> VEYRET, Yvette (org.). **Dicionário do meio ambiente**. São Paulo: Editora Senac, 2012. p. 17-18.

<sup>24</sup> DERANI, Cristiane; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Educação ambiental: o direito, caminho para a consciência ambiental. *In*: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. v. 1. Fortaleza: Premium, 2013. p. 128. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp->



Isso porque toda movimentação da sociedade deve ser uma preocupação global. A iniciar pelo combate aos sistemas de degradação do meio ambiente que já é atualmente uma preocupação de todos<sup>25</sup>.

Se analisarmos a educação multicultural crítica, ela apresenta como requerimento desenvolver um esquema conceitual transcultural, cuja expressão na prática educacional demonstre que o conhecimento é uma propriedade comum de todos os povos e de todos os grupos humanos<sup>26</sup>. Daí a ideia de educar para o mundo, educar de forma a pensar na cidadania planetária.

A educação planetária contribui para a compreensão do mundo atual e futuro e para a discussão das alternativas aos desafios postos à humanidade<sup>27</sup>. Para a autora, esta educação também incentiva uma reavaliação dos modos de vida excludentes e ela entende, ainda, que saber relacionar os conflitos locais aos globais é uma proposta-desafio que a educação planetária lança.

Mais uma vez afirma Ana Alice Freire Agostinho:

Essa perspectiva acentua a importância da educação como primeira condição de igualdade entre os cidadãos. Não ter acesso à educação significa a não inclusão do cidadão na sociedade contemporânea. Significa ficar excluído da participação social, uma vez que a educação é pré-requisito para a expansão dos outros direitos, ao permitir aos

---

content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.1.pdf. Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010. p. 58.

<sup>26</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 79. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>27</sup> BARBOSA, Clarissa de Figueiredo. **Educação planetária: o que sabem e pensam os professores das séries finais do ensino fundamental das escolas estaduais de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2007. p. 15- 16. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4527>. Acesso em: 08 fev. 2021.

indivíduos o acesso aos conhecimentos necessários ao enfrentamento dos problemas, o conhecimento dos seus direitos e a organização da luta pela sua conquista<sup>28</sup>.

A Lei n.º 9.795, de 1999 trata expressamente da educação ambiental, assinalando que é um item essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo e assim a conceitua:

Artigo. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

A educação ambiental é considerada um elemento da educação no Brasil, sendo certo que o artigo 2º da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental<sup>29</sup>, “inaugura seu comando normativo declarando a relação entre a educação ambiental e a educação nacional”<sup>30</sup>.

A educação e a formação de todos os cidadãos constituem um aspecto essencial e fundamental do acompanhamento das políticas públicas relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável e portanto a educação ambiental, que se combina à instrução cívica, tem o

---

<sup>28</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 210. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>29</sup> Art. 2º “A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”. BRASIL. **Lei n.º 9795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm). Acesso em: 28 jan. 2021.

<sup>30</sup> ALMEIDA, Timóteo Ágabo Pacheco de. Art. 1º, 2º e 3º. In: BADR, Eid (org.). **Educação Ambiental: conceitos, histórico, concepções e comentários à lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99).** Manaus: Valer, 2017. p. 73.

objetivo de formar o cidadão consciente de seus direitos e deveres e permitir a tomada de consciência pelo aluno do caráter finito do planeta e de seus recursos<sup>31</sup>.

A educação ambiental também exige muitas reflexões para não incorrer nas visões sistematicamente dramatizadas e frequentemente simplistas, popularizadas de forma ampla pela mídia. Ela implica ensinar a dúvida e a incerteza e levantar mais perguntas do que trazer respostas<sup>32</sup>.

Isso determina que se dê conta dos saberes na perspectiva de ampliação do conhecimento global e de maneira ampliada. Também exige que se acione o direito às diferenças e possibilite a compreensão e aproximação entre os seres humanos, independentemente dos entendimentos individuais e pessoais de cada um deles.

Essa reflexão é o marco inicial do indivíduo para que as mudanças possam começar a ocorrer de dentro da sociedade e por vontade e iniciativa dos próprios cidadãos.

O artigo 8º da Carta do Meio Ambiente, na França, sublinha o lugar de destaque concedido à educação e à formação para o meio ambiente. Desde a volta às aulas de 2004, após um ano de experimentação em algumas dezenas de estabelecimentos de ensino, a educação ambiental e para o desenvolvimento sustentável é parte integrante da formação inicial dos alunos<sup>33</sup>.

A educação ambiental e para o desenvolvimento sustentável mobiliza o estabelecimento de ensino e também inúmeros parceiros, além de organismos públicos, associações de proteção à natureza, indústrias e aos poucos se vai cada vez mais difundindo o tema nas mais diversas áreas.

Em última instância, a educação ambiental cumpre a missão de conscientização da sociedade sobre os problemas ambientais

---

<sup>31</sup> VEYRET, Yvette (org.). **Dicionário do meio ambiente**. São Paulo: Senac, 2012. p. 122-123.

<sup>32</sup> VEYRET, Yvette (org.). **Dicionário do meio ambiente**. São Paulo: Senac, 2012. p. 123.

<sup>33</sup> VEYRET, Yvette (org.). **Dicionário do meio ambiente**. São Paulo: Senac, 2012. p. 122-123.

contemporâneos<sup>34</sup>. O autor entende que a educação ambiental aponta caminhos políticos e jurídicos para a superação dos referidos desafios bem como para o resguardo dos direitos.

### 3 Cidadania

À concepção clássica de cidadania vem se incorporando novas dimensões e significados decorrentes da percepção de que vivemos um processo de planetarização, bem mais complexo que o processo de globalização<sup>35</sup>.

O exercício da cidadania está diretamente relacionado ao conhecimento, informação, educação ambiental e traz consigo o ideal de desenvolvimento sustentável. Isso porque o desenvolvimento sustentável procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem<sup>36</sup>.

Para José Afonso da Silva, chegar ao desenvolvimento sustentável é compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e equilíbrio ecológico<sup>37</sup>.

E com o baixo desenvolvimento, raramente consegue-se chegar ao exercício da cidadania. Infelizmente ainda no Brasil há uma grande parte da população sem acesso ou com pouco acesso aos seus direitos civis, políticos, sociais, e até mesmo coletivos presentes no texto constitucional de 1988. Ou seja, na *práxis* político-jurídica, na vida real, a cidadania permanece excludente até os dias de hoje. Essa leitura da

---

<sup>34</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 204.

<sup>35</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 46. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>36</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 35.

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010. p. 24.

realidade brasileira permite inferir que os valores clássicos da cidadania nunca foram totalmente assimilados pelo Brasil.<sup>38</sup>

Ao mesmo tempo em que a globalização econômica ameaça cada vez mais os direitos fundamentais, pressupostos na noção de cidadania, e promove, no campo educacional, uma pedagogia da exclusão, observa-se a construção de discursos de resistência e o surgimento de uma consciência fundamentada não nos valores mercantis, mas sim no princípio da solidariedade, na cidadania e em defesa de uma educação pública de qualidade para todos neste planeta<sup>39</sup>.

Para o exercício da cidadania, conhecimento e participação pública são essenciais. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, a criação e o aprimoramento de mecanismos capazes de propiciar a participação pública no âmbito da atuação dos três poderes asseguraram maior controle social sobre as atividades públicas<sup>40</sup>.

Para o autor, a participação pública em questões atinentes a políticas ambientais sempre se fez presente de forma bastante singular e expressiva, diferentemente do que costuma ocorrer em outras áreas envolvendo direitos fundamentais. Para ele, sem dúvida, o protagonismo da sociedade civil na seara da política ambiental contribuiu significativamente para o aprimoramento dos mecanismos de participação da sociedade.

Entende-se que a educação e conseqüentemente a participação pública estão diretamente relacionadas ao exercício da cidadania. Nos dizeres de Ana Alice Freire Agostinho, a escola tem a possibilidade de

---

<sup>38</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 37- 38. Disponível em: <https://repositorio.rio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>39</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 104. Disponível em: <https://repositorio.ufrpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>40</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2017. p. 156.

experienciar valores, práticas e princípios da cidadania democrática como forma de superação do individualismo e relações de poder autoritárias<sup>41</sup>.

### 3.1 Cidadania planetária

O conceito de cidadania planetária tem a ver com a consciência, cada vez mais necessária de que, assim como nós, este planeta, como organismo vivo, tem uma história. Nossa história faz parte dele. Não estamos no mundo; viemos do mundo. A Terra somos nós e tudo o que nela vive em harmonia dinâmica, compartilhando o mesmo espaço e o mesmo destino. Educar para a cidadania planetária implica uma reorientação de nossa visão de mundo da educação como espaço de inserção do indivíduo não numa comunidade local, mas numa comunidade que é local e global ao mesmo tempo<sup>42</sup>.

A atual ordem econômica e especialmente a globalização dos tempos atuais traz também mudanças na forma de pensar e agir da sociedade, especialmente considerando o aniquilamento do nosso meio ambiente, uso irracional da natureza e não observância dos direitos humanos mais básicos. Os cidadãos passam a agir com um novo olhar, também mais global, iniciando-se a construção de uma cidadania planetária.

Para a atuação planetária, mandatório é o conhecimento global, mas também a noção aprofundada e atuação local para que haja conformidade na relação das atividades internas (locais) e externas (globais). Para haver desempenho da cidadania nos estados de forma planetária, as importâncias globais devem estar coligadas aos valores locais, ou seja, deve haver o conhecimento aprofundado das políticas internas e a partir daí amoldar-se a elas as extensões globais.

---

<sup>41</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 142. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>42</sup> INSTITUTO PAULO FREIRE. **Casa da cidadania planetária**. 2021. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/casa-da-cidadania-planetaria>. Acesso em: 03 jan. 2019.

Na era planetária se, por um lado, são crescentes as desigualdades, por outro é possível a tomada de consciência de que vivemos nos limites de um planeta em que as fronteiras entre as nações são cada vez mais flexíveis, dado os avanços da tecnociência, particularmente dos meios de comunicação e informacionais. Trata-se, portanto, do surgimento de uma consciência planetária<sup>43</sup>.

É nesse contexto de crises profundas e buscas de possibilidades, que emerge a cidadania planetária e se configura como um instrumento de luta contra uma política econômica que não se responsabiliza pela manutenção do planeta<sup>44</sup>.

Para Ana Alice Freire Agostinho, em que pese em caráter embrionário, é possível a constituição de uma cidadania planetária através da organização da sociedade civil solidária em nível planetário como forma de resistência à globalização econômica. A autora, ainda sustenta que a sociedade civil do terceiro setor, das organizações solidárias, das ONGs, dos movimentos sociais parece ser o embrião da sociedade civil planetária que se quer construir<sup>45</sup>.

Assim sendo, quando devidamente instituída a cidadania local, passa-se num segundo momento à atuação em escala planetária, através

---

<sup>43</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 46- 47. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>44</sup> BARBOSA, Clarissa de Figueiredo. **Educação planetária: o que sabem e pensam os professores das séries finais do ensino fundamental das escolas estaduais de Pernambuco.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2007. p. 33. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4527>. Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>45</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 52. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

da cooperação entre os mais diversos países, no formato de uma cidadania planetária.

Ou seja, para a cidadania inclui-se também o dever da sociedade brasileira em auxiliar na identificação e solução de problemas ambientais. A ela compete “manter atenção permanente à formação de valores, atitudes, e habilidades oriundos da Educação Ambiental. Essa atenção tem como fim propiciar a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais”<sup>46</sup>.

E mais: a era planetária traz, em seu âmago, a configuração de uma sociedade planetária e, conseqüentemente, a complexificação da política e de sua governança global<sup>47</sup>.

Para Clarissa de Figueiredo Barbosa, a globalização econômica vai demandar do Estado Nacional mudanças que fomentarão políticas que eliminem as fronteiras nacionais em prol do desenvolvimento do capital e, conseqüentemente, darão elementos para uma outra forma de cidadania, mais ampla, sem fronteiras, planetária<sup>48</sup>.

A pressão dos movimentos sociais, da sociedade civil comprometida com as lutas sociais, pode contribuir decisivamente para a consolidação de uma cidadania mais substantiva<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> ALMEIDA, Timóteo Ágabo Pacheco de. Art. 1º, 2º e 3º. In: BADR, Eid (org.). **Educação Ambiental: conceitos, histórico, concepções e comentários à Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99)**. Manaus: Valer, 2017. p. 92.

<sup>47</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 60. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>48</sup> BARBOSA, Clarissa de Figueiredo. **Educação planetária: o que sabem e pensam os professores das séries finais do ensino fundamental das escolas estaduais de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2007. p. 26. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4527>. Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>49</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente**. Dissertação (Mestrado em Educação)



Se entendermos a cidadania planetária como um *continuum* da cidadania nacional, podemos compreender que o fortalecimento desta é condição para a primeira<sup>50</sup>. Assim sendo para a autora, a ação local do homem no seu exercício da cidadania é um caminho obrigatório para a formação do cidadão planetário.

À propósito, veja-se:

A cidadania planetária, portanto, deve começar em casa, na dimensão local em que o indivíduo constrói sua identidade, suas redes de relação afetiva, onde se encontra enraizado e na qual se sente alguém com os outros, para, a partir daí, alcançar a aldeia global. A compreensão dos problemas – sejam políticos, econômicos, ecológicos ou sociais — em sua dimensão planetária, por sua vez, propicia a percepção de que todos estamos no mesmo barco e na mesma trilha. O nosso destino coletivo depende de como tratamos esse nosso caminho comum e como poderemos viver em sociedade, com base na justiça, na solidariedade e na cultura de paz<sup>51</sup>.

A compreensão e acesso à informação são considerados essenciais para que se torne efetiva a educação ambiental no Brasil, sendo certo que o objetivo maior é a compatibilização do homem e da natureza, e tal compatibilização apenas é possível com a conexão da sociedade ao conhecimento (advindo da educação), pois lhe confere inclusão e interesse a benefício da salvaguarda ao meio ambiente.

---

Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 61. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>50</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 210. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>51</sup> AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: Implicações pedagógicas de um paradigma emergente.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p. 210- 211. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

## **Considerações finais**

Fundamental é o enraizamento da educação e civilidade, a vontade de ir além. Essencial é o costume e prática de querer ser consciente, de fazer por um e por todos. Esse hábito desponta com a educação, com a cultura, com a sociedade moralmente engajada e o exercício da cidadania, que se move de forma gradual, progressiva e ininterrupta: quanto mais cidadãos atuando e concretizando ideias em prol da coletividade, mais rápido se chegará à cidadania planetária.

A informação, e a educação (incluindo a educação ambiental) possuem vínculo direto com a saúde da sociedade e forma de vida. A educação e a conscientização juntas fazem o indivíduo tomar consciência dos seus ideais e passar ao exercício de cidadania.

E assim, com educação e conhecimento, a participação pública e exercício da democracia dão asas à atuação em prol da cidadania, da atuação com integridade em busca de um desfecho sustentável e comum a todos.

É sabido que o estado-nação possui instrumentos poderosos para aplicar e defender os direitos ambientais enquanto país, entretanto somente com o apoio, interesse e confiança dos cidadãos é que se pode atingir os objetivos instrumentalizados pelo estado. Apenas com a conscientização e ética enraizados na sociedade é que se chega à uniformidade de ações e se atinge os interesses comuns a todos.

Assim, cada nação exerce a cidadania em seu ambiente, através dos cidadãos devidamente informados, amparado pela cidadania planetária num segundo passo, a fim de estabelecer uma relação saudável entre países, uma relação de troca e de corresponsabilidade que envolva o respeito às diferenças, ao meio ambiente e às diferentes culturas e políticas.

É como se pequenas peças de um quebra-cabeças fossem se estruturando localmente, de comum acordo, e com a aprovação moral natural do seu conhecimento e da sua vontade, para depois se unirem num desenho sustentável e de adesão, assentimento e responsabilidade de todos.

Primeiro aplica-se a cidadania internamente nos estados para que se possa num segundo momento expandir e ampliar a aplicação da cidadania em escala planetária por meio do preparo da sociedade civil em nível global como forma de aversão à globalização econômica desarrazoada. Ou seja, pensar de forma completa, global e planetária e agir de forma local.

## Referências

AGOSTINHO, Ana Alice Freire. **Educar para a cidadania planetária: implicações pedagógicas de um paradigma emergente**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26327>. Acesso em: 03 fev. 2021.

ALMEIDA, Timóteo Ágabo Pacheco de. Art. 1º, 2º e 3º. *In*: BADR, Eid (org.). **Educação Ambiental: conceitos, histórico, concepções e comentários à Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99)**. Manaus: Valer, 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BARBOSA, Clarissa de Figueiredo. **Educação planetária: o que sabem e pensam os professores das séries finais do ensino fundamental das escolas estaduais de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4527>. Acesso em: 08 fev. 2021.

BERTOLINI, Adriana Rossas; CAÚLA, Bleine Queiroz. Educação ambiental: o hiato entre a teoria e a realidade. *In*: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de

Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. v. 1. Fortaleza: Premius, 2013. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.1.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm). Acesso em: 28 jan. 2021.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião: o novo jogo político**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CORRÊA, Tupã Gomes. **Contato imediato com opinião pública: os bastidores da ação política**. São Paulo: Global, 1988.

DERANI, Cristiane; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Educação ambiental: o direito, caminho para a consciência ambiental. *In*: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. v. 1. Fortaleza: Premius, 2013. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.1.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2021.

ECHEGARAY, Fabián. O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana. **Opinião Pública**, Campinas, v. 7, n. 1, p. 60-74, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762001000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762001000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 03 fev. 2019.

GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

INSTITUTO PAULO FREIRE. **Casa da cidadania planetária**. 2021. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/casa-da-cidadania-planetaria>. Acesso em: 03 jan. 2019.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. **Princípios de direito ambiental**: na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SPLICHAL, Slavko. **Public opinion**: developments and controversies in the twentieth century. England: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VEYRET, Yvette (org.). **Dicionário do meio ambiente**. São Paulo: Senac, 2012.





Diálogo  
Ambiental  
Constitucional  
Internacional

# Constitucional





## **Patrocínio x Marketing Cultural: como ocorre o desvirtuamento de uma ferramenta dos Direitos Culturais de acordo com a análise de “publiposts” da influenciadora digital Gabriela Pugliese**

*Sponsorship x cultural marketing: how the development of a tool of cultural rights according to the analysis of "publiposts" of the digital influencer Gabriela Pugliese*

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima\*

Júlia Maia de Meneses\*

Bruna Letícia de Sousa Damasceno Feitosa\*

**Resumo:** Os Direitos culturais se relacionam com tendências estabelecidas dentro de uma cultura comum, sejam elas populares, eruditas ou de massa. O objetivo deste artigo é partir de uma análise da Lei Rouanet n.º 8.313/1991 no tocante ao patrocínio cultural, que é uma das espécies de mecenato afora a doação. Por conseguinte, desagua-se numa das grandes ondas do Marketing do século XXI, que é o patrocínio cultural e a consequente ação ostensiva dos influenciadores digitais na aldeia de consumo global. Para tanto, o problema que se enfrenta gravita à órbita de mensurar qual o real sentido desse

---

\* Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Procurador do Município de Fortaleza. E-mail: barreto@unifor.br.

\* Professora Universitária atuante nas áreas propedêuticas e de Direito Digital. Doutoranda em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) com bolsa pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). Escritora em Ciberdemocracia e Distúrbios em rede. Autora da obra Fidelidade Partidária e Separação de Poderes – conflitos e insuficiências na democracia brasileira. Coordenadora dos eventos científicos: Colóquio Jurídico Interdisciplinar e Congresso Cearense de Direito Digital. E-mail: juliamaiameneses@gmail.com.

\* Graduanda do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bolsista DPDI (edital 69/2018). Monitora da disciplina de Ciência Política da graduação em Direito, sob a orientação da Professora Júlia Maia de Meneses.

patrocínio em tempos de uma modernidade líquida baumaniana, onde as pessoas são reduzidas a objetos de consumo e expostas a ondas persuasivas ocasionadas pela massificação de influenciadores digitais a exemplo da musa fitness Gabriela Pugliese. Para alcançar o resultado do estudo, o aspecto metodológico ficou a cargo de uma pesquisa descritiva ao relatar a diferença patrocinar, fomentar o marketing cultural, e disseminar propagandas veladas por influenciadores digitais; bibliográfica; de observação em redes sociais como o Instagram; qualitativa e teórico-empírica, já que os dados bibliográficos foram cruzados com as informações disponibilizadas no Instagram de Gabriela Pugliese.

**Palavras-chave:** Patrocínio. *Marketing* cultural. Influenciadores digitais.

**Abstract:** Cultural rights relate to trends established within a common culture, whether they are popular, erudite or mass. The objective of this article is based on an analysis of the Rouanet Law n.º 8.313/1991 regarding cultural sponsorship, which is one of the patronage species besides donation. Consequently, it breaks into one of the great waves of Marketing of the 21st century, which is cultural patronage and the consequent ostensible action of digital influencers in the village of global consumption. In order to do so, the problem confronts the orbit of measuring the real meaning of this patronage in times of a modern Baumanian liquidity, where people are reduced to objects of consumption and exposed to persuasive waves caused by the massification of digital influencers such as muse fitness Gabriela Pugliese. To achieve the outcome of the study, the methodological aspect was in charge of descriptive research in reporting the difference to sponsor, fostering cultural marketing, and disseminating advertisements veiled by digital influencers; bibliographic; of observation in social networks like Instagram; qualitative and theoretical-empirical, since the bibliographical data were crossed with the information available in the Instagram of Gabriela Pugliese.

**Keywords:** Sponsorship. Cultural marketing. Digital influencers.

## Introdução

Os Direitos Culturais foram elevados ao patamar de direitos fundamentais, conforme a previsão do artigo 215, da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>, mas, ainda assim, necessitam de incentivos como os dispostos na Lei Rouanet nº 8.313/1991<sup>2</sup> no concernente as duas espécies de mecenato dispostas na lei, quais sejam, a doação e o patrocínio.

O artigo trata, inicialmente, da espécie denominada de patrocínio dentro do contexto da Lei Rouanet e em seguida o diferencia da grande onda do Marketing no século XXI, que é o marketing cultural, uma seara que traz inúmeros benefícios a toda a tríade de protagonistas deste caso, quais sejam, o Estado, que não possui artefatos suficientes para promover a cultura como deveria; as empresas, que se beneficiam dos incentivos e as pessoas, que terão mais acesso à cultura.

Mas o problema que se enfrenta é como mensurar o real sentido do patrocínio cultural, numa cultura em rede onde os esforços dos influenciadores digitais decorrem de uma modernidade líquida baumaniana, em as pessoas são reduzidas a objetos de consumos, impactados por ondas persuasivas, ocasionadas por influenciadores digitais a exemplo da musa fitness Gabriela Pugliese em dois “*instacases*” de sucesso como a *Skol Ultra* e o *Imecap*.

Por fim, a metodologia ficou a cargo de uma pesquisa descritiva ao relatar a diferença patrocinar e fomentar o marketing; bibliográfica; de observações em redes sociais como o Instagram; qualitativa e teórico-

---

<sup>1</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 jan. 2019.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei n.º 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronas) e dá outras providências. Disponível em: <http://rouanet.cultura.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2017.

empírica, já que os dados bibliográficos foram cruzados com as informações disponibilizadas nas redes sociais de Gabriela Pugliese.

## **1 Comentários ao patrocínio cultural**

A arte sempre teve variadas manifestações ao longo dos tempos, haja vista que todas as sociedades tiveram a sua forma singular de ver o mundo, ocasionando uma maneira própria de expressar seus elementos culturais. Ocorre que fazer arte é uma prática que enfrenta barreiras sociais e financeiras.

Nessa linha de orientação, é que surge a figura no Mecenas, ou seja, do patrocinador e financiador da arte, uma espécie de “amigo” da cultura. Tal ato é antigo e foi praticado desde o século de ouro em Atenas, cujo objetivo era, além de patrocinar, tornar a figura do patrono mais popular na sociedade para garantir uma maior liderança local. Essa situação gera um sentimento dúbio, já que ao mesmo tempo em que parece uma ação fraternal ela também descerra em caráter egoístico. Mas você já pensou que sem um Mecenas você poderia hoje não conhecer a arte de Leonardo Da Vinci, por exemplo?

As influências externas romperam barreiras e o Mecenas também passou a ser utilizado no Brasil, mas prescreve-se quão raro é um artista encontrar um patrono que supra as suas necessidades no tocante ao desenvolvimento amplo e irrestrito da sua arte.

Nesse tino, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Cultura para fomentar as atividades culturais, facultando às pessoas físicas ou jurídicas, a opção pela aplicação de parcelas do imposto de renda a título de doações ou patrocínios, em projetos culturais apresentados ou por contribuições ao Fundo Nacional de Cultura.

Ademais, surgem as críticas em relação a isso. Mas, aproveita-se para questionar como seria a situação no Brasil sem o incentivo desta política cultural no cenário do país?

Acrescenta-se que o Ceará também albergou a sua parcela colaborativa em relação ao tema quando criou o Sistema Nacional de Cultura para estimular a produção e difusão das manifestações culturais e artísticas para valorizar os profissionais culturais do Estado, além de prescrever estímulos e proteções ao tema<sup>3</sup>.

Em situação semelhante, o Município de Fortaleza, estabeleceu em sua Lei Orgânica, que é seu dever incentivar a cultura por meio da Fundação Cultural de Fortaleza e da Lei Municipal Ordinária nº 9.904/2012<sup>4</sup>, que preserva, promove, incentiva e difunde as formas de produção artística e literária.

Portanto, vê-se que o Mecenato saiu do caráter individual e em razão do poder financeiro e político passou a ser no Brasil, incentivado tanto em caráter de pessoa física quanto jurídica. Nesse sentido, o objetivo do Mecenas hoje não é apenas incentivar o talento pelo simples prazer, mas, sim, para angariar abatimentos fiscais, sem deixar de ser um importante mecanismo político no fomento a cultura.

A conceituação de cultura é algo desafiador, já que grande parte das pessoas não consegue descrever. O artigo cuidou de se utilizar da explicação de Cunha Filho para prescrever que “[...] se bem repararmos, as compreensões apontadas para o termo cultura partem desde o indivíduo, passeiam por sua produção intelectual, simbólica e material, assim como as relações interpessoais, chegando ao conjunto de toda a humanidade”<sup>5</sup>. E depois menciona que o conceito de cultura para o

---

<sup>3</sup> MARTINS, Airton Bruno Viana; COUTINHO, Júlia Maia de Meneses. Lei Rouanet de Incentivo à Cultura: *nuanças* de uma perspectiva comparada do Mecenato nacional, cearense e fortalezense. In: UCHOA, Cibele Alexandre; ALMEIDA, Daniela Lima de; CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Fomento à Cultura no Brasil**. Fortaleza: IBDCult, 2015. p. 92.

<sup>4</sup> FORTALEZA. **Lei ordinária n.º 9.904, de 19 de abril de 2012**. Dispõe acerca do Sistema Municipal de Fomento à Cultura (SMFC) e dá outras providências. Disponível em: [https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Fomento\\_a\\_Cultura](https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Fomento_a_Cultura). Acesso em: 09 fev. 2021.

<sup>5</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 23.

Direito pode ser entendido como “[...] a produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos”<sup>6</sup>.

Para tanto, a cultura é a grande responsável pela manifestação dos pensamentos, opiniões e comportamentos das pessoas para o mundo. Ela é uma fonte de posicionamento humano, evolutivo e de bem-estar social por isso merece proteção e incentivo, conforme estabelecido no artigo 215, da Constituição Federal de 1988.

A previsão constitucional não é suficiente para garantir o amplo incentivo da cultura e por isso o legislador brasileiro cuidou de garantir um mecanismo federal nos anos de 1990, composto pelas leis Rouanet, de audiovisual e legislações conexas<sup>7</sup>.

A complementaridade da disposição constitucional com as ações legislativas eleva a cultura ao patamar de Direito Fundamental, que para Cunha Filho os

Direitos Culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre a dignidade da pessoa humana<sup>8</sup>.

O Mecenato, portanto, é uma dessas modalidades de incentivo aos projetos culturais e os incentivos fiscais são “[...] soluções criadas pelos governos para o estímulo de determinados setores de interesse estratégico da economia”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 28.

<sup>7</sup> CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à Cultura**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2012. p. 18.

<sup>8</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 34.

<sup>9</sup> CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à Cultura**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2012. p. 1.

No Brasil, o Mecenato segue o princípio da renúncia fiscal muito em razão de não se ter a cultura de valorização artística no país, nesse sentido, o Estado está sempre presente no relacionamento entre artista e patrono.

Destarte, a Lei Sarney (Lei n.º 7.505/1986) foi uma semente para a implantação da Lei Rouanet (Lei n.º 8.313/1991). Nesse condão, os mecenas são protagonistas e grandes apoiadores da arte em razão da autorização para se angariar verbas por meio de contribuições do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

Um dos requisitos básicos é a submissão de um projeto para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Em seguida, o Mecenato é gênero, do qual são espécies a doação e o patrocínio de pessoas físicas e jurídicas, dentro de alguns limites pré-estabelecidos. Veja-se:

**Tabela 1:** Espécies de Mecenato

<b>PESSOA</b>	<b>DOAÇÃO (não requer nada em troca)</b>	<b>PATROCÍNIO (requer algo em troca)</b>	<b>LIMITES</b>
<b>FÍSICA</b>	80% no imposto de renda a recolher. Obs.: permite agradecimento.	60% no imposto de renda a recolher.	6% no imposto de renda a recolher.
<b>JURÍDICA (lucro real)</b>	60% no imposto de renda a recolher.	30% no imposto de renda a recolher.	4% no imposto de renda a recolher.

Fonte: Cunha Filho (2017, p. 2).

- 1) Pode fazer publicidade.
- 2) Abate o que a Lei permite.
- 3) 25% dos ingressos.

Após angariadas essas informações de maneira didática, delimita-se o problema deste artigo ao patrocínio cultural em caráter de pessoa jurídica, já que a modalidade de patrocínio, conforme já salientado abre um precedente para requerer algo em troca e o instrumento mais utilizado para este fim acaba sendo a publicidade e o seu leque de contextos persuasivos como o *merchandising* e os influenciadores digitais.

## **2 Nuances do marketing cultural**

A comunicação social apresenta inúmeras ferramentas persuasivas como a publicidade, a propaganda, o *merchandising*, o *marketing* e outras. Portanto, esta sessão do artigo aborda a especificidade do *marketing* cultural, como instrumento de fomento ao surgimento dos influenciadores digitais na aldeia global em rede.

O *Marketing* Cultural, como já mencionado, é uma das mais conhecidas ferramentas da comunicação que servem para divulgar, tornar conhecida e gerar fixação de mercado em produtos, marcas (institucionalidade) e serviços, lembrando que hoje há uma forte tendência de responsabilidade social das marcas, a exemplo da causa ambiental, ou seja, o *Marketing* também serve para lembrar que algumas responsabilidades podem e devem partir não somente do Estado. Nesse tino, a população está cada vez mais consciente em adquirir produtos e serviços que auxiliem no desenvolvimento sustentável na sociedade e isso gera um novo campo de atuação para os profissionais do *marketing*.

Muitos desafios são travados em torno dessa ferramenta, já que ela potencializa e agrega valor mercadológico a uma determinada marca e pode também contribuir para o fomento da cultura no país.

As tendências mercadológicas auferem que o *marketing* se preocupa cada vez mais em não apenas equilibrar a lucratividade de uma marca, como garantir a satisfação dos seus consumidores,



gerando a fidelização e o bem-estar coletivo, também denominado de *marketing social*<sup>10</sup>.

Adentra-se numa questão fundamental presente na problemática deste tema, já que a cultura é dotada de diversidade, como garantir o bem-estar de todos? É justamente nessa linha de raciocínio que se afirma que todas as marcas de um mercado que necessitem se expressar dependem da sua relação com o campo cultural, já que o fomento à cultura pode ser uma ferramenta de retorno institucional em razão da variabilidade de preferências no mercado.

Entrementes, faz-se coerente definir esses dois conceitos. A Cultura, conforme a perspectiva de DaMatta, é um contexto de pensamento grupal, onde as pessoas conseguem modificar tanto o mundo quanto a si mesmas por meio do compartilhamento cultural de identidades e relações em comum<sup>11</sup>. E ainda, para Sen e Kliksberg<sup>12</sup>, “a cultura engloba valores, percepções, imagens, formas de expressão e de comunicações e muitos outros aspectos que definem a identidade das pessoas e das nações”.

Já o Marketing, é um instrumento derivado da palavra mercado e possui uma ação contínua, que segundo a Teoria da Administração é uma atividade empresarial segundo a qual se tenta auferir os desejos e interesses de um público-alvo<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing**. Tradução de Mônica Rosenberg, Brasil Ramos Fernandes e Cláudia Freire. 12. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2006.

<sup>11</sup> DAMATTA, Roberto. **Relativizando**: uma introdução à Antropologia Social. Rio de Janeiro: Rocco, 2010. p. 52.

<sup>12</sup> SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Azemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 302.

<sup>13</sup> KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing**. Tradução de Mônica Rosenberg, Brasil Ramos Fernandes e Cláudia Freire. 12. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2006.

Assim, o *Marketing Cultural* é capaz de potencializar as condições sociais, transformando-as em instrumentos de cultura para que a sociedade consuma e gere renda. O retorno financeiro ocorre por meio dos investimentos culturais, que agregam valor positivo a imagem da empresa em razão do fomento à cultura. Tais recursos são abatidos no imposto de renda pago ao Estado e o consequente resgate pode chegar até 100%, variando de acordo com cada lei que é aplicada.

Franceschi aborda que “O *marketing* moderno reserva para o exercício da responsabilidade social das empresas, as funções mais nobres no processo da conquista das preferências do mercado”<sup>14</sup>. Isso possibilita o entendimento de que uma empresa atuante no *marketing* cultural está sintonizada com as demandas sociais e será sempre preferida em relação as que não possuem essa identidade. Portanto, investir em cultura é uma atitude onde todos – artistas, patrocinadores, colaboradores e sociedade – ganham, além de elevar a responsabilidade sobre os negócios.

Destarte, o *Marketing Cultural* se comporta como uma alternativa de divulgação das empresas, onde a comunicação é dirigida para um público-alvo em específico, e, portanto, se torna mais eficaz. Assim, patrocinadores e patrocinados são mutuamente beneficiados, já que geram retorno institucional dentro da competitividade mercadológica e fomento à cultura, respectivamente.

Com isso, a participação da iniciativa privada assume um importante papel, haja vista que em algumas situações o Estado sozinho não é capaz de promover as condições necessárias para financiar a cultura no Brasil. Ressalta-se que tal participação é deveras cidadã, já que esta é uma responsabilidade que deve ser assumida por todos, com vistas a garantir o desenvolvimento cultural do país, bem como a educação e o bem-estar social.

---

<sup>14</sup> FRANCESCHI, Antônio de *et al.* **Marketing Cultural**: um investimento com qualidade. São Paulo: Informações Culturais, 1998.

Nesse sentido, é comum que as organizações ou empresas procurem projetos afinados com os seus nichos de mercado, para garantirem o retorno institucional e os benefícios fiscais provenientes da parceria entre o Estado e as empresas; negócio este, que gera excelentes benefícios culturais, educacionais, artísticos e de lazer para uma sociedade tão carentes dessas nuances, como a brasileira.

A participação das empresas como patrocinadoras foi fonte de desenvolvimento da indústria cultural no Brasil e tem se comportado como um excelente negócio e estratégia de *marketing* pós-contemporânea, já que os resultados são satisfatórios para ambos os protagonistas desta cena, haja vista que o governo ganha quando as empresas investem um valor maior do que o abatido no imposto de renda; as empresas ganham também porque se utilizam do abatimento para gerar um investimento reverso em propaganda e os cidadãos porque se tornam mais conscientes do papel da cultura na formação do país.

Apesar das vantagens do *marketing* cultural, as ações ainda são tímidas e pouco exploradas em virtude da falta de informação das empresas e da ineficiência do conhecimento deste mercado. Portanto, este artigo é oportuno ao buscar tornar pública essa perspectiva comunicativa do mundo moderno alinhada com a tendência de consumo consciente.

Evidencia-se que a prática do mecenato é a origem histórica dessa relação interativa entre cultura e poder da qual o *marketing* cultural é resultado. Ademais, prescreve-se a necessidade de profissionais especializados neste tipo de segmento para suprir a carência do mercado em desenvolver projetos nesse sentido, já que ainda é grande o número de empresas que não se beneficiam desse atributo por falta de conhecimento e/ou conscientização.

Portanto, a adoção de uma política articulada entre o trinômio Estado, Organizações Empresariais e Cidadãos é a melhor maneira de movimentar a economia, gerar emprego, educação, cultura e lazer, ou

seja, promover o real propósito do marketing cultural que é ampliar as ondas do bem-estar sociocultural no país.

### 3 Análise da influenciadora digital Gabriela Pugliese

Nos termos de Pinheiro, Alvin Tofler destacou que os anos 70 foram os responsáveis pelo surgimento da sociedade da informação. Nesse sentido, a velocidade da tomada de decisões é o combustível para a sobrevivência da sociedade digital<sup>15</sup>. Portanto, vive-se hoje a realidade da agilidade imposta pelas empresas de economia digital, que buscam ultrapassar as barreiras temporais.

A Sociedade, nestes termos, vive em constante mudança, haja vista que se pode visualizar de maneira clara a transição de alguns mecanismos como da carta ao e-mail, do telegrama à videoconferência. Percebe-se, assim, que a velocidade na qual esses meios de comunicação se modificam em prol do crescimento da sociedade em rede é tão espantosa quanto à circulação de informações, atualmente.

A sociedade da informação contextualizada por Tofler tem seu surgimento datado na primeira metade do século XX, momento de surgimento dos veículos de comunicação de massa<sup>16</sup>.

Pinheiro<sup>17</sup> corrobora com o pensamento de Tofler, no que diz respeito à evolução da humanidade, no tocante a tecnologia da informação quando menciona o surgimento de três ondas fundamentais para garantir esse processo. A primeira onda seria o fato do homem ter deixado de ser nômade e ter passado a ser sedentário, ou seja, a residir em um local fixo. A segunda onda ficou a cargo da Revolução Industrial,

---

<sup>15</sup> PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016; ROJEK, Chris. **Celebridade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2008.

<sup>16</sup> PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016; ROJEK, Chris. **Celebridade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2008. p. 52.

<sup>17</sup> PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016; ROJEK, Chris. **Celebridade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2008.

que inseriu o contexto econômico e ampliou a possibilidade de consumo das pessoas. Por fim, a terceira onda se deu com o surgimento dos veículos de comunicação de massa, que propagaram as informações e implantaram no cotidiano de consumo o desejo em detrimento da necessidade. E, com a consolidação da terceira onda ocorreu com o surgimento da tecnologia digital e a consequente criação da *internet*, em razão da velocidade na transmissão das informações.

Pinheiro, oportunamente, prescreve que a teoria de McLuhan, um dos mais importantes teóricos das comunicações, já permitia o surgimento de uma “aldeia digital”, com pessoas conectadas a uma rede global, que nos termos de Tofler permite o fenômeno do “*over choice*”, ou seja, a ampliação de possibilidades infinitas de escolha em rede<sup>18</sup>. Nessa linha de orientação, a previsão de Nicholas Negroponte também nos parece coerente quando verifica que a Era Digital se caracteriza pelo seu caráter de riqueza inesgotável<sup>19</sup>.

Para tanto, o grande desafio do Direito, nesse sentido, é enfrentar a ponderação entre globalização e individualização, situação latente da Era Digital, haja vista que a multicomunicação permitiu que a *internet* se tornasse o veículo transmissor, que mais transforma os relacionamentos na sociedade hodierna.

O avanço tecnológico impulsionou o surgimento de uma aldeia digital, que permitiu que todas as pessoas tivessem acesso a um fato de modo simultâneo. Essa realidade é latente não apenas na perspectiva pessoal como na profissional, onde os executivos aproveitam a comunicação rápida para economizar materiais de escritório, telefones, tempo e viagens de trabalho.

Destarte, a sociedade em rede alavanca problemas como o analfabetismo digital e a marginalização social daqueles que são

---

<sup>18</sup> PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016; ROJEK, Chris. **Celebridade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2008.

<sup>19</sup> PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016; ROJEK, Chris. **Celebridade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2008. p. 53.

incapazes de dominar as novas tecnologias, haja vista que na aldeia digital não basta saber escrever, também se faz necessário saber enviar um e-mail, anexar um documento e participar das redes sociais. Assim, ao passo que as redes sociais são inclusivas, quando elas excluem tornam-se cruéis.

Entrementes, o Direito deve refletir a realidade da sociedade. As pessoas passaram por diversas fases históricas e culturais, desde a Era Agrícola, a Era Industrial, a Era Digital e a Sociedade pós-Digital, em que os movimentos sociais podem mais do que os próprios governos, em virtude do surgimento dos nativos digitais – pessoas formadas numa geração totalmente digital.

A sociedade partiu de um contexto de dominação da igreja por meio da religião, passou pelo absolutismo político do Estado e hoje vive uma situação de domínio econômico por parte das empresas. Acredita-se que somado a esta última fase e com a introdução do *marketing* cultural nas relações digitais em rede é que se deu o surgimento da quarta fase de dominação de mercado que se vive hoje, resultado dos influenciadores digitais.

O artigo ora em comento trata de um caso de influenciadora digital mediante a análise da página do *Instagram* da musa fitness, Gabriela Pugliese, em razão de que a sociedade digital não comporta mais apenas a publicidade convencional, haja vista que a propaganda em rede torna-se mais eficiente em virtude da constante exposição.

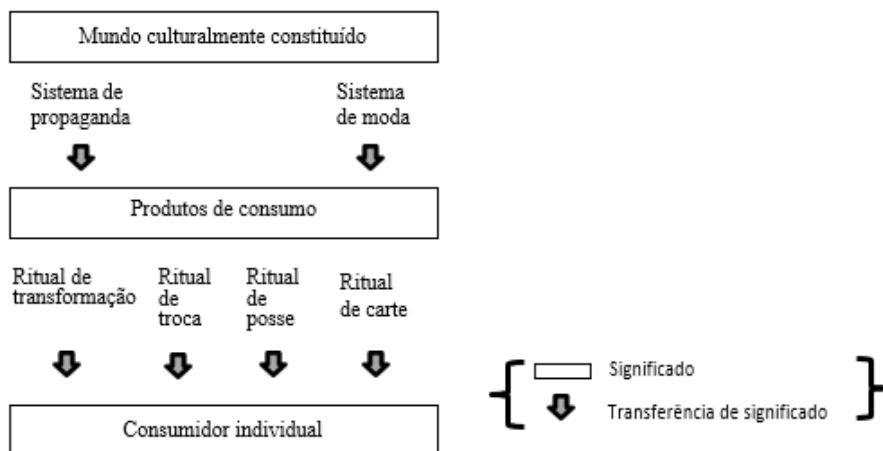
O consumo em rede desencadeou um novo mercado em potencial chamado de “*social commerce*”, que mais parece uma espécie de desvirtuamento do *marketing* cultural, pois por meio do patrocínio aos influenciadores digitais as empresas recebem em troca inúmeros “*posts*”, que testemunham a utilização de produto ou serviço e geram o famoso “*burburinho online*”. Castells prescreve que

Na sociedade em rede, a cultura está quase sempre embutida nos processos de comunicação particularmente no hipertexto eletrônico, com as redes comerciais da multimídia global e a

internet como seu núcleo. Portanto, ideias podem ser geradas a partir de várias origens e podem ter relações com interesses e subculturas específicos [...]. No entanto, as ideias são processadas na sociedade de acordo com a maneira como são representadas na esfera da comunicação<sup>20</sup>.

É de sabença comezinha que os significados culturais auxiliam a potencializar os efeitos da propaganda. Mowen e Minor abordam<sup>21</sup> que os significados culturais “[...] referem-se aos valores, às normas e às crenças compartilhados que são comunicados simbolicamente. Eles são transferidos do mundo culturalmente constituído para os produtos de consumo e destes para os indivíduos”. Sendo assim:

**Organograma 1:** O papel dos produtos de consumo dentro de uma cultura.



Fonte: Mowen e Morin (2003, p. 298).

<sup>20</sup> CASTELLS, Manuel. **O Poder da Comunicação**. Tradução de Vera Lúcia Melo Joscelyne. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p. 91-92.

<sup>21</sup> MOWEN, John C.; MINOR, Michael S. **Comportamento do Consumidor**. Tradução de Vera Jordan. São Paulo: Prentice Hall, 2003, 298.

Portanto, o *Social Commerce* tende a crescer e junto com ele o Código de Defesa do Consumidor necessita estar atento, já que não prevê dispositivos que se relacionem com as redes sociais e que os testemunhos de influenciadores digitais, como a Gabriela Pugliesse, que possui milhões de seguidores podem iludir e violar a boa-fé objetiva.

Apesar dos consumidores em rede estarem ainda mais conscientes em relação a isso não se pode negar que “[...] o mercado inevitavelmente transformou o rosto público da celebridade num bem de consumo”<sup>22</sup>.

Para tanto, os influenciadores digitais são criados a partir de percepções do *marketing* de acordo com quem é potencialmente aceito para disseminar e agregar valor à marca de acordo com seus hábitos e costumes de publicação em rede. Os influenciadores procuram manter um diálogo publicitário entre a empresa e os consumidores em rede que estão conectados as mídias sociais em razão de tendências. Assim, eles compartilham o seu estilo de vida para angariar seguidores e promover o desejo por um determinado produto ou serviço, que mais tarde fará parte da cultura popular digital, gerada por uma segurança que está fora do ciclo social tradicional.

Diante disso, a interação do público com as redes acabou gerando uma nova forma estratégica de comunicação denominada de publicidade interativa em rede. Assim, pergunta-se o qual o mecanismo que atinge numa maior velocidade o público-alvo de uma empresa: a mala-direta impressa convencional ou um “post” da Musa Fitness Gabriela Pugliese acerca do Imecap? Não é preciso mais dizer que essa forma de comunicação é uma arma estratégica, haja vista que esse tipo de influenciador digital se conecta com o produto de uma maneira tão íntima que acaba fidelizando ainda mais os consumidores. Veja-se:

---

<sup>22</sup> ROJEK, Chris. **Celebridade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2008. p. 16.



**Figura 1:** Print da página no Instagram da musa fitness Gabriela Pugliese - Imecap.



Fonte: @gabrielapugliese.

Cury<sup>23</sup>, ao prescrever os erros e acertos de um dos grandes publicitários do mercado brasileiro ele questiona ao Nizan Guanaes o que seria a publicidade? E a resposta sincera gravita a orbita de que “a publicidade não tem nada a ver com a verdade. Quando você quer seduzir alguém conta a verdade? Mostra seus piores defeitos”? Percebe-se que isso coaduna perfeitamente com a postagem que se viu anteriormente.

<sup>23</sup> CURY, João Wady. **Enquanto uns choram, eu vendo lenços**. Rio de Janeiro: Agir, 2014. p. 187.

Os “*publiposts*” ou posts pagos ou patrocinados pelas empresas são o grande veículo de comunicação da sociedade pós-moderna em razão da interação que causam com o consumidor pela troca de informações e experiências em rede.

O Código de Ética do Conselho de Autorregulamentação publicitária (CONAR) ressalta que o uso das “*hashtags*” são insuficientes para as exigências do Código de Defesa do Consumidor. Mas, é inegável que as publicações de influenciadores digitais podem ser confundidas entre publicações espontâneas e pagas. Assim, faz-se necessário que eles sinalizem quando as publicações são resultado de patrocínios e contratos de marcas (#publi).

Nesse sentido, a partir do dia 14/06/2017, a rede social *Instagram* adicionou aos seus serviços a sinalização de publicação paga. Nela, o usuário habilita a ferramenta para que a parceria seja vista ao indicar a tag “pai partnership with” em relação à empresa anunciante. Com isso, a rede permite que as marcas previamente aprovadas anunciem em sua plataforma criando as parcerias publicitárias *online*.

Assim, a associação Brasileira dos Agentes Digitais (ABRADI), confeccionou um código de conduta para as marcas que gostariam de se utilizar de influenciadores digitais em suas campanhas. Tal código orienta o setor de comunicação digital acerca das questões que envolvem diversos temas como ética e comportamento empresarial quando se contrata influenciadores, atitude esta que amplia a transparência e desenvolve a economia de uma sociedade.

A ampliação da publicidade para o ambiente de rede também eleva a vulnerabilidade dos consumidores e isso precisa ser evitado, haja

vista que a propaganda pode instigar o consumismo de maneira abusiva. Lembra-se que a publicidade não deve ser proibida, mas controlada<sup>24</sup>.

Com tal perspectiva, o Código de Defesa do Consumidor abre um precedente de responsabilização nas esferas civil, penal e administrativa, com o intuito de prevenir e remediar os possíveis abusos advindos da prática publicitária. Menciona-se que a repressão por eventuais danos causados deve ser ladeada pela liberdade de expressão prevista na CF/88. Assim, importa prescrever que a agência possui responsabilidade solidária neste papel, já que é produtora do anúncio, independentemente do tipo de contrato que tenha sido estabelecido<sup>25</sup>. Ademais, os influenciadores podem responder tanto por conduta comissiva quanto omissiva, ou seja, a omissão corresponde a não tratar de informações relevantes na mensagem que é transmitida e a conduta comissiva diz respeito à aplicação contrária do anúncio a moral e aos bons costumes.

Personalidades influentes como Gabriela Pugliese auxiliam na veiculação de conteúdos patrocinados em suas redes sociais de acordo com a sua tendência de uso da rede e no caso da musa fitness são os produtos e serviços *fitness*.

A blogueira (@gabrielapugliese) de estilo de vida saudável chegou a ser advertida pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), no dia 18/02/2016, por não ter se utilizado de sinalização de caráter publicitário (#publi) numa publicação onde a influenciadora digital apresentava a Skol Ultra, um produto Ambev relatado como fitness. Veja-se:

---

<sup>24</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. O controle jurídico da publicidade. **Revista do Consumidor**, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 9, jan/mar. 1994. p. 42.

<sup>25</sup> NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 472.

**Figura 2:** Print da página no Instagram da musa fitness Gabriela Pugliese – Skol Ultra.



Fonte: @gabrielapugliese.

A Ambev mencionou que o conteúdo da postagem se tratava de publicidade nativa em razão do envio de produtos para a blogueira fitness, mas o CONAR chegou à conclusão que se trata de propaganda comercial e Pugliese não se manifestou acerca do tema. O CONAR ressaltou ainda que outros itens na postagem infringem o Código de Autorregulamentação Publicitária, já que a bebida poderia influenciar

menores de idade ao uso de álcool, bem como associação de bebidas alcoólicas a vida saudável das pessoas<sup>26</sup>.

Bauman<sup>27</sup> adverte que a sociedade em rede e as redes de comunicação são sistemas de controle de consumo onde os indivíduos se tornam ao mesmo tempo promotores de mercadorias e as próprias mercadorias que promovem, como aconteceu ao caso em estudo nesta sessão, já que a musa fitness Gabriela Pugliese se utilizou da sua rede social *Instagram* para publicar *posts* publicitários. Nesse sentido, questiona-se como exercer o direito de resistência às forças dominantes da sociedade de consumo em rede?

Lipovetsky e Serroy<sup>28</sup> questionam se as pessoas estão vivendo rumo a um mundo sem alma e a resposta dada em seguida traz à baila que

As nuvens negras que se acumulam acima da nossa cabeça vão bem além dessas considerações; elas dizem respeito à esfera dos valores éticos e dos ideais. O que resta dos valores superiores em um mundo sujeito à lei hegemônica do dinheiro e das mídias? Aonde pode levar o universalismo dos mercados dominados por um individualismo furioso, pelo culto ao sucesso e ao consumismo? [...]

Esses questionamentos podem ser respondidos conforme a perspectiva de Bauman para quem “[...] A agonia da cultura, portanto, está fadada a uma eterna continuidade; no mesmo sentido, o homem, uma vez dotado de capacidade de cultura, está fadado a explorar, a sentir-se

---

<sup>26</sup> EXAME. **Pugliese é julgada pelo CONAR por publicidade velada**. 05 abr. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/marketing/pugliese-e-julgada-pelo-conar-por-publicidade-velada/>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>27</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

<sup>28</sup> LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. **A Cultura-mundo**: resposta a uma sociedade desorientada. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 133.

insatisfeito com seu mundo, a destruir e a criar”<sup>29</sup>. Ou seja, a cultura deveria ser um fator de mudança com o intuito de educar um povo, mas a era líquida transformou a cultura em “artifício de sedução”<sup>30</sup>. E tal artifício de sedução vem sendo desvirtuado e utilizado pela propaganda, como arma de fidelização persuasiva no mercado por parte dos anunciantes.

## **Considerações finais**

Ainda que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 215, eleve os Direitos Culturais ao patamar de direitos fundamentais, não é ação suficiente para que o Estado consiga suprir as lacunas da sua relação com os cidadãos.

No intuito de sanar essa linha tênue é que surgiu a Lei Rouanet de Incentivo à Cultura (nº 8.313/1991), inserindo o mecenato no contexto legal sob duas espécies: a doação e o patrocínio.

O artigo demonstrou que o patrocínio cultural ganhou força em razão da perspectiva de atuação do marketing cultural, quando viu que era possível lançar uma estratégia persuasiva para os consumidores que demonstrasse um cunho sociocultural e ainda angariasse benefícios fiscais para a empresa.

Ocorre que o surgimento da sociedade em rede ocasionou o nascedouro dos chamados influenciadores digitais, ou seja, pessoas que conseguem concentrar milhões de seguidores nas redes sociais e com isso promover uma marca, um produto ou um serviço a um custo menor que o da propaganda tradicional, que gravita a órbita de artistas globais, inserções de TV em horários nobres, anúncios de jornais, outdoors, busdoors, etc.

---

<sup>29</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 54.

<sup>30</sup> BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 90.

É claro que as empresas se beneficiaram deste novo nicho de divulgação, para deturpar o real sentido do patrocínio cultural, por meio de influenciadores digitais, como a musa fitness Gabriela Pugliese, para tentar unir a perspectiva social da cultura, com o apelo afetivo do influenciador e a disseminação da informação a passos largos em rede, já que se observa que numa postagem ela consegue angariar uma média de 340 mil visualizações, 44 mil curtidas e 1 milhão de comentários acerca do “*publipost*”.

Com isso, destaca-se a relevância em regulamentar a utilização da publicidade no ambiente de rede por meio dos influenciadores digitais, conforme se viu no caso da Musa Fitness Gabriela Pugliese, já que as mídias alcançaram novas maneiras de impactar o público-alvo e tornar o consumidor ainda mais vulnerável nessa relação de falsa percepção de privacidade nos perfis em redes sociais, pois em razão da intimidade dos usuários, dos interesses compartilhados e expostos durante o ingresso na rede são estabelecidos os direcionamentos da comunicação de acordo com o público que se deseja alcançar.

Por fim, necessita-se de transparência nas estratégias mercadológicas de comunicação para que o Código de Defesa do Consumidor não seja burlado, conforme as recomendações da CBAP, no tocante a propaganda abusiva e enganosa, estendendo-se as mensagens subliminares, que devem seguir os preceitos da responsabilidade civil e das recomendações do CONAR acerca dos posts patrocinados em perfis de influenciadores digitais de publicidade acima da publicação, de modo que o simples uso de *hashtags* não são suficientes para suprir as exigências do Código de Defesa do Consumidor.

## **Referências**

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. O controle jurídico da publicidade. **Revista do Consumidor**. São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 9, p. 25-57, jan./mar. 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm). Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. **Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei n.º 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronas) e dá outras providências. Disponível em: <http://rouanet.cultura.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Comunicação**. Tradução de Vera Lúcia Melo Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à Cultura**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2012.



CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Nota de aula nº 8 da disciplina de Direitos Culturais do PPGD da Unifor: Lei Rouanet de Incentivo à Cultura (13/10/2017)**. Fortaleza: Unifor, 2017.

CURY, João Wady. **Enquanto uns choram, eu vendo lenços**. Rio de Janeiro: Agir, 2014.

DAMATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução à Antropologia Social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

EXAME. **Pugliese é julgada pelo CONAR por publicidade velada**. 05 abr. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/marketing/pugliese-e-julgada-pelo-conar-por-publicidade-velada/>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FORTALEZA. **Lei ordinária n.º 9.904, de 19 de abril de 2012**. Dispõe acerca do Sistema Municipal de Fomento à Cultura (SMFC) e dá outras providências. Disponível em: [https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Fomento\\_a\\_Cultura](https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Fomento_a_Cultura). Acesso em: 09 fev. 2021.

FRANCESCHI, Antônio de *et al.* **Marketing Cultural: um investimento com qualidade**. São Paulo: Informações Culturais, 1998.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing**. Tradução de Mônica Rosenberg, Brasil Ramos Fernandes e Cláudia Freire. 12. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2006.

LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. **A Cultura-mundo**: resposta a uma sociedade desorientada. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MARTINS, Airton Bruno Viana; COUTINHO, Júlia Maia de Meneses. Lei Rouanet de Incentivo à Cultura: nuances de uma perspectiva comparada do Mecenato nacional, cearense e fortalezense. *In*: UCHOA, Cibele Alexandre; ALMEIDA, Daniela Lima de; CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Fomento à Cultura no Brasil**. Fortaleza: IBDCult, p. 89-99, 2015.

MOWEN, John C.; MINOR, Michael S. **Comportamento do Consumidor**. Tradução de Vera Jordan. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROJEK, Chris. **Celebridade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2008.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Azemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

# Cota e paridade de gênero na política: análise do Projeto de Lei nº 1.951/2021\*

*Quota and gender parity in policy: analysis of the Bill nr 1.951/2021*

Ângela Issa Haonat\*\*  
Bleine Queiroz Caúla\*\*  
Carolina Barreto Siebra\*\*

**Resumo:** O momento é de análise da reforma política em curso, na qual se deve colocar e olhos de *lince* para discutir os meios efetivos para a equidade da participação feminina – paridade de gênero no cenário político brasileiro. A

---

\* A ordem da autoria obedeceu ao critério alfabético. O artigo lapidado pelas autoras subscritas foi aprovado e apresentado no Seminário Internacional XIV Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, realizado na Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) e no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, nos dias 17 e 18 de junho de 2019; na Universidade de Santiago de Compostela e a Universidade do Minho, nos dias 1 e 3 de julho de 2019.

\*\* Doutorado em Direito do Estado com subárea em Direito Constitucional pela PUC/SP – Estágio Pós Doutoral em Direito Público pela Universidade Santiago de Compostela USC. Professora do Curso de Direito na Universidade Federal do Tocantins UFT. Membro da ABRADep Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Membro do Colégio Permanente de Juristas da Justiça Eleitoral COPEJE. Membro da Conferência Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral CAOESTE. Foi Juíza Eleitoral no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins. Advogada em Palmas/TO. Membro da Comissão Científica do Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional.

\*\* Doutora em Direito – Universitat Rovira i Virgili (Espanha - Tarragona). Professora Assistente da Unifor (Direito Ambiental, Prática Jurídica, Projeto de Pesquisa). Coordenadora Científica do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional ([www.dialogoaci.com](http://www.dialogoaci.com)). Editora das obras Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional (Volumes 1 a 18). Pesquisadora do Grupo Transdisciplinar de Estudos e Pesquisas Interinstitucionais - GTeia (Universidade Federal do Ceará). Coordenadora Acadêmica do Congresso Cearense de Direito Eleitoral – CONCEDE. Mentoria profissional e acadêmica (Instagram @bleinequeiroz).

\*\* Graduada em Ciências Políticas pela UDF. Especialista em Direito Eleitoral pela PUC/MG (2021). Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (2015). Atualmente trabalha no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Profissional com uma década de experiência em articulação política.

desigualdade de gênero e a exclusão das mulheres vêm perdendo legitimidade e espaço político. No entanto, importa refletir: quais argumentos de fato podem justificar a ampliação da presença de mulheres no contexto político? Para as eleições proporcionais o tema ganhou relevo com a votação e aprovação no Senado Federal, no dia 14 de julho de 2021, do Projeto de Lei nº 1.951/2021. A problemática da pesquisa funda-se nas cotas cuja contraposição é o Princípio da Isonomia, norteador das leis eleitorais. Entrementes, a questão perpassa pelos segmentos sociais e amadurecimento da democracia participativa brasileira. A pesquisa parte na análise da cota e paridade como mecanismo de estímulo ao espaço da mulher nas casas legislativas do Brasil sem que haja sub-representatividade. O problema é também cultural e exige uma ruptura com as tradições de pensamento. A mulher tem seu espaço - áreas jurídicas e não jurídicas. No entanto, o próprio voto feminino desmerece o valor da mulher na política. Se as mulheres têm maior percentual da população de eleitores falta um corporativismo “Mulheres que votam em Mulheres”, em favor das cotas (meio) e o voto na mulher candidata (fim desejado).

**Palavras-chave:** Cotas e Paridade. Gênero. Política. Projeto de Lei nº 1.951/2021.

**Abstract:** The moment is for the analysis of the ongoing political reform, in which one should look forward to discussing the effective means for the equality of female participation – gender parity in the Brazilian political scenario. Gender inequality and the exclusion of women have been losing legitimacy and political space. However, it is important to reflect: which arguments in fact can justify the expansion of the presence of women in the political context? For proportional elections, the theme gained prominence with the vote and approval in the Federal Senate, on July 14, 2021, of the Bill No. 1.951/2021. The research issue is based on quotas whose opposition is the Principle of Isonomy, which guides electoral laws. Meanwhile, the issue permeates the social segments and the maturation of Brazilian participatory democracy. The research starts from the analysis of the quota and parity as a mechanism to stimulate women's space in the legislative houses of Brazil without under-representation. The problem is also cultural and requires a break with traditions of thought. Women have their space - legal and non-legal areas. However, the female vote itself belittles the value of women in politics. If

women have a higher percentage of the population of voters, a corporatism “Women who vote for Women” is lacking, in favor of quotas (means) and the vote for women candidates (desired end).

**Keywords:** Quotas and parity. Gender. Policy. Bill nr 1.951/2021

## **Introdução**

Cada um dos conceitos – cota e paridade – representa uma visão particular da sociedade. Enquanto o primeiro vê a sociedade como organizada em grupos com interesses bem definidos, a ideia que está por trás do segundo é que a política tem de espelhar a dualidade da humanidade. O conceito de *démocracie paritaire* estipula que o poder político deve ser compartilhado “meio a meio” entre homens e mulheres.

Mercedes Mateo Diaz

A pesquisa trata sobre a problemática que envolve o princípio da isonomia e as cotas de gênero para a participação da mulher na política. Há quem entenda que as cotas são inconstitucionais. Alguns questionam o princípio da isonomia para contrapor as cotas de gênero, tendo como base a forma igualitária de tratamento. Desta feita, busca-se um ponto de convergência entre a constitucionalidade e o princípio da isonomia para o fomento da participação feminina na política.

Ao longo de séculos as mulheres foram usurpadas do seu direito ao sufrágio, se arrastando por muito tempo a luta para a conquista de direitos iguais e contra qualquer tipo de discriminação, ainda latente do século XXI. Criou-se uma “cultura”, algo natural aos olhos da política, das empresas e do mercado.

Entrementes, essa dívida histórica com as mulheres faz com que sejam necessárias ações afirmativas como forma de as mulheres ocuparem, definitivamente, seu espaço na política. A partir de então foram criadas as cotas de gênero para participação da mulher na política.

O Senado Federal aprovou, no dia 14 de julho de 2021, o Projeto de Lei nº 1.951/2021. A proposta determina uma porcentagem mínima de cadeiras a ser preenchida por mulheres na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas dos estados, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras de Vereadores dos municípios brasileiros, convocando-se as suplentes caso não sejam eleitas em número suficiente para cumprir esse percentual. O PL também garante recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário para as candidaturas proporcionais femininas<sup>1</sup>. Aguarda-se a votação na Câmara dos Deputados.

Contudo, como se percebe no decorrer da história política no País, o exercício legislativo, por si só, não tem sido suficiente para fomentar a participação da mulher na política, pois preexiste uma cultura de dominação masculina no âmbito dos partidos políticos. Essa dominação se externaliza a partir das várias formas de violência política praticadas contra a mulher.

Quanto aos objetivos, desenvolve-se pesquisa exploratória, com inserção no problema, objetivando aprimorar as ideias sobre a questão, explicativa, buscando, por meio da exploração da questão, a explanação do problema acerca da participação da mulher na política brasileira, bem como descritiva, classificando e esclarecendo a temática apresentada.

A metodologia baseia-se em estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, com abordagem teórico-empírica. Realiza-se pesquisa descritiva e exploratória, que conceitua, explica, interpreta e discute os fatos.

O texto é dividido em cinco sessões. Após as notas introdutórias, apresenta-se, a história do voto feminino; o voto feminino e a Constituição

---

<sup>1</sup> BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Aprovado projeto que estabelece conta para mulheres em eleições proporcionais**. 14 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/14/aprovado-projeto-que-estabelece-cota-para-mulheres-em-eleicoes-proporcionais/#conteudoPrincipal>. Acesso em: 7 ago. 2021.

Federal de 1988. Na sequência, indaga-se quais argumentos de fato podem justificar a ampliação da presença de mulheres em todo o contexto político. Analisa o Projeto de Lei nº 1.951/2021. Encerra-se o estudo com a apresentação das considerações finais.

## 1 Breve relato histórico do voto feminino

O mundo testemunha uma grande mudança na perspectiva política desde o advento da internet; hoje as redes sociais proporcionam à maioria da população, acesso à informação de modo corriqueiro. Com isso, tornaram-se mais visíveis algumas práticas que antes eram vistas com certa naturalidade, como o preconceito.

O contato constante com informações em tempo real, faz com que as pessoas mesmo estando na zona de conforto dos seus lares, tenham maior contato com conteúdos que antes tardavam, fazendo com que o privado não seja mais tão privado assim e que as manifestações de caráter crítico a certos comportamentos se tornem mais transparentes e recebam cada dia mais adeptos.

A participação da mulher em cenários antes quase exclusivamente masculinos é resultado da árdua luta do movimento feminista que por anos e, ainda nos dias de hoje, se impõe reivindicando de forma veemente espaços que não são cedidos espontaneamente. Analisando pela vertente da participação feminina na política, o movimento feminista cumpriu seu papel forçando o voto das mulheres em 1932<sup>2</sup>. Necessário se faz destacar que a maioria das bandeiras por igualdade advém de muita luta.

O que se faz importante aclarar nesse momento, é que após anos de luta, o movimento feminista começou a tomar as proporções

---

<sup>2</sup> BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Brasil comemora nesta quarta (24) os 89 anos da conquista do voto feminino**. 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Fevereiro/brasil-comemora-nesta-quarta-24-os-89-anos-da-conquista-do-voto-feminino/>. Acesso em: 17 out. 2021.

esperadas, a luta não se tornou apenas de poucas vozes em meio ao nada, virou uma corrente do bem, que tem tomado uma relevância importante para a conjuntura não só política mundial, mas também de relações interpessoais. Destacando-se inclusive um crescente movimento das ações afirmativas que promovem essa participação.

No entanto, a luta das mulheres ainda enfrenta adversidades. A presença da mulher na política está no processo de culturalizar ações afirmativas nos mais diferentes segmentos: partidos políticos, escolas, universidades e até na dramaturgia, enquanto formadora de opinião. Nessa senda, há necessidade de um eleitorado com opiniões sobre igualdade de gênero.

Entrementes, as mulheres somam o montante de 52,8% do eleitorado (mês setembro/2021)<sup>3</sup>, mas o que chama atenção é que esse índice cai bruscamente quando se trata do número de mulheres candidatas e torna-se menor ainda se considerado o número de mulheres eleitas. Assim, faz-se necessário repensar os meios e instrumentos pelos quais se deve fomentar a participação da mulher na política e como proporcionar a almejada igualdade, pois apesar das cotas percebe-se que os candidatos homens ocupam, em larga maioria, os cargos de mais visibilidade nas esferas partidárias. De acordo com Diaz<sup>4</sup>

Porém, mesmo em um sistema dominado por partidos, o eleitorado tem participação ativa, especialmente em relação à preferência dos votos. Em última instância, são os eleitores, e não os partidos, que decidem por qual candidato querem ser representados. Neste sentido, não basta ter um Parlamento equilibrado quanto ao gênero para forçar os partidos a apresentarem listas sexualmente

---

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado** – Por sexo e faixa etária. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 18 out. 2021.

<sup>4</sup> DIAZ, Mercedes Mateo. As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga. **Opinião pública**, Campinas, v. IX, n° 1, 2003, p. 72. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/5KPQVqcp84NkjLBKbnQqbsN/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2021.



equilibradas; os eleitores também têm de votar tanto em homens como em mulheres.

A história das mulheres na política passa por alguns nomes de grande destaque; mulheres fortes e que não fugiram à luta pelo direito ao voto e à participação na política. A primeira mulher reconhecidamente a levantar bandeira a favor do voto feminino foi a Josefina Álvares de Azevedo, fundadora do primeiro jornal feminino chamado “A família”. Outro expoente, Leolinda Daltro, baiana, nascida em 1859, sufragista, professora e indígena, lutou pela independência das mulheres e foi a fundadora do Partido Republicano Feminino (PRF) em 1910. Após 7 anos da criação do partido, liderou uma passeata com outras 84 mulheres na luta pelo voto. Daltro começou sua luta pelo sufrágio feminino quando foi impedida em duas ocasiões de mostrar o seu estudo sobre educação indígena simplesmente por ser mulher<sup>5</sup>.

Aqueles que se opunham ao Voto feminino, entre os quais havia muitas mulheres, invocavam estereótipos e crenças tão convencionais que as sufragistas apelidavam de ‘antediluvianos’: que a política corrompia as mulheres; que as mulheres deixariam de casar e a raça britânica desapareceria; que as mulheres tinham cérebros menores do que os homens e que eram, por isso, menos inteligentes; que as mulheres eram emotivas e, por isso, incapazes de tomar decisões racionais — esterótipos e crenças que ainda nos nossos dias persistem em muitas sociedades, inclusivamente em Portugal<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> KARAWEJCZYK, Monica. Os primórdios do movimento sufragista no Brasil: o feminismo “pátrio” de Leolinda Figueiredo Daltro. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 64- 84, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/viewFile/15391/12462>. Acesso em: 8 ago. 2021.

<sup>6</sup> ABREU, Maria Zina Gonçalves de. Luta das mulheres pelo direito de voto. Movimento sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. **Arquipélago – Revista da Universidade dos Açores**, Ponto Delgada, 2ª série, v. 6, 2002. p. 460.

A Nova Zelândia foi um dos primeiros países a instituir o voto feminino em 1893<sup>7</sup>, mesmo tendo direitos políticos reconhecidos desde 1886. Em 1902 a Austrália reconheceu o direito de voto das mulheres com algumas restrições; já na Europa, o primeiro país a reconhecer esse direito foi a Finlândia em 1906. A Alemanha, berço de grandes pensadores, o voto feminino se deu em 12 de novembro de 1918, exatamente um dia após ao fim da 1ª Guerra Mundial. Mesmo diante de tantos combates, o Brasil se destacou em ser o primeiro país da América latina a ter concedido o direito ao voto para as mulheres, embora essa conquista tenha sido antecedida por uma longa luta.

## 1.1 O voto feminino e a Constituição Federal de 1988

Para falar de voto feminino no Brasil é preciso citar as vanguardistas da luta pela conquista. Myrthes de Campos foi a primeira advogada a exercer a profissão no Brasil. Em 1910, ela ingressou na justiça para pleitear o direito ao alistamento eleitoral já que a Constituição de 1891<sup>8</sup> não previa a diferença entre os gêneros, sendo, porém, infrutífero o seu pleito.

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

§1º Ninguém pôde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.

§2º Todos são iguais perante a lei.

(...)

---

<sup>7</sup> DOMINGUES, Joelza Ester. Nova Zelândia, garante o direito de voto à mulher. **Ensinar história**. Disponível em: <https://ensinarhistoria.com.br/linha-do-tempo/nova-zelandia-garante-direito-de-voto-a-mulher/>. Acesso em: 26 out. 2021.

<sup>8</sup> BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 8 ago. 2021.

§24 É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

Art. 73. Os cargos públicos civis, ou militares, são acessíveis a todos os brasileiros, **observadas as condições de capacidade especial que a estatuir**, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas<sup>9</sup>. (grifo nosso).

Outro nome de destaque, Bertha Lutz, filha do cientista brasileiro Adolfo Lutz e mãe inglesa. Com dupla nacionalidade educacional, estudou no Brasil e na Europa graduando-se em Biologia na Sorbone. Foi por meio de Bertha que o embate a favor do voto feminino ganhou outro capítulo, com a formação da Liga para Emancipação Intelectual da Mulher em 1919, contraditando alguns movimentos a favor do sufrágio à medida em que acreditavam que deveriam quebrar o patrimônio público para serem ouvidas<sup>10</sup>.

Passados poucos anos surgiu a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino – FBPF, em 1922, essa é substituta da Liga formada por Bertha. A Federação conquistou a simpatia de alguns parlamentares, após as componentes do grupo tentarem convencer os parlamentares a defender a causa. O Deputado Juvenal Lamartine, da bancada do Rio Grande do Norte, abraçou a causa e levou a pauta para tramitar como projeto autônomo separado da Reforma Eleitoral que estava sendo discutida na Câmara dos Deputados. Já no Senado Federal, o senador Justo Chermont foi visionário:

apresenta uma emenda ao parecer favorável do Senador Lopes Gonçalves, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, em 1919. Foi aprovado em primeira discussão naquele mesmo ano, mas com a eleição de Arthur Bernardes para a Presidência da República, opositor do

---

<sup>9</sup> BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 8 ago. 2021.

<sup>10</sup> ALVES, Branca Moreira. **Ideologia e Feminismo**: a luta da mulher pelo voto no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1980.

voto feminino, os defensores da ideia preferem esperar uma ocasião mais favorável para nova discussão<sup>11</sup>.

A bandeira do voto feminino continuou sendo defendida, em 1927 por Lamartine, que após eleito Senador, se candidatou e foi eleito governador do seu Estado, o Rio Grande Norte, onde uma das suas propostas de governo era instituir o voto feminino. Anterior a isso, a Assembleia já discutia a reforma da Constituição Estadual. Desta feita, Juvenal telegrafou para o Presidente de Estado, José Augusto Bezerra de Medeiros, obsecrando que incluísse na reforma o direito ao sufrágio para as mulheres. Por conta disso, a Constituição daquele Estado trouxe o art. 77 nas disposições gerais com a seguinte redação: “No Rio Grande do Norte poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei”.

Diante de tal conquista várias mulheres pediram o alistamento eleitoral com base no escrito na Constituição do Rio Grande do Norte. Desses alistamentos têm-se que em sua maioria foram negados e dos poucos deferidos, estava o de Alzira Teixeira Soriano, que no ano seguinte foi eleita a primeira Prefeita de um município daquele Estado.

O primeiro voto no Brasil se deu em 1532<sup>12</sup> onde eleitores foram às urnas eleger o Conselho Municipal. Séculos separam o primeiro voto masculino e o primeiro voto feminino. Esse longo intervalo de tempo evidencia o quanto o machismo velado solapou o avanço do direito ao voto feminino.

Mesmo diante de tanta resistência ao voto das mulheres, alguns doutrinadores já discutiam a participação isonômica entre todos,

---

<sup>11</sup> VAZ, Gislene de Almeida. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas**. 2008. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados). Câmara dos Deputados, Brasília. 2008. p. 26.

<sup>12</sup> BRASIL. Senado Federal. **Senado Notícias**. Brasil foi o primeiro país americano a fazer eleições, em 1532, para a Câmara de São Vicente. 22 set. 2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/09/22/brasil-foi-o-primeiro-pais-americano-a-fazer-eleicoes-em-1532-para-a-camara-de-sao-vice>. Acesso em: 8 ago. 2021.

inclusive há um artigo na Declaração dos Direitos do Homem da ONU que se alinha com as ideias de Kelsen e Aristóteles.

Oportuno, neste momento, é destacar que o art. XXI da Declaração dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas, de 1948, justifica o pensamento de Kelsen (2000) e Aristóteles (1998). Assim, podemos inferir que o Estado de Direito resguarda que a força das leis deve chegar a todos, de modo isonômico. Nestes moldes, o Estado Democrático de Direito permite que o povo participe efetivamente, objetivando uma sociedade livre, justa e solidária, em que todos, governantes e governados, estejam submetidos, igualmente, à forma da lei<sup>13</sup>.

Com chegada da Constituição Federal de 1988 alguns direitos passaram a ser formalizados, mesmo sabendo que constar a igualdade seria apenas o primeiro de muitos passos para real paridade de gênero, não só politicamente falando, mas em todos os setores sociais, a igualdade tem se mantido utópica, apesar do avanço. Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição<sup>14</sup>.

José Afonso da Silva discorre sobre essa isonomia e sobre o lapso temporal para que a realidade fosse modificada.

O Direito Constitucional brasileiro respeita o princípio da igualdade do direito de voto, adotando-se a regra de que cada homem vale um voto, no sentido de que cada eleitor de ambos os sexos tem direito a um voto em cada eleição e para cada mandato. O Brasil madrugou, em relação a muitos países, na adoção do voto feminino. Veio, como o voto secreto, da Revolução de 1930. Acolhido no Código Eleitoral de 1932, firmou-se, como norma constitucional,

---

<sup>13</sup> COUTINHO, Júlia Maia de Meneses; MELO, Silvana Paula Martina de. Sufrágio-direito e Sufrágio-função: Diálogo entre Rousseau e Sieyès para debater o voto como direito ou obrigação. In: MIRANDA, Jorge (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 4. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 111.

<sup>14</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

no art. 108 da Constituição de 1934, e mantém-se no art. 14 da Constituição vigente, que, também, expressamente, consigna a igualdade do voto, o voto com o valor igual. Essa expressão – voto com o valor igual para todos, constante do art. 14 – é mais do que a simples relação de igualdade entre os eleitores<sup>15</sup>.

No caso do Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, o número de mulheres é superior de homens. A população brasileira é composta por 51,8 % de mulheres e 48,2% de homens<sup>16</sup>. Esses números não se diferem quando trata de eleitorado. Com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, dos 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas eleições de 2018, 52,5% são eleitoras e 47,5% são eleitores<sup>17</sup>.

Apesar de os números demonstrarem maioria do eleitorado feminino e da população, em termos de ocupação e participação no cenário político ou jurídico, o percentual é minoria. Basta levar em conta que dos 27 Estados que elegeram seus governadores, apenas o Rio Grande do Norte elegeu uma governadora. Ao todo, 30 mulheres foram candidatas para o cargo ao governo do estado nas eleições 2018.

No legislativo os números também são alarmantes. Mesmo sabendo que cada partido deve obrigatoriamente ter o mínimo de 30% de mulheres candidatas, não há positividade em votos dessas mulheres, isso porque muitos partidos colocam candidatas somente para atingir esse

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 312.

<sup>16</sup> BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2019. **Quantidade de homens e mulheres**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>17</sup> BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2018**. In: **Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2018**. Eleitorado cresceu cerca de 3% em relação a 2014. 1 ago. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em: 6 out. 2021.

percentual, não ajudando a terem votações expressivas. Contudo, houve avanço em 2018 quando comparado a 2014 ao que se refere a aumento da participação feminina. O número de mulheres eleitas em 2018 cresceu 52,6% comparado a 2014. Foram eleitas 290 candidatas (16,20 do total dos eleitos). Para a Câmara Federal foram eleitas 77 parlamentares, um aumento de 51% em relação ao último pleito, quando foram escolhidas 51 mulheres para a casa. Já nas assembleias legislativas foram eleitas 161 representantes, um crescimento de 41,2% em relação a 2014, quando foram escolhidas 114 mulheres para o cargo de deputada estadual. No Senado Federal, sete mulheres foram eleitas<sup>18</sup>.

No âmbito do Poder Executivo a única vez que o Brasil teve um recorde de comando feminino ocupando a cúpula do poder no Governo Federal foi na eleição vencida por Dilma Rousseff, quando somaram 9 ministérios. Atualmente, o governo diminuiu o número de Ministérios, só ficando sob o comando de mulheres, 2 (Ministério da Agricultura e Ministério da Mulher, do Estado e dos Direitos Humanos). Em relação às eleições de 2020 para executivo municipal destaca-se que a Prefeitura Municipal de Palmas-Tocantins elegeu uma mulher como prefeita de capital.

No Poder Judiciário não é muito diferente. A composição atual (ano referência 2021) do Supremo Tribunal Federal conta apenas com 2 mulheres: Rosa Weber e Carmem Lúcia, somando apenas 18,18% de participação na maior corte do país. Nos outros Tribunais Superiores que compõem a cúpula do Poder Judiciário a situação é semelhante: dos 33 que formam o STJ (Superior Tribunal de Justiça), as mulheres são apenas 6 Ministras. No TST (Tribunal Superior do Trabalho), também são 6 Ministras dos 27 Ministros. No TSM (Tribunal Superior Militar) apenas

---

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014**. 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/impressao/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 18 out. 2021.

1 mulher dos seus 15 membros, findando esses números com o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) sendo apenas 2 mulheres.

No âmbito do Poder Judiciário as mulheres se destacam quando o ingresso na carreira é por certame. Cita-se aqui duas mulheres que brilharam na carreira jurídica<sup>19</sup>: as cearenses Helena Caúla Reis (foi a primeira perita criminal do Estado, a primeira procuradora de Justiça do Ministério Público de Pernambuco e a primeira diretora *pro tempore* da Faculdade de Direito de Pernambuco. Em agosto de 2001, primeira desembargadora no Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE); e Maria Zaíde Farias de Freitas (prestou diversos concursos logrando aprovação em todos, dentre eles o Tribunal Regional Federal 5ª Região, onde assumiu na seção judiciária de Mato Grosso do Sul. Foi nomeada Auditora Fiscal do Ministério do Trabalho por aprovação em concurso nacional onde logrou a 5ª colocação. Em 1985 foi aprovada em primeiro lugar nacional no concurso para Procurador Autárquico Federal).

Em outros âmbitos também se faz necessário discutir a participação feminina, a exemplo de instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil que possui 1.308.533 advogados(as) inscritos(as) em todo Brasil<sup>20</sup>. Na atual diretoria do Conselho Federal não há nenhuma participação feminina. No Conselho Federal as seccionais com representatividade feminina são dos estados: Acre (1); Alagoas (1); Amazonas (1); Bahia (1); Distrito Federal (1); Espírito Santo (1); Goiás (1); Maranhão (1); Minas Gerais (1); Paraíba (1); **Piauí (2)**; Rio Grande do Norte (1); **Rio Grande do Sul (2)**; Rondônia (1); Santa Catarina (1); Sergipe (1); Tocantins (1).

---

<sup>19</sup> A obra Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional traz singela homenagem às juristas Helena Caúla Reis (volumes 15 e 16) e Maria Zaide Farias de Freitas (volumes 17 e 18) pelo notável saber jurídico e personalidade brilhante no Judiciário brasileiro. Disponível em: [www.dialogoaci.com](http://www.dialogoaci.com).

<sup>20</sup> OAB. Conselho Federal da OAB. **Quadro institucional**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 18 out. 2021.



Insta ressaltar a vitória, no ano de 1984, da advogada Heloisa Santos Dini como primeira mulher dirigir uma Subseção da OAB no Brasil. Símbolo do empoderamento feminino, afirmou “que o segredo da conquista está em primar pela excelência”<sup>21</sup>. No ano de 2015, a advogada Fernanda Marinela foi eleita Presidente da Seccional da OAB de Alagoas. No triênio 2018-2021 apenas 9 chapas foram encabeçadas por mulheres, mas todas as seccionais da OAB do país obtiveram homens eleitos Presidentes. Portanto, ainda há uma disparidade muito grande quando considerado que a OAB é dividida quase que igualmente em número de inscritos por gênero feminino (619.886) e masculino (615.582).

No Brasil, o movimento de paridade de participação ganhou reforço a partir da aprovação, em dezembro de 2020, do Projeto “Paridade Já!”, apresentado pela Conselheira Federal da OAB/GO, Valentina Jungmann. Aprovado de forma unânime no Conselho Federal da OAB, propunha alteração dos percentuais de participação para candidaturas de cada gênero, passando do modelo anterior de no mínimo 30% e no máximo 70%, para o percentual de 50% de cada gênero, tanto para titulares como para suplentes<sup>22</sup>.

## **2 Quais argumentos de fato podem justificar a ampliação da presença de mulheres no contexto político?**

A conquista ao voto feminino no Brasil ocorreu em 1932. Por vários anos as mulheres foram tolhidas da participação política apesar de

---

<sup>21</sup> SÃO PAULO. OAB. **Primeira mulher presidente de Subseção conta os bastidores de sua eleição**. 25 abr. 2019. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/noticias/2019/04/primeira-mulher-presidente-de-subsecao-conta-os-bastidores-de-sua-eleicao.12939>. Acesso em: 6 out. 2021.

<sup>22</sup> ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE GOIÁS. **Projeto Valentina: OAB aprova por unanimidade a implementação da paridade de gênero**. 2020. Disponível em: <https://www.apeg.org.br/projeto-valentina-oab-aprova-por-unanimidade-a-implementacao-da-paridade-de-genero/>. Acesso em: 6 out. 2021.

serem maioria votante. É imperioso pensar como não causar uma perpetuação dessa discriminação, fazendo com que a população, principalmente masculina, consiga enxergar que as cotas de gênero não são apenas necessárias, mas podem ser o pilar para o equilíbrio político entre homens e mulheres.

Diaz<sup>23</sup> pondera que em um sistema político, os argumentos favoráveis à proporcionalidade social como indicador do grau de equidade são controversos. Considerar um sistema injusto “porque as mulheres são minoria no Parlamento, embora componham 50% da população, o mesmo poderia ser dito sobre outros grupos fisicamente distintos, tais como etnia ou idade”. A discussão girava em torno de assembleias representativas e igualdade política e agora centra-se na igualdade política de gênero. Em vários países foram adotadas medidas temporárias com intenção de formar um parlamento equilibrado em termos de sexo. Enquanto a Bélgica adotou as cotas, na França prevaleceu a paridade. A autora aduz “a paridade francesa é considerada uma medida definitiva que vai além dos aspectos quantitativos”.

A Constituição da Bélgica adicionou o Artigo 11b para dispor que homens e mulheres têm garantia, por lei, de acesso igual a postos públicos e eleitos e que ambos os sexos devem estar representados em todos os órgãos executivos. Há uma perspectiva de substituição do Princípio de Cotas pelo Princípio da Paridade.

O art. 5º da Constituição Federal de 1988 iguala homens e mulheres. Não existem “diferenças fundamentais entre homens e mulheres que não tenham sido originadas por condicionamentos sociais

---

<sup>23</sup> DIAZ, Mercedes Mateo. As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga. **Opinião pública**, Campinas, v. 9, n. 1, 2003, p. 71. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/5KPQVqcp84NkjLBKbnQqbsN/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2021.

e culturais”<sup>24</sup>. Diaz<sup>25</sup> traz a inquietação “Em que medida o aumento ou a diminuição na proporção de membros do sexo feminino está relacionado com a verdadeira vontade dos partidos e dos eleitores, a fim de ter mais representantes mulheres, ou ele reflete apenas a eficácia do próprio mecanismo?”. A reflexão da autora é fundamental para a compreensão de saber: até onde os eleitores colaboram com o sistema de cotas?

As cotas indicam a defesa do direito de um grupo. São consideradas ações afirmativas destinadas a estabelecer, percentualmente, um número a ocupar uma área específica para um público também específico, de forma proporcional ou não, flexível ou não. No entanto, seu funcionamento é variável conforme o sistema eleitoral, a fragmentação partidária e o desempenho eficaz da legislação eleitoral e constitucional. Conforme leciona Miguel<sup>26</sup>

os mecanismos de ação afirmativa são a demonstração de que a mera igualdade formal é insuficiente; que ela perpetua, recobre e, em última análise, legitima a desigualdade substantiva. Mas a defesa de cotas eleitorais, em particular, revela também outro fato: a valorização dos mecanismos institucionais de representação, o que, ao menos em parte, é devido ao colapso dos projetos da esquerda revolucionária.

---

<sup>24</sup> BESTER, Gisela Maria. A luta sufrágica feminina e a conquista do voto pelas mulheres brasileiras: aspectos históricos de uma caminhada. **Argumenta Journal Law**, nº 25, p. 327, jun. 2016. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/viewFile/907/pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

<sup>25</sup> DIAZ, Mercedes Mateo. As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga. **Opinião pública**, Campinas, v. 9, n. 1, 2003, p. 69. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/5KPQVqcp84NkjLBKbnQqbsN/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>26</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15 nº 44, p. 92, out/2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vDKFNS5yzCMK54mWRN6vSDB/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

Afinal cotas para que? Duas respostas são apontadas por Miguel<sup>27</sup>: como uma questão de justiça intuitiva “não pode estar certo que metade da população seja representada por apenas 5% dos membros do Congresso”. Em segundo, as mulheres trariam um aporte diferenciado à esfera política, por estarem acostumadas a cuidar dos outros, “a designada política do desvelo (care politics). A ampliação do espaço das mulheres no poder significaria um abrandamento do caráter agressivo (tido como inerentemente masculino) da atividade política [...]”.

No entanto, a reivindicação por presença política não deriva de maneira automática da sub-representação de um grupo. As cotas para mulheres mobilizam diferentes universos de justificativas, nem sempre integralmente compatíveis entre si. Necessário justificar por que determinada clivagem social deve estar espelhada no corpo de representantes<sup>28</sup>.

Segundo Gomes<sup>29</sup>

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de 37 gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. Diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo (...), as ações afirmativas têm

---

<sup>27</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15 n° 44, p. 93, out/2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vDKFNS5yzCMK54mWRN6vSDB/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>28</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 26, p. 26. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xLwK6B9RyRHbXDN4tCfRKRp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>29</sup> GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: (o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA). Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

natureza multifacetária, e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas – isto é, através de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo.

A Lei nº 9.100/1995 representa o primeiro avanço à tentativa de transformar o ingresso das mulheres na política algo real. Conforme dispõe o art. 11, §3º “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação **deverão** ser preenchidas por candidaturas de mulheres”<sup>30</sup>. A Lei nº 9.504/97 dispõe:

Art. 10 [...]

§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo<sup>31</sup>.

Art. 93-A O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Apesar do aumento do percentual de participação de 20% para 30%, a lei não especifica que esses 30% deve ser de mulheres. Dito de outro modo, há uma falsa percepção de que aumentou a participação de

---

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm). Acesso em: 7 ago. 2021.

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 2 abr. 2020.

mulheres na política e enganosamente supriu a desigualdade entre homens e mulheres na política.

Ademais, esse percentual não trouxe gratas mudanças juntos aos partidos. Os dirigentes partidários não se preocupam em ocupar de fato os espaços e sim colocar mulheres apenas com objetivo de atingir os 30% destinados a um gênero e sempre ocupar os 70% com homens. Diante dos valores destinados pelos partidos às campanhas femininas depreende-se um desinteresse das organizações partidárias no aumento da ocupação das vagas por mulheres.

A Lei n° 13.165/2015 (Minirreforma eleitoral) objetiva incentivar a participação feminina, faz alteração do Art. 45, IV da Lei n° 9.504/97 “promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49”. No entanto, fora revogado pela Lei n° 13.487/2017.

Inobstante a tentativa legislativa de apaziguar os descompassos dos gêneros, ainda é questionada a constitucionalidade da cota afirmativa de gênero, trazendo como embasamento o art. 5° da CF/88: “todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza”. Sob relatoria do Min. Nilson Naves do Tribunal Superior Eleitoral, a constitucionalidade da Lei n° 9.100/1995 foi positivada no Recurso Especial Eleitoral 13759 SC:

Registro de candidato. Candidatura de mulher. "Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres". Tal texto do parágrafo 3° do art. 11 da Lei n.º 9.100/95 não é incompatível com o inciso I do art. 5 da Constituição. Precedentes do TSE, entre outros: Consulta n. 194 (Resolução n. 19.587) e Respe - 13.976. As vagas não podem ser preenchidas por candidaturas de homens<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 13759 SC**, Relator: Min. Nilson Vital Naves, Data de Julgamento: 10/12/1996, Data de

Não custa lembrar que nas eleições de 1998 o fracasso das cotas restou demonstrado, pois na Câmara Federal caiu o número de mulheres eleitas e o número de candidatas, em nenhuma unidade da Federação, sequer chegou a 25% do total. No Brasil não ficou estabelecido reserva de cadeiras, apenas vagas para candidatas. Estão excluídos os cargos preenchidos por eleições majoritárias e de confiança. Não adianta cotas afirmativas de gênero se o Estado é ineficaz para cobrar o devido cumprimento – a maior inserção das mulheres no legislativo.

Luis Miguel Felipe<sup>33</sup> ressalta

[...] se as mulheres querem se fazer representar, **cada indivíduo do sexo feminino deve fazer sua opção neste sentido**, sem qualquer constrangimento a priori. Se as mulheres desejam ver mulheres candidatas, elas que ingressem nos partidos políticos, participem das convenções e **conquistem seu espaço em “igualdade de condições” com os homens**. (grifo nosso).

O pensamento do autor supracitado levanta o questionamento de saber se há uma lógica para a política e sistema eleitoral. A priori parece haver uma lógica quando feita a análise entre o número de mulheres eleitoras no Brasil. Dito de outro modo, a igualdade de condições entre homens e mulheres no espaço político ocorrerá quando as mulheres eleitoras votarem nas mulheres candidatas. Nesse cenário haveria uma inversão de valores socioeleitorais e os homens passariam a lutar por cotas!

A minirreforma da propaganda eleitoral busca a equidade dos candidatos em situações diferentes – restringiu a forma de fazer propaganda para que os candidatos tenham melhores oportunidades no

---

Publicação: RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 8, Tomo 4, p. 228 PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/12/1996).

<sup>33</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15 n° 44, p. 94, out/2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vDKFNS5yzCMK54mWRN6vSDB/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

sufrágio. Entrementes, tramitam no Congresso Nacional 3 Propostas de Emenda Constitucional (PEC 18/2021<sup>34</sup>; PEC 134/2015<sup>35</sup>; PEC 283/2016<sup>36</sup>) que consideram as cotas de gênero fomentação da participação feminina na política.

Luis Miguel Felipe<sup>37</sup> aduz que as cotas eleitorais:

são uma tentativa de enfrentar esses problemas e implicam, em primeiro lugar, no reconhecimento de que a resultante das escolhas dos indivíduos pode ser pernicioso do ponto de vista coletivo, isto é, que uma assembleia formada pelo voto dos cidadãos pode, no entanto, frustrar expectativas socialmente válidas, como a presença mais ou menos proporcional de determinados grupos nos espaços de poder. Implicam também no rompimento com a separação, da qual o liberalismo sempre foi tão cioso, entre a igualdade política formal e as desigualdades sociais, assumindo a existência de fatores inibidores da ação política das mulheres que não se resolvem com a mera extensão de direitos iguais a elas. E implicam, por fim, na admissão de políticas voltadas a

---

<sup>34</sup> BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 18, de 2021**. Altera a Constituição Federal para acrescentar os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Constituição, bem como acrescentar os arts. 6º-A e 6º-B ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre destinação de recursos em campanhas eleitorais. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148962>. Acesso em: 25 out. 2021.

<sup>35</sup> BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 134, de 2015**. Acrescenta art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716&ord=1>. Acesso em: 25 out. 2021.

<sup>36</sup> BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 283, de 2016**. "Altera os artigos 45 e 46 da Constituição Federal, para estabelecer a paridade na distribuição das vagas entre homens e mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais". Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118618>. Acesso em: 25 out. 2021.

<sup>37</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 26. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xLwK6B9RyRHbXDN4iCfRKRp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.



proteger os direitos desse grupo – as mulheres – são legítimas, ainda que signifiquem limitações ou cerceamento do exercício de direitos individuais.

Importante observar que defender igualdade, paridade e isonomia implica em relações que começam iguais e são levadas até se findar iguais. Porém, quando se fala de paridade de gênero deve-se levar em consideração inúmeros descompassos ao longo da história da política brasileira e fora dela, sem ignorar que a mulheres começaram a votar e a participar efetivamente da política muito depois dos homens, não restam dúvidas sobre a diferença entre os dois gêneros.

Institucionalizada as cotas eleitorais – tentativa de minimizar a desigualdade de gênero – seu debate ainda é superficial. Ainda não foi possível constatar os recursos que estariam sendo utilizados pelos partidos ou mesmo entidades que lutam contra a desigualdade de gênero. O entendimento é que as cotas sejam apenas momentâneas para equilibrar a dessemelhança. Segundo Miguel “[...], põem em debate o sentido da representação, um termo vago, mas ao mesmo tempo crucial para a autoimagem dos sistemas políticos ocidentais (as “democracias representativas”)<sup>38</sup>.

## 2.1 O Projeto de Lei nº 1.951/2021

Como já afirmado no próprio texto as mulheres constituem a maioria do eleitorado nacional, vez que totalizam 52,5%, e os homens, 47,5%, segundo os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Dentre as várias tentativas de se mudar esse quadro, algumas iniciativas são apontadas, sem que se chegue, porém, a acordar-se sobre a efetividade dessas alternativas. Uma dessas mudanças que se pretendem ver efetivadas é a veiculada no bojo das discussões do Projeto

---

<sup>38</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15 n° 44, p. 91, out/2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vDKFNS5yzCMK54mWRN6vSDB/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

de Lei nº 1951/2021, aprovado no Senado, em 14 de julho de 2021, e encaminhado para a Câmara dos Deputados.

Ressalta-se, inicialmente, que sempre que um Projeto de Lei é apresentado, após as deliberações por parte dos nossos representantes, nem sempre se chega a um resultado satisfatório em relação às proposições iniciais. No caso do Projeto de Lei nº 1951/2021, muitas discussões e proposições se seguiram desde a sua apresentação inicial.

Como ressaltado na nota técnica da Transparência Eleitoral<sup>39</sup>, o Projeto de Lei nº 1.951/2021 propõe alteração do §3º, art. 10 da Lei nº 9.504/1997 – substituindo a palavra preencher por reservar.

§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, **cada partido deverá reservar o mínimo** de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para **candidaturas proporcionais** de cada sexo. (N.R.)

§6º Não havendo o preenchimento mínimo das vagas para cada sexo, as vagas remanescentes deverão ficar vazias, sendo vedado o preenchimento com o outro gênero.

Como salientam Santano *et al*<sup>40</sup> **reservar não é o mesmo que preencher** e isso representaria um retrocesso em relação ao mínimo de 30% de registros de candidaturas femininas.

Também as propostas de alteração do financiamento de campanha não se mostram alinhadas com a tônica de participação mais efetiva da mulher na política, inclusive contrariando decisão já consolidada pelo STF da ADI 5.617 e do TSE na Consulta nº 0600252-18.2018.6.000000, ao fixar que a aplicação dos recursos não será proporcional ao número de candidaturas proporcionais. Ou seja, as mudanças propostas aumentam a discriminação em relação à

---

<sup>39</sup> SANTANO, Ana Claudia *et al*. **Nota Técnica da Transparência Eleitoral do Brasil**. Agosto de 2021, p. 4. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/08/Nota-Tecnica-TE-Brasil-PL-1951-2021-Senado.pdf>. Acesso em: 3 out. 2021.

<sup>40</sup> SANTANO, Ana Claudia *et al*. **Nota Técnica da Transparência Eleitoral do Brasil**. Agosto de 2021, p. 5- 6. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/08/Nota-Tecnica-TE-Brasil-PL-1951-2021-Senado.pdf>. Acesso em: 3 out. 2021.

participação política feminina. Enquanto as discussões permanecerem com esse status discriminatório os resultados falam por si. Basta observar os resultados das eleições de 2020.

O resultado das Eleições de 2020 no âmbito do Poder Executivo, apesar de um pequeno avanço em relação as Eleições de 2016 demonstra o quanto ainda precisamos melhorar os índices de mulheres eleitas e mais, diminuir a desigualdade entre mulheres negras e brancas. Segundo o Informativo da ONU Mulheres

Das 2.622 mulheres que concorreram a prefeituras no país, apenas 669 (25,2%) foram eleitas, sendo somente uma para uma das 27 capitais: Cinthia Ribeiro, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), reeleita em Palmas/Tocantins, ainda no primeiro turno. As mulheres brancas foram as que mais concorreram ao cargo (63,5%), contra 35,2% de mulheres negras. 71% dos municípios brasileiros não elegeram mulheres para o Executivo (prefeitura e vice-prefeitura). E foram as brancas também as mais eleitas (67,12%). Entre todas as mulheres que ocuparão as prefeituras nos próximos quatro anos, 212 (31,69%) são negras (pardas e pretas). E apenas uma indígena: Eliselma Silva de Oliveira, do Democratas (DEM), na cidade de Marcação, na Paraíba<sup>41</sup>.

Em relação ao Poder Legislativo, o cenário foi desalentador em relação ao número de mulheres eleitas, segundo também o Newsletter da ONU Mulheres

Na disputa por uma cadeira nas câmaras municipais, 180.219 mulheres lançaram candidatura, mas apenas 9.111 (5%) obtiveram sucesso. 16% dos municípios não elegeram sequer uma mulher para cargo no Legislativo. Assim como ocorreu com os homens, a maioria entre as mulheres eleitas vereadoras é branca (59,18%). As negras

---

<sup>41</sup> Violência Não: pelo direito político das mulheres. **Newsletter 02**. Março e Abril de 2021, p. 3- 4. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/04/lpp\\_news\\_2.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/04/lpp_news_2.pdf). Acesso em: 3 out. 2021.

são 39,05% das eleitas e as indígenas, 0,31%. Em 2.952 municípios do país (53%), nenhuma mulher negra foi eleita para o Legislativo municipal<sup>42</sup>.

Assim, discutir o fomento da participação feminina perpassa por promover uma educação libertadora e consciente do seu papel na sociedade. O dito popular de que o lugar da mulher é em casa, deve ser substituído por outro que diz que o lugar da mulher é onde ela quiser. E que melhor lugar para a mulher estar do que na política? A construção de uma agenda feminina na política nos moldes a atender os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável só se dará a partir da quebra de alguns paradigmas. E nisso ainda temos muito para avançar.

No entendimento de Vaz<sup>43</sup>:

O investimento na qualificação das mulheres ou a proteção ao trabalho feminino por intermédio de incentivos específicos, seriam outras medidas de ação afirmativa. Todas com o objetivo de diminuir a distância da representação de mulheres e homens, no caso das cotas por sexo, em diferentes áreas da vida, significando um empoderamento das mulheres.

## Considerações finais

O pensamento de Aristóteles “Devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade” enfrenta a desconstrução de paradigmas culturais que excluem as mulheres, notadamente a representatividade feminina na política e nas

---

<sup>42</sup> Violência Não: pelo direito político das mulheres. **Newsletter 02**. Março e Abril de 2021, p. 3- 4. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/04/lpp\\_news\\_2.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/04/lpp_news_2.pdf). Acesso em: 3 out. 2021.

<sup>43</sup> VAZ, Gislene de Almeida. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas**. 2008. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados). Câmara dos Deputados, Brasília. 2008. p. 40.

outras instâncias de poder. A equiparidade depende de contextos culturais, eleitorais e sociais.

A utilização de cotas constitui um dos caminhos para que os interesses das mulheres sejam representados na arena política. Há de se concordar com a questão de justiça intuitiva suscitada por Luis Felipe Miguel “não pode estar certo que metade da população seja representada por apenas 5% dos membros do Congresso”. Afinal, o que de fato está errado? Entrementes, no sistema político brasileiro, fortemente dominado pelo papel dos partidos políticos, não há dúvidas de que as cotas constituem apenas uma medida que pode influenciar o processo de seleção de candidatos aos cargos políticos.

A sociedade precisa discutir amplamente o tema, de modo a entender a participação feminina como necessária não só pelo viés da paridade dos gêneros, mas, sobretudo, porque as eleitoras são maioria nas eleições do país. Então, há um contrassenso de existirem mais eleitoras e menos candidatas, conseqüentemente, menos eleitas.

O cenário político com a maioria do legislativo masculino não pode esperar a aprovação de assuntos que interessam as mulheres. Basta dizer que recentemente surgiu a polêmica envolvendo os planos de saúde de exigirem o consentimento do marido para inserção do contraceptivo intrauterino (DIU).

Deve-se atentar que apenas as cotas não bastam para o fomento da participação feminina na política, elas são apenas meio de introduzir momentaneamente as mulheres no cenário político, devendo ser pensadas ações mais efetivas para conscientização da população, não só no voto, mas também destacando a importância de eleger mulheres. A disposição contida no art. 93-A da Lei nº 9.504/1997 acerca da obrigatoriedade da propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro é um passo tímido, mas importante.

A educação para cidadania do voto merece olhos de *lince*. A construção da cultura de equidade de gênero na política é paulatina, mas precisa ser fortalecida pelos partidos. Assim como precisa ser abolido o sistema oligárquico partidário. A dramaturgia no teatro e na televisão poderia se voltar para essa questão socioeleitoral. Uma simples comparação entre o percentual de mulheres concursadas nas carreiras jurídicas é desproporcional ao número de mulheres candidatas e eleitas no Brasil. Quando a capacidade e inteligência são os critérios para a mulher mostrar seu valor e espaço no mercado de trabalho não há barreiras. Então o problema está no voto do eleitor? Na visão particular da sociedade?

Espera-se, no futuro breve, a paridade de mulheres e homens na política brasileira. Entrementes, faz-se imperioso admitir que o problema não é apenas jurídico. É muito mais sociológico, filosófico e antropológico. A cota é uma medida temporária. Isso significa que exigirá uma correção na forma de votar, no aumento de mulheres interessadas pela política e que sejam realmente candidatas e na forma de fazer campanha e propaganda eleitoral. Não basta o eleitor conhecer a campanha, precisa ser influenciado.

Não é demais lembrar que resolver um problema histórico com uma medida temporária é quase acreditar em milagres. Essa constatação leva a uma certeza: as mulheres precisam se unir em nome dos seus interesses, em respeito às suas capacidades e em razão de representarem a maioria da população brasileira, embora os números não mintam, a quantidade não provou ser suficiente para mudar a cultura de uma sociedade. A campanha e a propaganda eleitoral são mecanismos complementares para fecundar o interesse da sociedade pela política e na prospecção de os eleitores considerarem as mulheres tão adequadas à política quanto os homens.

## Referências

ABREU, Maria Zina Gonçalves de. Luta das mulheres pelo direito de voto. Movimento sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos.

**Arquipélago – Revista da Universidade dos Açores**, Ponto Delgada, 2ª série, v. 6, p. 443- 469, 2002. Disponível em: <https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/380> Acesso em: 25 out. 2021.

ALVES, Branca Moreira. **Ideologia e Feminismo**: a luta da mulher pelo voto no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1980.

ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE GOIÁS. **Projeto Valentina**: OAB aprova por unanimidade a implementação da paridade de gênero. 2020. Disponível em: <https://www.apeg.org.br/projeto-valentina-oab-aprova-por-unanimidade-a-implementacao-da-paridade-de-genero/>. Acesso em: 6 out. 2021.

BESTER, Gisela Maria. A luta sufrágica feminina e a conquista do voto pelas mulheres brasileiras: aspectos históricos de uma caminhada. **Argumenta Journal Law**, nº 25, p. 327, jun. 2016. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/viewFile/907/pdf>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 8 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2019. **Quantidade de homens e mulheres**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/con>

heca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html.  
Acesso em: 20 out. 2021.

**BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm). Acesso em: 7 ago. 2021.

**BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 2 abr. 2019.

**BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 134, de 2015.** Acrescenta art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subseqüentes. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716&ord=1>. Acesso em: 25 out. 2021.

**BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2021.** Altera a Constituição Federal para acrescentar os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Constituição, bem como acrescentar os arts. 6º-A e 6º-B ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre destinação de recursos em campanhas eleitorais. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148962>. Acesso em: 25 out. 2021.



BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 283, de 2016**. "Altera os artigos 45 e 46 da Constituição Federal, para estabelecer a paridade na distribuição das vagas entre homens e mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais". Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118618>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 1.951, de 2021**. Altera o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que prevê percentual de preenchimento mínimo de vagas para candidaturas de cada sexo, acrescenta o art. 16-E, para dar destinação proporcional aos gastos de campanha com recursos do Fundo Eleitoral, e o art. 16-F, para obrigar o preenchimento mínimo de 15% das cadeiras às mulheres nas eleições proporcionais. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148586>. Acesso em: 8 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Aprovado projeto que estabelece cota para mulheres em eleições proporcionais. **Senado Notícias**, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/14/aprovado-projeto-que-estabelece-cota-para-mulheres-em-eleicoes-proporcionais/#conteudoPrincipal>. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Brasil foi o primeiro país americano a fazer eleições, em 1532, para a Câmara de São Vicente. **Senado Notícias**, 22 set. 2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/09/22/brasil-foi-o-primeiro-pais-americano-a-fazer-eleicoes-em-1532-para-a-camara-de-sao-vicente>. Acesso em: 8 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Brasil comemora nesta quarta (24) os 89 anos da conquista do voto feminino. **TSE**, 24 fev. 2021. Disponível

em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Fevereiro/brasil-comemora-nesta-quarta-24-os-89-anos-da-conquista-do-voto-feminino/>. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado** – por sexo e faixa etária. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. **TSE**, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 13759 SC**, Relator: Min. Nilson Vital Naves, Data de Julgamento: 10/12/1996, Data de Publicação: RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 8, Tomo 4, p. 228 PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/12/1996).

BRASÍLIA. Conselho Federal da OAB. **Quadro institucional**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselho-federal/quadroadogados>. Acesso em: 18 out. 2021.

COUTINHO, Júlia Maia de Meneses; MELO, Silvana Paula Martina de. Sufrágio-direito e Sufrágio-função: Diálogo entre Rousseau e Sieyès para debater o voto como direito ou obrigação. *In*: MIRANDA, Jorge (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. v. 4. p. 107-124. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.4-versa%CC%83o-brasileira.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2021.

DIAZ, Mercedes Mateo. As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga. **Opinião pública**, Campinas, v. 9, nº 1, 2003, p. 68- 97. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/5KPQVqcp84NkjLBKbnQqbsN/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

DOMINGUES, Joelza Ester. Nova Zelândia, garante o direito de voto à mulher. **Ensinar história**. Disponível em: <https://ensinarhistoria.com.br/linha-do-tempo/nova-zelandia-garante-direito-de-voto-a-mulher/>. Acesso em: 26 out. 2021.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: (o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA). Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

KARAWEJCZYK, Monica. Os primórdios do movimento sufragista no Brasil: o feminismo “pátrio” de Leolinda Figueiredo Daltro. **Estudos Ibero-Americanos**, PUCRS, v. 40, n. 1, p. 64-84, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/viewFile/15391/12462>. Acesso em: 8 ago. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 25-49, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xLwK6B9RyRHbXDN4tCfRKRp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15 nº 44, p. 91- 102, out/2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vDKFNS5yzCMK54mWRN6vSDB/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

SÃO PAULO. OAB. **Primeira mulher presidente de Subseção conta os bastidores de sua eleição.** 25 abr. 2019. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/noticias/2019/04/primeira-mulher-presidente-de-subsecao-counta-os-bastidores-de-sua-eleicao.12939>. Acesso em: 6 out. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VAZ, Gislene de Almeida. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas.** 2008. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados). Câmara dos Deputados, Brasília. 2008. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Acesso em: 18 out. 2021.

# O Estado da Coisa Inconstitucional do Sistema Único de Saúde (SUS)

*The State of the Unconstitutional Thing of the Single Health System (SUS)*

Juliana Custódio de Carvalho\*

Rian Lima Vidal\*

Lara Lívica Cardoso Costa Bringel\*

**Resumo:** O presente trabalho visa buscar uma análise da realidade do Sistema de Saúde criado pela Constituição brasileira de 1988, comparando com os princípios firmados pela Carta Magna nacional e a legislação específica. A pesquisa em questão tem como problema principal a ineficácia da organização

---

\* Advogada. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA). Pós-graduada em Direito Público com ênfase em contrato e licitações e Metodologia do Ensino Superior e EAD pela Faculdade Educacional da Lapa (FAEL). Pós-graduanda em Direito do Trabalho e Previdenciário com foco em Direito Acidentário pela Faculdade Legale. Membro da Comissão de Direito Previdenciário da Ordem dos Advogados de Goiás. E-mail: jcustodio.adv@gmail.com.

\* Advogado. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA). Graduado em Formação de Docente para a Educação Básica – Letras pela Faculdade Educacional da Lapa (FAEL). Especialista em Prática Judiciária pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Especialista em Direito Público com ênfase em contratos e licitações pela Faculdade Educacional da Lapa (FAEL). Pós-graduando em Prática de Direito Administrativo Avançado pela Damásio Educacional. Pós-graduando em Direito e Processo Administrativo pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: rianvidal.adv@gmail.com.

\* Graduada em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Especialista pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Direito e Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGO). Professora na Graduação e Pós-Graduação da Universidade Maurício de Nassau (UNINASSAU) e Centro Universitário Tiradentes (UNIT). Pesquisadora do grupo de estudos em Direito Constitucional da OAB/AL. Professora Coordenadora da Liga Acadêmica de Direito Neoconstitucional da UNINASSAU (LANDIN) e Liga Acadêmica de Pesquisa e Extensão Constitucional da UNIT (LAPEC). Coordenadora da Pós-Graduação em Processo Civil da UNINASSAU/AL. E-mail: laraliviacardoso@hotmail.com.

do sistema universal de saúde, o desrespeito deliberado de direitos fundamentais, a omissão dos poderes da República nas obrigações relacionadas à saúde, as ações judiciais na tentativa de fazer efetivas as prerrogativas constitucionais, sendo este um problema genérico. Para compor essa pesquisa foi utilizada a revisão bibliográfica, a análise de institutos jurídicos, principalmente o Estado da Coisa Inconstitucional, e também estudos estatísticos para dar sustentação às ideias aqui discorridas. Por fim, é de extrema importância frisar que a análise em tela apresenta grande importância por permear o cerceamento de direitos e garantias fundamentais ligados à vida e à saúde da população brasileira.

**Palavras-chave:** Saúde. Estado da Coisa Inconstitucional. Políticas Públicas. Direitos Sociais.

**Abstract:** The present work aims to search for an analysis of the reality of the Health System created by the Brazilian Constitution of 1988, comparing with the principles established by the national Magna Carta and the specific legislation. The research in question has as its main problem the inefficiency of the organization of the universal health system, the deliberate disregard for fundamental rights, the omission of the Republic's powers in health-related obligations, and judicial actions in an attempt to make constitutional prerogatives effective. this is a generic problem. To compose this research was used the bibliographic review, the analysis of legal institutes, mainly the State of the Unconstitutional Thing, and also statistical studies to support the ideas discussed here. Finally, it is extremely important to emphasize that the questioning on the screen is of great importance due to the fact that the problematic referred to permeates the restriction of fundamental rights and guarantees related to the life and health of the Brazilian population.

**Keywords:** Cheers. State of the Unconstitutional Thing. Public policy. Social rights.

## Introdução

O presente trabalho visa tratar da questão referente à análise da atual situação do Sistema Único de Saúde - SUS e se a mesma está adequada às determinações constitucionais.

O sistema de saúde universal e gratuito foi umas das grandes inovações trazidas pela Constituição de 1988<sup>1</sup>, sendo considerado um avanço significativo nos direitos sociais.

Já o Estado da Coisa Inconstitucional é o instituto responsável pela demonstração de quando direitos fundamentais estão sendo deliberadamente desrespeitados e declarar medidas públicas para sanar o equívoco que viola a Constituição.

Esta pesquisa abarca a seara Constitucional e a análise da legislação específica do sistema de saúde brasileiro - Lei n.º 8.080, 19 de setembro de 1990<sup>2</sup> - com foco no conceito do Estado da Coisa Inconstitucional, firmado na ADPF n.º 347/DF<sup>3</sup>.

O conteúdo trabalhado foi dividido em três tópicos, cuja explanação acerca do tema é bibliográfica e jurisprudencial: primeiro cuida-se de conceituar os direitos fundamentais, delimitar as suas gerações e destacar o direito à saúde como direito social; já o segundo, explana sobre o direito à saúde na Constituição Federal e a legislação do SUS; a terceira conceitua o Estado da Coisa Inconstitucional e a análise

---

<sup>1</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.080, 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 12 abr. 2019.

do Sistema de Saúde, bem como demonstra que a realidade deste sistema se encaixa no instituto.

Com efeito, o estudo arrolado não tem o intuito de exaurir todas as questões sobre o Sistema Único, caso tentasse entraria em uma estrada com várias bifurcações sem referências de destino, considerando que o tema é complexo. Ademais, este trabalho objetivou traçar críticas a inaplicabilidade dos valores constitucionais com a realidade brasileira.

## **1 O Direito à Saúde dentro das Gerações dos Direitos Fundamentais**

Direitos Fundamentais é o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, institutos e deveres, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência digna, pacífica e isonômica. Em linhas gerais, são bens e vantagens disciplinados por normas de natureza constitucional.

Para Bulos, “sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive”<sup>4</sup>. No Estado moderno, a finalidade estatal é ser o meio pelo qual os indivíduos, organizados politicamente, possam atingir fins pessoais contribuindo para o bem comum.

Esse tema se torna elemento essencial para iniciarmos a abordagem do direito à saúde dentro das gerações dos direitos fundamentais, já que esse direito somente foi consolidado nos Estados que se preocupam com o bem-estar social.

Sem o Estado moderno com constituições escritas, os direitos fundamentais sequer poderiam ser garantidos e cumpridos. Como aduz o constitucionalista Joaquim José Gomes Canotilho:

A principal contribuição da modernidade está relacionada com o princípio do governo limitado, indispensável à

---

<sup>4</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 525.



garantia dos direitos que organizam político e socialmente uma comunidade<sup>5</sup>.

A preocupação em proteger a solidariedade social leva o Estado moderno a proteger os direitos transindividuais, fundando o que chamamos de terceira geração ou dimensão dos direitos fundamentais. Nesse ponto, torna-se indispensável relembrar alguns conceitos do constitucionalismo.

Dalmo de Abreu Dallari<sup>6</sup> destaca que o constitucionalismo representa um instrumento de afirmação e garantia de direitos, ocorrido na história. Portanto, não se restringe à busca pela elaboração da Constituição, pois onde havia sociedade politicamente organizada já havia uma Constituição que, em sentido material, fundava a organização da vida na *pólis*.

Assim, o constitucionalismo representa o “movimento de organização política da comunidade fundada na limitação do poder absoluto”<sup>7</sup>. Os Direitos Fundamentais são históricos, isto é, “nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”<sup>8</sup>. Discorrendo nesse sentido, Bobbio fixa a ideia da evolução do direito conforme as mudanças sociais, visando sempre resguardar a condição mínima decorrente das necessidades humanas.

As gerações dos Direitos Fundamentais, tradicionalmente, vêm aparelhadas pelos princípios cardeais da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade.

---

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 51.

<sup>6</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 169.

<sup>7</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 33.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 25.

Pela doutrina mais tradicional, os direitos fundamentais são divididos em três gerações ou dimensões, há quem diga que as gerações chegam a seis, todavia a doutrina tradicional é suficiente para a discussão deste trabalho<sup>9</sup>.

A primeira geração surgiu no final do século XVII, trata-se dos direitos individuais nos quais se enquadra a limitação do poder estatal, esta fase se firmava em um dever de não fazer por parte do Estado. E, segundo o ensinamento de Lammêgo Bulos, “visando resguardar o direito à vida, à liberdade de locomoção, à expressão, à religião, à associação etc”<sup>10</sup>.

Já a segunda geração compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, vislumbrando assegurar o bem-estar e a igualdade. Assim, impondo ao Estado uma prestação positiva, no sentido de fazer algo de natureza social em favor do homem.

Enquanto a terceira dimensão engloba os direitos difusos em geral – prerrogativas inerentes a todos, mas não individualizáveis – como meio ambiente equilibrado, a vida saudável e pacífica, o progresso, a autodeterminação dos povos, são alguns exemplos do extenso rol dos direitos de solidariedade ou fraternidade.

A leitura simples da Constituição Federal brasileira<sup>11</sup> impõe o entendimento de que o constituinte, no seu dever de representar o povo, objetivou estabelecer direitos e garantias ao cidadão brasileiro e aos estrangeiros que estejam nos limites do nosso território, além de propiciar a todos condições mínimas para o gozo dos direitos elencados.

---

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 528.

<sup>11</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso De Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 525.

## 1.1 Direitos Sociais

Direitos sociais são prerrogativas que garantem ao homem o exercício e usufruto de direitos fundamentais em categorias de igualdade, com o fim de que se tenha uma vida digna por intermédio das proteções e garantias firmadas no Estado de Direito.

Os direitos sociais foram conquistados no decorrer dos séculos. A maioria deles foi conquistada por meio dos movimentos sociais e de trabalhadores no século XX.

No Brasil, os movimentos sociais começaram no fim do século XIX com a mobilização de trabalhadores, mas o marco foi a 1ª Primeira Guerra Mundial (1914). Sobre isso Luísa Barbosa Pereira assevera

A partir de 1914, o país sente os reflexos oriundos da crise da 1ª Guerra Mundial. Esse processo desencadeia inúmeras mobilizações por melhores condições de trabalho e é organizado um forte movimento grevista, liderado pela Federação Operária. A mobilização contou com intensa repressão. Entretanto, inúmeras reivindicações foram atendidas<sup>12</sup>.

Nota-se que o estampado na Constituição vigente é fruto de mobilização de trabalhadores que conquistaram não só melhores condições de trabalho, mas, também, condições de que lhe fossem garantidos o mínimo existencial para o bem da vida.

O artigo 6º da Constituição Federal disciplina

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade

---

<sup>12</sup> PEREIRA, Luísa Barbosa. Os trabalhadores e a luta por Direitos Sociais no Brasil. **Revista Augustus**, Rio de Janeiro, v. 14, 2009. Disponível em: [http://apl.unisuam.edu.br/augustus/pdf/rev\\_augustus\\_ed%2028\\_art02.pdf](http://apl.unisuam.edu.br/augustus/pdf/rev_augustus_ed%2028_art02.pdf). Acesso em: 31 mar. 2019.

e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição<sup>13</sup>.

Estas prerrogativas possuem como desígnio a igualdade material, estabelecendo prestações positivas pelo Estado, o qual deverá realizar a sua implementação, que conforme Marcelo Novelino<sup>14</sup> será realizada, “mediante políticas públicas concretizadoras de determinadas prerrogativas individuais e/ou coletivas, destinadas a reduzir as desigualdades sociais existentes e garantir uma existência humana digna”.

Ladeira leciona que “o reconhecimento de direitos sociais no corpo da Constituição Federal é a evidência de ter o Estado brasileiro adotado a configuração de um Estado Democrático de Direito”<sup>15</sup>.

Com efeito, os direitos sociais exigem uma prestação positiva do Poder Público em favor dos menos favorecidos e dos economicamente vulneráveis, impondo como objetivo a isonomia.

### 1.1.1 O Direito à Saúde

O direito à saúde está diretamente vinculado com o exercício do direito à vida e outros direitos humanos, pois “a inexistência de um leva, inevitavelmente, ao fim da outra”<sup>16</sup>. A Constituição Federal de 1988<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>14</sup> NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2009. p. 481.

<sup>15</sup> LADEIRA, Fernando de Oliveira Domingues. Direito à saúde: a problemática do fornecimento de medicamentos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 10, n. 32, maio/ago. 2009. p. 106.

<sup>16</sup> PARANHOS, Vinícius Lucas. **Efetividade dos provimentos judiciais na garantia do direito à saúde**: estudo sobre as decisões *inaudita altera parte* no fornecimento gratuito de medicamentos pelo Estado. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, 2007. p. 156. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/762>. Acesso em: 13 abr. 2018.

<sup>17</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 out. 2018.

delimitou que a saúde é um serviço público estendido a todos os brasileiros e estrangeiros residentes ou de passagem pelo Brasil.

Fernando de Oliveira Domingues Ladeira designa que o “direito à saúde configura-se como direito social prestacional que objetiva assegurar à pessoa humana condições de bem-estar e de desenvolvimento mental e social livre de doenças físicas e psíquicas”<sup>18</sup>.

Logo, a valorização do direito à saúde se deve ao fato desse ser essencialmente um direito fundamental do homem, considerando-se que a saúde é “um dos principais componentes da vida, seja como pressuposto indispensável para sua existência, seja como elemento agregado à sua qualidade. Assim, a saúde se conecta ao direito à vida”<sup>19</sup>.

A saúde é componente da vida, estando, umbilicalmente, ligada à dignidade da pessoa humana. Dessa forma, pode-se dizer que o direito à vida e à saúde são consequências da dignidade humana.

Segundo a inteligência da Ministra Ellen Gracie

O direito à saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.<sup>20</sup>

Como a maioria das prerrogativas constitucionais, o direito à saúde possui duas facetas: (i) coletiva e (ii) individual.

O primeiro refere-se à liberdade em várias situações como nas relações com o meio ambiente e às condições de trabalho, bem como, às

---

<sup>18</sup> LADEIRA, Fernando de Oliveira Domingues. Direito à saúde: a problemática do fornecimento de medicamentos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 10, n. 32, maio/ago. 2009. p. 110.

<sup>19</sup> SCHWARTZ, Germano. **Direito à saúde**: efetivação em uma perspectiva sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 52.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento Recurso n.º 734.487/PR**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613652>. Acesso em: 01 fev. 2019.

exigências aos indivíduos em face das necessidades coletivas que nos obrigam por imposição legal, como é o caso da vacinação, ao isolamento no caso de algumas doenças infectocontagiosas, à destruição de alimentos impróprios para o consumo, dentre outras.

Por sua vez, a individual aponta para a garantia da oferta de cuidados de saúde a todos quantos deles necessitem, em um ideal de igualdade, que por sua vez submete-se à plena noção e alcance do Estado democrático de direito<sup>21</sup>.

Destarte, nota-se que a construção do direito à saúde é uma prerrogativa advinda diretamente da prestação positiva do Estado em proteger a vida, sendo este um direito universal amparado de maneira expressa pela Constituição brasileira.

## **2 O Sistema Único de Saúde frente a Constituição e a legislação específica**

Atualmente, cerca de 150 milhões dos habitantes do Brasil são diretamente dependentes do Sistema Único de Saúde, cujo aparelhamento decorre do direito à saúde que somente estabeleceu-se definitivamente em nosso país, recentemente.

### **2.1 A História da Saúde no Brasil**

No período da colonização e do Império, pouca coisa foi feita em relação à saúde, pois não havia políticas públicas estruturadas para o atendimento da população. Ademais, somente as classes mais abastadas tinham acesso a médicos e remédios da época.

---

<sup>21</sup> BARROS, Fernando Passos Cupertino de. A saúde como direito: o difícil caminho de sua apropriação pelos cidadãos. *In*: SANTOS, René (org.). SANTOS, Alethele de Oliveira (coord.). **Direito à saúde**. Brasília: CONASS, 2015. p. 3. Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/direito-a-saude/>. Acesso em: 17 fev. 2019.

Desde a colonização do Brasil a ligação entre entidades religiosas e tratamentos de saúde é estreita, por intermédio das Santas Casas de Misericórdia espalhadas pelo País.

### Segundo a Confederação das Santas Casas de Misericórdia

No Brasil, as primeiras santas casas surgiram logo após o seu descobrimento, precedendo a própria organização jurídica do Estado brasileiro, criado através da Constituição Imperial de 25 de março de 1824. Até esta data já haviam sido fundadas as Santas Casas de Santos (1543); Salvador (1549); Rio de Janeiro (1567); Vitória (1818); São Paulo (1599); João Pessoa (1602); Belém (1619); São Luís (1657), Campos (1792) e Porto alegre (1803) entre outras. Destas derivaram outras entidades similares, como as Beneficências Portuguesas, Hospitais Filantrópicos das comunidades Judaica, Japonesa, Sírio-Libanesa, ou mesmo ligadas a movimentos da igreja Católica, Protestante, Evangélica, Espírita, entre outras, totalizando, até os dias atuais, cerca de 2.100 estabelecimentos de saúde espalhados por todo o território brasileiro<sup>22</sup>.

Durante décadas, as Santas Casas foram as únicas alternativas de amparo e tratamento de médico para quem não tinha dinheiro.

Após a abolição da escravatura, existiu intensa migração de europeus para o Brasil. Por causa disso, houve reformas urbanas e sanitárias nas grandes cidades, principalmente no Rio de Janeiro, capital do país à época, pois, para o governo, o crescimento da economia dependia de uma classe trabalhadora saudável e com capacidade produtiva. As ações dos sanitaristas chegaram até o sertão nordestino, divulgando a importância dos cuidados com a saúde no meio rural<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> CMB. **A história de misericórdia das Santas Casas**. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.cmb.org.br/cmb/index.php/inst\\_itucional/quem-somos/historico](https://www.cmb.org.br/cmb/index.php/inst_itucional/quem-somos/historico). Acesso em: 21 jul. 2018.

<sup>23</sup> GALVÃO, Márcio Antônio Moreira. Os ensaios de saúde pública no brasil-colônia e no império. In: **Origem das Políticas Públicas de Saúde Pública no Brasil: do Brasil Colônia a 1930**. Ouro Preto: UFOP, s.d. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/origem\\_politicas\\_saude\\_publica\\_brasil.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/origem_politicas_saude_publica_brasil.pdf). Acesso em: 21 jul. 2018.

Nos anos que seguiram a Proclamação da República, a gestão de saúde tinha o intento de sanear a capital, à época o Rio de Janeiro, que era conhecida como uma cidade pestilenta, pois a presença de doenças como febre amarela atrapalhava a política e a economia nacional.

A necessidade de reforma urbana e sanitária foi encabeçada pelo médico sanitarista Oswaldo Cruz, que efetuou mudanças na saúde pública muitas delas controversas perante a população mais pobre, culminando na famosa revolta da vacina em 1904.

Somente em 1953 foi criado o Ministério da Saúde, órgão responsável pela criação de políticas públicas voltadas para a saúde, no Brasil.

Durante a Ditadura Militar, os investimentos na área da saúde foram cortados drasticamente e na proporção inversa aumentaram as epidemias e a mortalidade infantil. Durante essa fase, os sanitaristas desenvolviam propostas para a saúde comunitária.

Ao fim da ditadura, as propostas da Reforma Sanitária foram reunidas num documento chamado Saúde e Democracia, que foi enviado para aprovação do Legislativo.

Pela primeira vez na história foi possível a participação da sociedade civil organizada no processo de construção do que seria o novo modelo de saúde pública brasileiro, surgindo assim a utopia do que deveria ser o Sistema Único de Saúde.

## **2.2 A Constituição de 1988 e a criação do SUS: o direito à saúde como dever do Estado**

A Carta Republicana de 1988<sup>24</sup> foi a responsável por colocar de uma vez por todas o direito à saúde no ordenamento jurídico brasileiro. A partir dela a saúde passa a ser prerrogativa do ser humano e dever do Estado.

---

<sup>24</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 out. 2018.



A Constituição estabeleceu, ainda, que o sistema de saúde pública deve ser gratuito, de qualidade e universal, isto é, acessível a todos os brasileiros, estrangeiros residentes ou que estiverem em trânsito no Brasil. Tal extensão dá-se graças à interpretação dada ao artigo 5º, *caput*, pelo Supremo Tribunal Federal<sup>25</sup>.

Sobre o SUS a Carta Magna nacional determina que

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

- I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
- III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
- IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;
- VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
- VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho<sup>26</sup>.

O Sistema Único de Saúde foi regulamentado, posteriormente, pela Lei n.º 8.080/90<sup>27</sup>, onde estão distribuídas todas as suas atribuições

---

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Recurso Extraordinário n.º 215.267/SP**. 1ª Turma. Relatora: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=245931>. Acesso em: 01 fev. 2019.

<sup>26</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>27</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.080, 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos

e funções como um sistema público. Entretanto, o então presidente, Fernando Collor de Mello, interferiu com vetos na aplicação desta legislação. Assim, para regulamentar a participação financeira do Governo Federal e a participação social no sistema de saúde tornou-se necessário a promulgação da Lei n.º 8.142, 28 de dezembro de 1990<sup>28</sup>.

### 3 Estado da Coisa Inconstitucional

O Estado da Coisa Inconstitucional é um conceito ou instituto jurídico relativamente novo, com pouco mais de 20 anos, bastante usual em países latino-americanos. Todavia, vem sendo aplicado em países fora deste subcontinente.

O instituto nasceu na Colômbia, no final da década de 90, quando era tratada a crise do sistema prisional daquele país e comprometia a estigmatizada população carcerária colombiana, sendo considerado quando o Estado, por intermédio de seus Poderes, violasse demasiadamente direitos fundamentais ou quando não viabilizasse a concretização desses.

Para que seja declarado o Estado da Coisa Inconstitucional é necessário existirem os seguintes requisitos: (i) violação massiva de Direitos Fundamentais; (ii) omissão reiterada e persistente das autoridades políticas/públicas, no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos Direitos Fundamentais; (iii) práticas inconstitucionais que desencadeiam na obrigatoriedade de se ajuizar ação para obter a garantia do direito; (iv) omissão de medidas

---

serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.142, 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

legislativas, administrativas e orçamentárias no afã de evitar violações de direitos; (v) problema social genérico, que abrange vários órgãos e autoridades, (vi) possibilidade de abarrotamento do Poder Judiciário com várias demandas individuais.

Ademais, importante consignar a visão de Livia Maria Santana e Sant'Anna Vaz

[...] a existência da dignidade humana enquanto valor inerente a cada ser humano – concepção ontológica – não impede que ela seja violada ou até mesmo desconsiderada, exigindo-se, por conseguinte, a atribuição de força jurídica ao princípio correspondente, com vistas a minimizar os atentados perpetrados, quer pelos poderes públicos, quer pelos próprios indivíduos<sup>29</sup>.

O Estado da Coisa Inconstitucional é uma espécie de “litígio estrutural”, isto é, existe uma quantidade ampla de pessoas atingidas pelas violações de direitos. Desta maneira, a decisão deverá fixar “remédios estruturais” inspirados na formulação e execução de políticas públicas universais, o que é impossível de se garantir por intermédio de decisões tradicionais que acabam por adotar uma espécie de ativismo judicial, diante da omissão dos Poderes da República, sem, contudo, tomar medidas concretas para resolver as questões do problema.

É cediço no meio acadêmico que a competência para analisar e reconhecer um Estado de Coisa Inconstitucional é da corte constitucional de cada país e, por lógico, no Brasil a competência é do Supremo Tribunal Federal, que adotou este conceito ao analisar a situação em que se encontra o sistema penitenciário do nosso país na ADPF n.º 347/DF<sup>30</sup>,

---

<sup>29</sup> VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. Direito fundamental à igualdade racial: fundamentos e conteúdo. In: MIRANDA, Jorge (coord.). HOLANDA, Ana Paula Araújo de; CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 3. Tomo I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 177.

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347/DF**. Relator: Min.

sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, o qual fez questão de apontar que a crise da nossa estrutura prisional violava direitos fundamentais da população submetida a este regime.

### 3.1 Interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação da Teoria no ordenamento brasileiro

Em maio de 2015, o Partido Socialista e Liberdade - PSOL ajuizou ADPF asseverando que a situação atual do sistema penitenciário brasileiro viola preceitos fundamentais da Constituição Federal e, em especial, direitos fundamentais. Requerendo, ao final, que o STF determinasse à União e aos Estados a tomada de providências com o fito de sanar lesões de direitos e garantias dos apenados.

Na peça vestibular, que foi subscrita pelo constitucionalista Daniel Sarmento, defende-se que o sistema penitenciário brasileiro vive um "Estado de Coisas Inconstitucional"<sup>31</sup>. Foram identificados pelos Ministros que todos os Poderes estavam, sistematicamente, ignorando direitos constitucionais básicos dos encarcerados. Nesse sentido o Ministro Relator consignou que

[...] Há, na realidade, problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Falta coordenação institucional. O quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais dos presos é diariamente agravado em razão de ações e omissões, falhas estruturais, de todos os poderes públicos da União, dos estados e do Distrito Federal, sobressaindo

---

Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 12 abr. 2019.

<sup>31</sup> CALVACANTE, Márcio André Lopes. Entenda a decisão do STF sobre o sistema carcerário brasileiro e o Estado de Coisas Inconstitucional. **Dizer o Direito**, 28 set. 2015. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2015/09/entenda-decisao-do-stf-sobre-o-sistema.html>. Acesso em: 12 abr. 2019.

a sistemática inércia e incapacidade das autoridades públicas em superá-lo<sup>32</sup>.

O ponto chave da discussão ventilada neste trabalho é a omissão dos poderes Legislativo e Executivo na aplicabilidade de determinações constitucionais para viabilizar o exercício de direitos fundamentais. Além disso, interessa-nos a ineficaz formulação e implementação de políticas públicas e, sobretudo, a ineficiente coordenação institucional.

### **3.2 A atual situação do Sistema Único de Saúde se adequa ao Estado da Coisa Inconstitucional**

Embora seja garantia constitucional, o acesso universal e igualitário aos serviços públicos de saúde não é a realidade brasileira. Ao contrário, enfrentamos diversos fatores que desqualificam a saúde pública e impedem a elevação da qualidade de vida e desenvolvimento da nação. De tal modo, se faz pertinente uma breve abordagem acerca da falta de êxito do Estado na efetivação desse direito.

Em estudo realizado em junho de 2018, a Confederação Nacional da Indústria - CNI<sup>33</sup> apontou que 71% da população brasileira utiliza o Sistema Único de Saúde - SUS, sendo que 54% da população declara que conta somente com o atendimento da rede pública. Ainda segundo a CNI, 75% da população avalia negativamente o serviço fornecido pelo SUS, o que explica o fato de pelo menos 21% da população possuir plano de saúde. A pesquisa revela que a população não percebe melhorias no sistema público de saúde.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Pleno). **Medida Cautelar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 12 abr. 2019.

<sup>33</sup> CNI – Confederação Nacional da Indústria. Saúde Pública. **Retratos da Sociedade Brasileira**, Brasília, ano 7, v. 44. 2018. p. 22. Acesso em: 14 abr. 2019. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/18/7f/187f1473-2603-4b06-a8a1-070486293e98/retratosdasociedadebrasileira\\_44\\_saude.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/18/7f/187f1473-2603-4b06-a8a1-070486293e98/retratosdasociedadebrasileira_44_saude.pdf). Acesso em: 21 jan. 2021.

Como ressalta o professor da Universidade de Brasília, Ricardo Gomes,

[...] esse recurso vai para a União, vai para o Estado e vai para o Município. Ele é encaminhado para financiar o Sistema Único de Saúde e esse recurso é gerenciado pelas prefeituras e ele vai ser aplicado no posto de saúde e uma pessoa que pagou o imposto tem o direito de ir ao posto de saúde e ter o seu atendimento realizado porque ele pagou os impostos e ele participou desse processo todo<sup>34</sup>.

Sobre as dificuldades que os usuários do SUS enfrentam, Ana Luiza Tieghi destaca

Faltam leitos e equipamentos em hospitais, as filas de espera para procedimentos por vezes duram meses, faltam profissionais e infraestrutura em regiões mais afastadas dos grandes centros. Manter um sistema de saúde universal para um país como o Brasil é um desafio à altura da nossa extensão territorial<sup>35</sup>.

Tais reflexões delineiam a situação do SUS, demonstrando o trágico caminho que o cidadão brasileiro enfrenta na busca da efetivação de seus direitos constitucionais. A saúde pública, no Brasil, vive uma crise real, sistemática e histórica, originada na incapacidade da máquina estatal de prestar serviços de maneira eficiente e suficiente à dignidade da população.

No Tocantins, um dos mais novos estados brasileiros, os problemas na saúde pública existem há mais de 20 anos. Os pacientes

---

<sup>34</sup> GOMES, Ricardo. Fantástico mostra situação alarmante dos postos de saúde brasileiros. **Globo**, 01 mar. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/03/fantastico-mostra-situacao-alarante-dos-postos-de-saude-brasileiros.html>. Acesso em: 25 set. 2015.

<sup>35</sup> TIEGHI, Ana Luiza. A saúde brasileira tem cura? **Revista Espaço Aberto**, São Paulo, v. 155, 2013. Disponível em: <http://espaber.uspnet.usp.br/espaber/?edicao=155>. Acesso em: 22 set. 2018.

que procuram atendimento reclamam de demoras e enfermarias lotadas, além da falta de serviços, medicamentos, produtos e insumos.

Ademais, recentemente, o Ministério Público Estadual apontou<sup>36</sup> que 24 hospitais públicos tocantinenses funcionam sem alvará do Corpo de Bombeiros, devido a irregularidades que colocam em risco a vida dos pacientes e dos profissionais da saúde. A situação afeta algumas das maiores unidades, como o Hospital Infantil de Palmas, os Hospitais Regionais de Palmas, Araguaína, Gurupi e Paraíso do Tocantins.

A crise na gestão pública da saúde é percebida em todo o país, até mesmo nos estados que possuem os melhores mecanismos de gestão e controle. Faltam leitos, equipamentos, medicamentos, profissionais; enfim, uma série de carências que precarizam o atendimento. Embora existam importantes avanços na saúde brasileira, ainda são insuficientes diante da necessidade social que os espera.

Manter um sistema de saúde como o SUS representa uma missão de magnitude continental. Afinal, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE<sup>37</sup> já somos quase 210 milhões de brasileiros e, conforme pesquisas recentes da CNI, mais da metade da população depende exclusivamente dos serviços públicos, sendo que quase a totalidade dos usuários enfrenta dificuldades de acesso a esse direito.

Para o ministro Celso de Mello,

O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O poder público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização

---

<sup>36</sup> TV ANHANGUERA. Mais de 20 hospitais públicos funcionam sem alvará no Tocantins. **Globo**, mar 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/03/26/mais-de-20-hospitais-publicos-funcionam-sem-alvara-no-ocantins.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2019.

<sup>37</sup> IBGE. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das unidades da Federação**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 13 abr. 2019.

federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o poder público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado<sup>38</sup>.

Como vimos anteriormente, a obrigatoriedade de oferta pública de saúde à universalidade da população compõe o bojo constitucional de deveres do Estado, conforme assegurado na Constituição Federal brasileira. Entretanto, há décadas o poder público enfrenta grandes dificuldades para formular e executar políticas de saúde pública compatíveis com a extensão territorial brasileira e com o progressivo crescimento populacional.

Também na segurança e na educação, a gestão pública não logra êxitos consideráveis. Nas palavras da Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Élide Graziane Pinto

Um desarranjo estrutural marca a condição de existência e operação dessas essenciais políticas públicas: não há eixo de planejamento para o longo prazo que vincule as sucessivas gestões de diferentes mandatários políticos e coordene, de fato, os diversos níveis da federação. A bem da verdade, há

---

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento Recurso n.º 271.286-78/RS**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em: 1 fev. 2019.



uma espécie de gestão orientada para apagar incêndios, de curto fôlego e de questionável custo-efetividade<sup>39</sup>.

Ainda que cada nova gestão se depare com uma situação calamitosa na saúde brasileira, nossos governantes não podem se furtar ao imenso desafio de enfrentar e corrigir o problema. A efetividade das políticas de saúde pública é fundamental para a elevação da qualidade de vida e desenvolvimento da nação.

Contudo, os atuais ajustes governamentais apresentam tendência à redução da oferta pública de saúde. Outros governantes já adotaram, anteriormente, ações de mitigação da oferta universal da saúde como tentativa fortuita de lograr êxito na aplicação dos escassos recursos destinados ao setor. Essas intenções representam verdadeira lesão ao direito fundamental insculpido na Carta Magna.

Ademais, a falta de empenho do Estado para elevar a qualidade do serviço, em padrões de qualidade e quantidade suficientes à dignidade da população ocasiona uma suspeitosa precarização do serviço, pois estimula o cidadão a buscar atendimento privado, inclusive por meio de contratação de planos de saúde.

Nesse ponto, Élica Graziane Pintodestaca

Ocorre, contudo, que tanto a organização da atuação estatal na forma do SUS, quanto o financiamento das ações e serviços públicos de saúde estão submetidos a um paulatino processo de degradação, em prol de uma pretensa focalização da política pública nos mais pobres, com o deliberado fomento ao mercado da saúde suplementar. Ao arpejo do art. 199, §1º da CR/88, parece estar em curso uma série de medidas que tendem à

---

<sup>39</sup> PINTO, Élica Graziane. Da saúde ao sistema prisional, vivemos um Estado de Coisas Inconstitucional. **Consultor Jurídico**, 31 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-31/contas-vista-saude-aos-presidios-temos-estado-coisas-inconstitucional>. Acesso em: 14 abr. 2019.

inversão entre o que é universal e o que é complementar na assistência à saúde prestada pelo Estado<sup>40</sup>.

Não raro, constata-se que muitas pessoas ligadas a empresas atuantes na saúde privada e suplementar possuem envolvimento com diversos agentes políticos, o que revela indícios de estarmos sofrendo uma precarização intencional da saúde pública.

Sobre as contradições da política brasileira de saúde, Cristiani Vieira Machado aponta

Destaque-se a expansão do segmento de planos e seguros de saúde, em uma lógica cada vez mais dinâmica do ponto de vista empresarial e financeiro, com a compra de empresas menores por grupos maiores, configurando um fenômeno de financeirização articulado à internacionalização. A ANS não impôs constrangimentos ao crescimento desse segmento. Ao contrário, em vários momentos atuou no sentido da organização e fomento a esses mercados, sob o comando de dirigentes cuja trajetória profissional foi construída no setor a ser regulado. A abertura da oferta de serviços de saúde ao capital estrangeiro, formalizada no final de 2014 (antes vetada pela *Constituição*), foi defendida e articulada no interior da própria organização.

A força do setor privado na saúde também se manifestou na crescente atuação desses grupos no financiamento de campanhas eleitorais. Representação política e interesses particulares na saúde: a participação de empresas de planos de saúde no financiamento de campanhas eleitorais em 2014<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> PINTO, Élica Graziane. Estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (org.). **Futuros do Brasil: Ideias para Ação**. 2017. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/587>. Acesso em: 14 abr. 2019. p. 3.

<sup>41</sup> MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 2, 2017. Disponível em: <https://scielosp.org/article/csp/2017.v33suppl2/e00129616/pt/>. Acesso em: 13 abr. 2018.

Não é preciso aprofundar-se na problemática para entender que somente a classe empresarial lucra com a baixa qualidade do SUS, o que revela a crise da nossa política nacional de saúde em tal grau que a violação dos direitos fundamentais da população usuária e dependente dos serviços públicos poderia ser enquadrada como crime.

Como já ventilado, a competência para analisar e reconhecer um Estado de Coisa Inconstitucional é do Supremo Tribunal Federal, que já adotou o conceito ao analisar a situação do sistema penitenciário nacional.

Embora o STF ainda não tenha declarado, a situação da saúde brasileira adéqua-se ao estado da coisa inconstitucional, pois existe real e complexo litígio estrutural, que atinge uma quantidade ampla de pessoas.

Para Élide Graziane Pinto,

A detecção e formal decretação de um global estado de coisas de determinada política pública como inconstitucional não só situa o problema em seu devido patamar estrutural, como também reconhece que as medidas necessárias à sua resolução devem levar em conta “uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, incluídos os de natureza normativa, administrativa e judicial.

No caso do direito fundamental à saúde, parece-nos ser inadiável o diagnóstico do Estado de Coisas Inconstitucional quanto à fragilidade e à descontinuidade das políticas públicas que deveriam lhe assegurar efetividade, até para que se evidenciem impasses e omissões históricas na federação brasileira, bem como para que sejam implementadas rotas de pactuação intergovernamental que não sejam preteridas ou fraudadas<sup>42</sup>.

Quanto aos parâmetros indispensáveis para que o STF reconheça o Estado da Coisa Inconstitucional no SUS, Rafael de Lazari alerta

---

<sup>42</sup> PINTO, Élide Graziane. Estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira. **Futuros do Brasil**: ideias para ação. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2017. p. 7. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/587>. Acesso em: 14 abr. 2019.

Muito embora se trate de instituto recentemente introduzido no ordenamento brasileiro, defende-se de antemão, pois, que a atuação judiciária ocorra com a parcimônia que se espera para a aplicação de um instituto excepcional, tal como o são os mecanismos de intervenção, a deflagração dos estados de defesa e de sítio, e o uso excepcional das Forças Armadas: todos estes casos marcam contextos de instabilidade institucional, muito embora a Constituição a ser aplicada seja aquela mesma vigente para os contextos de estabilidade.

Assim, urge que o Estado de Coisas Inconstitucional seja mecanismo excepcional, por importar a movimentação de inúmeras engrenagens tradicionalmente estabilizadas pelas teorias do direito e do Estado.

Pensa-se, contudo, que o sucesso do instituto dependerá da capacidade judiciária em diálogos com as demais funções e instituições republicanas, de modo que, ao contrário do que se pode pensar, a atuação do Poder Judiciário no reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e na implementação de medidas que o alterem (migração de um Estado de Coisas Inconstitucional para um Estado de Coisas Constitucional), não caracteriza supremacia judicial pura e simples, mas justamente a colaboração dos Poderes da República na atuação conjunta e recíproca para solucionar o problema *sub judice*, razão pela qual se defende que o diálogo institucional deve preponderar<sup>43</sup>.

Atualmente, diante da omissão dos Poderes da República em tomar medidas concretas para resolver a problemática da saúde brasileira, notamos o crescimento do ativismo judicial estrutural, com a expedição de uma série de decisões voltadas à correção pontual do desserviço, mas que é impotente e inadequado para sanar a violação generalizada desse direito fundamental.

Se continuarmos a insistir em soluções míopes e parciais, remediando os sintomas com a judicialização da saúde, e não

---

<sup>43</sup> LAZARI, Rafael de. Estado de Coisas Inconstitucional: um dilema judiciário da contemporaneidade. **LFG**, 21 maio 2018. Disponível em: <https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/estado-de-coisas-inconstitucional-um-dilema-judiciario-da-contemporaneidade>. Acesso em: 14 abr. 2019.

enfrentarmos as causas estruturais da ineficiência de tamanho desarranjo federativo, não lograremos efetividade e equidade no direito à saúde.

Nesse diapasão, Pinto afirma

Sem o reconhecimento da omissão estrutural do Estado quanto ao arranjo federativo do SUS e ao seu financiamento adequado, ao nosso sentir, não se viabilizará alternativa possível para fazer face ao “quadro de violação massiva e persistente” do direito fundamental à saúde, “decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária”<sup>44</sup>.

A situação de precariedade do SUS, ocasionada por omissão reiterada e persistente, de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias, configura violação massiva de Direitos Fundamentais e acarreta problema social genérico que abrange vários órgãos e já apresenta abarrotamento concreto do Poder Judiciário com várias demandas individualizadas.

Portanto, a evidenciada ineficácia da saúde pública brasileira é suficiente para demonstrar que a atual situação do Sistema Único de Saúde adéqua-se ao Estado da Coisa Inconstitucional, posto que a concretização do direito fundamental à saúde pública eficiente e universal não tem sido viabilizada pelos Poderes da República.

### **Considerações finais**

Grande é a insatisfação social, sobretudo por que o cidadão brasileiro é obrigado a pagar altíssimos tributos para custear os

---

<sup>44</sup> PINTO, Élida Graziane. Estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira. **Futuros do Brasil: ideias para ação**. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2017. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/587>. Acesso em: 14 abr. 2019.

serviços públicos, mas, nem sempre consegue dispor do sistema público de saúde de modo satisfatório, tendo que pagar por consultas, exames e procedimentos particulares para contar com um amparo médico eficiente, além de, corriqueiramente, ter de adquirir medicamentos para o seu tratamento.

É latente que a atual condição do sistema de saúde viola sistematicamente direitos fundamentais de seus usuários. Desta maneira, a atuação do judiciário, por meio do STF, deve ser a busca pelo diálogo no reconhecimento do Estado da Coisa Inconstitucional no âmbito da saúde, para que tal declaração não ocorra à mercê dos tantos organismos que compõem o nosso Estado Democrático de Direito.

Destarte, é imperativo que a Suprema Corte brasileira declare que o Sistema Único de Saúde se encontra em um Estado de Coisas Inconstitucionais e que, primordialmente, fixe remédios estruturais para a reformulação e correta execução de políticas públicas de saúde, no Brasil.

## Referências

BARROS, Fernando Passos Cupertino de. A saúde como direito: o difícil caminho de sua apropriação pelos cidadãos. *In*: SANTOS, René (org.). SANTOS, Alethele de Oliveira (coord.). **Direito à saúde**. Brasília: CONASS, 2015. Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/direito-a-saude/>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 8.142, 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento Recurso n.º 271.286-78/RS**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em: 1 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento Recurso n.º 734.487/PR**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613652>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Recurso Extraordinário n.º 215.267/SP**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=245931>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CALVACANTE, Márcio André Lopes. Entenda a decisão do STF sobre o sistema carcerário brasileiro e o Estado de Coisas Inconstitucional. **Dizer o Direito**, 28 set. 2015. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2015/09/entenda-decisao-do-stf-sobre-o-sistema.html>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CMB. **A história de misericórdia das Santas Casas**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cmb.org.br/cmb/index.php/institucional/quem-somos/historico>. Acesso em: 21 jul. 2018.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. Saúde Pública. **Retratos da Sociedade Brasileira**, Brasília, ano 7, v. 44. 2018. Acesso em: 14 abr. 2019. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/18/7f/187f1473-2603-4b06-a8a1-070486293e98/retratosdasociedadebrasileira\\_44\\_saude.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/18/7f/187f1473-2603-4b06-a8a1-070486293e98/retratosdasociedadebrasileira_44_saude.pdf). Acesso em: 21 jan. 2021.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.



DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GALVÃO, Márcio Antônio Moreira. Os ensaios de saúde pública no brasil-colônia e no império. *In: Origem das Políticas Públicas de Saúde Pública no Brasil: do Brasil Colônia a 1930*. Ouro Preto: UFOP, s.d. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/origem\\_politicas\\_saude\\_publica\\_brasil.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/origem_politicas_saude_publica_brasil.pdf). Acesso em: 21 jul. 2018.

GOMES, Ricardo. Fantástico mostra situação alarmante dos postos de saúde brasileiros. **Globo**, 01 mar. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/03/fantastico-mostra-situacao-alarmante-dos-postos-de-saude-brasileiros.html>. Acesso em: 25 set. 2015.

IBGE. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das unidades da Federação**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 13 abr. 2019.

LADEIRA, Fernando de Oliveira Domingues. Direito à saúde: a problemática do fornecimento de medicamentos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 10, n. 32, maio/ago., p. 105-127, 2009.

LAZARI, Rafael de. Estado de Coisas Inconstitucional: um dilema judiciário da contemporaneidade. **LFG**, 21 maio 2018. Disponível em: <https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/estado-de-coisas-inconstitucional-um-dilema-judiciario-da-contemporaneidade>. Acesso em: 14 abr. 2019.

MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 2,

2017. Disponível em: <https://scielosp.org/article/csp/2017.v33suppl2/e00129616/pt/>. Acesso em: 13 abr. 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2009.

PARANHOS, Vinícius Lucas. Efetividade dos provimentos judiciais na garantia do direito à saúde: estudo sobre as decisões inaudita altera parte no fornecimento gratuito de medicamentos pelo Estado. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/762>. Acesso em: 13 abr. 2018.

PEREIRA, Luísa Barbosa. Os trabalhadores e a luta por Direitos Sociais no Brasil. **Revista Augustus**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 21-31, 2009. Disponível em: [http://apl.unisuam.edu.br/augustus/pdf/rev\\_augustus\\_ed%2028\\_art02.pdf](http://apl.unisuam.edu.br/augustus/pdf/rev_augustus_ed%2028_art02.pdf). Acesso em: 31 mar. 2019.

PINTO, Élide Graziane. Da saúde ao sistema prisional, vivemos um Estado de Coisas Inconstitucional. **Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-31/contas-vista-saude-aos-presidios-temos-estado-coisas-inconstitucional>. Acesso em: 14 abr. 2019.

PINTO, Élide Graziane. Estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira. **Futuros do Brasil: ideias para ação**. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2017. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/587>. Acesso em: 14 abr. 2019.

SCHWARTZ, Germano. **Direito à saúde: efetivação em uma perspectiva sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TIEGHI, Ana Luiza. A saúde brasileira tem cura? **Revista Espaço Aberto**, São Paulo, v. 155, 2013. Disponível em: <http://espaber.uspnet.usp.br/espaber/?edicao=155>. Acesso em: 22 set. 2018.

TV ANHANGUERA. Mais de 20 hospitais públicos funcionam sem alvará no Tocantins. **Globo**, mar 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/03/26/mais-de-20-hospitais-publicos-funcionam-sem-alvara-no-ocantins.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2019.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. Direito fundamental à igualdade racial: fundamentos e conteúdo. *In*: MIRANDA, Jorge (coord.). HOLANDA, Ana Paula Araújo de; CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. v. 3. Tomo I. p. 167-190. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.3-Tomo-I-versa%CC%83o-brasileira.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.



# História e cultura afro-brasileira: reflexões à luz da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003

*Afro-Brazilian History and Culture: a reflection in the light of Law n.º 10.639, of January 9, 2003*

Patrícia Medina\*

Maria Leda Melo Lustosa Pereira\*

Núbia Challine de Oliveira Coelho\*

**Resumo:** Trata-se de análise reflexiva a partir da Lei n.º 10.639/2003, que alterou o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira. O artigo é desenvolvido seguindo um fluxo reflexivo que parte da elucidação dos desafios e avanços após implantação da lei, segue com ponderações sobre o papel do professor e da escola e finaliza com a elucidação exemplificativa calcada na experiência docente na condução de atividades do calendário escolar durante o período emergencial decorrente do coronavírus (Covid-19). O escrito foi conduzido por uma pesquisa de revisão de literatura narrativa articulada pelas reflexões da atuação profissional das autoras via relato de experiência. O estudo

---

\* Doutora em Educação: Cultura e Processos Educacionais pela Universidade Federal do Goiás (UFG). Mestre em Administração de Sistemas Educacionais. Professora Adjunta da Universidade Federal do Tocantins (UFT) nos cursos de Pedagogia e Mestrado Profissional Interdisciplinar Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos em convênio com Escola da Magistratura do Tocantins. Coordenadora do Curso de Pedagogia da UFT. E-mail: patriciamedina@uft.edu.br.

\* Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Graduada em Pedagogia. Especializada em Administração e planejamento para docentes. Bacharel em Direito. Advogada. Coordenadora Pedagógica no Centro de Ensino Médio Tiradentes (SEDUC/TO). E-mail: ledamlustosa@uol.com.br.

\* Graduada em História pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). Professora do Componente Curricular de História no Centro de Ensino Médio Tiradentes (SEDUC/TO). E-mail: n.c.o.c@hotmail.com.

concluiu que passados 17 anos da instituição da alteração curricular, ainda há obstáculos a serem superados voltados para a construção de relações étnico-raciais baseadas na premissa da igualdade.

**Palavras-chave:** Currículo Oficial da Rede de Ensino. Consciência Negra. Ensino de história. História e Cultura Afro-Brasileira. Lei n.º 10.639/2003.

**Abstract:** This is a reflexive analysis based on Law No. 10,639/2003, which amended the text of the Law on Guidelines and Bases of National Education to include in the official curriculum of the Education Network the mandatory theme of Afro-Brazilian History and Culture. The article is developed following a reflective flow follows with considerations about the role of the teacher and the school and concludes with the illustrative elucidation based in the teaching experience in conducting school calendar activities during the emergency period resulting from coronavirus (Covid-19). The writing was conducted by a narrative literature review research articulated by the reflections of the author's professional performance via experience report. The study concluded that 17 years after the institution of curriculum change there are still obstacles to overcome aimed at building ethnic-racial relations based on the premise of equality.

**Keywords:** Curriculum of the Education Network. Black Consciousness. History teaching. Afro-Brazilian History and Culture. Law No. 10.639/2003.

## **Introdução**

A desigualdade, a exclusão, o racismo e a discriminação são características presentes na sociedade brasileira e que podem ser vistas e vivenciadas no ambiente escolar. Características estas, que estão direcionadas a uma parcela específica da população, porque coexistem com o tão propagado orgulho da nação brasileira de ser um país multirracial e multicultural. Tais presenças dificultam o autorreconhecimento da população negra e afrodescendente o que, por sua vez, traz diversos outros problemas, inclusive no ambiente escolar.

Questões como estas permeiam todos os âmbitos que envolvem a vida em sociedade. Devem ser consideradas quanto à elaboração de políticas públicas e da organização de projetos pedagógicos nas escolas públicas e privadas do ensino fundamental e médio ao trazer para o cotidiano a problemática social e racial do país.

Inicia-se um debate que pode se transformar em instrumento de questionamento usado também para rever um dos mitos base da nossa identidade: “o mito da democracia racial.” A ideia constantemente repetida de que as etnias e os diferentes povos vivem na mais absoluta harmonia serviu para encobrir a situação de completa exclusão na qual vive a população negra brasileira e urge o momento de levar estas discussões para o ambiente escolar.

Devemos reconhecer o imenso desafio que é superar séculos de desigualdade. Dessa forma, assegurar a sustentabilidade de um projeto que visa pôr em prática medidas que tenham por objetivo mudar este quadro dependerá sobretudo de todos. Nesse cenário, a escola ocupa papel fundamental, pois a informação e a reflexão são as principais armas da mudança. Somente através do conhecimento sobre nossos direitos, nossa história, nosso lugar como agentes sociais e históricos é que poderemos exigir tomadas de decisões por parte dos gestores públicos e da sociedade em geral.

O advento da Lei n.º 10.639/2003<sup>1</sup>, que estabelece a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira na Rede de Ensino, nos convida a uma reflexão sobre o papel sociopolítico-cultural que compete à escola, num contexto marcado pela afirmação de uma sociedade plural e complexa. Complexidade esta que adentra os

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

portões escolares e pode ser visualizada com todas as suas especificidades no ambiente. Na escola, os conflitos e toda a diversidade se encontram e tem-se a oportunidade de reflexão e ação, no sentido de garantir que o processo integrador e formador do aluno obtenha êxito.

A Lei n.º 10.639/2003<sup>2</sup> determina que o conteúdo sobre a História e Cultura Afro-Brasileira seja transmitido ao educando, visto que a omissão e o ocultamento histórico da nossa realidade socioeconômica e histórica têm reforçado a problemática da discriminação e da desigualdade.

O artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), inserido da referida Lei n.º 10.639/2003<sup>3</sup> apresenta o conteúdo programático a ser ministrado no currículo do ensino fundamental e médio, assim prescreve:

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o **caput** deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

Reconhecer que o Brasil é multirracial e multicultural não significa somente alardear e comemorar este fato. Tolerância e respeito não são suficientes para mostrar a identidade e a diferença como

---

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.



processos de produção social que envolvem também relações de poder. Por isso a importância de se incluir no currículo escolar do ensino fundamental e médio os conteúdos e práticas escolares, inserindo neles uma parte essencial da História e da cultura que até então ficou relegada a meros apêndices, mostrando a diversidade em toda sua especificidade.

O presente artigo teve como ponto de partida a pesquisa bibliográfica, com um *corpus* formado pela legislação, de artigos científicos e livros que tratam da temática abordada na legislação especial que inclui no currículo oficial da Rede de Ensino de ensino fundamental e médio a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”. Após a seleção do *corpus*, foi realizada análise de conteúdo, com a temática previamente selecionada. Utilizando-se da técnica indireta para orientar a abordagem descritiva. Constituindo assim uma revisão narrativa complementada via relato de experiência.

## **1 Os desafios e os avanços suscitados pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003<sup>4</sup>**

A lei em comento representou um novo desafio para os educadores – professores e os demais profissionais da educação, desencadeando acaloradas discussões no meio acadêmico e, nas escolas de ensino fundamental e médio (educação básica) numerosas dúvidas e inquietações.

Transcorridos 17 anos de sua publicação, alguns aspectos problemáticos continuam recorrentes, tais como: a formação dos profissionais, o desconhecimento da história e da cultura Africana e Afro-Brasileira, o tempo escolar (carga horária) e os conteúdos, entre

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

outros. Assim, embora razoável e desejável discussões acerca de tais aspectos, é igualmente imperativo desfazer alguns equívocos referentes à prática desta lei.

Ao contrário do que muitos afirmam não se trata de mais um componente curricular, e sim de uma temática a ser desenvolvida em perspectiva interdisciplinar e transversal cujos conteúdos referentes estão dispostos no artigo 26-A, § 1º e § 2º da lei em comento.

Também expressiva quantidade de professores se deparou com um desafio de tratar de um assunto que não fez parte do currículo da sua formação na licenciatura, ou seja, da sua formação inicial uma vez que nas décadas de 1980, 1990 e início da década de 2000 não havia obrigatoriedade de tal elemento nas estruturas curriculares no ensino superior. Componentes curriculares na forma de disciplinas ou outra estratégia, de História da África, Religiões Africanas, Literatura Africana, dentre outras que contemplam a cultura negra eram inexistentes. Assim, os professores, não foram instrumentalizados, aculturados para desencadear o seu auto processo formativo e constituírem seu próprio conhecimento e lidarem com a transversalidade embutida nos termos da Lei.

Todavia, essa realidade foi sendo modificada ao longo dos anos à medida que as instituições de ensino superior brasileiras responderam à determinação legal e atualizam seus currículos acatando o que prevê § 2º da mencionada lei que conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar. No ensino superior o elemento curricular assumiu a categoria de disciplina obrigatória, optativa ou eletiva a partir da Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004<sup>5</sup> que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Disponível em: <http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portals/84/docs/cursos->

Educação das Relações Étnico Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana uma vez que o sucesso das reformas educacionais depende sobremaneira do nível de convencimento e da transformação dos docentes.

Em decorrência disso, também a produção acadêmica sobre a História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira cresceu sobremaneira, resgatando a contribuição do povo negro nas dimensões social, econômica e política na formação da sociedade brasileira. No mesmo sentido, tornou-se extensa a bibliografia específica orientada também aos procedimentos didáticos-metodológicos para auxiliar professores na consecução da aprendizagem e aculturação dos alunos em todos os níveis de ensino escolar e não-escolar.

A elaboração dos livros didáticos marca outro avanço, a imagem da África e dos negros foi moldada pela instituição da escravidão. Os negros são frequentemente lembrados a partir da perspectiva da escravidão, como mercadorias e bens dominados tanto física quanto moralmente pela elite colonial. São lembrados como fugitivos e como alvo da “bondade” da princesa Isabel via promulgação da lei da abolição da escravatura, posteriormente, com os avanços da história cultural, passam a ser contribuintes da cultura popular brasileira com o samba ou capoeira; reducionismos que distorce a visão sobre nossa história e identidade.

Entretanto, as produções didáticas mais recentes também se diversificaram contando com manuais, materiais paradidáticos, literatura, material audiovisual, entre outros nos quais o negro ocupa o lugar que realmente lhe cabe: o de ator de sua própria história.

No que diz respeito à História do Continente Africano, por muitos anos, a História da África “se encaixa” na história europeia sendo apresentada como “o lugar de onde vinha o escravo” e, mais tarde, como

---

concursos/promocao/Anexo%20F5\_RESOLU%C3%87%C3%83O%20CNECP%201,%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202004.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

local de expansão neocolonial. A África aparece também carregada de representações exóticas ou impregnada com uma série de preconceitos: lugar atrasado, inculto, selvagem a partir de parâmetros eurocêntricos constituindo um currículo orientado a hegemonia da ideologia dominante europeia.

Porém, os avanços são perceptíveis em relação aos materiais didáticos produzidos a partir do início do século XXI. Na contemporaneidade, há capítulos dedicados à história da África, antes da participação dos europeus nos livros de história e um outro exemplo é a coleção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) lançada em 2010, contendo oito volumes de autoria internacional renomada, sendo dois terços dos autores africanos.

Nesse sentido, a nigeriana Chimamanda Adichie, em uma palestra para o TED Talk<sup>6</sup>, adverte sobre os perigos da história da África ser contada apenas pela ótica ocidental:

A consequência de uma única história é essa: ela rouba das pessoas sua dignidade. Faz o reconhecimento de nossa humanidade compartilhada difícil. Enfatiza como nós somos diferentes ao invés de como somos semelhantes. [...] Histórias têm sido usadas para expropriar e ressaltar o mal. Mas podem também ser usadas para capacitar e humanizar. Histórias podem destruir a dignidade de um povo, mas também podem reparar essa dignidade perdida.

Sua fala versa sobre a relevância de a história africana ser contada sob a perspectiva dos próprios africanos, valorizando suas lutas, manifestações culturais constituidoras de suas identidades e valores. Nesse sentido, os conhecimentos passados no ambiente escolar sobre o continente que possui o maior número de países e quatro centenas de etnias, um continente com tamanha diversidade e riqueza cultural não pode ser reduzido

---

<sup>6</sup> ADICHIE, Chimamanda. **O perigo da história única**. TED, 2009. 1 vídeo (19:16 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D9Ihs241zeg>. Acesso em: 20 jan. 2021.

à perspectiva rasa e preconceituosa disseminada a partir da perspectiva de dominação europeia com enfoques na pobreza e nas catástrofes.

Outro campo de atuação deste processo diz respeito à aculturação promovida pela valorização da cultura europeia. A aculturação de um povo significa tirar-lhe a representação e deixá-lo sem memória. Nos diversos encontros, desencontros ou mesmo confrontos culturais as relações de dominação sempre se fizeram presentes provocando mudanças de ordem cultural e, conseqüentemente, transformações de identidades.

Houve transformações, mas costumes e práticas africanas se conservaram e permeiam a sociedade brasileira atual. Os escravos enfrentaram a sociedade colonial de diversas maneiras, uma delas, mediante a recriações da realidade na esfera religiosa, na vida em família, na comida e vestuário. Assim como no passado, as matrizes culturais africanas constituem referenciais para a compreensão do mundo atual.

Assuntos como escravidão e mestiçagem, se não abordados com o devido cuidado podem reforçar estereótipos e preconceitos e repercutir, com gravidade negativa, na autoestima e na formação das identidades negras, pois ninguém quer se parecer com os escravos, ninguém quer ter sua biografia associada a uma história de subjugação.

Nesse sentido, Castro realizou uma pesquisa em escolas da rede municipal de Serra/ES, analisou os autorretratos de alunos negros e chegou à conclusão de que a grande maioria das crianças não se reconhecem como negras e se retratam de acordo com os padrões estéticos impostos pela cultura branca<sup>7</sup>. Por isso a necessidade de

---

<sup>7</sup> CASTRO, Hileia Araújo de. A implementação da Lei 10.639/03 e a construção da identidade negra na Rede Municipal da Serra/ES. *In: CONGRESSO NACIONAL AFRICANIDADES E BRASILIDADES*, 2., 2015, Espírito Santo. **Anais eletrônicos...** Espírito Santo: Universidade Federal do Espírito Santo, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/cnafricab/issue/view/540>. Acesso em: 20 jan. 2021.

historicizar principalmente o tema escravidão assim como a mestiçagem, “desvinculando a cor da pele de papéis sociais de subalternidade”<sup>8</sup>.

O desafio, portanto, é duplo e árduo. Passa pela superação da ausência de formação dos profissionais da educação uma vez que uma parcela significativa dos professores se mantém afastados da produção acadêmica científica que produziu a revisão do papel do africano durante o período colonial até a sociedade atual uma vez que a finalidade é reconstruir uma identidade nacional que abarque nossa diversidade étnico-cultural orientada para o respeito a essa diversidade.

O que deve ser considerado é a construção de uma identidade nacional que contribuiu e ainda contribui para a manutenção do racismo estrutural em contraposição à democracia racial que apregoa não haver no Brasil, discriminação, racismo e preconceito de cor.

Contudo, esta crença não suporta uma confrontação com a realidade. Os afrodescendentes continuam carregando o ranço da escravidão; ocupando cargos de baixa remuneração, sendo o grosso dos números de ocorrência policial, vivendo em condições de pobreza<sup>9</sup>.

Constata-se a desigualdade econômica ou social tem cor. De fato, vivemos em uma sociedade desigual e em constante conflito, mas todas as sociedades humanas necessitam construir sua identidade, afirmar sua existência e sua autenticidade reconhecida. Esta identidade está intimamente ligada à construção da própria sociedade. De acordo com Carvalho<sup>10</sup>, em casos como o do Brasil, que tem sua construção

---

<sup>8</sup> CASTRO, Hileia Araújo de. A implementação da Lei 10.639/03 e a construção da identidade negra na Rede Municipal da Serra/ES. In: CONGRESSO NACIONAL AFRICANIDADES E BRASILDIDADES, 2., 2015, Espírito Santo. **Anais eletrônicos...** Espírito Santo: Universidade Federal do Espírito Santo, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/cnafricab/issue/view/540>. Acesso em: 20 jan. 2021.

<sup>9</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

<sup>10</sup> CARVALHO, José Murilo de. Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: a República no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, v. 32, n. 3, 1989.

identitária atrelada à colonização, o pluralismo cultural, étnico e biológico se impôs e trouxe diversos problemas para as elites nacional. Urgia construir uma identidade nacional, mas este processo era problemático, pois trazia em si a necessidade de incluir os escravizados negros.

Por volta dos anos de 1960 a “democracia racial” começou a ser discutida e a identidade brasileira forjada sob sua égide abalada, uma vez que um dos diversos outros estudos foram feitos demonstrando a desigualdade gritante entre o povo brasileiro. Educadores, cientistas sociais, políticos, militantes do Movimento Negro, sendo este formado por um conjunto de movimentos sociais que lutam pela igualdade racial e contra o racismo, atuam para fazer com que tais estudos e ações sejam conhecidos pelo grande público e exigem mudanças, como pode ser visto em Felipe (2019); Munanga (1988); Munanga, *et al* (1988) e Ribeiro (2019)<sup>11</sup>.

As determinações da Lei n.º 10.639/03<sup>12</sup> demonstram a força desses militantes e de tais movimentos e demarca um novo tempo no sentido de mudar as mentalidades e as atitudes, um resgate da memória de nosso povo o que é um passo essencial na consolidação da democracia, da constituição plena da cidadania em um país multiétnico caracterizado pela ampla diversidade cultural.

---

<sup>11</sup> FELLIPPE, Bruno G. **Relações Étnico-Raciais e Diversidade Cultural**. São Paulo: Editorial Coletivo das Letras, 2020.; MUNANGA, Kabengele. **Negritude: Usos e Sentidos**. São Paulo: Autêntica, 1988.; MUNANGA, Kabengele; HASENBLAG, Carlos Alberto; SCHWARCZ, Lilia Moritz **Racismo: perspectivas para um estudo contextualizado da sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: UDUFF, 1998.; RIBEIRO, Djamilia. **Pequeno dicionário antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

## 2 O espaço escolar e o papel do professor

A educação escolarizada escola tem a função estratégica nos processos de aculturação<sup>13</sup>, assim como na luta por mudanças sociais<sup>14</sup>. Isso acontece porque nesse espaço estão sendo reproduzidos os saberes acumulados pela sociedade. O caráter estratégico da escola é comprovado se tivermos em mente que ela é um dos espaços de socialização dos indivíduos, no qual crianças e jovens desenvolvem o senso crítico, aprendem os valores éticos e morais que regem a sociedade na qual estão inseridos<sup>15</sup>.

No caso brasileiro, a Lei n.º 9.394/96<sup>16</sup>, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, expressa em seu artigo 22, esse compromisso da escola. Referido artigo prescreve que a educação básica deve: “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.

Assim, todas as práticas escolares, incluindo a seleção de conteúdo, as estratégias de trabalho, a relação com os alunos e demais profissionais, estão pautadas pelo princípio maior que é formar o aluno para o exercício da cidadania. Portanto, a tônica não deve recair na assimilação de conteúdos pré-fixados, mas na articulação entre

---

<sup>13</sup> BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La reproducción**: elementos para una teoría del sistema educativo. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1976.; CANDIDO, Antônio. A estrutura da escola. *In*: FORACCHI, Marialice. Mencarini; PEREIRA, Luiz (org.). **Educação e sociedade**: leituras de sociologia da educação. 13. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.; ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1989.

<sup>14</sup> ESTEVE, José M. Mudanças sociais e função docente. *In*: NÓVOA, A. (org.). **Profissão professor**. Porto: Porto, 1999.; NÓVOA, Antonio. O passado e o presente dos professores. *In*: NÓVOA, Antonio (org.). **Profissão professor**. 2. ed. Porto: Porto, 1999.

<sup>15</sup> BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. Coleção Primeiros Passos. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

<sup>16</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 18 out. 2020.



conhecimento e ação - muito embora a segunda parte do artigo declare, mesmo que implicitamente, uma possível ênfase da educação voltada para o mundo do trabalho e os estudos superiores. Por ação entende-se o uso do conhecimento para a transformação pessoal e também para a transformação da sociedade.

No tocante à História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e à Educação das Relações Étnico-Raciais estas dimensões não devem ser perdidas de vista. Em primeiro lugar se deve lembrar que a escola é o lugar onde as diferenças se fazem presentes, convivem e dialogam entre si. Dessa forma, a base de orientação para uma educação voltada para o exercício da cidadania passa por um trabalho pedagógico de luta contra a discriminação e os diversos tipos de preconceito. Assim, a escola se torna o ambiente, por excelência, pela qual o processo de mudanças das mentalidades – e também sociais – poderão se efetivar.

O professor de História, acolhendo a diretriz legal que coloca o negro como sujeito histórico, poderá iniciar uma nova forma do negro se identificar, na qual professor e a escola entram como mediadores do processo de reversão da situação. Não se trata de sobrevalorizar o papel de vítima dos escravos e dos afrodescendentes ou mesmo de avultar seus feitos e sua cultura, mas compreender sua trajetória, questionar e refletir sobre os estereótipos e, com isto, participar da reabilitação da imagem do africano e dos afrodescendentes.

Nesse sentido, a luta dos movimentos negros organizados e a criação do Dia da Consciência Negra, promoveram uma oportunidade para que a escola e a sociedade em geral – pudesse discutir, aprender, dialogar, aprofundar todas estas questões levantadas até aqui: a história da África e dos africanos, a construção de identidades, a desigualdade, o preconceito, a discriminação e o racismo presentes em nossos ambientes públicos e privados.

As ações promovidas pelos movimentos negros estão amparadas no artigo 210 da Constituição da República Federativa do

Brasil (CF/88)<sup>17</sup>, que estabelece como princípio da educação pública “[...] respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” c/c o artigo 26, § 4º LDB, Lei nº 9.394/94<sup>18</sup> dispõe que: “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e europeia”.

No ano de 2000 o Ministério da Educação elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN’s) para o ensino fundamental. Estes, servem como referência para as escolas estaduais e municipais à elaboração de seus projetos pedagógicos e o tema transversal Pluralidade Cultural surge como resposta à necessidade de uma educação multicultural, devendo perpassar as diferentes disciplinas curriculares e permitir a interdisciplinaridade. Dessa forma, os PCN’s promoveram um avanço significativo no debate sobre a pluralidade cultural.

Outro marco importante na história da educação brasileira foi a homologação da versão final da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>19</sup> no ano de 2018, incluindo todas as etapas da educação básica, que começou a vigorar em 2020. Esta conquista é do povo brasileiro, a

---

<sup>17</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 mar. 2021.

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 18 out. 2020.

<sup>19</sup> “A BNCC é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de **aprendizagens essenciais** que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), e está orientado pelos princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, como fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN)”. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BNCC visa uma educação integral focada em competências e habilidades. Sabe-se que a BNCC “é um documento relevante pautado nas altas expectativas de aprendizagem e deve ser acompanhada pela sociedade”, conforme apontado pelo ex-Ministro de Educação Rossieli Soares da Silva, na apresentação do documento - versão final da BNCC<sup>20</sup> e ainda acrescenta:

A BNCC por si só não alterará o quadro de desigualdade ainda presente na Educação Básica do Brasil, mas é essencial para que a mudança tenha início porque, além dos currículos, influenciará a formação inicial e continuada dos educadores, a produção de materiais didáticos, as matrizes de avaliações e os exames nacionais que serão revistos à luz do texto homologado da Base.

A implementação da BNCC irá, portanto, alterar os currículos e as formas como eles são desenhados e trabalhados em sala de aula, de forma a garantir a formação baseada na igualdade e na equidade, no novo ambiente de ensino-aprendizagem também a história dos povos africanos e suas contribuições à formação do Brasil será reorientada.

### **3 Pensando o ensino de História**

A História é a ciência que estuda a vida do homem através do tempo, investigando o que os humanos fizeram pensaram e sentiram enquanto seres em sociedade. Assim, o conhecimento histórico tem a finalidade de colaborar com a compreensão do homem enquanto ser que constrói seu tempo, nesse sentido o ensino de História não pode fechar os olhos para a problemática identitária, para o papel essencialmente político da área.

A despeito de o indivíduo poder se sentir livre para construir sua identidade isso não acontece, uma vez que a identidade é moldada pela sociedade. Esse é um campo em permanente tensão o domínio que

---

<sup>20</sup> BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Brasília: Ministério da Educação, s.d. p. 05. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

exerce o sujeito e o que é inculcido pelos demais indivíduos e instituições e meios<sup>21</sup>. Sabedores dessa condição, os professores devem assumir o compromisso de romper com estereótipos e reducionismos que dificultem a compreensão da complexidade que envolve o surgimento e desenvolvimentos histórico da nação brasileira. Conforme se aponta nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004:

Para que as instituições de ensino desempenhem a contento o papel de educar, é necessário que se constituam em espaço democrático de produção e divulgação de conhecimentos e de posturas que visam uma sociedade justa. A escola tem papel preponderante para a eliminação das discriminações e para emancipação de grupos discriminados, ao proporcionar acesso aos conhecimentos científicos, a registros culturais diferenciados, à conquista de racionalidade que rege as relações sociais e raciais, a conhecimentos avançados, indispensáveis para consolidação e concerto das nações como espaços democráticos e igualitários<sup>22</sup>.

A inclusão do Dia Nacional da Consciência Negra no calendário escolar trouxe para a escola um espaço de discussão, celebração e aprendizado sobre a História e Cultura Africana e Afro-brasileira, bem como de reflexão sobre a sociedade que a cerca. Esta efeméride, a ser

---

<sup>21</sup> WOODWARD, K. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart (org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

<sup>22</sup> BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Disponível em: [http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portals/84/docs/cursos-oncursos/promocao/Anexo%20F5\\_RESOLU%C3%87%C3%83O%20CNECP%201,%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202004.pdf](http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portals/84/docs/cursos-oncursos/promocao/Anexo%20F5_RESOLU%C3%87%C3%83O%20CNECP%201,%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202004.pdf). Acesso em: 20 fev. 2021.

celebrada no dia 20 de novembro, constitui o Art. 79-B da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>23</sup> instituída pela lei em comento.

Por meio da experiência vivenciada por duas das pesquisadoras, docentes da educação básica entre os anos 2013 a 2020 no contexto escolar, é possível se apresentar um panorama relacionado ao Dia Nacional da Consciência Negra. A principal e recorrente dificuldade esteve assentada no viés comemorativo que em detrimento da reflexão e questionamento reforçava estereótipos utilizados por muitos professores induzidos pela insistência de alunos que conduziam as atividades reduzindo traços culturais da culinária à feijoada e canjica e sexualização dos corpos nas apresentações de dança.

A coordenação pedagógica da área de ciências humanas e sociais aplicadas conduziu o processo reflexivo com os professores, de forma interdisciplinar sobre as atividades realizadas visando romper a visão simplificada da interação África-Brasil. Nesse processo foi acatada recomendação de focar na história, na diversidade, na representatividade e nas questões sociais que assolam nosso país no que diz respeito à comunidade afro-brasileira na atualidade. Segundo Sacristán:

Discutir a integração de minorias sociais, étnicas e culturais ao processo de escolarização constitui uma manifestação muito concreta de um objetivo mais geral: o da educação multicultural. Por outro lado, a busca de um currículo multicultural para o ensino é outra manifestação particular de um problema mais amplo: a capacidade da educação para acolher a diversidade<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 18 out. 2020.

<sup>24</sup> SACRISTÁN, J. Gimeno. Currículo e diversidade cultural. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; MOREIRA, Antônio Flávio (org.). **Territórios contestados: o currículo e os novos mapas políticos e culturais**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 82.

Especificamente no Brasil, a questão toma vulto considerando-se nossa realidade de país “mestiço”. A riqueza cultural e étnica, embora cantada em prosa e verso referendada por extensa produção científica, ainda é negligenciada no cotidiano escolar.

Aspecto controverso da citação precisa ser elucidado: no caso brasileiro a população afrodescendente não se constitui uma minoria numérica pois os negros - aqueles que na pesquisa se autorreferenciaram pretos e pardos - 55,8% da população em 2018 se declarou preta ou parda. Porém, no estrato dos 10% com maior rendimento per capita, os brancos representavam 70,6%, enquanto os negros eram 27,7%. Entre os 10% de menor rendimento, ao contrário: 75,2% são negros, e 23,7%, brancos. Além disso, na classe de rendimento mais elevado, apenas 11,9% das pessoas ocupadas em cargos gerenciais eram pretas ou pardas e 85,9% brancos<sup>25</sup>. Ou seja, constituem somente a minoria econômica e por tal condição tem seus direitos e sua identidade sendo constantemente negligenciados. Esta maioria esteve ausente da mídia, dos manuais didáticos, não teve acesso à cultura de qualidade, à moradia, não se reconhecendo nas práticas educacionais pois que também mais ausentes dos bancos escolares, pois 71,79% dos 10 milhões de jovens que abandonam a escola são negros e informam que abandonam para trabalhar.

Ao adotar uma perspectiva multiculturalista para as práticas escolares, como estratégia para fazer frente aos dados recém apresentados, muitos medos, receios, preconceitos e juízos de valor vem à tona. O afloramento dessas questões já é, em si, um avanço, pois faz com que a diversidade seja não só conhecida, como também problematizada. Outro benefício da adoção de um currículo multicultural consiste no desenvolvimento de cidadãos conscientes da diversidade cultural presente em nossa sociedade, e também entre as demais sociedades, e conscientes

---

<sup>25</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/e-statisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=sobre>. Acesso em: 14 mar. 2021.

também da responsabilidade de todos na construção de um país mais justo e igualitário. Nas palavras de Canen e Oliveira:

O projeto multicultural insere-se em uma visão pós-moderna da sociedade, em que a diversidade, a descontinuidade e a diferença são percebidas como categorias centrais. Da mesma forma, contrapondo-se à percepção moderna e iluminista da identidade como uma essência, estável e fixa, o multiculturalismo percebe-a como descentrada, múltipla e em processo permanente de construção e reconstrução<sup>26</sup>.

De certo que a história dos negros não pode se limitar ao tráfico de escravos ou à Abolição da escravidão, eles têm uma história que de forma alguma se limita à sua condição de escravo ou ex-escravo, e sua participação na História do Brasil não pode ser compreendida em termos de “influência” ou “contribuição.”.

É necessário, portanto, reorientar as práticas escolares e também o ensino de História. O multiculturalismo, o pluralismo, a mestiçagem, as relações raciais, e toda a problemática social aparecem, assim, como estímulos tanto para questionamentos e críticas quanto para a adoção de políticas públicas e práticas pedagógicas que procurem melhorar essa situação e proporcionar a todos os brasileiros a oportunidade de se reconhecerem como cidadãos.

A partir de 2017, a escola da qual as pesquisadoras docentes da educação básica trabalham, implementou um projeto para comemorar o dia da Consciência Negra partindo do pressuposto de tratar a questão do multiculturalismo, das relações raciais, incentivando o pensamento crítico e reflexivo, adotando a proposição de um multiculturalismo crítico, tal como proposto por Tomaz Tadeu da Silva:

---

<sup>26</sup> CANEN, Ana; OLIVEIRA, Ângela M. A de. Multiculturalismo e currículo em ação: um estudo de caso. **Rev. Bras. Educ**, Rio de Janeiro, n. 21, ano 5, set. /dez. 2002, p. 61. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n21/n21a05.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Em geral, o chamado ‘multiculturalismo’ apoia-se em um vago e benevolente apelo à tolerância e ao respeito para com a diversidade e a diferença. É particularmente problemática, nessas perspectivas, a ideia de diversidade. Parece difícil que uma perspectiva que se limita a proclamar a *existência* da diversidade possa servir de base para uma pedagogia que coloque no seu centro a crítica política da identidade e da diferença. (...) Em geral, a posição socialmente aceita e pedagogicamente recomendada é de respeito e tolerância com a diversidade e a diferença. Mas será que as questões da identidade e da diferença se esgotam nessa posição liberal? E, sobretudo: essa perspectiva é suficiente para servir de base para uma pedagogia crítica e questionadora?<sup>27</sup>

Seguindo as orientações do autor tem-se o que seria, realmente, um currículo voltado para a diversidade, para a problematização da questão das identidades e da diversidade. Uma pedagogia da diferença deveria ir além da valorização das culturas como exóticas ou folclóricas, proporcionando aos alunos as ferramentas de questionamento da construção das diferenças e também dos preconceitos e estereótipos legados àqueles considerados “diferentes”.

A sala de aula é o ambiente, por excelência, do professor e nela se iniciam movimentos importantes para a construção do indivíduo, de sua ideia de pertencimento. Por isso cabe ao professor estar atento à realidade de seus alunos, demonstrar a eles que nada em nossa realidade social e política é natural, fornecendo a eles o conhecimento necessário para a construção do conhecimento sobre sua realidade e seu lugar nela. E, ainda mais importante, cabe à escola como um todo oferecer ao aluno a oportunidade de questionar, de se reconhecer como agente histórico.

Por isso, toda a estrutura da data comemorativa sobre a Consciência Negra foi repensada a partir de 2017. Foram desenvolvidos

---

<sup>27</sup> SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart (org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 73.



trabalhos durante toda a semana, e não somente apresentações no dia 20 de novembro, que envolveram análise de textos, de gráficos, de boletins socioeconômicos como os do IPEA e IBGE, de filmes e documentários. O foco principal foi a busca por atividades dialógicas que estimulassem o pensamento crítico e convidar à ação tanto individual quanto coletiva.

#### **4 Consciência Negra: experiência em tempos de pandemia**

O ano de 2020 foi desafiador em amplos e complexos aspectos. A escola, e a sua rotina sofreu um grande impacto com o impedimento de sua funcionalidade alterada pelo distanciamento obrigatório. O ensino mediado por tecnologia digitais se impôs e o Dia da Consciência Negra também foi reformulado, obtendo após avaliação aspectos prós e contra, mas, frente ao engajamento alcançado, que os resultados foram positivos. As atividades aqui relatadas constituem experiências concretas de educação em uma escola de ensino médio em Palmas/TO, onde duas das pesquisadoras são docentes.

Todas as atividades relacionadas ao ano de 2020 foram desenvolvidas de forma remota, pelas plataformas do Google Suite (Sala de Aula e Meet). A pauta escolhida foi fazer um tour pela história da África, desde a pré-história aos dias atuais, através de vídeos, documentários e perguntas provocativas. A cada aula foi atribuído um tema e uma relação de vídeos curtos para os alunos assistirem, refletirem e depois responderem à pergunta que os levava à reflexão sobre a história, seus desenvolvimentos sociais, políticos e econômicos, bem como a relação de toda essa “grande história” com sua vida e suas experiências particulares.

A culminância da atividade se deu através de uma aula síncrona, na qual foi feita uma retrospectiva dos assuntos tratados durante a semana e os alunos puderam interagir de forma mais dinâmica.

Tanto com as respostas durante as aulas na plataforma Google Sala de Aula, quanto nas participações do dia 20 de novembro, quando

ocorreu a culminância percebe-se que ainda há uma grande lacuna de informação acerca da história do continente africano e suas interrelações com o Brasil. Houve reiteradas referências pelos alunos sobre o não tratamento do assunto em sala de aula. Ou seja, 17 anos após a promulgação da Lei 10.639/2003<sup>28</sup>, em algumas escolas o tema ainda é tratado de maneira superficial ou nem é tratado. Essa ignorância provoca uma visão de que não há conflitos raciais no Brasil, e que os afrodescendentes são “privilegiados” por terem acesso ao sistema de cotas<sup>29</sup> e uma data para se discutir estes assuntos (também visualizado nas participações dos alunos). Isso demonstra que, mesmo após muitos avanços, de conquistas políticas como a Lei 10.639/2003<sup>30</sup>, mesmo com o acesso ilimitado a informações pelos livros didáticos gratuitos, livros didáticos e paradidáticos, inclusive digitais, notícias, podcasts, aulas no Youtube, ainda há muito que se fazer em termos didáticos pedagógicos por uma educação que vise ir além tolerância e parta para o reconhecimento do Brasil como um país realmente multicultural.

---

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

<sup>29</sup> A Lei nº 12.711/2012, garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas destinados à ampla concorrência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em: 14 mar. 2021.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

## Considerações Finais

Quando se trata da obrigatoriedade do ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares remete-se ao papel sociopolítico-cultural da escola enquanto promotora de conhecimento, inserida em uma realidade marcada pelo preconceito e a discriminação racial.

O advento da Lei n.º 10.639/03, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9.394/1996, trouxe para o currículo escolar da educação básica um rol taxativo do conteúdo programático a ser trabalhado junto ao educando, disposto no artigo 26-A, § 1º, como: “estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil. ” E ainda, assevera que deverão ser ministrados no âmbito de todo o currículo escolar (art. 26-A, § 2º da LDB).

Com isto, entende-se que nenhuma escola que oferta o ensino fundamental e médio e ensino superior no país, pública ou privada possa ter a “opção” de escolha quanto ao conteúdo que deverá ser ministrado no ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira, embora não seja o que se vislumbra quando se discute o assunto na sala de aula.

Os obstáculos existentes: falta de formação do profissional, preconceitos arraigados na mente da comunidade escolar, organização curricular dos estabelecimentos de ensino, livros didáticos não apropriados dificultam, mas não impedem a implementação de uma educação voltada para a construção de relações étnico-raciais baseadas na premissa da igualdade.

Neste sentido, as escolas, juntamente com a comunidade têm a oportunidade de selecionar dentre os referenciais bibliográficos que tratam sobre a temática a ser ministrada de forma interdisciplinar ampliando as discussões com todo o corpo docente e discente.

Uma oportunidade de tratar o assunto de forma mais clara e direta é implementar um projeto interdisciplinar para ser desenvolvido na escola

cuja culminância seja a data comemorativa do dia da Consciência Negra na escola. Sendo o momento para a escola tratar de questões relacionadas ao multiculturalismo e das relações raciais de forma a elevar o pensamento crítico do educando dentro de uma sociedade plural. Neste sentido o evento de culminância do projeto escolar sobre Consciência Negra, constituiu uma oportunidade de para se promover uma avaliação diagnóstica sobre os conhecimentos adquiridos e perceber as lacunas para que a equipe escolar possa replanejar um currículo, num processo virtuoso de produção e reelaboração do conhecimento.

Com o advento da BNNC novas portas se abrem e cabe à equipe escolar, bem como a cada cidadão, se apropriar das mudanças e das possibilidades apresentadas por elas e reforçar a luta por um mundo mais justo e igualitário – a começar pelas salas de aula, não somente no “Dia da Consciência Negra”, mas em todos os dias do ano letivo fazendo cumprir também com o Programa de Atividades para a Implementação da Década Internacional de Afrodescendentes (2015-2024), aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Resolução 68/237, de 23.12.2013<sup>31</sup>, que tem o objetivo de promover o respeito, a proteção e o cumprimento de todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais desse contingente populacional.

## Referências

ADICHIE, Chimamanda. O perigo da história única. **YouTube**. TED, 2009. 1 vídeo (19:16 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D9Ihs241zeg>. Acesso em: 20 jan. 2021.

---

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Eliminação do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas**: a implementação completa da Declaração e do Programa de Ação de Durban. Resolução n.º 68/237, de 23 de dezembro de 2013. Vigência: 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2024. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/07/N1362881\\_pt-br.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/07/N1362881_pt-br.pdf). Acesso em: 14 mar. 2021.

ARANHA, Maria Lúia de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1989.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La reproducción: elementos para una teoría del sistema educativo**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1976.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. Coleção Primeiros Passos. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=sobre>. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Brasília: Ministério da Educação, s.d. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 18 out. 2020.

**BRASIL. Resolução CNE/CP n.º 1, de 17 de junho de 2004.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portais/84/docs/cursos-concursos/promocao/Anexo%20F5\\_RESOLU%C3%87%C3%83O%20CNECP%201,%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202004.pdf](http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portais/84/docs/cursos-concursos/promocao/Anexo%20F5_RESOLU%C3%87%C3%83O%20CNECP%201,%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202004.pdf). Acesso em: 20 fev. 2021.

CANDIDO, Antônio. A estrutura da escola. *In*: FORACCHI, Marialice. Mencarini; PEREIRA, Luiz (org.). **Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação**. 13. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987, p. 107-128.

CANEN, Ana; OLIVEIRA, Ângela M. A de. Multiculturalismo e currículo em ação: um estudo de caso. **Rev. Bras. Educ**, Rio de Janeiro, n. 21, ano 5, p. 61- 169, set./dez. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n21/n21a05.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: a República no Brasil. Revista. *In*: CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. (Col. Humanitas). Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 83-107.

CASTRO, Hileia Araújo de. A implementação da lei 10.639/03 e a construção da identidade negra na Rede Municipal da Serra/ES. *In*: **Congresso Nacional Africanidades e Brasilidades**, n. 2, 2015, Espírito Santo. Espírito Santo: Universidade Federal do Espírito Santo, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/cnafricab/issue/view/540>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ESTEVE, José M. Mudanças sociais e função docente. *In*: NÓVOA, Antonio (org.). **Profissão professor**. 2. ed. Porto: Porto, 1999. p. 93-124.

FELLIPPE, Bruno G. **Relações Étnico-Raciais e Diversidade Cultural**. São Paulo: Editorial Coletivo das Letras, 2020.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude**: Usos e Sentidos. São Paulo: Autêntica, 1988.

MUNANGA, Kabengele; HASENBLAG, Carlos Alberto; SCHWARCZ, Lilia Moritz **Racismo**: perspectivas para um estudo contextualizado da sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UDUFF, 1998.

NÓVOA, Antonio. O passado e o presente dos professores. *In*: NÓVOA, Antonio (org.). **Profissão professor**. 2. ed. Porto: Porto, 1999. p. 93-124.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Eliminação do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas:** a implementação completa da Declaração e do Programa de Ação de Durban. Resolução n.º 68/237, de 23 de dezembro de 2013. Vigência: 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2024. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/07/N1362881\\_pt-br.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/07/N1362881_pt-br.pdf). Acesso em: 14 mar. 2021.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno dicionário antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SACRISTÁN, J. Gimeno. Currículo e diversidade cultural. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; MOREIRA, Antônio Flávio (org.). **Territórios contestados:** o currículo e os novos mapas políticos e culturais. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 82-113.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart (org.). **Identidade e diferença:** a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 73-102.

WOODWARD, K. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart (org.). **Identidade e diferença:** a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 7-68.



# O efeito dominó das Políticas Públicas de direitos fundamentais “judicializadas” no Brasil: análise do Projeto de Lei nº 8.058/2014 e a proposta de uma Administração Pública Dialógica

*The domino effect of the judicialized Public Policies rights in Brazil: analysis of the Bill 8.058/2014 and the proposal for a Dialogic Public Administration*

Bleine Queiroz Caúla\*

Isabelle de Sousa Duarte\*

Mônica Barbosa de Martins Mello\*

**Resumo:** A judicialização remete à inquietação de a administração pública não fazer algo que está obrigada por lei. Não há razão para aplausos. Os países nórdicos, por exemplo, aos poucos necessitam judicializar as políticas de direitos fundamentais e conhecem o alto preço da máquina judiciária estatal.

---

\* Doutorado em Direito - Línia d'investigació en Estratègies Globals per al Desenvolupament Sostenible - Universitat Rovira i Virgili (Espanha - Tarragona), sob a regência da professora doutora Susana Borràs Pentinat. Reconhecimento no Brasil homologado pela Universidade de Marília - UNIMAR (julho de 2021). Pesquisadora do Grupo Transdisciplinar de Estudos e Pesquisas Interinstitucionais - GTeia (Universidade Federal do Ceará). Coordenadora Científica do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional ([www.dialogoaci.com](http://www.dialogoaci.com)). Editora das obras Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional (Volumes 1 a 18). Coordenadora Acadêmica do Congresso Cearense de Direito Eleitoral – CONCEDE. Professora Assistente da Unifor (Direito Ambiental, Prática Jurídica, Projeto de Pesquisa). Mentoria profissional (Instagram @bleinequeiroz).

\* Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pós-graduada em Direito Civil pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Advogada especialista em Direito das Famílias e Direito Administrativo. Assessora da Casa Civil do Distrito Federal.

\* Mestre em Direito Constitucional pela Unifor. Professora Assistente da Unifor. Coordenadora do Projeto de História e Cidadania do Programa Cidadania Ativa da Unifor. Advogada e Sócia do escritório Martins Mello Advogados – atuação na área Mineral e Constitucional. (Instagram @promonicamello).

As políticas públicas têm o condão de concretizar direitos fundamentais constitucionais ou análogos. A omissão – deixar de fazer a que está obrigado – dos representantes, democraticamente eleitos ao Poder Executivo, tem conduzido a um aumento da judicialização das políticas públicas para a realização dos direitos. Cabe então ao Poder Judiciário prestar socorro à efetivação dos compromissos de governo não honrados por integrantes do Poder Executivo. Contudo, no processo civil monolítico, segundo os ditames da ordem vigente, mínima é a oportunidade de participação da sociedade civil, paradigma que deve ser modificado. O amplo debate, típico da administração pública dialógica, mostra-se essencial para a tomada de decisão informada, pluralista e, conseqüentemente, mais qualificada. O Projeto de Lei nº 8.058/2014 propõe meios de implementação do diálogo nas ações judiciais coletivas em que se discutam políticas públicas ou em ações judiciais individuais com potencial de impacto na gestão administrativa. Mostra-se digno de aprovação de modo a fornecer elementos democráticos ao processo judicial, agregando a participação da sociedade civil.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Direitos Fundamentais. Judicialização. Poder Executivo. Administração Pública Dialógica.

**Abstract:** Judicialization refers to the concern of the public administration not doing something that is required by law. There is no reason for applause. The Nordic countries, for example, are gradually needing to judicialize fundamental rights policies and are experiencing the high price of the state judiciary. Public policies have the power to materialize fundamental constitutional or similar rights. The omission – failing to do what is required – of representatives, democratically elected to the Executive Branch, has led to an increase in the judicialization of public policies for the realization of rights. It is then up to the Judiciary Branch to provide assistance to the fulfillment of government commitments not honored by members of the Executive Branch. However, in the monolithic civil process, according to the dictates of the current order, the opportunity for civil society to participate is minimal, a paradigm that must be modified. The broad debate, typical of dialogic public administration, proves to be essential for informed, pluralist and, consequently, more qualified decision-making. Bill n. 8.058/2014 proposes means of implementing dialogue in

collective lawsuits in which public policies are discussed or in individual lawsuits with potential impact on administrative management. It shows itself worthy of approval in order to provide democratic elements to the judicial process, adding the participation of civil society.

**Keywords:** Public Policy. Fundamental rights. Judicialization. Executive power. Dialogical Public Administration.

## **Introdução**

Verifica-se, no contexto das Constituições contemporâneas, a expansão do complexo de direitos fundamentais previstos para o Estado Social e Democrático de Direito. Em verdade, de pouco adiantaria a beleza do texto bem escrito de uma Constituição Dirigente, como a brasileira, repleta de promessas tenazes e factíveis, se não houvesse meios imperativos e coercitivos de efetivação prática destas garantias.

A natureza inerte, pouco cartesiana e, até, aparentemente inanimada do Estado enquanto ente, sempre teve que lidar com questões humanas complexas, acometimentos psíquicos e guerras circunstanciais, porque o Poder Público é, se não for para o ser humano, para mais ninguém.

A atuação do Estado, pautada nos objetivos apostos no artigo 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>1</sup>, revela a preocupação com o bem viver, com a satisfação das necessidades e com a realização pessoal dos indivíduos. Para isto, o absentéismo estatal pregado pela doutrina Liberalista deu lugar ao Estado Social, provedor de prestações positivas, utilidades organizadas segundo políticas públicas adaptadas à realidade geográfica, cultural e econômica do grupo social.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reflete a realidade social e jurídica do Estado, conferindo-se, ao texto,

---

<sup>1</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

uma carga mínima de efetividade, traduzida em sua força normativa. Entrementes, mesmo diante das críticas dirigidas contra o normativismo constitucional, “o direito continua a ser um instrumento fiável e incontornável de comando em uma sociedade”<sup>2</sup>. Konrad Hesse<sup>3</sup> aponta como condição necessária ao favorecimento da força normativa da Constituição “a vontade permanente dos envolvidos no processo constitucional de realizar as suas disposições”.

José Joaquim Gomes Canotilho<sup>4</sup> adverte que a sustentabilidade do modelo social insiste em uma significativa parte dos políticos e economistas influentes na reorientação das políticas das finanças e despesas públicas, estando no banco dos réus a célere política do *deficit spending*. Contudo, no contexto da atual problemática da falta de credibilidade ética dos governantes eleitos, ensejando verdadeira crise de representatividade, ganha força a atuação do Poder Judiciário, enxergado, muitas vezes, como o real encarregado da realização concreta das políticas públicas, justificando-se a motivação da investigação que ora se publica.

Quando, em ação coletiva, o magistrado determina a reforma de instituições prisionais abarrotadas, ou quando, em ação individual, ordena a disponibilização de leito de Unidade de Terapia Intensiva em hospital público, faz florescer, no povo, o puro sentimento de redenção. Surge, assim, discussão acerca das vantagens e desvantagens da

---

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”). In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 23.

<sup>3</sup> HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 9-26. Tradução livre.

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”). In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 20.

judicialização das políticas públicas, sobretudo no que tange à legitimação democrática do prolator da decisão e à necessidade de abertura de amplo debate sobre o direcionamento das escolhas públicas.

Neste contexto, o Projeto de Lei nº 8.058/2014<sup>5</sup> – “Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências” – apresentado na Câmara dos Deputados, oferece interessante alternativa à limitação do contraditório em ações judiciais que discutam políticas públicas, prometendo expandir a possibilidade de debate coletivo em ações judiciais e abrindo oportunidade de discussão por parte de representantes da sociedade civil.

Quanto aos objetivos, desenvolve-se pesquisa exploratória, com inserção no problema, objetivando aprimorar as ideias sobre a questão, explicativa, buscando, por meio da exploração da questão, a explanação do problema da judicialização de políticas públicas, bem como descritiva, classificando e esclarecendo a temática apresentada.

A metodologia baseia-se em estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, com análise de caso prático e abordagem teórico-empírica. A respeito da abordagem dos resultados, debruça-se em estudo qualitativo, buscando explicar a relação do sujeito com o problema, sob a luz do ordenamento jurídico pátrio. Realiza-se pesquisa descritiva e exploratória, que conceitua, explica, interpreta e discute os fatos.

O texto é dividido em cinco sessões. Após as notas introdutórias, apresenta-se, a importância da participação popular para a implementação de políticas públicas na seara da democracia deliberativa e da administração dialógica. Na sequência, analisa-se a importância do Poder Judiciário e os desafios enfrentados na prolação de decisões sobre políticas públicas. Na

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 6 out. 2021.

terceira sessão, apresenta-se o Projeto de Lei nº 8.058/2014, alternativa viável à implementação do diálogo no seio do processo judicial. Encerra-se o estudo com a apresentação das considerações finais.

## 1 Políticas Públicas e Democracia Deliberativa

No ordenamento jurídico brasileiro, ampla é a gama de direitos fundamentais assegurados aos indivíduos, sobretudo com base no texto previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, os quais apenas se podem realizar por meio de um planejamento concreto de alocação dos recursos humanos e orçamentários à disposição do Estado.

Leciona Jorge Miranda<sup>6</sup> sobre a importância da efetivação dos direitos fundamentais:

Para os direitos fundamentais poderem ser entendidos *prima facie* como direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível atual de dignidade [...] eles dependem das filosofias políticas, sociais e econômicas e das circunstâncias de cada época e lugar.

Neste ínterim, as políticas públicas encontram-se intrinsecamente ligadas ao exercício democrático participativo-deliberativo, uma vez que nascem para traduzir os anseios da coletividade, quase sempre voltados, em países como o Brasil, ao simples direito de existir. De nada adiantaria a ampla previsão de direitos sem a sua real efetividade. Para Fábio Konder Comparato<sup>7</sup>, seria a função do Estado, muito além da edição de diplomas legislativos, a realização de políticas públicas e programas de ação governamental para a realização de direitos em todos os níveis e setores.

---

<sup>6</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV, Direitos fundamentais, 2008. p. 11-12.

<sup>7</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 676-677.

De acordo com Livia Vaz<sup>8</sup> “não se pode tolher a concretização das normas, princípios, valores e opções constitucionalmente delineados – outrora meros símbolos, agora dotados de juridicidade –, submetendo sempre a força normativa da Constituição à vontade parlamentar”. Valoriza-se, assim, o debate, o diálogo, a construção conjunta dos objetivos estatais. Consistem as políticas públicas na organização dos meios à disposição do Estado, nos procedimentos eleitorais, econômicos, de governo, de planejamento, e nas atividades administrativa, legislativa e judicial, para a atingimento de seus objetivos, com o fim último de cumprimento das promessas apostas na Constituição Federal de 1988.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>9</sup> conceitua políticas públicas como “o conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objeto comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o país”. Importante destacar que a judicialização das políticas públicas, por vezes necessária, vem em face da falta de capacidade do Poder Executivo e Legislativo de implementar os direitos constitucionalmente postos, de forma que compete ao Poder Judiciário suprir omissões, coibir agressões e fazer valer o bom direito.

Nesta esteira, não se agride o consagrado princípio da Separação de Poderes pois a ação judicial se bastará a corrigir a contrariedade constitucional, não podendo agir indistintamente e sem a devida provocação. Osvaldo Canela Junior<sup>10</sup>, ao descrever tal consideração e interferência, a chancela à ideia:

As leis, atos normativos e os atos administrativos praticados pelos Poderes Legislativo e Executivo

---

<sup>8</sup> VAZ, Livia Maria Santana e Sant’Anna. Notas sobre a aplicabilidade e a eficácia das normas constitucionais de direitos sociais. *In*: MIRANDA, Jorge (org.); CAÚLA, Bleine Queiroz (coord.). **O direito constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses: aspectos relevantes**, 2011, p. 90-91.

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 808.

<sup>10</sup> CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 135-136.

constituem políticas públicas e, portanto, devem se harmonizar com os direitos fundamentais sociais e com os núcleos constitucionais de irradiação. A abertura do sistema, por conseguinte, é meramente episódica e decorre da proibição de resistência instrumental aos direitos fundamentais, princípio implícito que extraímos da interpretação sistemática da Constituição Federal. Segundo o princípio da proibição de resistência instrumental aos direitos fundamentais, nenhuma política pública, oriunda do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, poderá se converter, comissiva ou omissivamente, em instrumento de resistência à efetivação dos direitos fundamentais. Logo, não somente os atos administrativos e de governo poderão ser examinados pelo Judiciário sob este prisma, como também as normas subconstitucionais, as quais constituem o produto de uma política pública mais ampla daqueles poderes.

Por adequado assim, deve haver envolvimento da identificação do problema e a sua inclusão na pauta de governo, o estudo das soluções disponíveis, a escolha concreta da solução mais adequada, a execução das medidas de gestão, bem como a avaliação da política pública, para a sua manutenção, ajuste ou encerramento. Gomes Canotilho<sup>11</sup> pondera que a indissociabilidade de democracia e os direitos sociais têm sido postos em relevo por vários autores e afirma que só há verdadeira democracia quando todos têm iguais possibilidades de participar no governo da polis. O autor aponta quatro condições básicas para o desempenho das tarefas de sociabilidade por parte do Estado Social:

- a) provisões financeiras necessárias e suficientes por parte dos cofres públicos; b) estrutura da despesa pública orientada para o financiamento dos serviços sociais; c)

---

<sup>11</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”). *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (coord). **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 19.



orçamento público equilibrado de forma a assegurar o controle do déficit das despesas públicas; d) taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado (3% pelo menos ao ano).

Todo o influxo estatal visa proporcionar existência digna para os administrados, por meio da realização de direitos iguais para todos. Traçam-se objetivos relevantes e politicamente determinados, perseguidos por meio de tais políticas públicas, programas de ação governamental que visam o direcionamento de recursos estatais e de atividades privadas para a consecução dos fins públicos previamente estabelecidos, tomando-se, como premissa, a participação popular.

Dotam-se de especial relevância os meios de planejamento para alocação de recursos humanos e orçamentários da Administração Pública, mormente no que concerne às prestações positivas típicas do Estado Social e Democrático de Direito.

À formulação das políticas públicas deve preceder o amplo debate, oportunizando-se, aos mais diversos setores da sociedade, a participação e a deliberação no processo decisório, para garantir que serão resguardados os interesses de grupos específicos, dos quais, nem sempre, o representante eleito faz parte.

Frise-se que a participação democrática não se mostra importante apenas na fase preliminar de planejamento da ação de governo, mas, também, após a sua execução, quando se dá lugar ao controle da Administração Pública, o *accountability*, fundado na transparência.

Sendo assim, as escolhas públicas não devem refletir a vontade isolada do agente, mas, sim, devem resultar de ampla participação popular, por meio de mecanismos proporcionados pelo ordenamento jurídico, dentre eles os descritos no parágrafo 3º do artigo 37 da CRFB/88.

## 1.1 A deliberação no contexto da Administração Dialógica

A evolução do Direito Público revela uma tendência à ampliação do acesso dos particulares à gestão da coisa pública, à participação nos assuntos de interesse do Estado. Isto porque se tornou evidente, em uma sociedade complexa, marcada pelo dissenso, pela variedade de padrões éticos e de ideologias, a necessidade de representatividade, de pluralismo, de priorização da vontade da maioria, sem relegar à somenos importância, os direitos das minorias.

Segundo Norberto Bobbio, o Estado ocupa posição de conciliador de interesses contrapostos, estando, hoje, “muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garantidor, que a de detentor do poder de império”<sup>12</sup>. Esta visão, seria a Administração, portanto, uma garantidora do direito ao livre existir de um determinado grupo de indivíduos que, por si só, em suas peculiaridades e características únicas, já reúne todas as qualidades necessárias ao desenvolvimento social e econômico e à boa convivência.

Por sua vez, em acorde à lição de Rafael Maffini<sup>13</sup>, administração pública dialógica como se depreende da própria expressão que a designa, “se busca impor como condição para a atuação administrativa a prévia realização de um verdadeiro e efetivo diálogo com todos aqueles que terão suas esferas de direitos atingidas pela atuação estatal”. Em outros termos – o direito fundamental à boa administração pública<sup>14</sup> e seus consectários. Não há referência expressa na Constituição brasileira, mas estão “absolutamente normatizados no

---

<sup>12</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 26.

<sup>13</sup> MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, 2010. p. 161.

<sup>14</sup> Tema da obra cunhada por FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

ordenamento jurídico-constitucional pátrio”<sup>15</sup>, no catálogo contido no Título II. Por seu turno, consta de forma expressa no art. 41º **Direito a uma boa administração**, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, denominada de Carta de Nice.

A participação jurídica do cidadão na criação e na execução de políticas públicas tem, como escopo, a qualidade da administração dos interesses públicos, em nome do Princípio da Eficiência, previsto no *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999<sup>16</sup>, a transparência na atuação, possibilitando o controle da Administração, por meio da noção de publicidade e de *accountability*, e, também, a proteção da confiança legítima.

O fomento ao diálogo no âmbito da Administração enseja uma legitimação da atuação do ente estatal, que se desprende da vontade pessoal e impregnada de convicções pessoais do administrador, para fazer valer a vontade do povo, que discutiu, votou e construiu, conjuntamente, os rumos do Estado Social.

No Brasil, à maior parte da população não foi concedido o acesso à educação de qualidade, necessária para o entendimento dos contornos políticos do Estado. Estes indivíduos se apresentam como meros consumidores de um modelo elitista de democracia, dominada pelos políticos profissionais, advindos, em sua maioria, das mais altas classes sociais.

Tornou-se de fácil constatação a aposição, por parte da grande maioria dos políticos eleitos segundo os ditames do Estado Democrático, dos próprios interesses acima dos anseios sociais dos eleitores, não reproduzindo, nem de longe, a vontade dos titulares do poder, investidos pelo que dispõe o parágrafo único do artigo 1º da CRFB/1988.

---

<sup>15</sup> MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, 2010. p. 162.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **DOU**, Brasília, 1 fev. 1999 e retificado em 11 mar. 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 2 abr. 2019.

A ausência de efetividade dos direitos fundamentais na sociedade brasileira da atualidade e a falta de credibilidade dos políticos eleitos ensejam verdadeira crise de representatividade, relegando-se, ao Poder Judiciário, brindado de força coercitiva e imperativa, a esperança de realização concreta de tais políticas públicas em cuja realização fracassou o Poder Executivo.

## **2 A inafastabilidade da jurisdição e o papel do magistrado na efetivação de políticas públicas “judicializadas”**

De nada adiantaria a ampla previsão de direitos sociais, econômicos, culturais, muito menos a criação de um plano de ação, por meio das políticas públicas, no Estado Social e Democrático de Direito, se não houvesse meios à efetiva realização de tais direitos.

No atual contexto de crise institucional democrática vivenciada pela sociedade brasileira, a falta de credibilidade dos representantes eleitos conduz, apenas, à transmutação do direcionamento perseguido pelo Poder Judiciário, dotado de força coercitiva e imperativa, e que deixa de ser um órgão puramente técnico para absorver inspiração política, conforme lição de Luís Roberto Barroso<sup>17</sup>.

Atravessa a democracia brasileira inúmeras adversidades, sobretudo em razão do elitismo e da falta de credibilidade dos mandatários do povo. Sobre o tema, anote-se interessante reflexão de Luz, Luz e Vieira<sup>18</sup>:

---

<sup>17</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**. Fortaleza, v. 5, n. 8, jan./dez. 2009, p. 3-6.

<sup>18</sup> LUZ, Ebe Pimentel Gomes; LUZ, Lucas Pimentel Gomes; VIEIRA, Lara Fernandes. O Princípio da Participação Popular e a Denúncia como Mecanismo de Controle da Administração Pública. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 3. Tomo I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. V. 3. Tomo I. p. 224. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%8>

A democracia representativa está em crise, aliás, ela vive em crise, haja vista que os representantes alçados a essa condição pelo voto, a cada dia, representam menos os interesses do povo. Temos, as leis preparadas pelos legisladores, as vezes, resultando na defesa de seus próprios interesses, não correspondem de forma razoável às aspirações da sociedade, sempre órfã de líderes capazes de a representar condignamente. Essa desilusão crescente invade a seara da Administração Pública, provocando mudanças na condução dos inúmeros interesses sociais envolvidos no cumprimento das decisões administrativas. A participação dos cidadãos é importante no debate sobre a forma de legitimação da decisão a ser tomada, uma vez que deverá ser absorvida com maior facilidade pela sociedade.

Proíbe-se, por óbvio, o exagero, a extrapolação de limites e a violação ao Princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 2º da CRFB/1988.

Entrementes, ante a concentração de riqueza, o crescimento da miséria e a expansão das ideias totalitárias, caracterizadores da passagem do Século XX, revelou-se a evidente necessidade de cumprimento de direitos igualitários, muito além de sua mera previsão formal em diplomas legislativos. Sobre o assunto, leia-se lição de Canela Júnior<sup>19</sup>:

A reação a este estado de coisas foi a opção pela adoção, em âmbito mundial, de um novo sistema ético de referência, baseado na proteção intransigente dos direitos humanos. Neste cariz, o reconhecimento de que a miséria era uma das causas determinantes para o surgimento de ideais totalitários ensejou a afirmação do direito de igualdade como princípio de ordem substancial. Assim, o compromisso dos Estados pactuantes não se restringiu à garantia formal dos direitos humanos de primeira geração, mas evoluiu para a proteção de uma nova geração de direitos, voltada à consecução da igualdade material.

---

llogo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.3-%E2%80%93Tomo-I.pdf. Acesso em: 14 abr. 2019.

<sup>19</sup> CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 67.

A falta de efetividade dos direitos fundamentais, aliada à inafastabilidade da jurisdição, prevista no inciso XXXV do artigo 5º da CRFB/1988, encorajam a crescente judicialização de políticas públicas, com verdadeira expansão da atividade judicante: trata-se do movimento denominado ativismo judicial.

A doutrina dissente quanto à existência de carga de nocividade na proatividade da postura magistral. Para Lenio Streck<sup>20</sup>, conceituar-se-ia ativismo judicial como a substituição do direito pelas convicções pessoais do magistrado. Já para Barroso<sup>21</sup>, tomaria lugar o ativismo judicial como verdadeiro remédio à inércia dos demais Poderes, garantindo o suprimento das necessidades imediatas dos jurisdicionados.

Sendo assim, assume o Poder Judiciário o papel de “salvador da pátria”, e o direito de Acesso à Justiça torna-se meio de superação da falta de cumprimento das promessas políticas. O corpo social, já fatigado de testemunhar os desmandos cometidos pelos representantes eleitos, confiam, aos órgãos do Poder Judiciário, a resolução de questões sociais e políticas complexas, a garantia da efetividade dos direitos fundamentais e a verdadeira realização da Justiça. Sobre o tema, reflete Luís Roberto Barroso<sup>22</sup>:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral.

---

<sup>20</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 589.

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7547>. Acesso em: 8 abr. 2019.

<sup>22</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**. Fortaleza, v. 5, n. 8, jan./dez. 2009, p. 3-6.

Há quem considere que a judicialização de ações governamentais, como a determinação da inclusão, em previsão orçamentária, de recursos para a reforma de instituição penal, ou a determinação de disponibilização de leito em UTI, não contribuiriam para o processo democrático, porque não produziriam isonomia, muito menos cumpririam a instrumentalidade do processo.

Isto porque os magistrados não disporiam da habilidade técnica dos gestores da coisa pública, não haveriam sido eleitos pela vontade popular, ao contrário dos administradores, e, por este motivo, não os poderiam substituir.

## 2.1 Os desafios enfrentados pelo Poder Judiciário na prolação de decisões sobre políticas públicas

Em uma sociedade imergida na inversão de valores, valorizando-se mais a promessa do que a ação, se mostra de grande relevância o papel do magistrado, chamado a conceder efetividade concreta aos direitos prometidos.

Não se deve contaminar o Poder Judiciário com contingências político-partidárias. Do contrário, apenas macular-se-ia a prestação da tutela jurisdicional com parcialidade e ausência de neutralidade.

Porém, sabe-se que ilimitadas são as necessidades públicas e escassos são os recursos disponíveis para a sua provisão. Nem sempre haverá leitos em UTI de hospital público, nem sempre haverá orçamento disponível para alocação de recursos financeiros para a reforma de instituição prisional, a título de exemplo. Nessa senda, Leitão e Costa<sup>23</sup> advertem

---

<sup>23</sup> LEITÃO, Rômulo Guilherme; COSTA, Manuela Vieira. Judicialização da saúde em Fortaleza: o caso das vagas em leitos de UTI. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 10. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 195. Disponível em: [http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/04/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-VOL-10\\_EB.pdf](http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/04/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-VOL-10_EB.pdf). Acesso em: 7 out. 2021.

As decisões são fundamentadas a partir do entendimento consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de dar a mais ampla interpretação possível ao artigo 196 da Constituição da República, mas a compatibilização do direito à saúde com a necessidade de utilizar critérios técnicos para organizar a fila de espera por leitos de UTI é uma problemática que merece análise racional, haja vista o comprometimento do princípio da impessoalidade que rege todos os poderes da República.

O apelo ao Poder Judiciário é, quase sempre, a única chance de alcançar a realização do direito, que, sem ele, seria mera letra morta. Em caso de inexistência de meios práticos de execução da decisão prolatada, seja por falta de recursos orçamentários, seja por falta de previsão legal que autorize a tomada da medida por parte da Administração, deve-se priorizar a flexibilização da decisão. Contudo, quando o assunto é judicialização do direito fundamental à saúde, Leitão e Costa apontam<sup>24</sup>

A realidade da central de regulação já seria dinâmica se não houvesse judicialização. Com o crescente número de liminares em casos de internação, as dificuldades em compatibilizar a fila de espera ordinária com a fila de casos judicializados se torna dramática.

Neste compasso imperioso relembrar que o ajuizamento da ação deve realizar-se através da fase declaratória de análise do direito fundamental violado e, depois, do cumprimento da decisão. Não obstante a importância da primeira fase na análise da existência ou não da ameaça ou violação do direito, na segunda fase buscar-se-á a efetivação da medida, com a concretização do direito. Sendo assim, tanto o pedido

---

<sup>24</sup> LEITÃO, Rômulo Guilherme; COSTA, Manuela Vieira. Judicialização da saúde em Fortaleza: o caso das vagas em leitos de UTI. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 10. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 202. Disponível em: [http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/04/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-VOL-10\\_EB.pdf](http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/04/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-VOL-10_EB.pdf). Acesso em: 7 out. 2021.



como o provimento jurisdicional a ser produzido estão naturalmente dotados de uma necessária plasticidade<sup>25</sup>.

Incumbe-se, ao magistrado, a preocupação com a satisfatividade do destinatário final da tutela, o administrado, em nome da instrumentalidade da demanda judicial, o que alcança objetivo muito além do simples devido processo legal.

### **3 O Projeto de Lei nº 8.058/2014 e a integração da administração dialógica no Processo Judicial**

Discussões relevantes vêm a lume por ocasião da judicialização das ações governamentais, das políticas públicas que manejam bens da vida de indiscutível essencialidade.

Seria o procedimento, o conjunto de atos concatenados do processo judicial, seara adequada à discussão de medidas governamentais de responsabilidade de representantes do povo, uma vez que não fora arquitetado de modo a permitir a ampla participação da sociedade civil? Estaria o magistrado legitimado a imiscuir-se em tais questões, sobretudo contrariando a vontade da maioria, considerando-se que não fora eleito pelo voto popular?

Quanto ao primeiro questionamento, pode-se dizer que o Projeto de Lei nº 8.058<sup>26</sup>, apresentado em 4 de novembro de 2014, pelo Deputado Federal Paulo Teixeira, com as devidas emendas já propostas, demonstra aptidão à transformação do processo civil para a implementação do debate.

---

<sup>25</sup> CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 153.

<sup>26</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 6 out. 2021.

A respeito da segunda indagação, acerca da ação jurisdicional dos magistrados, diz-se que não se deve inclinar o Direito à vontade política dos governantes, não se devem traduzir as decisões judiciais em reverência às escolhas tendenciosas e partidarizadas. Volta-se a Constituição ao resguardo de valores fundamentais, da dignidade da pessoa humana, mesmo que isto signifique oposição à vontade da maioria. O judiciário visa tão somente observar e efetivar, quando provocado, a concretização do direito posto.

É bem verdade que, em apenas uma decisão, seja ela relevante ou não, poderia, em tese, um juiz contrariar a vontade de um representante creditado por milhões de eleitores, em tais casos, priorizaria-se a realização dos direitos fundamentais. Afirma Barroso<sup>27</sup> que “eventual atuação contramajoritária, nessas hipóteses, se dará a favor, e não contra a democracia”.

A lógica de condução do processo civil, hoje, não obstante todas as mudanças, tem o condão de integrar, à lide, tão somente, as partes diretamente interessadas e o juiz da causa, inibindo o processo democrático e afastando qualquer possibilidade de tomada de decisão pluralista.

Todavia, os provimentos judiciais em ações coletivas ou em sucessivas ações individuais circundantes da mesma matéria mostram-se capazes de ensejar significativos impactos na gestão da coisa pública e, por este motivo, merecem especial atenção.

As escolhas públicas do magistrado envolvem metas e objetivos coletivos, em posição diametralmente oposta ao individualismo das demandas judiciais, e devem, desta forma, embasar-se em conclusões advindas de amplo debate.

O PL surgiu como alternativa à ausência de espaço, no processo judicial monolítico, para a ampla participação popular. Mesmo com a complexidade da matéria, tenta-se trazer a noção de plasticidade

---

<sup>27</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**. Fortaleza, v. 5, n. 8, jan./dez. 2009, p. 3-6.

consubstanciada na abertura do debate, para que o exercício da jurisdição tenha uma solução que melhor atenda a coletividade.

De autoria dos celebrados mestres Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe, o Projeto de Lei foi aperfeiçoado por pesquisadores do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Jurídicas - CEBEPEJ, com vasto debate no meio acadêmico. Promete expandir a possibilidade de debate coletivo em ações judiciais coletivas e individuais, abrindo a oportunidade de discussão, por parte de representantes da sociedade civil, dos caminhos possíveis à resolução das controvérsias.

No seu artigo 2º, o Projeto de Lei nº 8.058/2014 enumera princípios regedores do controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, destacando-se a garantia do mínimo existencial, a justiça social, o atendimento ao bem comum e a universalidade das políticas públicas. Além disso, no parágrafo único estabelece características para este processo especial, voltadas à facilitação do diálogo entre os Poderes, o juiz, as partes e a sociedade, a intervenção no contraditório pelo Poder Público e pela sociedade, a realização de cognição ampla, bem como a flexibilidade do cumprimento de decisões.

Conceder-se-á oportunidade de manifestação da autoridade responsável pela execução das políticas públicas objeto de discussão, conforme disposição do artigo 6º do supracitado Projeto de Lei. Em acorde ao que dispõe o artigo 3º, trata-se a ação judicial de controle de processo coletivo, de autoria dos legitimados estabelecidos pela legislação pertinente, ressalvado o cabimento de ações constitucionais.

Inclusive, concede-se ao juiz poderes de determinação de obrigações de fazer sucessivas ao Poder Público, voltadas ao planejamento necessário à implementação ou à correção da política pública discutida, bem como à inclusão de recursos em orçamento.

Destaque-se a figura do comissário, pessoa natural ou jurídica, pertencente ou não à Administração, a quem o juiz poderá solicitar quaisquer providências para implementação ou acompanhamento das medidas

necessárias ao cumprimento da sentença ou decisão, conforme previsão do artigo 19. Daí a importância do diálogo proposto no PL nº 8.058/2014.

Nas ações individuais que objetivem a tutela de direitos subjetivos individuais cuja solução possa interferir nas políticas públicas, a garantia do mínimo existencial<sup>28</sup> será condição para a concessão da tutela, e o Ministério Público será notificado para, querendo, ajuizar o respectivo processo coletivo, nos termos dos artigos 28 e 29.

Pretende o diploma apresentar desfechos viáveis para os problemas da falta de informação dos magistrados, da falta de diálogo entre o Poder Judiciário, a Administração e os administrados em geral, da multiplicidade de ações individuais com alto potencial de impacto nas políticas públicas e da falta de qualidade dos provimentos judiciais em geral.

Apenas um processo judicial de cognição ampla, que assegure o contraditório e a ampla defesa, abarcado pela participação do Poder Público e da sociedade civil, pode resultar em uma solução de qualidade para os conflitos de ordem pública, evitando o cometimento de atecnias causadoras de problemas insolúveis para a Administração.

A proposta mostra-se digna de aprovação e de sanção, para o fornecimento de elementos democráticos ao processo judicial. Nessa senda, Lima<sup>29</sup> opina

A aprovação do diploma perspectivado contribuiria, sem dúvida, para solucionar a anarquia metodológico-processual denunciada na introdução deste trabalho, em

---

<sup>28</sup> Na ADPF nº 45/2004, o Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática paradigmática, reconhece a legitimidade do controle e da intervenção do Poder Judiciário em temas de efetivação de políticas públicas para preservar a integridade e intangibilidade do núcleo consubstanciado do “mínimo existencial”.

<sup>29</sup> LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. O novo processo coletivo para o controle jurisdicional de políticas públicas: breves apontamentos sobre o Projeto de Lei nº 8.058/014. **Revista dos Tribunais**. Disponível em: [https://www.academia.edu/22721299/O\\_NOVO\\_PROCESSO\\_COLETIVO\\_PARA\\_O\\_CONTROLE\\_JURISDICIONAL\\_DE\\_POL%C3%8DTICAS\\_P%C3%9ABLICAS\\_BREVES\\_APONTAMENTOS\\_SOBRE\\_O\\_PROJETO\\_DE\\_LEI\\_8\\_05\\_8\\_2014?bulkDownload=thisPaper-topRelated-sameAuthor-citingThis-citedByThis-secondOrderCitations&from=cover\\_page](https://www.academia.edu/22721299/O_NOVO_PROCESSO_COLETIVO_PARA_O_CONTROLE_JURISDICIONAL_DE_POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_BREVES_APONTAMENTOS_SOBRE_O_PROJETO_DE_LEI_8_05_8_2014?bulkDownload=thisPaper-topRelated-sameAuthor-citingThis-citedByThis-secondOrderCitations&from=cover_page). Disponível em: 31 out. 2021.

prol da uniformidade e da efetividade da intervenção judicial corretiva das omissões ou disfunções verificadas nas políticas públicas, mormente porque o regramento não se descola da realidade material subjacente no que diz respeito à constante mutabilidade das necessidades sociais que as embasam.

Neste contexto, o Projeto de Lei nº 8.058/2014 propõe meios de implementação do diálogo nas ações judiciais coletivas em que se discutam políticas públicas ou em ações judiciais individuais com potencial de impacto na gestão administrativa.

### **Considerações finais**

Diante da complexidade das questões sociais brasileiras, marcadas pela desigualdade, miséria, concentração de poder econômico, déficit de educação e precariedade da saúde, torna-se cada vez mais imperativo o direcionamento da atividade estatal para a efetiva realização prática dos direitos fundamentais.

As garantias ínsitas na Constituição da República de 1988 não são suficientes. Busca-se a real satisfação dos administrados ao Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição sempre que o Poder Executivo deixe de obedecer ao comando constitucional, ignore o mínimo existencial. Deposita-se no Poder Judiciário a responsabilidade de oferecer solução para os problemas da gestão pública.

Em lugar da desjudicialização de políticas públicas, o Projeto de Lei nº 8.058/2014 propõe um novo modelo processual coletivo. Dispõe sobre a integração do debate social e do conceito de administração dialógica ao processo judicial de controle das políticas públicas. Evidentemente, esta dinâmica apenas poderá ser bem-sucedida caso sejam assegurados outros princípios básicos atinentes ao processo judicial, como a eficácia e a celeridade, tendo em vista a finalidade

última do procedimento jurisdicional, qual seja, a entrega do bem da vida perseguido ou a solução final de um litígio.

Conclui-se, desta forma, que apenas poder-se-á efetivar o interesse público por meio do amplo debate e da participação da sociedade no controle efetivo e preventivo das políticas públicas. O Projeto de Lei nº 8.058/2014 visa conceder ao juiz poderes de determinação de obrigações de fazer sucessivas ao Poder Público, voltadas ao planejamento necessário à implementação ou à correção da política pública discutida, bem como à inclusão de recursos em orçamento. Até aqui não é vislumbrada inconstitucionalidade acerca de violação da separação dos poderes. No entanto, a proposta de aperfeiçoar o processo coletivo no Brasil não implica em redução de demandas judiciais ou mitigação das abstrações teóricas.

A pesquisa traz como considerações finais a defesa de regulamentação do controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. Acredita-se que a matéria deve ser legislada de maneira que as políticas públicas de direitos fundamentais não fiquem adstritas ao ativismo judicial. Entrementes, a aplicabilidade direta e imediata das normas de direitos fundamentais está na pasta do Poder Executivo. Busca-se resposta de saber por qual razão o Poder Executivo consegue cumprir a ordem judicial quando deveria ter implementada, de forma preventiva, a política para determinado direito fundamental.

Em face do caráter analítico da Constituição Federal de 1988 cresceu a judicialização das políticas de direitos fundamentais – o designado direito de acesso à justiça. Entrementes, acarreta elevado custo para a sociedade. De um lado a conta da onerosa máquina judiciária fruto da judiciocracia; de outro lado o custo para manter a defesa processual do Poder Executivo por seus procuradores municipais, estaduais e federais. Judicializar direitos deveria ser exceção. A regra deve ser fazê-los acontecer na vida da sociedade.

A solução palpita também no direito eleitoral. Um melhor processo judicial eleitoral impediria determinadas candidaturas ao Poder

Executivo de quem realmente não tem uma “ficha limpa” capaz de governar e fazer a gestão pública dos direitos fundamentais.

Outro ponto latente diz respeito ao modelo federativo e a tributação – a desigualdade dos recursos entre as regiões brasileiras. Dito de outro modo, os prefeitos dos municípios brasileiros estão vinculados às mesmas obrigações constitucionais, mas em situações desiguais. Toma-se como exemplo a política de resíduos sólidos – construção de aterro e fim dos lixões. O custo de um aterro é praticamente o mesmo para todos os municípios. Aqueles que têm menos condições financeiras acabam por não adimplirem com a obrigação de fazer. Aqui reside a dúvida de como o Poder Judiciário pode equacionar a solução de garantia do direito fundamental que envolva o mínimo existencial, sem obstar a aplicação da cláusula da reserva do possível.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**. Fortaleza, v. 5, n. 8, jan/dez, 2009, p. 11-22. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7547>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>. Acesso em: 7 out. 2021.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”). *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula



Barcha (coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 11-31.

COMPARATO, Fabio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

LEITÃO, Rômulo Guilherme; COSTA, Manuela Vieira. Judicialização da saúde em Fortaleza: o caso das vagas em leitos de UTI. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. v. 10. p. 195. Disponível em: [http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/04/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-VOL-10\\_EB.pdf](http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/04/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-VOL-10_EB.pdf). Acesso em: 7 out. 2021.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. O novo processo coletivo para o controle jurisdicional de política públicas: breves apontamentos sobre o Projeto de Lei nº 8.058/014. **Revista dos Tribunais**. Disponível em: [https://www.academia.edu/22721299/O\\_NOVO\\_PROCESSO\\_COLETIVO\\_PARA\\_O\\_CONTROLE\\_JURISDICIONAL\\_DE\\_POL%C3%8DTICAS\\_P%C3%9ABLICAS\\_BREVES\\_APONTAMENTOS SOBRE\\_O\\_PROJETO\\_DE\\_LEI\\_8\\_058\\_2014?bulkDownload=thisPaper-topRelated-sameAuthor-citingThis-citedByThis-secondOrderCitations&from=cover\\_page](https://www.academia.edu/22721299/O_NOVO_PROCESSO_COLETIVO_PARA_O_CONTROLE_JURISDICIONAL_DE_POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_BREVES_APONTAMENTOS SOBRE_O_PROJETO_DE_LEI_8_058_2014?bulkDownload=thisPaper-topRelated-sameAuthor-citingThis-citedByThis-secondOrderCitations&from=cover_page). Disponível em: 31 out. 2021.

LUZ, Ebe Pimentel Gomes; LUZ, Lucas Pimentel Gomes; VIEIRA, Lara Fernandes. O Princípio da Participação Popular e a Denúncia como Mecanismo de Controle da Administração Pública. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et. al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 3. Tomo I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 223-246.

MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental de confiança). Em torno da Súmula Vinculante n. 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 253, p. 159-172. jan/abr 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8051>. Acesso em: 6 out. 2021.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV, Direitos fundamentais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 18 dez. 2000. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 6 out. 2021.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. Notas sobre a aplicabilidade e a eficácia das normas constitucionais de direitos sociais. *In*: MIRANDA, Jorge (org.); CAÚLA, Bleine Queiroz (coord.). **O direito constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses**: aspectos relevantes. Lisboa: Juruá, 2011, p. 75-138.



Diálogo  
Ambiental  
Constitucional  
Internacional

# Internacional



# Impacto de las empresas extractivas de energías fósiles en los Derechos Humanos y en el Medio Ambiente

*Impact of extractive fossil energy companies on Human Rights and the environment*

Silvia Vilar González\*

**Resumen:** Pese a que los recursos fósiles son materias primas de carácter limitado y no renovable, su explotación sigue estando asociada a importantes intereses geopolíticos y geoeconómicos, lo que en muchas ocasiones lleva aparejadas prácticas de corrupción pública generalizada, fuertes desigualdades sociales, pobreza o conflictos sociales. La gobernanza adecuada de estos recursos suele corresponder a las autoridades de los territorios ricos en estos productos, lo que no exime a las empresas extractivas de su responsabilidad en materia de respeto de los derechos humanos y del medio ambiente. En dicho contexto, junto con los instrumentos que pretenden la responsabilidad social corporativa con carácter general, se han impulsado diversas iniciativas dirigidas específicamente a este sector, como veremos, que tratan de aumentar la transparencia y la rendición de las cuentas de este tipo de empresas.

**Palabras clave:** Derechos humanos. Industria extractiva. Medio ambiente. Energías fósiles. Petróleo.

**Abstract:** Despite the fact that fossil resources are raw materials of limited and non-renewable nature, their exploitation continues to be associated with important geopolitical and geo-economic interests, which often entails practices of widespread public corruption, strong social inequalities, poverty or social conflicts.

---

\* Prof.<sup>a</sup> Universidad Jaume I de Castellón de la Plana (España). Miembro del Grupo de Investigación “Centro de Estudios de Derecho y Relaciones Internacionales (CEDRI). Prof.<sup>a</sup> Universidad Internacional de La Rioja (España). E-mail: vilars@uji.es / silvia.vilar@unir.net.

The adequate governance of these resources usually corresponds to the authorities of the territories rich in these products, which does not exempt extractive companies from their responsibility in terms of respect for human rights and the environment. In this context, together with the instruments that claim corporate social responsibility in general, various initiatives specifically aimed at this sector have been promoted, as we shall see, which seek to increase the transparency and accountability of these type of companies.

**Keywords:** Human rights. Extractive industry. Environment. Fossil energies. Petroleum.

## **Introducción**

En las últimas décadas se ha despertado un especial interés, por parte del sector empresarial, las escuelas de negocios, los inversores, los consumidores, las ONGs e incluso algunos Gobiernos, dirigido a promover en las empresas un comportamiento más ético, sostenible y respetuoso con la sociedad, los derechos humanos y el medioambiente, en general, dado que las actividades que estas despliegan suponen consecuencias que van más allá de su dimensión interna, pudiendo ocasionar otros impactos y resultados en su vertiente externa que repercuten, tanto positiva como negativamente, en los distintos ámbitos geográficos y comunidades locales en los que despliegan sus actividades.

En dicho sentido, se han desplegado en el ámbito internacional diversas iniciativas dirigidas, con carácter general, a todo el sector empresarial, independientemente de su tamaño, actividad, lugar en que actúen o estructura interna, entre otros aspectos, pero también se han impulsado otros instrumentos cuyo ámbito de aplicación es específico para determinados sectores que se considera que precisan de pautas o normas de conducta específicas, como sucede en el caso de la industria extractiva de energías fósiles.

En el presente estudio, tras comenzar mencionando algunos de aspectos relacionados con la actividad extractiva de combustibles fósiles, continuaremos mencionando algunos de los conflictos que se asocian con el modelo extractivo de combustibles fósiles, para terminar profundizando en las exigencias específicas que presente el sector de la industria extractiva en materia de responsabilidad social corporativa, así como con las conclusiones alcanzadas al respecto.

## 1 La actividad extractiva de combustibles fósiles

Los combustibles fósiles, como son el carbón, el petróleo y el gas natural, son materias primas cuyo peso en la generación de energía a nivel mundial sigue siendo muy elevado, pese a tratarse de recursos limitados, no renovables y altamente contaminantes.

Estas sustancias se forman a lo largo de prolongados periodos de tiempo que abarcan millones de años, a través de procesos químicos de descomposición de grandes cantidades de restos orgánicos procedentes de plantas y de animales unidos a variaciones de presión y de temperatura, por lo que “no pueden reponerse en un plazo humano previsible; sus reservas son finitas y se están reduciendo a consecuencia de las actividades humanas”<sup>1</sup>.

Las actividades que se llevan a cabo en este ámbito se suelen subdividir en tres etapas, en cada una de las cuales se aprecian riesgos específicos para los derechos humanos y el medioambiente:

1) La etapa de *upstream*, que comprende a su vez las fases de: a) exploración de los recursos existentes y de su viabilidad económica; b) la de acondicionamiento o adecuación del espacio y, finalmente, c) la de explotación, que comprende todas las actividades de producción o extracción comercial.

---

<sup>1</sup> QUESADA, Juan Luis Doménech. **Huella ecológica y desarrollo sostenible**. Madrid: Aenor Ediciones, 2007. p. 28.

2) La fase de *midstream*, que cubre todas las actividades dirigidas al almacenamiento y transporte del petróleo, el gas o productos procesados.

3) Y, por último, la etapa de *downstream*, que abarca los procesos de refinamiento o tratamiento de los hidrocarburos, hasta llegar a su venta a los consumidores finales.

El sector extractivo de este tipo de combustibles suele constituir un elemento de gran importancia estratégica para los países ricos en los mismos, tanto a nivel económico como político, por lo que es frecuente que estos Estados procedan a su nacionalización y que ejerzan el control de todas sus reservas, siendo fundamental el despliegue de políticas de gobernanza adecuada en este contexto, dirigidas hacia la satisfacción del interés general.

En ocasiones, la gestión gubernamental de dichos recursos es eficiente, como sucede con el caso de Noruega, país que dispone de grandes reservas de petróleo y de gas natural, y que creó, entre otros: a) un fondo gubernamental de pensiones<sup>2</sup> en el año 1990, al que se transfiere todo el flujo neto de caja procedente de la política hidrocarburífera y que constituye “un instrumento de estabilización para suavizar los ciclos económicos al ahorrar en época de precios altos del crudo y gastar en épocas de vacas flacas para evitar la recesión en caso de un desplome de precios”<sup>3</sup>; o b) de la compañía pública Equinor (antes Statoil), que cotiza en las bolsas de Oslo y Nueva York, y de la que el gobierno noruego mantiene la mayor parte de sus acciones, todo lo cual ha permitido alcanzar una elevada renta *per cápita* de sus ciudadanos y bajos niveles de desigualdad social.

En el extremo contrario nos encontramos con otros países en los que la industria extractiva de energías fósiles constituye un pilar

---

<sup>2</sup> *Norwegian Pension Fund Global*.

<sup>3</sup> CENDRERO, Juan M. Ramírez; WIRTH, Eszter. Empresas públicas, fondos soberanos y enfermedad holandesa: El caso de Noruega. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 6, n. 2, 2017, p. 192.



fundamental de crecimiento, como pueden ser Nigeria, Colombia o Venezuela, en los que es frecuente observar la apertura de sus economías, la modificación de sus legislaciones internas o la creación de incentivos fiscales dirigidos a atraer inversiones directas extranjeras en este sector, lo que suele venir acompañado, en muchas ocasiones, de una cultura de corrupción pública generalizada, lo que potencia la desigualdad, la pobreza y los conflictos sociales. Por ello, la disponibilidad de recursos naturales en estos territorios no viene acompañada de una mejora en la calidad de vida de sus respectivas poblaciones, puesto que, en definitiva, lo que determina el desarrollo económico y social de un país es la calidad de la gestión llevada a cabo por sus autoridades públicas y no los recursos naturales que tiene disponibles.

Es frecuente hablar en estos países de la “maldición de los recursos naturales”, fenómeno muy estudiado en la literatura económica y que tiene que ver con el hecho de los mayores que disponen de una mayor dotación de recursos naturales, suelen presentar peores tasas de crecimiento económico, ostentando “bajos niveles de ingreso, débil industrialización, excesiva especialización productiva y altos grados de dependencia y vulnerabilidad en su inserción externa”<sup>4</sup>, por extraño que ello pueda parecer. Pero esto no se debe a una maldición, sino a la mala gobernanza atribuible a sus gobernantes, lo que genera una espiral de errores que suelen terminar degradando la vida colectiva.

Pese a que la mayor responsabilidad en la gobernanza recae en los gobiernos de los países que disponen de recursos naturales, ello no exime a las empresas, dondequiera que operen e independientemente de su titularidad pública o privada, de su obligación de respetar los derechos humanos, más allá del deber de cumplimiento de la normativa nacional en la materia, e independientemente de la capacidad o voluntad de los Estados de cumplir con sus propias obligaciones, tal y como se establece

---

<sup>4</sup> CENDRERO, Juan M. Ramírez; WIRTH, Eszter. Empresas públicas, fondos soberanos y enfermedad holandesa: El caso de Noruega. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 6, n. 2, 2017, p. 181.

en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>5</sup>, elaborados en el seno de las Naciones Unidas en el año 2011.

Esta obligación de respeto se extiende a la necesidad de adoptar las medidas oportunas dirigidas a prevenir las consecuencias negativas en los derechos humanos, así como a mitigar dichas consecuencias en el caso de que llegaran a producirse, así como a remediarlas, en su caso.

Los Principios Rectores exigen además a las empresas, con la finalidad de identificar, prevenir, mitigar y responder frente a las posibles consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, que procedan con la “diligencia debida” en materia de derechos humanos, proceso que deberá incluir la correspondiente evaluación de los impactos reales y potenciales que pudieran suponer sus actividades sobre los derechos humanos, una integración de las conclusiones alcanzadas, así como la actuación a adoptar al respecto, un seguimiento de las respuestas o la comunicación sobre la forma en que se pretende hacer frente a las consecuencias negativas observadas.

## **2 Los conflictos asociados al modelo extractivo de combustibles fósiles**

Tal y como establece la Carta de los Recursos Naturales en su introducción, “[l]os países ricos en recursos no renovables enfrentan simultáneamente una oportunidad y un reto. Cuando se usan bien, esos recursos pueden crear mayor prosperidad para generaciones actuales y futuras; si se usan de manera deficiente, pueden causar inestabilidad económica, conflicto social y daños ambientales perdurables”<sup>6</sup>. Por ello, en algunas ocasiones la mejor decisión puede radicar, incluso, en evitar la extracción de este tipo de recursos.

---

<sup>5</sup> NACIONES UNIDAS. **Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos**. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2011. p. 15.

<sup>6</sup> BAILEY, Lee (ed.). **Carta de los Recursos Naturales**. 2. ed. Nueva York: Natural Resource Governance Institute, 2014. p. 4.

Uno de los vectores que llevan a la generación de conflictos, viene asociado con la irregular distribución de los recursos naturales, a su mala gestión y a la corrupción, fundamentalmente en aquellos países que cuentan con gobiernos e instituciones débiles.

Más del cuarenta por ciento de los conflictos armados internos de los últimos sesenta años han estado vinculados con el uso, explotación o posesión de los recursos naturales<sup>7</sup>, conflictos que han sido, además, financiados con el producto procedente de la explotación de los recursos naturales<sup>8</sup>, como ha sucedido en la República Democrática del Congo, donde la extracción ilegal de minerales, carbón o madera ha generado 100.000 millones de dólares para los rebeldes y grupos criminales. O en Angola, donde los ingresos del petróleo han alimentado una guerra civil interminable que ha causado varios cientos de miles de muertos<sup>9</sup>. O en América Latina, donde en la década de los 40 ha habido, al menos, dos guerras directamente relacionadas con el petróleo, como son la guerra del Chaco, en la que Paraguay perdió diversos territorios que contaban con importantes yacimientos petroleros; o la guerra entre Ecuador y Perú<sup>10</sup>.

Es más, como afirman los expertos, dichas cifras puede aumentar en los próximos años como consecuencia del gran crecimiento de la población mundial, el consumismo, la degradación medioambiental o el impacto del cambio climático, todo lo cual supone “una presión

---

<sup>7</sup> ONU NEWS. **Los recursos naturales causaron más del 40% de las guerras en los últimos sesenta años.** 16 out. 2018. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443762>. Acceso en: 13 abr. 2019.

<sup>8</sup> En dicho sentido, se puede afirmar que entre 1995 y 2018, el 75% de los conflictos en África han sido parcialmente financiados por los recursos procedentes de los recursos naturales. ONU NEWS. **Los recursos naturales causaron más del 40% de las guerras en los últimos sesenta años.** 16 out. 2018. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443762>. Acceso en: 13 abr. 2019.

<sup>9</sup> PARINGAUX, Pierre. Business, petróleo y derechos humanos. **Edición Cono Sur**, n. 18, 2000, p. 15.

<sup>10</sup> BRAVO, Elizabeth. Impactos de la explotación petrolera en América Latina. **Biodiversidad**, n. 43, 2005, p. 1-2.

insostenible sobre la disponibilidad de muchos recursos naturales”<sup>11</sup>, como afirmó António Guterres, actual Secretario de las Naciones Unidas, lo que afecta indudablemente en el rol que desempeñan los Estados en los modelos extractivos y a su capacidad para procesar las demandas que genera su población<sup>12</sup>.

El uso de los combustibles fósiles para satisfacer la creciente demanda de energías, acarrea varios problemas asociados a “la carestía del petróleo, la vulnerabilidad del suministro o las amenazas del calentamiento global y el agotamiento de estos combustibles”<sup>13</sup>, pese a lo cual, siguen existiendo grandes intereses económicos en la explotación de este tipo de recursos naturales.

También es importante no olvidar otro tipo de problemas, como la dependencia de los países asociada la importación de energía, la incidencia que supone la exportación para el país productor en su balanza de pagos, los precios o accesibilidad que limitan el consumo energético a ciertos sectores de la población, o también a los impactos medioambientales que conlleva el uso, explotación y transformación de este tipo de combustibles<sup>14</sup>, ya que su quema aumenta la producción CO<sub>2</sub> y, con ello, de los gases de efecto invernadero, e incluso los derivados directamente de las actividades de las empresas extractivas como, por ejemplo, la catástrofe de las represas de Bento Rodrigues que se produjo como consecuencia de la rotura de los muros de contención de las presas

---

<sup>11</sup> BRAVO, Elizabeth. Impactos de la explotación petrolera en América Latina. **Biodiversidad**, n. 43, 2005, p. 1-2.

<sup>12</sup> ORTIZ-T., Pablo. Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿Pueden cohabitar? **Iconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 39, 2011, p. 17.

<sup>13</sup> SALVADOR, Arturo Romero. Aprovechamiento de la biomasa como fuente de energía alternativa a los combustibles fósiles. **Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales**, v. 104, n. 2, 2010, p. 345.

<sup>14</sup> HONTY, Gerardo. Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra. **Nueva Sociedad**, n. 204, 2006, p. 133.

Fundão y Santarém, ambas situadas a 35 kilómetros del centro de Mariana, en el estado de Minas Gerais, Brasil<sup>15</sup>.

### **3 Exigencias específicas en materia de responsabilidad social corporativa al sector de la industria extractiva**

Como considera un importante sector de la opinión pública, “el respeto de los derechos humanos y de la voluntad ciudadana, así como de la cultura y el medio ambiente, forma parte de las responsabilidades de [las] empresas”<sup>16</sup>.

Junto a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a los que hemos hecho referencia con anterioridad, y a otras iniciativas de carácter global dirigidas a la aplicación de conductas empresariales responsables dentro del contexto global, como pueden ser las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales<sup>17</sup>, las Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos<sup>18</sup> o el Pacto

---

<sup>15</sup> BRASIL, Deilton Ribeiro; OLIVEIRA, Renato Zica de; LEMOS, Stéphanie Nathanael. A Responsabilidade Civil do Estado de Minas Gerais na Tragédia Mariana. *En*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; BOAS, Marco Anthony Steveson Villas; SILVA, Matheus Passos (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**, v. 11. Palmas: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2018. p. 85-110. Disponible en: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2019/03/MIOLO-DIALOGOS-AMBIENTAL-REVISADA-ISBN.pdf>. Acceso en: 13 abr. 2019.

<sup>16</sup> PARINGAUX, Pierre. Business, petróleo y derechos humanos. **Edición Cono Sur**, n. 18, 2000, p. 14.

<sup>17</sup> Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales de 1976, cuya última revisión fue publicada en 2011.

<sup>18</sup> Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presentadas por el Grupo de Trabajo nombrado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2).

Mundial<sup>19</sup>, se han aprobado también otros instrumentos de carácter sectorial o específico, que contienen guías, códigos de conducta, principios voluntarios y, en definitiva, orientaciones y pautas concretas dirigidas a las empresas del sector que nos ocupa, que pretenden mejorar la transparencia y la rendición de las cuentas que se deriven de las actividades desarrolladas por estas.

Todos estos instrumentos tienen en consideración el hecho de que las empresas que operan en este sector “pueden aportar ímpetu para el crecimiento económico a través de la demanda de bienes y servicios nacionales, así como a través de la transferencia de conocimientos comerciales internacionales”<sup>20</sup> pero, a su vez, suelen llevar a cabo sus actividades en entornos complejos donde no es frecuente contar con instrucciones sobre el terreno en relación con el modo en que poder observar sus responsabilidades con respecto a los derechos humanos.

En dicho sentido, con respecto a las iniciativas específicas aprobadas al efecto, comenzaremos mencionando el documento titulado “Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos”<sup>21</sup>, que fue lanzado el 19 de diciembre de 2000 por parte de los gobiernos de EEUU y Reino Unido, junto con empresas de los sectores de extracción de recursos y energía radicadas en el territorio de los mencionados países, así como algunas organizaciones no gubernamentales, como *International Alert* (IA), con la finalidad de fomentar el diálogo y promover la implementación de un conjunto de principios dirigidos a guiar a las empresas extractivas para garantizar una seguridad en sus operaciones respetuosa con los derechos humanos y el medio ambiente. Se reconoce, además, “que la seguridad es una necesidad fundamental compartida por individuos, comunidades,

---

<sup>19</sup> Pacto Mundial o *Global Compact*, véase: <https://www.pactomundial.org/>. Acceso en: 13 abr. 2019.

<sup>20</sup> BAILEY, Lee (ed.). **Carta de los Recursos Naturales**. 2. ed. Nueva York: Natural Resource Governance Institute, 2014. p. 38.

<sup>21</sup> *Voluntary Principles on Security and Human Rights*, véase: <https://www.voluntaryprinciples.org/>. Acceso en: 13 abr. 2019.

empresa y Estado, y hacen énfasis en salvaguardar la integridad de las personas y la propiedad de las empresas, actuando en el marco legal establecido por el país donde operan”<sup>22</sup>.

Estos principios, tratan de proporcionar unas determinadas pautas dirigidas a las empresas dedicadas a la extracción de petróleo, gas o minería que operan en zonas en conflicto o de gobernabilidad frágil, para que puedan asegurarse de que, los cuerpos o fuerzas de seguridad pública o privada destinados a proteger las operaciones de la compañía y las instalaciones petroleras y mineras, actúan con respeto a los derechos humanos.

Se proporcionan diversas directrices que pueden ayudar a realizar una evaluación del riesgo efectiva en el ambiente operativo de la compañía de que se trate, para lo que habrá que tener en cuenta los siguientes factores:

a) la identificación de los riesgos de seguridad, que podrán provenir de factores políticos, económicos, civiles o sociales;

b) el potencial de la violencia, para lo que se precisará llevar a cabo consultas a la sociedad civil, a representantes de los gobiernos nacionales o extranjeros, o emplear cualquier otro tipo de fuentes que permitan evaluar los patrones de violencia desplegada en el área operativa de la compañía;

c) registros relativos a los derechos humanos, que permitan valorar abusos llevados a cabo en el pasado por parte de fuerzas de seguridad pública, paramilitares u otros cuerpos para, con ello, tratar de prevenir que se remitan estas situaciones y adoptar las medidas adecuadas en el área operativa de la compañía;

d) el imperio de la Ley, que incluye el deber de actuar de forma consistente con las leyes locales, nacionales, así como de acuerdo con la normativa en materia de derechos humanos y del derecho internacional

---

<sup>22</sup> RED INTEGRARSE. **Centrarse promueve iniciativa de los principios voluntarios de seguridad y derechos humanos**. 26 fev. 2018. Disponible en: <https://integrarse.org/2018/02/26/centrarse-promueve-iniciativa-de-los-principios-voluntarios-de-seguridad-y-derechos-humanos/>. Acceso en: 13 abr. 2019.

humanitario, así como la capacidad del poder judicial y de la fiscalía para exigir responsabilidades antes los abusos cometidos;

e) el análisis de los conflictos, pasados, presentes y futuros, que permita identificar y comprender las causas raíz y la naturaleza de estos conflictos, así como el grado de adhesión a la normativa internacional en materia de derechos humanos; y

f) el riesgo asociado a la transferencia de equipos, que deberá valorar los requisitos importantes de la licencia de exportación, o medidas dirigidas a mitigar consecuencias negativas previsibles, entre otros extremos.

Junto con las mencionadas pautas en materia de evaluación del riesgo, se aportan también parámetros específicos que pretenden guiar las interacciones que lleven a cabo las compañías extractivas con los proveedores de servicios de seguridad pública o privada, así como con las comunidades circundantes en entornos complejos, o directrices que permitan desarrollar sistemas dirigidos a reportar e investigar posibles denuncias de violaciones de derechos humanos.

Algunos años más tarde, el G8 aprobó la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)<sup>23</sup>, estándar global creado por parte de gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de mejorar la gobernanza de los sectores petrolero, gasífero y minero a nivel global y con el convencimiento común de que “la riqueza de los recursos naturales debería beneficiar a los ciudadanos y que, para ello, es preciso contar con estándares elevados de transparencia y rendición de cuentas”<sup>24</sup>.

Esta iniciativa establece obligaciones dirigidas a los Estados implementadores, al considerar que los recursos naturales existentes en

---

<sup>23</sup> *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, anunciado su lanzamiento por el Primer Ministro británico Tony Blair en el año 2002 y aprobada por el G8 en el año 2004. Véase: <https://eiti.org/es>. Acceso en: 13 abr. 2019.

<sup>24</sup> “El estándar mundial para la buena gobernanza de los recursos de petróleo, gas y minerales”. EITI. **Recursos naturales**, 2018. p. 1.



los países pertenecen a sus ciudadanos y que su extracción puede conducir hacia un crecimiento económico y desarrollo social, pero, por el contrario, una gobernanza inadecuada de los mismos puede desembocar, con frecuencia, en corrupción y conflictos.

Por ello, para garantizar que los recursos naturales beneficien a todos, el estándar EITI considera necesario incrementar la apertura y el escrutinio público sobre cómo se utiliza y se gestiona la riqueza del sector extractivo, para lo que se exige a los Estados la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva, por lo que deberán “publicar información puntual y precisa sobre aspectos clave de la gestión de sus recursos naturales, incluyendo el modo en que se otorgan las licencias, las contribuciones sociales y fiscales que pagan las empresas y el destino de dichos fondos dentro del gobierno a nivel nacional y regional”<sup>25</sup>, todo ello de conformidad con el procedimiento de validación periódica establecido a dichos efectos.

El aspecto más interesante de esta iniciativa radica en el hecho de incorporar obligaciones jurídicas dirigidas a los Estados que llevan aparejados plazos de cumplimiento y también consecuencias para los casos de incumplimiento.

Posteriormente, en el año 2013, se elaboró una nueva iniciativa en el seno de la Unión Europea conocida como “Guía para la implementación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos en el sector del petróleo y del gas”<sup>26</sup>, cuya finalidad radica en desarrollar orientaciones que permitan desplegar la responsabilidad social corporativa en este sector.

La Guía se otorga pautas que pretenden orientar a las corporaciones extractivas para que puedan identificar el contexto operacional en que

---

<sup>25</sup> EITI. **Recursos naturales**, 2018.

<sup>26</sup> EUROPEAN COMMISSION. **Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights**. London: Institute for Human Rights and Business, 2013.

desarrollan sus actividades, ya que determinados escenarios son más propensos a contribuir en los abusos sobre los derechos humanos.

En dicho sentido, es necesario que este tipo de corporaciones comprendan los riesgos contextuales asociados a su actividad para que, en aquellos lugares en que no exista legislación nacional que proteja este tipo de derechos, o que sí exista pero que sea extremadamente débil o no se cumplan los estándares prevenidos al efecto, sean las propias empresas quienes adopten las medidas necesarias de respecto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Mencionaremos, finalmente, la Carta de los Recursos Naturales<sup>27</sup>, elaborada en el año 2017 por un grupo internacional de académicos, intelectuales y otros expertos en materias de recursos naturales y desarrollo, como el Premio Nobel Michael Spence, Ana Maria Esteves, Paul Collier o Jon Hobbs, entre muchísimos otros.

La Carta contiene 12 preceptos, que se subdividen en tres grupos: el primero, relativo a bases locales y gobernanza de recursos, que incluyen aspectos relativos a la rendición de cuentas y transparencia (preceptos 1 y 2); el segundo, sobre la cadena de decisiones económicas adecuadas para poder llevar a cabo una gestión de los recursos dirigida hacia la prosperidad (preceptos 3 al 10, ambos inclusive); y, por último, bases internacionales para la gobernanza de recursos, que se hallan dirigidas tanto a los gobiernos, como a las sociedades y a la comunidad internacional en su conjunto (preceptos 11 y 12).

Entre otros aspectos, se resalta la necesidad de que los países cuenten con la cooperación de la comunidad internacional para que puedan materializar la prosperidad sostenida e inclusiva a partir de la extracción de recursos, estableciéndose en los dos últimos preceptos de la Carta el modo en que las empresas transnacionales, los gobiernos

---

<sup>27</sup> Carta de los Recursos Naturales o *Natural Resource Charter*, disponible en: <https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>. Acceso en: 13 abr. 2019.

extranjeros y otros agentes implicados en la gobernanza internacional deben colaborar con los ciudadanos de los países ricos en recursos.

En dicho sentido, por lo que respecta a las compañías privadas que participen en proyectos de la industria extractiva, éstas deberán ir más allá de los requisitos legales mínimos, debiendo actuar de conformidad con las leyes nacionales y acuerdos y normas internacionales, pero debiendo, a su vez, “respetar las más altas normas ambientales, sociales y de derechos humanos, al tiempo que deben evitar la corrupción, contribuir a resultados de desarrollo sostenibles y hacer pública y accesible la información sobre proyectos relevantes”<sup>28</sup>.

### **Consideraciones finales**

Como hemos podido observar, independientemente de los recursos naturales con los que cuente un determinado país, ello no determinará su grado de desarrollo económico y social, sino que este vendrá asociado con la calidad de la gestión desarrollada por parte de sus autoridades públicas, implicando las malas prácticas una concatenación de errores que degradan la vida colectiva de sus comunidades.

Por otra parte, el hecho de que los respectivos gobiernos cumplan o no con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de responsabilidad medioambiental, no exime a las empresas de su deber de desplegar la diligencia debida en el desarrollo de sus actividades en este contexto.

Resulta sumamente positivo y necesario que, junto con las iniciativas generales en materia de responsabilidad social corporativa a que se ha hecho referencia anteriormente, se hayan impulsado otros instrumentos dirigidas a la industria extractiva de combustibles fósiles, dado que se trata de un sector específico que precisa de una especial supervisión y transparencia.

---

<sup>28</sup> Precepto 11. BAILEY, Lee (ed.). **Carta de los Recursos Naturales**. 2. ed. Nueva York: Natural Resource Governance Institute, 2014. p. 41.

Sin embargo, pese a la voluntariedad que suele hallarse indisolublemente unida a las iniciativas en materia de responsabilidad social corporativa, es necesario establecer obligaciones reales dirigidas a dichas empresas, que incluyan consecuencias jurídicas para los casos de incumplimiento, más allá de meras orientaciones voluntarias y más teniendo en cuenta que, debido a la actividad que estas empresas desarrollan, la misma suele trascender de las fronteras nacionales, adquiriendo una dimensión transnacional.

Pese a que existen medios legales que permiten sancionar dichas conductas lesivas en el ámbito interno de los respectivos Estados en los que se hubieran cometido, resulta necesario establecer mecanismos jurídicos en el ámbito internacional que permitan depurar responsabilidades ante los abusos que pudieran cometerse en el plano transnacional, creando incluso, en su caso, algún tribunal *ad hoc* encargado enjuiciar estos supuestos a través de los cauces del derecho internacional, apoyándose para ello en la normativa que se apruebe a dichos efectos.

## Referencias

BAILEY, Lee (ed.). **Carta de los Recursos Naturales**. 2. ed. Nueva York: Natural Resource Governance Institute, 2014.

BRASIL, Deilton Ribeiro; OLIVEIRA, Renato Zica de; LEMOS, Stéphanie Nathanael. A Responsabilidade Civil do Estado de Minas Gerais na Tragédia Mariana. *En*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; BOAS, Marco Anthony Steveson Villas; SILVA, Matheus Passos (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. Palmas: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2018. v. 11. p. 85-110. Disponible en: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2019/03/MIOLO-DIALOGOS-AMBIENTAL-REVISADA-ISBN.pdf>. Acceso en: 13 abr. 2019.

BRAVO, Elizabeth. Impactos de la explotación petrolera en América Latina. **Biodiversidad**, n. 43, p. 1-9, 2005.

CENDRERO, Juan M. Ramírez; WIRTH, Eszter. Empresas públicas, fondos soberanos y enfermedad holandesa: El caso de Noruega. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 6, n. 2, p. 180-214, 2017.

EITI - Extractive Industries Transparency Initiative. **Recursos naturales**, 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights**. London: Institute for Human Rights and Business, 2013.

HONTY, Gerardo. Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra. **Nueva Sociedad**, n. 204, p. 119-135, 2006.

NACIONES UNIDAS. **Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos**. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2011.

ONU NEWS. **Los recursos naturales causaron más del 40% de las guerras en los últimos sesenta años**. 16 out. 2018. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443762>. Última consulta: 13 abr. 2019.

ORTIZ-T., Pablo. Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿Pueden cohabitar? **Iconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 39, p. 11-23, 2011.

PARINGAUX, Pierre. Business, petróleo y derechos humanos. **Edición Cono Sur**, n. 18, p. 14-16, 2000.

QUESADA, Juan Luis Doménech. **Huella ecológica y desarrollo sostenible**. Madrid: Aenor Ediciones, 2007.

**RED INTEGRARSE. Centrarse promueve iniciativa de los principios voluntarios de seguridad y derechos humanos.** 26 fev. 2018. Disponible en: <https://integrarse.org/2018/02/26/centrarse-promueve-iniciativa-de-los-principios-voluntarios-de-seguridad-y-derechos-humanos/>. Acceso en: 13 abr. 2019.

SALVADOR, Arturo Romero. Aprovechamiento de la biomasa como fuente de energía alternativa a los combustibles fósiles. **Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales**, v. 104, n. 2, p. 331-345, 2010.

## Aspectos normativos sobre a proteção dos direitos das mulheres no âmbito internacional e seus reflexos no direito brasileiro

*Normative aspects on the protection of women's rights in the international field and its reflections in brazilian law*

Álisson Thiago de Assis Campos\*

Fabício Veiga Costa\*

Letícia Mirelli Faleiro e Silva\*

**Resumo:** O presente artigo aborda os instrumentos normativos internacionais responsáveis por tutelar os direitos das mulheres, a fim de demonstrar a necessidade de proteção efetiva. Assim, será tratado, inicialmente, sobre a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW no contexto global. Em seguida será feita uma explanação sobre a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), documento regional. No direito interno será analisada a lei Maria da Penha. Verificou-se que muito embora alguns avanços possam ser verificados nessa temática, ainda há muito a ser feito, notadamente porque os traços da cultura patriarcal ainda são verificados em boa parte da estrutura social, o que facilita a violação de direitos das mulheres. A vertente metodológica adotada: jurídico-teórica; tipo de raciocínio: dedutivo; tipos metodológicos da pesquisa: histórico-jurídico, jurídico-comparativo e jurídico-interpretativo.

---

\* Doutorando em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna (UIT). Professor de Direito Penal da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL). Assessor de Juiz no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). E-mail: alissonateticano@gmail.com.

\* Doutor em Direito. Pós-Doutor em Educação. Professor da pós-graduação de proteção dos direitos fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT). E-mail: fvcufu@uol.com.br.

\* Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Santiago de Compostela. Mestre em Direito pela Universidade de Itaúna (UIT). Advogada. E-mail: leticia.faleiro.adv@gmail.com.

**Palavras-chave:** Direitos das mulheres. Violência contra mulheres. CEDAW. Convenção de Belém do Pará. Lei Maria da Penha.

**Abstract:** This article will focus on the international normative instruments responsible for protecting women's rights in order to demonstrate the need of effective protection. Thus, it will deal with the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women -CEDAW in the global context. It will also analyze the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence Against Women (Convention of Belém do Pará), a regional document. In the domestic law, will be analyzed the “Maria da Penha” Law. It was verified that although some advances can be verified in this subject, there’s still much to be done, notably because the traces of the patriarchal culture are verified in part of the social structure, which facilitates the violation of women's rights. Methodological point of view adopted: legal-theoretical; type of reasoning: deductive; methodological types of research: historical-legal, comparative-legal and interpretive.

**Keywords:** Women’s rights. Violence against women. CEDAW. Convention of Belém do Pará. Maria da Penha Law.

## Introdução

Muito embora sejam visíveis os avanços normativos voltados para a proteção das mulheres, não somente no âmbito global, mas também no direito interno, as mulheres continuam sofrendo violações de seus direitos.

Ao tratar especificamente sobre a necessidade de proteção normativa especial para as mulheres, Valério Mazzuoli assevera que elas não se enquadram no conceito de minoria, mas sim de grupo de vulnerável que reclama proteção especial dos Estados em virtude da desigualdade de gênero e do processo histórico de relativização de seus direitos<sup>1</sup>. Dessa forma, o trabalho busca analisar as normas de proteção dos direitos das

---

<sup>1</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 279.



mulheres no âmbito internacional e seus reflexos no direito interno.

A referida abordagem se faz necessária na medida em que, no caso brasileiro, há uma interação normativa para a proteção do direito das mulheres, que envolve a Constituição Federal, as normas infraconstitucionais e os tratados internacionais dos quais o país é signatário. Nota-se que essa sistemática envolve mecanismos normativos distintos que interagem entre si, possibilitando um espectro de abrangência mais amplo e eficaz no que diz respeito aos direitos e garantias das mulheres.

A integração entre normas internas e internacionais se dá em razão do fato de que a desigualdade entre homens e mulheres “fez surgir a necessidade do estabelecimento de um padrão protetivo mínimo, tarefa esta assumida pelo Direito Internacional Público”<sup>2</sup>. Nesse sentido, salvaguardar os direitos das mulheres se faz necessário:

(...) as peculiaridades da violência doméstica e familiar contra mulher, bem como os números absurdamente elevados, clamam pela utilização de instrumentos eficazes e enérgicos, mesmo que, para tanto, tenham-se que se sacrificar direitos, garantias e liberdades<sup>3</sup>.

No âmbito interno, o Brasil adotou a Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha)<sup>4</sup> que traz medidas de proteção à mulher e incentiva a criação de políticas públicas voltadas à necessidade de afirmação da igualdade de gênero. Como será visto, a referida lei decorreu de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

---

<sup>2</sup> COSTA, Pablo Henrique Hubner de Lanna. **O novo paradigma do Fundo Monetário Internacional**: análise da atuação da Organização face à proteção dos direitos humanos. Curitiba: Instituto Memória, 2020. p. 72.

<sup>3</sup> BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha**: aspectos assistenciais, protetivos e criminais na violência de gênero. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 145.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 15 jul. 2018.

No que se refere a esses compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito de proteção dos direitos das mulheres, merece destaque o surgimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)<sup>5</sup> e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)<sup>6</sup>, as quais se afiguram como sendo importantes instrumentos normativos de salvaguarda dos direitos femininos.

Vale destacar, ainda, que no plano internacional, até mesmo o Fundo Monetário Internacional (FMI) identificou a necessidade de proteção especial das mulheres através de normas eficientes, eis que a desigualdade de gênero dificulta o desenvolvimento socioeconômico. É que, diante da patente desigualdade entre homens e mulheres, o FMI tem desenvolvido, desde 2013, uma série de estudos e pesquisas que corroboram a necessidade de promover a igualdade de gênero para fins de possibilitar o crescimento macroeconômico.

Considerando que a legislação nacional e seus respectivos comandos normativos interagem com os tratados e convenções internacionais acerca do tema envolvendo o combate à violência doméstica, será feito no presente artigo um estudo de como se dá a proteção da mulher vítima de violência, abordando os principais instrumentos normativos que versam sobre a temática.

Para desenvolvimento da pesquisa, a metodologia utilizada será a pesquisa bibliográfica, mediante consulta em doutrinas, textos e artigos científicos, bem como a pesquisa documental sustentada na leitura de leis e julgados envolvendo a matéria, através de uma análise teórica, interpretativa e histórica. O método adotado será o dedutivo.

---

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher**. 1979. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

<sup>6</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”**. 9 jun. 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

## 1 Proteção da vítima mulher no âmbito internacional

A fim de garantir os direitos das vítimas, a sistemática constitucional brasileira incorpora as normas internacionais de proteção dos direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro, havendo alguma divergência doutrinária acerca da força normativa exercida pelos tratados internacionais que versam sobre a temática.

A maioria dos estudiosos do Direito Internacional sempre defendeu que tais instrumentos possuíam caráter constitucional. Dentre aqueles que defendiam (e ainda defendem) essa ideia merecem destaque Francisco Rezek<sup>7</sup>, Valério de Oliveira Mazzuoli<sup>8</sup> e Flávia Piovesan<sup>9</sup>. Em suas obras, os referidos autores optaram por dar maior importância aos Direitos Humanos, tendo como pressuposto o fato de que a Assembleia Nacional Constituinte fez constar entre os princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e a prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II).

Isso porque, a rigor do que consta no artigo 5º, §2º da Constituição da República de 1988, nem mesmo as previsões constitucionais excluem os direitos e garantias decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte integrante<sup>10</sup>.

Ocorre, no entanto, que após as inovações advindas da Emenda Constitucional nº 45/2004 e a inclusão do §3º no Artigo 5º da Constituição Federal, o STF, por maioria de votos proferidos no

---

<sup>7</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 131-133.

<sup>8</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 318-323.

<sup>9</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 83-90.

<sup>10</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 07 abr. 2021.

juízo do RE 466.343<sup>11</sup>, tratou de atribuir aos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos que não tenham sido aprovados nos termos do dispositivo supramencionado uma posição superior às demais normas infraconstitucionais, estando, no entanto, em posição inferior ao Bloco de Constitucionalidade formado pela Constituição, Emendas Constitucionais e Tratados aprovados em obediência ao rito previsto no dispositivo supramencionado. Criou-se, aí, a tese da “supralegalidade” dos tratados internacionais sobre direitos humanos.

Mesmo depois do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do RE 466- 343-SP, que estabeleceu as distinções de hierarquias de tratados internacionais as quais versam sobre direitos humanos incorporados antes ou depois da EC nº 45/2004 - a qual instituiu o rito diferenciado de incorporação de tratados de direitos humanos, nos moldes do rito de emendas à constituição - ainda há divisão na doutrina quanto ao status dos tratados internacionais de direitos humanos internalizados sem o procedimento especial, em razão da interpretação do §2º, art. 5º, CRFB/88 e da tentativa de ampliação da noção de bloco de constitucionalidade. No entanto, prevalece ainda o entendimento confirmado pelo relator do RE 466-343-SP, Ministro Gilmar Mendes, que confirmou a existência de uma hierarquia intermediária de “supralegalidade” dos tratados de direitos humanos internacionalizados de modo diverso do procedimento previsto no §3º, art. 5º, CRFB/88, a confirmar, indiretamente, a aplicação do controle de convencionalidade das normas internas aos tratados internacionais de direitos humanos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466342 SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. **DJ**, 03 dez. 2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14716540/recurso-extraordinario-re-466343-sp>. Acesso em: 09 fev. 2021.

<sup>12</sup> COLAÇO, Hian Silva. Controle de Convencionalidade e efetivação do direito fundamental cultural à consulta substancial das minorias indígenas no caso Belo Monte. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; LEÃO, Anabela Costa (coord.). COSTA, Beatriz Souza; CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. v. 14. p. 137.

Nota-se, portanto, que os tratados internacionais sobre direitos humanos subscritos pelo Brasil afiguram-se como sendo paradigma para controle de validade da produção normativa doméstica (via controle de constitucionalidade ou convencionalidade)<sup>13</sup>. Dessa forma, as normas brasileiras devem obediência hierárquica aos diplomas internacionais, garantindo às vítimas de violações, de um modo geral, uma ampla sistemática de proteção dos direitos humanos no âmbito internacional, seja ela global ou regional.

O movimento de internacionalização dos Direitos Humanos incentivou a criação dos referidos sistemas de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, inclusive, Valério de Oliveira Mazzuoli lembra que a proclamação da Declaração Universal de 1948 fez com que os direitos humanos se tornassem um tema de interesse global. “Assim, a partir desse momento histórico, o direito de homens e mulheres passa a ser universalmente reconhecido, dando causa à negociação de inúmeros tratados internacionais de proteção”<sup>14</sup>.

Para fins didáticos, a sistemática de proteção dos direitos humanos pode ser subdividida em instrumentos de proteção global (que operam em todo o mundo) e instrumentos de proteção regional (que operam em determinadas regiões do planeta). Em relação ao sistema global de proteção dos direitos humanos, nota-se uma subdivisão em instrumentos de alcance geral (que se direcionam à proteção de todas as pessoas, indistintamente) e instrumentos de alcance específico (que se destinam a proteger determinados grupos sociais).

Ao tratar sobre a proteção geral, Flávia Piovesan ensina

A primeira fase de proteção dos direitos humanos foi marcada pela tônica da proteção geral, que expressava o temor da diferença (que no nazismo havia sido orientada

---

<sup>13</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional de convencionalidade das leis**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 23.

<sup>14</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 282.

para o extermínio) com base na igualdade formal. A título de exemplo, basta avaliar quem é o destinatário da Declaração de 1948, bem como basta atentar para a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948, que pune a lógica da intolerância pautada na destruição do “outro” em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião<sup>15</sup>.

No entanto, essa proteção global geral (genérica e abstrata) tornou-se insuficiente para tratar as questões mais complexas envolvendo as peculiaridades dos indivíduos. Dessa forma, fez-se necessária a especificação dos sujeitos de direito e a criação de normas que pudessem efetivar uma proteção mais especializada e diferenciada. Surge, então, a proteção global específica, concedida pelos instrumentos que dão um especial destaque ao processo da individualização dos sujeitos de direito, que passam a serem vistos em suas especificidades.

A título de exemplo do que foi acima delineado, cita-se, no que diz respeito aos instrumentos de proteção global específica dos direitos das mulheres, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 - CEDAW. Além do sistema de proteção global, existe um sistema de proteção regional latino-americano que se ampara na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San Jose da Costa Rica), norma de caráter geral que se destina a todo o continente americano. Já no que se refere especificamente à proteção específica das mulheres no âmbito regional, deve-se mencionar a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará de 1994).

Considerando, portanto, a existência de normas de proteção global (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

---

<sup>15</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, 2005. p. 46-47. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 abr. 2019.

contra a Mulher de 1979 - CEDAW) e regional (Convenção de Belém do Pará de 1994) dos direitos das mulheres, torna-se necessário que estes instrumentos normativos sejam estudados de maneira individualizada nos próximos tópicos, a fim de propiciar um melhor entendimento.

## **2 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, também chamada de “Carta Internacional dos Direitos da Mulher” ou CEDAW é um importante instrumento normativo de reconhecimento dos direitos das mulheres. Essa convenção se insere em um contexto que, reconhecendo a desigualdade histórica entre homens e mulheres, busca garantir proteção específica a elas, evitando qualquer espécie de discriminação em razão do sexo. A conceituação do que deve ser considerado como “discriminação contra a mulher” está expressa no Artigo 1.º da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

A ratificação do instrumento no Brasil se deu em 1984 (Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984)<sup>16</sup> quando o instrumento ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com reservas relativas à parte que versava sobre o direito de família. Em 1994, no entanto, o governo brasileiro eliminou as ressalvas, promulgando a Convenção em 2002 (Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002)<sup>17</sup>, dessa vez sem qualquer espécie de reserva.

---

<sup>16</sup> BRASIL. **Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1984.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-norma-pe.html>. Acesso em: 03 fev. 2021.

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4377-13-setembro-2002-476386-norma-pe.html>. Acesso em: 03 fev. 2021.

Ao falar sobre a importância desta Convenção, Valério Mazzuoli acentua “Trata-se do instrumento internacional que veio definitivamente consagrar, em âmbito global, a dupla obrigação dos Estados de eliminar a discriminação contra a mulher e zelar pela sua igualdade relativamente aos homens<sup>18</sup>”.

Apesar de sua imensa importância na proteção dos direitos das mulheres, a Convenção ora analisada tornou-se o instrumento internacional que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários, sobretudo no que se refere à igualdade entre homens e mulheres na família<sup>19</sup>. Sobre os motivos que levaram os países rejeitarem alguns aspectos da Convenção, Flávia Piovesan ensina

No plano dos direitos humanos, contudo, esta foi a Convenção que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários, especialmente no que tange à igualdade entre homens e mulheres na família. Tais reservas foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, havendo países (como Bangladesh e Egito) que acusaram o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de praticar ‘imperialismo cultural e intolerância religiosa’, ao impor-lhes a visão de igualdade entre homens e mulheres, inclusive na família. Isto reforça o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres está condicionada à dicotomia entre os espaços público e privado, que, em muitas sociedades, confina a mulher ao espaço exclusivamente doméstico da casa e da família. Vale dizer, ainda que se constate, crescentemente, a democratização do espaço público, com a participação ativa de mulheres nas mais diversas arenas sociais, resta o desafio de democratização do espaço privado – cabendo ponderar que

---

<sup>18</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 283.

<sup>19</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 283-284.



tal democratização é fundamental para a própria democratização do espaço público<sup>20</sup>.

Em 2014, no entanto, a convenção já contava com a adesão de 186 países, tendo sido ratificada pelo Brasil em 1984, atuando hoje sem a pendência de qualquer reserva. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Contra a Mulher possui um protocolo facultativo, que dispõe sobre a competência do “Comitê CEDAW” para receber e analisar “comunicações feitas por ou em benefício de indivíduos ou grupos de pessoas sob a jurisdição de um Estado-Parte alegando serem vítimas de violação de quaisquer dos direitos referidos no Tratado<sup>21</sup>”. Esse protocolo entrou em vigor em dezembro de 2000, sendo ratificado pelo Brasil em junho de 2002, sem qualquer espécie de reserva.

Uma outra questão relevante no que se refere à Convenção é que ela não enfrentou diretamente o tema da violência contra a mulher em seu texto, tendo versado apenas sobre aspectos relativos à vida privada. Como ensina Valério Mazzuoli, essa situação acabou fazendo com que o “Comitê CEDAW” adotasse, em janeiro de 1992, “a Recomendação Geral n.º 19, que passou a considerar como discriminação contra as mulheres, nos termos do Artigo 1.º da Convenção de 1979, também a violência contra elas perpetrada, quer na esfera pública ou na privada<sup>22</sup>”.

---

<sup>20</sup> PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, 2012. p. 76-77. Disponível em: [http://www.escoladegoverno.org.br/attachments/1314\\_A\\_prote%C3%A7%C3%A3o\\_internacional\\_dos\\_direitos\\_das\\_mulheres.pdf](http://www.escoladegoverno.org.br/attachments/1314_A_prote%C3%A7%C3%A3o_internacional_dos_direitos_das_mulheres.pdf). Acesso em: 30 abr. 2019.

<sup>21</sup> WEIS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. São Paulo, Malheiros, 2014. p. 114.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **¡Ni una más!** El derecho a vivir una vida libre de violencia em América Latina y el Caribe. oct. 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6022.pdf?view=1>. Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>22</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 285.

É importante lembrar que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher contempla a possibilidade de utilização das chamadas ações afirmativas, instrumentos por meio dos quais os Estados criam medidas temporárias que buscam promover a igualdade entre homens e mulheres, catalisando o processo de reafirmação feminina na sociedade. Ao tratar especificamente sobre as ações afirmativas, Flávia Piovesan ensina que:

Elas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos. As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação, cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade. Por meio delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva<sup>23</sup>.

É importante lembrar, no entanto, que estas medidas tão logo alcancem o seu objetivo, serão cessadas, ao passo que são medidas compensatórias criadas com o fim de remediar as desvantagens históricas, aliviando o passado discriminatório sofrido pelo grupo social em questão<sup>24</sup>.

Valério Mazzuoli reconhece que embora a CEDAW represente um significativo avanço no trato do direito das mulheres, não houve

---

<sup>23</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, 2005. p. 49. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 abr. 2019.

<sup>24</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, 2005. p. 50. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 abr. 2019.

tratamento a respeito da temática envolvendo violência contra a mulher, tema que veio a ser enfrentado pela Declaração de Viena de 1993, que recomendou à Assembleia Geral da ONU que “adotasse um projeto de declaração sobre a violência contra a mulher e instasse os Estados a combaterem tal violência”, o que culminou na adoção, “em 20 de dezembro de 1993, da Resolução 48/104 da Assembleia Geral, que proclamou, por unanimidade, a *Declaração para Eliminação da Violência contra as Mulheres*<sup>25</sup>”.

Certo é, no entanto, que a CEDAW acabou influenciado o surgimento de outros tratados internacionais nos âmbitos regionais de proteção dos direitos humanos, como o Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos das Mulheres em África, de 2003, e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, de 2011 e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994, que será especificamente abordada no próximo tópico.

### **3 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994)**

Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 6 de junho de 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) é a principal norma de proteção dos direitos humanos das mulheres no sistema interamericano.

Promulgada pelo Brasil em 27 de novembro de 1995 por meio do Decreto nº 1.973 de 1º de agosto de 1996<sup>26</sup>, a referida norma é “fruto

---

<sup>25</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método, 2018. p. 286.

<sup>26</sup> BRASIL. **Decreto n.º 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída

do intenso e bem articulado trabalho do Movimento Feminista das Américas”<sup>27</sup>, sendo o “primeiro tratado de direitos humanos que utilizou o termo gênero, ainda que não o tenha definido”<sup>28</sup>.

Ao tratar sobre o tema, Tamara Amoroso Gonçalves ensina que:

Esse tratado regulamenta a proibição da violência contra a mulher no âmbito regional – assegurando-lhe diversos direitos e liberdades e impondo aos Estados-parte inúmeras obrigações, também conferindo visibilidade a uma temática historicamente obscurecida, (...). Aborda a violência no âmbito privado, apresentando referenciais teóricos e práticos para a questão da violência doméstica<sup>29</sup>.

Em seu preâmbulo a Convenção de Belém do Pará reconhece a prática de violência contra a mulher como sendo uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais femininas, além de uma ofensa à dignidade humana e de manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens. Entre os direitos mais importantes reconhecidos pela Convenção, merece especial destaque a garantia concedida às mulheres de terem uma vida sem violência, o que reclama dos Estados o dever de adotarem políticas públicas capazes de prevenir, sancionar e erradicar a violência contra as mulheres.

Ao ratificar a Convenção o Brasil se comprometeu a criar normas necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, além de adotar medidas administrativas apropriadas que

---

em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>27</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 286.

<sup>28</sup> BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha: aspectos assistenciais, protetivos e criminais na violência de gênero**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 131.

<sup>29</sup> GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 126.

venham ao caso (Artigo 7.º, c)<sup>30</sup>. É que, ao reconhecer a violência contra a mulher como sendo uma violação grave aos direitos humanos, o referido instrumento normativo impôs aos Estados um dever de adotar medidas de combate a essa prática.

A forma como a Convenção de Belém do Pará definiu a violência contra as mulheres é a mais ampla possível e acabou englobando diversas modalidades, agentes e abrangendo violações a direitos ocorridas nos espaços públicos e privados. Dessa maneira, buscou-se dar uma maior proteção à dignidade das mulheres<sup>31</sup>.

Ao reconhecer a situação de vulnerabilidade das mulheres, a Convenção de Belém do Pará lhes garante um significativo rol de direitos a serem protegidos. Entre eles, tem-se o direito à integridade física, mental e psicológica, o direito de não ser submetida à tortura, e os direitos de liberdade e segurança pessoais. O Artigo 3º da Convenção garante à mulher uma vida livre de violência, tanto no âmbito público como no privado. Complementando-o, tem-se o Artigo 6º, dispondo que uma vida livre de violência inclui: (a) o direito de ser livre de toda forma de discriminação e (b) o direito de ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade de subordinação. Nesse sentido, nota-se que o Tratado busca definir, por meio da garantia de direitos, estratégias que possam contribuir para alterar a estrutura patriarcal da sociedade, incentivando mudanças culturais e reprimindo discriminações. É uma forma do direito tentar impactar positivamente a sociedade, impulsionando transformações<sup>32</sup>.

Outra questão relevante envolvendo a Convenção de Belém do Pará é o fato de que ela reconheceu a existência de correlação entre a

---

<sup>30</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 287.

<sup>31</sup> GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 132.

<sup>32</sup> GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 132.

violência de gênero e a discriminação sofrida pelas mulheres, esclarecendo que esse tipo de violência decorre de uma manifestação de poder historicamente desigual entre homens e mulheres.

Ao ratificar a Convenção de Belém do Pará, o Brasil assumiu o compromisso de adotar medidas e implementar mecanismos capazes de garantir, no âmbito interno, a prevalência dos direitos das mulheres, sobretudo no âmbito doméstico e familiar<sup>33</sup>.

Merece destaque, por fim, o fato de que a Convenção de Belém do Pará, mais precisamente em seu Artigo 12, permite que qualquer pessoa ou entidade de um Estado-membro da OEA possa apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições denunciando violações aos direitos das mulheres. Essa medida é de grande importância e busca proteger o direito da mulher a uma vida livre de violência.

Pode-se contatar, então, que o direito internacional cumpre um papel relevante e exige que os Estados adaptem suas normas internas às determinações internacionais de prevenção e repressão à violência praticada contra a mulher. O Brasil, como signatário da Convenção, seguindo recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, promulgou lei específica sobre o tema (Lei 11.340/06), o que será apresentado no tópico seguinte.

#### **4 A vítima mulher no direito brasileiro**

Como visto, o Brasil é signatário de uma série de tratados internacionais que determinam a proteção dos direitos das mulheres. Seguindo essa linha de raciocínio, a principal intenção do presente tópico é abordar as normas brasileiras que, adequando-se aos tratados internacionais, oferecem suporte às vítimas de violência doméstica, buscando-se analisar se a proteção concedida pelo ordenamento jurídico interno se adéqua às

---

<sup>33</sup> BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha**: aspectos assistenciais, protetivos e criminais na violência de gênero. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 132.

propostas internacionais e consegue efetivar os direitos e garantias estampados nos instrumentos de proteção global e regional já analisados.

Assim sendo, este capítulo abordará a legislação específica que trata sobre violência doméstica (Lei Maria da Penha), que estampa o esforço do Brasil em cumprir os compromissos assumidos internacionalmente, adaptando às normas internas aos tratados internacionais que buscam inibir a violência contra a mulher.

A Lei Maria da Penha é exatamente o corolário desse compromisso, representando o resultado da obrigação do Estado brasileiro em adaptar seu direito doméstico aos compromissos internacionais de direitos humanos que assumiu no plano internacional, no pleno e livre exercício de sua soberania. Essa obrigação de adaptar a legislação interna aos ditames internacionais de direitos humanos vem consagrada em vários tratados internacionais contemporâneos, bem como na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>34</sup>.

Promulgada em 7 de agosto de 2006, a Lei 11.340/06, cognominada como Lei Maria da Penha, é uma resposta às recomendações internacionais decorrentes de denúncia relatando a negligência do Brasil no caso de violência doméstica envolvendo Maria da Penha Maia Fernandes.

Ao atender às recomendações e editar a Lei 11.340/06, o Brasil, enfim, atendeu à disposição contida no Artigo 226, §8º da Constituição Federal, criando instrumentos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. É importante lembrar que, além de conceituar a violência doméstica contra a mulher (artigo 5ª), a Lei 11.340/06 elencou essa espécie de violência como sendo uma forma de violação de direitos humanos (artigo 6º) o que representa significativo avanço legislativo.

---

<sup>34</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método, 2018. p. 290.

Também deve ser destacado o fato de que a “Lei Maria da Penha” conceitua diversas formas de violência contra a mulher, não se limitando exclusivamente à violência física. Desse modo, ela possibilita uma proteção no âmbito moral, patrimonial, sexual, psicológico e físico (artigo 7º).

Outro ponto relevante é o fato de que a referida legislação também prevê a possibilidade de fixação de medidas protetivas em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do Artigo 22.

Nota-se, ainda, que no artigo 16, a Lei 11.340/06 estabelece que nos casos envolvendo ação penal pública condicionada, a vítima só poderia renunciar à representação já ofertada perante o juiz, em audiência especificamente designada para este fim.

Claramente, este dispositivo tem a intenção de dificultar a retratação da representação por parte da vítima, buscando garantir a punição do agressor.

Esse rigor legislativo foi corroborado pelo julgamento da ADI 4424/DF<sup>35</sup>, onde o STF, por maioria, julgou procedente a ação proposta pelo Procurador-Geral da República e, dando interpretação conforme aos artigos 12, I, e 16 da Lei n.º 11.340/2006, fixando entendimento segundo o qual as ações penais que apuram os casos envolvendo violência física praticada contra a mulher em âmbito doméstico devem ter natureza pública e incondicionada.

O artigo 17 da Lei 11.340/06 vedou a aplicação de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, impedindo, ainda, a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

No intuito de possibilitar a comunicação da mulher acerca dos atos processuais e das medidas tomadas ao longo do processo, o Artigo 21 da Lei 11.340/06 estabeleceu a notificação da ofendida acerca dos atos processuais relativos ao agressor, especialmente dos pertinentes ao ingresso

---

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.424 DF. Relator: Min. Marco Aurélio. **DJ**, 09 fev. 2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342756/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4424-df-stf/inteiro-teor-159438570>. Acesso em: 09 fev. 2021.



e à saída da prisão, sem prejuízo da intimação dos advogados constituídos ou do Defensor Público. Por fim, vale lembrar que, muito embora ela tenha criminalizado especificamente a violência contra a mulher, o referido diploma legal acabou alterando o Código Penal, acrescentando-lhe o artigo 129, §9º, que qualifica o crime de lesão corporal praticado no âmbito doméstico (tanto contra homens quanto contra mulheres).

Ademais, a Lei 11.340/06 incluiu uma causa de aumento de pena no referido tipo penal, permitindo a majoração da sanção em 1/3 caso o crime seja praticado contra pessoa deficiente.

Conclui-se, então, que a Lei 11.340/06 possui um papel de extrema relevância no combate à violência doméstica praticada contra a mulher.

No entanto, outras medidas que asseguram os direitos das mulheres podem ser notadas em outros instrumentos normativos do Brasil, a saber, o artigo 5º da CF prevê que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a homens e mulheres a igualdade em direitos e obrigações, o artigo 226, § 8º da CF estabelece que o Estado deve assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Conforme consta no artigo 61 do Código Penal Brasileiro, a violência doméstica praticada contra a mulher também é tratada como circunstância agravante da pena. Desse modo, caso um crime seja cometido em caso de violência de gênero, a pena do condenado deverá ser agravada quando for possível fazê-lo. Não fosse isso, a Lei de Execuções Penais, em seu artigo 152, parágrafo único, determina que, nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm). Acesso em: 09 fev. 2021.

Deve-se mencionar, também, a Lei n.º 13.104, de 9 de março de 2015<sup>37</sup>, que alterou o artigo 121 do Código Penal e instituiu o feminicídio no Brasil como espécie qualificadora do crime de homicídio. Em síntese, o feminicídio pode ser entendido como a morte de mulher ocasionada por razões de gênero em situações de violência doméstica e familiar, onde haja menosprezo ou discriminação à condição de mulher, conforme expressamente previsto na norma que faz a interpretação autêntica da conduta. Por tratar-se de circunstância qualificadora para o crime de homicídio, o referido tipo penal foi incluído no rol dos crimes hediondos previstos na Lei n.º 8.072/1990<sup>38</sup>.

Por fim, destaque-se que o artigo 41 da Lei n. 11.340/06, determina que não se aplica a Lei n. 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais)<sup>39</sup> aos crimes envolvendo violência doméstica. Desse modo, ainda que se trate de infração de menor potencial ofensivo praticada contra mulher, não haverá adoção do rito sumaríssimo e aplicação dos benefícios contidos na referida norma.

## Considerações finais

Ao longo da pesquisa, restou evidente que o movimento de internacionalização dos direitos humanos exerceu um papel de extrema importância no incentivo ao respeito dos direitos das

---

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.104, de 09 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm#:~:text=Altera%20o%20art.,no%20rol%20dos%20crimes%20hediondos](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm#:~:text=Altera%20o%20art.,no%20rol%20dos%20crimes%20hediondos). Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

mulheres e no desenvolvimento de normas capazes de proteger as vítimas de violência doméstica.

Vários tratados sobre o tema foram assinados pelo Brasil, gerando modificação do ordenamento interno a fim de tornar mais eficaz a proteção das vítimas. Nesse sentido, é seguro afirmar que o direito internacional está cumprindo um papel relevante ao exigir dos Estados que adaptem suas normas internas às determinações internacionais de prevenção e repressão à violência praticada contra a mulher.

Ao submeter-se aos tratados internacionais e demais instrumentos normativos que tutelam os direitos das mulheres, o Estado brasileiro incorporou estas normas de proteção e acabou por colocá-las no núcleo de validade de sua própria ordem jurídica. A Lei 11.340/06 possui um papel de extrema relevância no combate à violência doméstica praticada contra a mulher.

Embora se perceba um intenso movimento de renovação no âmbito dos direitos das mulheres – tanto na seara nacional quanto internacional – e algumas conquistas já tenham sido contabilizadas, gerando enormes contribuições na ordem social, ainda há necessidade de aprimoramento dos mecanismos para efetivação da vontade feminina na construção dos provimentos jurisdicionais.

## **Referências**

BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha**: aspectos assistenciais, protetivos e criminais na violência de gênero. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

**BRASIL. Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4377-13-setembro-2002-476386-norma-pe.html>. Acesso em: 03. fev. 2021.

**BRASIL. Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1984.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-norma-pe.html>. Acesso em: 03 fev. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm). Acesso em: 09 fev. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 15 jul. 2018.

**BRASIL. Lei n.º 13.104, de 09 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/)

3/\_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm#:~:text=Altera%20o%20art.,no%20rol%20dos%20crimes%20hediondos. Acesso em: 08 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4424 DF. Relator: Min. Marco Aurélio. **DJ**, 09 fev. 2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342756/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4424-df-stf/inteiro-teor-159438570>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466342 SP. Relator: Min. Cezar Peluso. **DJ**, 03 dez. 2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14716540/recurso-extraordinario-re-466343-sp>. Acesso em: 09 fev. 2021.

COLAÇO, Hian Silva. Controle de Convencionalidade e efetivação do direito fundamental cultural à consulta substancial das minorias indígenas no caso Belo Monte. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; LEÃO, Anabela Costa (coord.). COSTA, Beatriz Souza; CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. v. 14, p. 121- 151. Disponível em: <http://www.dialogoaci.c>

om/wp-content/uploads/2020/03/PDF\_DialogoambientalVOL14.pdf.  
Acesso em: 08 fev. 2021.

COSTA, Pablo Henrique Hubner de Lanna. **O novo paradigma do Fundo Monetário Internacional**: análise da atuação da Organização face à proteção dos direitos humanos. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional de convencionalidade das leis**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **¡Ni una más!** El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe. oct. 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6022.pdf?view=1>. Acesso em: 07 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher**. 1979. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/l ex 121.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos princípios básicos de justiça relativos às vítimas da criminalidade e de abuso de poder**. 1985. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/Dec\\_pincipios\\_basicos.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/Dec_pincipios_basicos.pdf). Acesso em: 09 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”**. 9 jun. 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 abr. 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

WEIS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 2014.





# Refugiados Climáticos: uma análise sobre a importância da proteção do meio ambiente e para a pessoa humana

*Climatic refugees: an analysis of the importance of environmental protection to the human perspective*

Isabelle Dias Carneiro Santos\*

Antônio Rodrigues Neto\*

**Resumo:** O presente artigo tem por escopo abordar o refúgio climático, tendo em vista a rápida aceleração dos danos e da degradação ambiental hodierna, bem como a lacuna jurídica na qual ainda se encontram aqueles que migram forçadamente por razões ambientais. Apesar do reconhecimento pela ONU, verifica-se que os refugiados do clima não possuem uma proteção com força obrigatória, ficando sob a faculdade de agir de Estados. Desse modo, objetiva-se tratar não só a proteção do meio ambiente e os motivos que estão levando à existência dessa nova modalidade de refugiados, como também da análise sobre a importância da elaboração e efetivação de tratados internacionais que os proteja. Como resultado concluiu-se que o reconhecimento da condição de refugiado climático é crucial, devendo as mudanças legais serem alicerçadas numa proteção complementar global e regional. Para tanto, foi utilizado método

---

\* Professora Adjunta na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR/UFMS). Pós doutora em Direito Público, com ênfase em direitos humanos e fundamentais, pela Universidad de Santiago de Compostela (USC). Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Ciências-Jurídico Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). E-mail: professoraisabellesantos@gmail.com.

\* Professor no Curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Doutorando em Direito, área de concentração Direitos Humanos, pela Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestre em Direito, área de concentração Direitos Humanos, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: antonio.neeto@gmail.com.

descritivo e exploratório, com base na legislação nacional, tratados internacionais, doutrinas e sites.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Degradação. Migração internacional. Refúgio climático. Direitos humanos.

**Abstract:** This article aims to address the climate refuge, with a view to the rapid acceleration of damage and environmental degradation today, as well as the legal gap in which those who migrate forcibly for environmental reasons are still found. Despite the recognition by the UN, it turns out that climate refugees do not have mandatory force protection, being under the power of states to act. Thus, the objective is to address not only the protection of the environment and the reasons that are leading to the existence of this new type of refugees, as well as the analysis of the importance of elaboration and implementing of international treaties that protect them. As a result, it was concluded that the recognition of the condition of climate refugee is crucial, and the legal changes must be based on global and regional complementary protection. Therefore, a descriptive and exploratory method was used, based on national legislation, international treaties, doctrines and websites.

**Keywords:** Environment. Degradation. International migration. Climate refuge. Human rights.

## **Introdução**

O processo migratório é antigo na história da humanidade e se dá em razão de distintos fatores, tais como: conquistas, fome, guerras, perseguições de variadas naturezas e, até mesmo, questões climáticas, levando o indivíduo ou grupos de pessoas a se deslocarem forçadamente, seja na esfera nacional ou para além das fronteiras estatais, configurando esse último caso a figura do refugiado.

Dentre os fatores elencados, verifica-se que os desequilíbrios ambientais, tanto os naturais como aqueles ocasionados pela ação do

homem, sejam no âmbito interno dos Estados ou que gerem reflexos na esfera global, vêm causando consequências que passaram a ser pauta de preocupações e discussões em distintas esferas, especialmente em uma perspectiva de Direitos Humanos.

Atualmente, verifica-se a necessidade de, inclusive, se repensar o conceito de refugiado a fim de englobar aqueles que migram forçadamente para além de seus países, em razão do clima ou de fatores ambientais. Esse reconhecimento é crucial na seara internacional, com a elaboração de tratados de proteção à pessoa humana em situação de refúgio climático, pois visa dar segurança jurídica para os que se encontram em situação de desamparo.

O presente artigo, extraído de pesquisa em desenvolvimento, objetiva descobrir de que forma a falta de previsão legal com relação à situação jurídica dos refugiados, que migram forçadamente por razões de desastres e danos ao meio ambiente, culmina, dentre outros, na privação de sua cidadania, conceito aqui extraído de Hannah Arendt, marco teórico do trabalho, que caracteriza a cidadania como o “direito a ter direitos”<sup>1</sup>, ou o direito de pertencimento à comunidade jurídica da qual originalmente fazem parte.

Para tanto, a partir de pesquisa bibliográfica associada a recortes documentais provenientes de notícias que abordam impactos climáticos e justificam a presente pesquisa, propõe-se uma reflexão acerca da atual situação das *displaced people* em razão da inexistência de proteção com força vinculante pelos Estados, mesmo com o reconhecimento da qualidade de refugiado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Além disso, importante consignar que de acordo com “A ONU e algumas instituições de pesquisa, como o Centro de Monitoramento de Deslocamento do Conselho Norueguês de Refugiados, acreditam que o

---

<sup>1</sup> ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. 3. ed. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. p. 22.

número de pessoas desalojadas pelo clima pode chegar à marca de 250 milhões, por ano, em 2050<sup>2</sup>.

A pesquisa, de caráter descritivo e exploratório, visa reunir informações para futuras pesquisas sobre o tema, perpassando a questão da degradação ambiental como uma tendência da atualidade; o processo de migração climática; a definição do conceito de refugiados pelos documentos internacionais; e a importância da previsão legal de obrigações estatais para a tutela dos direitos de cidadania dos refugiados, a partir do marco teórico escolhido.

## 1 Degradação ambiental e migração climática no século XXI

O dilema relacionado ao refúgio, bem como à preocupação com a questão ambiental, está fortemente inserido na arena internacional no presente século. Recorrentes são os casos de desastres ambientais em diversas partes do planeta, levando uma quantidade ímpar de pessoas a migrar para outras regiões de seus países, ou mesmo para além de suas fronteiras. Quando há o deslocamento do indivíduo para outro País em razão de catástrofe ambiental (natural ou causada pela ação humana), configura-se o instituto do refúgio climático.

O fenômeno econômico-político-social do refúgio, no fim de 2017, atingiu cerca de 25,4 milhões de pessoas. Além desse índice, contabiliza-se que outros 40,4 milhões vivam na qualidade de deslocados internos e internacionais<sup>3</sup>.

Sobre o fenômeno, Ramos destaca:

---

<sup>2</sup> GRANDELLE, Renato. Desastres naturais forçam migrações de 60 mil por dia. **O Globo**, 04 out. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/desastres-naturais-forcam-migracoes-de-60-mil-por-dia-17680284>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>3</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>. Acesso em: 31 mar. 2019.

Os processos de degradação do ambiente global não podem ser considerados unicamente como preocupação ambiental, mas também humanitária e de desenvolvimento humano; e afetam, em última análise, a paz e a segurança internacional, uma vez que apontam para um aumento potencial de instabilidade e conflitos de natureza política, econômica e social<sup>4</sup>.

Em senda similar, Dow e Downing afirmam:

A comunidade científica internacional tem certeza de que estamos presenciando sérios impactos iniciais das mudanças climáticas. As tendências de aquecimento afetam recursos e ecossistemas em níveis sem precedentes. Alguns desastres, como as ondas de calor, são atribuídos à alta concentração dos gases e efeito estufa na atmosfera<sup>5</sup>.

Já Calzadilla traz

*Los eventos climáticos extremos, cada vez más frecuentes y violentos, están afectando a millones de personas en diversas regiones del mundo [y] han provocado la muerte de miles de personas y el desplazamiento de millones de habitantes, mientras que los frágiles<sup>6</sup>.*

A degradação ambiental e os impactos na mudança do clima decorrem da própria natureza, em resposta à ação humana, ou

---

<sup>4</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais:** em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 2011. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 7.

<sup>5</sup> DOWNING, Kirstin; DOW, Thomas E. **O Atlas da Mudança Climática:** o mapeamento completo do maior desafio do planeta. São Paulo: Publifolha, 2007. p. 53.

<sup>6</sup> CALZADILLA, Paola Villavicencio. La judicialización de la protección climática: una alternativa ante la inacción *In:* MIRANDA, Jorge. GOMES, Carla Amado. PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz, VILLAS BOAS, Marco Anthony S., CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional.** Palmas: TJTO, 2019. v. 12. p. 5-6.

diretamente da negligência do homem, que na ânsia de obter vantagens econômicas, vem servindo-se dos recursos naturais de forma insensata.

Em apertada síntese e, a fim de exemplificar os impactos ambientais causados pela ação humana, citam-se os casos: 1) do navio petroleiro “Exxon Valdez”, em 1989, que “colidiu com rochas submersas na costa do Alasca e iniciou um derramamento sem precedentes (cerca de 40 milhões de litros de petróleo), contaminando mais de dois mil quilômetros de praias e causando a morte de cem mil aves”<sup>7</sup>; 2) do naufrágio no navio petroleiro grego “Prestige” em 2002, na costa espanhola, tendo por consequência, o despejo de mais de dez milhões de litros de óleo no litoral da Galícia, contaminando 700 praias e matando mais de 20 mil aves; e, em 2015 o rompimento da barragem de Função na cidade de Mariana, no estado brasileiro de Minas Gerais.

Além disso, com relação às previsões futuras, tem-se que

O derretimento de calotas polares da Antártica e do Ártico, por exemplo, pode levar a um aumento do nível do mar de até seis metros neste século. A inundação teria consequências drásticas em Bangladesh, o oitavo país mais populoso do mundo, que perderia para as águas cerca de 17% de seu território até 2050. Estes eventos extremos levariam ao surgimento de mais de 20 milhões de refugiados climáticos naquela região. Alguns Estados insulares já providenciam o deslocamento de sua população. O arquipélago de Kiribati, no Oceano Pacífico, comprou terras na vizinha Fiji. No Oceano Índico, as Maldivas perderiam todas as suas 1.200 ilhas. A economia, baseada no turismo e na pesca, seria aniquilada. Por isso, seu governo planeja construir ilhas artificiais flutuantes, enquanto negocia programas de evacuação com autoridades da Austrália e da Índia<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> GONÇALVES, Darly Prado. Principais desastres ambientais no Brasil e no mundo. **UNICAMP**, 01 dez. 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/12/01/principais-desastres-ambientais-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 31 mar. 2019.

<sup>8</sup> GRANDELLE, Renato. Desastres naturais forçam migrações de 60 mil por dia. **O Globo**, 04 out. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabili>

O cenário apresentado acima demonstra que, mais do que nunca, impende-se refletir sobre a relação do homem com a natureza. Os efeitos da atuação humana, muitas vezes catastróficos, se apresentam como um problema de ordem global, e não local ou regional como via de regra se pensa, uma vez que pode afetar, indistinta e difusamente, a existência humana como um todo. A migração climática, como um dos resultados da devastação da natureza pelo ser humano, merece ser debatida, tema que se ocupará o próximo item.

## 2 Migração climática

Conforme apontado no item anterior, a preocupação internacional com a questão ambiental é uma tendência, especialmente em razão dos reflexos causados em uma perspectiva de Direitos Humanos e seus efeitos migratórios. Os fluxos migratórios ocorrem por diversas razões, dentre as quais fome, guerras, perseguições étnicas, religiosas e políticas.

Vale frisar que, atualmente

*Son más de 240 millones de personas las que se tienen por migrantes transnacionales, y casi 750 los millones de migrantes internos en regiones o países de varios continentes [en que] una diferencia con otras épocas sea la intensidad y la “extensidad” de tal influencia en los panoramas nacionales (migraciones internas) y, sobre todo, en el internacional (migraciones externas)<sup>9</sup>.*

Contudo, um dos fatores que mais vêm motivando os deslocamentos internacionais, dentre os quais se insere, também, o

---

dade/desastres-naturais-forcam-migracoes-de-60-mil-por-dia-17680284. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>9</sup> REGO, Miguel A. Santos; ROMÁN, Cristóbal Ruiz; BRAGE, Lluís Ballester. Migraciones y Educación: claves para la reconstrucción de la ciudadanía. In: **XXXVI Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación**, Universidad de Murcia, 2017. p. 2.

refúgio, são os desastres ambientais, que sempre ocorreram no globo terrestre (representados por terremotos, maremotos, furacões, chuvas, etc.), mas que se intensificaram desde o advento da Revolução Industrial.

A busca pela produção desenfreada, sem observar a conservação do meio ambiente, tem causado mudanças climáticas, que são evidenciadas em diferentes partes do mundo. Em que pese a existência de compromissos internacionais e de uma agenda ambiental (realização de reuniões, encontros e conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas) para debater a melhor maneira de enfrentar o problema e do surgimento de uma lógica ambiental voltada ao desenvolvimento sustentável,

Algumas conseqüências (sic) notáveis do aquecimento global foram já observadas, como o derretimento de geleiras nos pólos (sic) e o aumento de dez centímetros no nível do mar em um século. Uma tendência de aquecimento em todo o mundo, especialmente nas temperaturas mínimas, em grandes cidades do Brasil como São Paulo e Rio de Janeiro, pode ser agravada pela urbanização. Os modelos globais de clima projetam para o futuro, ainda com algum grau de incerteza, possíveis mudanças em extremos climáticos, como ondas de calor, ondas de frio, chuvas intensas e enchentes, secas e mais intensos e/ou frequentes (sic) furações e ciclones tropicais e extratropicais. Exemplos podem ser observados anualmente: as enchentes e ondas de calor da Europa em 2002 e 2003, os invernos intensos da Europa e Ásia nos últimos anos; o furacão Catarina no Brasil em 2004; os intensos e devastadores furacões no Atlântico Tropical Norte em 2005 (Katrina, Rita, Wilma, etc.); as secas no Sudeste do Brasil em 2001, no Sul em 2004, 2005 e 2006, e na Amazônia, em 2005<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> MARENGO, José. A. **Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade**: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI. 2. ed. Brasília: MMA, 2007. p. 25.



As mudanças climáticas, por sua vez, ganham relevância para a ótica internacional ao ocasionar, muitas vezes, o deslocamento dessas pessoas que são compelidas a migrar. Essas pessoas passam a ser denominadas *displaced people* e são definidas como

[...] pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado<sup>11</sup>.

O que se observa, portanto, é que desastres naturais, e aqueles decorrentes da degradação ambiental, têm se solidificado como uma tendência à migração internacional. Estima-se que, em 2017, cerca de 25,4 milhões de pessoas deixaram suas casas devido a eventos extremos do clima, além de outros 40,4 milhões de deslocados internos e internacionais<sup>12</sup>. Este cenário ainda pode piorar.

Por isso, faz-se importante compreender de que forma se dá a proteção jurídica dos refugiados climáticos no panorama internacional, tema que será explorado na seção seguinte.

---

<sup>11</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos, de 1998**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=168&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfclick%5D=,169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=168&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfclick%5D=,169). Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>12</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>. Acesso em: 31 mar. 2019.

### 3 Definição de refugiados tradicionais e refugiados do clima

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, trouxe em seu bojo a proteção dos migrantes e dos refugiados, ao preconizar em seu Artigo XIV, nº. 1, que “[...] toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

Apesar de a DUDH não abordar especificamente sobre o refúgio, o mesmo fica subentendido, uma vez que, à exceção dos países da América Latina, que tratam de modo diverso os conceitos de asilo e de refúgio, os demais países do globo abordam-no como sinônimos.

Mesmo ganhando os solicitantes de refúgio e refugiados proteção internacional, foi com a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, que se teve uma definição global, prevendo em seu Artigo 1º, seção A, §2º que refugiado é:

[...] qualquer pessoa que em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e, possuído de um temor bem fundado de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, de ser integrante de um grupo social específico ou por suas opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade, e está incapacitado ou possuído por tal temor, por não poder receber a proteção daquele país; ou quem, não tendo nacionalidade e estando fora do país de sua habitual residência, está incapacitado, ou possuído por tal temor, não tem a possibilidade de voltar para ele<sup>13</sup>.

Posteriormente, esse conceito foi ampliado pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967, pela Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, e pela Declaração de Cartagena, de 1984. O primeiro tratado, apesar de expandir os limites geográficos e temporais para a concessão do refúgio, não

---

<sup>13</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 15 mar. 2019.

deixou claro o que pode ser considerado “temor” e “perseguição”<sup>14</sup>, ficando em aberto às interpretações jurídicas. Os outros dois tratados estabeleceram mais uma motivação para a solicitação de refúgio: as graves ameaças ou violações aos Direitos Humanos.

Além do rol ampliado para concessão da condição de refugiado, os indivíduos que se encaixam na condição de refugiado tradicional fazem jus ao princípio do *non refoulement*, que está previsto no Artigo 33, nº 1 e nº 2, da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, e que proíbe a devolução dos solicitantes de refúgio ou refugiados pelo país de destino a seu país de origem, uma vez que tal ação pode colocar em risco as suas vidas e dignidade humanas.

Muito embora ambos os documentos sejam de extrema importância para a matéria, a omissão para com os problemas ambientais e as migrações decorrentes de fatores de degradação e desastres climáticos, com o temor real de serem acometidos de doenças, de fome e até mesmo da morte, representa um grande entrave para a efetivação de direitos desses refugiados do clima, sendo uma das dificuldades para o reconhecimento como refugiados justamente a não caracterização da mudança climática, por mudanças climáticas e desastres ambientais, como “perseguição”, conforme prevê a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951<sup>15</sup>.

Muito embora não sejam reconhecidos nem protegidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão internacional máximo no que tange ao tratamento da temática, no ano de 1985 o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) apresentou uma definição de refugiado climático, estabelecendo que:

---

<sup>14</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de Nova Iorque, 1967**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 19 fev. 2019.

<sup>15</sup> BORRÀS, Susana. El coste humano de la degradación del medio ambiente: la migración ambiental. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**. n. 15, dez. 2015. p. 354.

[...] pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente vivem, devido ao visível declínio do ambiente perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo<sup>16</sup>.

Com isso, percebe-se que a definição de refugiado tradicional assume um novo viés em razão dos impactos climáticos. Com cada vez maior incidência, os desastres naturais e aqueles causados pela atuação humana tornam-se relevantes em uma perspectiva jurídica, dando origem a novas situações legais que, por vezes, ultrapassam os limites do seu espaço de ocorrência e têm reflexos em toda a ordem mundial.

Ruiz, por outro lado, traz apontamentos que contrastam a situação hodierna do refugiado em uma perspectiva de Direitos Humanos:

*El refugiado es el que tiene que fugarse y huir. La fuga forzada le obliga a buscar refugio y le torna un refugiado. Los motivos que obligan al refugiado a emprender la fuga pueden ser variados, pero en todos ellos habita una violencia estructural, política, económica o cultural. [...] Él representa aquello que resta de la condición humana cuando la persona se ve obligada a vivir en los límites del derecho, en los espacios fronterizos donde la excepción se tornó norma y el campo opera como dispositivo biopolítico de control<sup>17</sup>.*

Como visto, o surgimento de um novo conceito para definir os refugiados climáticos e a sua previsão em diplomas jurídicos, todavia, não têm o condão de garantir-lhes a proteção plena, uma vez que dependem da atuação do Estado que os recebe. Além de vivenciarem o exílio, a perda da língua materna e do meio social ao qual estão

---

<sup>16</sup> CPNUMA. **Environmental Refugees, 1985**. Disponível em: [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org). Acesso em: 05 fev. 2019.

<sup>17</sup> RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. Los refugiados, umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política. **La Revue des droits de l'homme**, v. 6, n. 5, 2014. p. 1.

acostumados, os refugiados climáticos deixam de pertencer a um lugar, ou no entender de Hannah Arendt, perdem a sua cidadania, tema que será abordado no próximo item.

#### **4 Solidariedade estatal na proteção do meio ambiente e dos refugiados do clima**

O princípio da solidariedade passa a ser discutido com viés jurídico, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, em que os direitos inerentes à pessoa humana, tais como a informação e o meio ambiente, passam a ser denominados como direitos de terceira geração ou dimensão, denominados também de direitos da fraternidade ou da solidariedade, terminologias oriundas do lema da Revolução Francesa de 1789.

Mas quando se aborda a solidariedade internacional, deve-se ter em mente que “Estados na formação de suas posições nas relações internacionais não devem ter apenas em consideração os seus próprios interesses individuais, mas também os de outros Estados ou os interesses da comunidade de Estados ou de ambos”<sup>18</sup>.

Desse modo, compreender a situação jurídica do refugiado climático deve ir além de sua definição nos documentos internacionais. Ao chegar em um novo país, muitas vezes sem conhecer a língua e os hábitos e costumes locais, o refugiado é inserido em uma nova dinâmica política e social nem sempre favorável à sua permanência e, tampouco, que respeita a sua dignidade enquanto pessoa.

Nesse sentido, Ruiz observa:

*Quien es forzado a abandonar su tierra, deja para atrás lo que él era. En la nueva situación, el tratamiento*

---

<sup>18</sup> Tradução livre do texto original: “States in shaping their positions in international relations should not only take into consideration their own individual interests but also those of other States or the interests of the community of States or both”. PIOVESAN, Flávia. SOARES, Inês Virgínia Prado Soares (coord.). **Direito ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 58.

*burocrático le rebaja la condición de persona ciudadana a la de mero ser humano indiferente e potencialmente indigno. Todos los refugiados dejan para atrás su historia y pasan a incorporar el vacío de un formulario; ellos son simples datos formales rellenos por un funcionario. Un número abstracto que debe ser recibido y encajado en procedimientos burocráticos<sup>19</sup>.*

Conforme o apontamento do autor, observa-se que, sobretudo, ao ser compelido a deixar sua terra natal para migrar para outro Estado, o solicitante de refúgio/refugiado perde a sua cidadania, ou seja, o sentimento de pertencer à tutela de uma ordem jurídica, à uma sociedade na qual tem “direito a ter direitos”.

Esse conceito, extraído de Arendt, remonta à qualidade de cidadão que todas as pessoas possuem ao pertencer à tutela de determinada Nação. Sobre o tema, a autora ainda afirma que

[...] o status do apátrida é caracterizado pelo fato de não ter nacionalidade, enquanto o do refugiado é determinado por sua perda de proteção diplomática. Os esforços dos legisladores no sentido de declarar a diferença entre um e outro foram sempre anulados pelo fato de que todos os refugiados são apátridas para fins práticos<sup>20</sup>.

A conquista de direitos pelo refugiado climático fica condicionada, por sua vez, à benevolência do Estado que o recebe. Como não se verifica a existência de um estatuto de proteção jurídica internacional positivada para a categoria dos migrantes climáticos, diferentemente dos refugiados de guerra, cada Estado soberano trata a migração climática de forma autônoma, nem sempre digna.

Nem mesmo os tratados existentes, já colacionados nesse trabalho, garantem que o refugiado acesse direitos. Pelo contrário, como

---

<sup>19</sup> RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. Los refugiados, umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política. **La Revue des droits de l’homme**, v. 6, n. 5, 2014. p. 7.

<sup>20</sup> ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. 3. ed. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. p. 314.

inexiste previsão legal, até mesmo as suas reivindicações devem acompanhar as burocracias locais e serem efetivadas por intermédio de terceiros. Sobre esse ponto, Ruiz pontua:

*[...] el derecho no puede proteger la vida a través de meras declaraciones formales, de tratados o de principios universalmente aceptados. [...] La condición del refugiado es la de la lucha por la sobrevivencia, sin que su vida sea reconocida con una dignidad de derechos igual a la de cualquier ciudadano. La recusa a reconocerle los mismos derechos de un ciudadano expone la arbitrariedad excluyente con que esas categorías operan. El refugiado existe en la frontera del derecho, un espacio con un mayor o menor vacío del derecho que permite que la excepción se torne la norma de su existencia. En esa condición límite, su vida se encuentra reducida a la condición de mero ser viviente, una vida desnuda<sup>21</sup>.*

Para tanto, a fim de que seja resguardada a cidadania do refugiado, propõe-se a existência de responsabilidade solidária entre os Estados. A existência de uma comunidade internacional solidária às questões humanitárias do refúgio, representaria a união de esforços para prover os amparos necessários ao indivíduo até a sua reintegração ao seu ambiente de origem, estabelecendo-se vínculos legais para a tutela dos interesses dos refugiados.

Mas os desafios ainda são muitos. A ONU, desde 2016, tenta coletar assinaturas para o *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, um documento contendo 23 objetivos, que pede aos Estados, voluntariamente, “providenciarem serviços básicos aos migrantes, tanto tentem entrar legal ou ilegalmente no país”; “proporcionarem acesso aos

---

<sup>21</sup> RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. Los refugiados, umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política. *La Revue des droits de l’homme*, v. 6, n. 5, 2014. p. 13.

procedimentos de reunificação de famílias migrantes” e “estabelecerem mecanismos para a portabilidade de títulos de segurança social”<sup>22</sup>.

O documento em tela destaca que “[...] a chave para solucionar o problema da iminente crise de migração climática é reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>, o que limitaria o aquecimento global e os seus impactos catastróficos”<sup>23</sup>. Tal medida, por sua vez, não é bem vista aos países mais desenvolvidos que, coincidentemente, são os que mais emitem o CO<sub>2</sub>.

Por outro lado, algumas Nações já se mostram solidárias à causa dos refugiados climáticos. A Nova Zelândia, por exemplo, estuda a criação de um novo tipo de visto humanitário, limitado a um número de cem pedidos anuais, para atender os migrantes, tornando-se o primeiro País a “[...] reconhecer a condição especial dos “refugiados climáticos”, abrindo caminho para que outros países sejam pressionados a fazer o mesmo, seja através da opinião pública ou por grupos ativistas”<sup>24</sup>.

Essas posturas são cruciais, pois visam proteger ao mesmo tempo o meio ambiente, direito geracional, que visa a geração hodierna e da posteridade, e a pessoa humana a ser protegida em caso de migração forçada em razão das mudanças climáticas, mediante o preenchimento da lacuna jurídica existente, por meio da revisão dos tratados e/ou criação de novos tratados internacionais com valor jurídico vinculante.

---

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU reconhece crise iminente de refugiados climáticos pela primeira vez**. 14 dez. 2018. Disponível em: <https://weather.com/pt-PT/portugal/noticias/news/2018-12-14-onu-reconhece-crise-iminente-de-refugiados-climaticos-pela>. Acesso em: 03 abr. 2019.

<sup>23</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU reconhece crise iminente de refugiados climáticos pela primeira vez**. 14 dez. 2018. Disponível em: <https://weather.com/pt-PT/portugal/noticias/news/2018-12-14-onu-reconhece-crise-iminente-de-refugiados-climaticos-pela>. Acesso em: 03 abr. 2019.

<sup>24</sup> BARBOSA, Vanessa. Nova Zelândia pode ser 1º país a reconhecer refugiados climáticos. **Exame**, 04 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/nova-zelandia-pode-ser-1o-pais-a-reconhecer-refugiados-climaticos/>. Acesso em: 03 abr. 2019.



## Considerações finais

Os refugiados ambientais, já não há dúvidas, vem representando um novo desafio para o direito internacional devendo tal questão ser analisada com o fito de conceder o reconhecimento da condição de refugiado climático a partir de mudanças legais na órbita regional e global, tendo por alicerce uma proteção complementar calcada no direito internacional ambiental, no direito internacional dos direitos humanos e no direito internacional dos refugiados, algo que atualmente nem mesmo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) ainda reconhece.

Como os documentos internacionais que tratam dos refugiados são omissos quanto a possibilidade de solicitar refúgio por questões ambientais, razão pela qual discute-se a revisão da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, ou criação de um Protocolo Adicional a convenção citada ou mesmo a elaboração de uma nova convenção internacional que aborde e proteja de modo efetivo esses “novos refugiados”.

Vale frisar que, apesar de na atual conjuntura ainda não existir um dever jurídico estatal de proteção dos que migram forçadamente por razões climáticas, cada vez mais presente na atualidade e com previsões de novas situações futuras, considera-se que existe uma obrigação moral dos Estados, alicerçada no princípio da solidariedade internacional, no qual o interesse dos países não deve ser o único e exclusivo foco, mas a proteção do meio ambiente global e a proteção do ser humano atingido pelas mudanças climáticas cada vez mais drásticas.

Contudo, para que a proteção do refugiado climático seja consagrada, é necessária a solidariedade internacional dos Estados e coragem política dos órgãos internacionais, como no caso do ACNUR, para se reconheça como vítimas os indivíduos que migram em razão de mudanças e desastres climáticos, aplicando-se a eles o mesmo critério que se emprega para os refugiados tradicionais, ou seja, a não aplicação do *non*

*refoulement* com a expulsão ou repatriação para o país de origem ou outro Estado soberano, colocando suas vidas e dignidade humana em risco.

## Referências

ARENDDT, H. **Origens do Totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

BARBOSA, Vanessa. Nova Zelândia pode ser 1º país a reconhecer refugiados climáticos. **Exame**, 04 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/nova-zelandia-pode-ser-1o-pais-a-reconhecer-refugiados-climaticos/>. Acesso em: 03 abr. 2019.

BORRÀS, Susana. El coste humano de la degradación del medio ambiente: la migración ambiental. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, n. 15, p. 351-366, dez. 2015.

CALZADILLA, Paola Villavicencio. La judicialización de la protección climática: una alternativa ante la inacción *In*: MIRANDA, Jorge. GOMES, Carla Amado. PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz, VILLAS BOAS, Marco Anthony S., CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 12. Palmas: TJTO, 2019. v. 12. p. 1-29. Disponível em: [http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2019/06/Miolo-Volum-e-1228\\_compressed.pdf](http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2019/06/Miolo-Volum-e-1228_compressed.pdf). Acesso em: Acesso em: 03 abr. 2020.

DOWNING, Kirstin; DOW, Thomas E. **O Atlas da Mudança Climática**: o mapeamento completo do maior desafio do planeta. São Paulo: Publifolha, 2007.

GONÇALVES, Darly Prado. Principais desastres ambientais no Brasil e no mundo. **UNICAMP**, 01 dez. 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/12/01/principais-desastres-ambientais-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 31 mar. 2019.

GRANDELLE, Renato. Desastres naturais forçam migrações de 60 mil por dia. **O Globo**, 04 out. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/desastres-naturais-forcam-migracoes-de-60-mil-por-dia-17680284>. Acesso em: 20 fev. 2019.

MARENGO, José A. **Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade**: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI. 2. ed. Brasília: MMA, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de Nova Iorque, 1967**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 19 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 15 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU reconhece crise iminente de refugiados climáticos pela primeira vez**. 14 dez. 2018. Disponível em: <https://weather.com/pt-PT/portugal/noticias/news/2018-12-14-onu-reconhece-crise-iminente-de-refugiados-climaticos-pela>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017**. Disponível em:

Diálogo Ambiental Constitucional Internacional, v. 19: Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente

<https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>. Acesso em: 31 mar. 2019.

PIOVESAN, Flávia. SOARES, Inês Virgínia Prado (org.) **Direito ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PNUMA. **Environmental Refugees, 1985**. Disponível em: [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org). Acesso em: 05 de fev. 2019.

RAMOS, Erika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

REGO, Miguel A. Santos; ROMÁN, Cristóbal Ruiz; BRAGE, Lluís Ballester. Migraciones y Educación: claves para la reconstrucción de la ciudadanía. *In: XXXVI Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación*, Universidad de Murcia, 2017.

RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. Los refugiados, umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política. **La Revue des droits de l'homme**, v. 6, n. 5, 2014.

# Proteção de Dados Pessoais no Regulamento (UE) 2016/679: Anglicismos e Direito

*Protection of Personal Data in Regulation (EU) 2016/679: Anglicisms and Law*

Karenina Tito\*

**Resumo:** No âmbito da proteção de dados na Europa, o grande desafio para um cidadão português ou espanhol na Europa é ambientar-se com o significado de termos e conceitos que decorrem do Regulamento Geral de Proteção de Dados (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, proferidos sobretudo em língua inglesa: *privacy by design, privacy by default, accountability, privacy impact assessments, data protection officer, profiling, anonymization e pseudonymization*. O presente estudo visa clarificar esses termos e conceitos, para além de procurar o direito do titular dos dados pessoais no contexto das tecnologias de informação e comunicação, particularmente em espaços como a *internet*.

**Palavras-chave:** Proteção de dados. RGPD. Anglicismos. Direito. União Europeia.

**Abstract:** In the scope of data protection in Europe, the major challenge for a Portuguese or a Spanish citizen in Europe is to become familiar with the meaning of terms and concepts resulting from General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 of 27 April 2016, verbalized mainly in English: *privacy by design, privacy by default, accountability, privacy impact assessments, data protection officer, profiling, anonymization and pseudonymization*. The present study aims to clarify these terms and concepts, as well as seeking the right of the holder of personal data in the context of information and communication technologies, particularly in spaces such as the internet.

**Keywords:** Data protection. RGPD. Anglicisms. Right. European Union.

---

\* Mestre em Ciências Jurídico-Empresariais e Doutoranda em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC).

## Introdução

O fornecimento de dados pessoais acontece em todos os contextos de vida: abrir uma conta bancária, comprar uma viagem de avião na internet, elaborar uma ficha-cliente num hospital, assinar um contrato de trabalho, utilizar um sistema de câmaras na autoestrada ou num *shopping*, aceitar os termos ou condições de um produto ou serviço, ou, simplesmente, facultar uma cópia da cédula de identidade.

Neste sentido, vamos começar por olhar para a perspectiva *da pessoa*, isto é, do indivíduo titular dos dados pessoais. No âmbito da proteção de dados na Europa, o grande desafio para um cidadão português ou espanhol na Europa é ambientar-se com o significado de termos e conceitos que decorrem do Regulamento Geral de Proteção de Dados (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, proferidos sobretudo em língua inglesa: *privacy by design*, *privacy by default*, *accountability*, *privacy impact assessments*, *data protection officer*, *profiling*, *anonymization* e *pseudonymization*. Os desafios decorrentes do presente estudo visam clarificar esses termos e conceitos, para além de procurar o direito do titular dos dados pessoais no contexto das tecnologias de informação e comunicação, particularmente em espaços como a *internet*.

## 1 Anglicismos

Os dados pessoais – v.g., nome, orientação sexual, domicílio, localização, perfil cultural, origem étnica ou racial, crenças filosóficas, religiosas e políticas – podem ter o dom da ubiquidade. E a responsabilidade não será exclusivamente de quem os providencia. O Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016<sup>1</sup>, relativo à proteção

---

<sup>1</sup> Somente aplicável a partir de 25 de maio de 2018, conforme previsto no artigo 99, n.º 2 do mesmo. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

e tratamento de dados pessoais, promoveu um novo e reformado conjunto de *termos e conceitos* com enorme importância para o desenvolvimento da matéria. É uma “nova” linguagem decorrente da influência das tecnologias de informação e comunicação e do próprio tratamento de dados pessoais realizado à escala global, particularmente na internet. O grande desafio para um português ou para um espanhol na Europa é agora ambientar-se com o significado desses termos e conceitos, proferidos sobretudo em língua inglesa: *privacy by design, privacy by default, accountability, privacy impact assessments, data protection officer, profiling, anonymization e pseudonymization*.

Neste enunciado, interessa desde já interligar o significado das expressões com o próprio Regulamento Comunitário, procurando simplificar e clarificar uma linguagem que se torna cada vez mais complexa e inacessível.

### 1.1 *Privacy by design*

Os responsáveis pelo tratamento dos dados – v.g., hospitais, laboratórios farmacêuticos ou instituições de crédito – devem adoptar medidas e orientações internas que respeitem a proteção de dados *desde a sua concepção*<sup>2</sup>. Ou seja, na criação dos serviços e produtos com pressupostos de processamento de dados, terá que ser considerado o direito subjetivo à proteção de dados pessoais. A isto corresponde a *privacy by design* ou, em português, “privacidade desde a concepção”.

Nesse sentido, o artigo 25 do Regulamento (UE) 2016/679 prevê expressamente, no momento de definição dos meios de tratamento e no momento do próprio tratamento, medidas técnicas e organizativas

---

<sup>2</sup> Ponto 78 dos considerandos do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

destinadas a aplicar com eficácia os princípios da proteção de dados, assegurando a proteção dos direitos das pessoas em causa<sup>3</sup>.

Por exemplo, as etiquetas que incorporem *microchips* e armazenem informações pessoais devem conter comandos de interrupção e utilizar criptografia, quer dizer, linguagem codificada<sup>4</sup>. Mas, pelo contrário, um exemplo notório que poderá violar as boas práticas de um serviço com princípios de *privacy by design*, está presente na política de privacidade de empresas como a *PayPal*, com potencial para livremente partilhar (com mais de 600 entidades terceiras) os dados pessoais fornecidos pelo utilizador<sup>5</sup>.

## 1.2 *Privacy by default*

*Privacy by default* ou “privacidade por defeito” tem uma importante incidência na defesa dos direitos e liberdades das pessoas singulares relativamente ao tratamento dos seus dados pessoais. “Por defeito” não significa algo com uma conotação negativa, antes significa que só devem ser recolhidos os dados pessoais que forem necessários para cada finalidade específica do tratamento, isto é, limitados ao estritamente necessário, assim como significa que não devem ser conservados para além da duração mínima necessária<sup>6</sup>. É o que também decorre do disposto do já referido artigo 25 do Regulamento (UE) 2016/679.

---

<sup>3</sup> Definição de “*privacy by design*” que já constava na *Recomendação da Comissão Europeia, de 10 de outubro de 2014 (2014/724/UE), n.º 2, al. d)*. UNIÃO EUROPEIA. **Recomendação da Comissão Europeia, de 10 de outubro de 2014 (2014/724/UE)**. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/814f6c74-5691-11e4-a0cb-01aa75ed71a1>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>4</sup> Cfr. Parecer da Autoridade Europeia para a proteção de dados sobre a promoção da confiança na sociedade da informação através do reforço da proteção dos dados e da privacidade (2010/C 289/01), ponto 59.

<sup>5</sup> Conforme a lista que a própria *PayPal* providencia ao cliente antes de consentir legalmente com a utilização do serviço.

<sup>6</sup> *Recomendação da Comissão Europeia, de 10 de outubro de 2014 (2014/724/UE), n.º 2, al. e)*. UNIÃO EUROPEIA. **Recomendação da Comissão Europeia, de 10 de outubro**



Na verdade, como já existe uma lógica de privacidade desde a concepção – devido à *privacy by design* –, as próprias configurações e exigências iniciais de privacidade estão *por defeito* e automaticamente presentes nos produtos ou serviços, em virtude da *privacy by default*. É essencialmente uma pré-configuração de proteção da privacidade.

Por exemplo, as empresas que administram os *websites* das redes sociais podem estabelecer uma pré-configuração mais protetora da privacidade dos utilizadores mais jovens. É importante considerar que, de acordo com um inquérito realizado para a Comissão Europeia:

um quarto das crianças que utilizam sítios de redes sociais, como Facebook, Hyves, Tuenti, Nasza-Klasa SchuelerVZ, Hi5, Iwiw ou Myvip, afirma que o seu perfil foi definido como «público», o que significa que qualquer pessoa o pode ver; muitos destes perfis indicam o endereço e/ou o número de telefone<sup>7</sup>.

### 1.3 *Accountability*

*Accountability* não é mais do que *responsabilidade*. Para afastar qualquer tipo de responsabilidade, quem determina as finalidades e os meios de tratamento terá que demonstrar que uma eventual violação de dados pessoais não é suscetível de implicar um risco para os direitos e liberdades dos indivíduos<sup>8</sup>. Nesse caso, a informação pessoal só estará em segurança se for devidamente monitorizada e controlada de acordo com os próprios princípios relativos ao processamento dos dados

---

de 2014 (2014/724/UE). Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/814f6c74-5691-11e4-a0cb-01aa75ed71a1>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>7</sup> Vide: IP/11/479, Bruxelas, 18 de abril de 2011.

<sup>8</sup> Ponto 85 dos considerandos do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

pessoais<sup>9</sup>: “licitude, lealdade e transparência”; “limitação das finalidades”; “minimização dos dados”; “exatidão”; “limitação da conservação”; e “integridade e confidencialidade”.

Não é por acaso que o Regulamento (UE) 2016/679 tem previstos mecanismos de responsabilidade civil do responsável pelo tratamento (ou do subcontratante<sup>10</sup>) pelos danos sofridos por qualquer pessoa, bem como condições gerais para a aplicação de coimas que podem ascender aos 20.000.000,00€ (vinte milhões) ou, no caso de uma empresa, até 4% do seu volume de negócios anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior<sup>11</sup>.

As organizações terão assim todo o interesse em implementar registos probatórios do cumprimento das normas comunitárias, isto é, registos das atividades de tratamento com todas as informações necessárias<sup>12</sup>.

Na verdade, é admissível referir três perspectivas de responsabilidade contratual<sup>13</sup>: a responsabilidade do responsável pelo tratamento; a responsabilidade do subcontratante; e a responsabilidade conjunta de dois ou mais responsáveis pelo tratamento.

---

<sup>9</sup> Artigo 5 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>10</sup> É comum que os dados sejam tratados por terceiros subcontratados.

<sup>11</sup> Artigos 82 e 83 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>12</sup> Artigo 30 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>13</sup> É o que decorre do Capítulo IV do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

Quanto à responsabilidade extracontratual, não está excluída a partir do momento em que é possível vislumbrar a exposição dos dados pessoais a terceiros que indevidamente ponham em causa os direitos de personalidade (reserva da vida privada e autodeterminação informativa) do respectivo titular.

#### 1.4 *Privacy impact assessments*

Precisamente com vista a cumprir todas as orientações legais relacionadas com o tratamento de dados, de modo a não se sujeitarem a qualquer tipo de responsabilidade, as organizações devem realizar uma “avaliação de impacto” das operações de tratamento de dados para os direitos e liberdades das pessoas singulares. Deste modo, antes de se iniciar o tratamento, é avaliada a origem, a natureza, a particularidade, a gravidade e a probabilidade dos riscos inerentes à própria finalidade do tratamento<sup>14</sup>. Riscos que implicam não só reflexos económicos e jurídicos, como também reflexos na reputação comercial das empresas.

Os devidos *privacy impact assessments* estão previstos como obrigatórios em determinados casos que importa considerar: em caso de tratamento automatizado que avalie de forma completa os aspetos pessoais da pessoa singular e que produza efeitos jurídicos ou afete significativamente essas mesmas pessoas; nas operações de tratamento em grande escala relativamente a dados que revelem “categorias especiais de dados pessoais” – designadamente, “*origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados genéticos, dados biométricos para identificar uma pessoa de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual*”

---

<sup>14</sup> Pontos 84 e 90 dos considerandos do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

*de uma pessoa*”<sup>15</sup> – ou nas operações que revelem dados pessoais relacionados com condenações penais ou outras determinadas infracções; e no caso de controlo sistemático de zonas acessíveis ao público em grande escala<sup>16</sup>.

Estas avaliações de impacto sobre a proteção de dados, obrigatórias ou não, podem implicar um princípio de colaboração com as autoridades de controlo do Estado<sup>17</sup>. Em Portugal é a “Comissão Nacional de Proteção de Dados” e em Espanha é a “*Agencia Española de protección de datos*”.

### 1.5 *Data protection officer*

Pergunta-se, então: quem tem competência técnica para realizar uma avaliação de impacto das operações de tratamento de dados? Quem identifica e avalia os riscos? O Regulamento (UE) 2016/679 prevê justamente a figura do “encarregado da proteção de dados” como alguém com o nível necessário de conhecimentos especializados e independência<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Artigo 9 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>16</sup> Artigo 34 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>17</sup> Artigo 35 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>18</sup> Ponto 97 dos considerandos do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

As suas funções, entre outras, passam por informar e aconselhar o responsável pelo tratamento e os próprios trabalhadores, fiscalizar a conformidade com as disposições legais de proteção de dados, controlar a realização da avaliação de impacto e, ainda, cooperar com a autoridade de controlo<sup>19</sup>.

Assim, para além dos códigos de conduta e dos procedimentos de certificação de conformidade<sup>20</sup>, o *data privacy officer* poderá ser mais um importante elemento para a adequada aplicação do Regulamento (UE) 2016/679.

## 1.6 Profiling

Os dados pessoais são muitas vezes tratados através de procedimentos matemáticos e estatísticos que introduzem imprecisões e efeitos discriminatórios contra os seus titulares, designadamente quanto à sua origem racial ou étnica, orientação sexual, filiação sindical, estado de saúde ou convicções políticas ou religiosas<sup>21</sup>. Ou seja, é possível que as organizações implementem formas automatizadas de processar a informação pessoal e de qualificar as pessoas com base nos seus dados pessoais. E todos sabemos como é importante para os *websites* e para a publicidade na internet o acesso ao *perfil* (“*profiling*”) do utilizador com o propósito de obter mais rendimentos ou vendas comerciais.

---

<sup>19</sup> Artigo 39 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>20</sup> Artigos 40 e 42 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>21</sup> Parágrafo §2, ponto 71 dos considerandos do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

Em concreto, nos termos do Regulamento (UE) 2016/679, “definição de perfis” significa “qualquer forma de tratamento automatizado de dados que consista em utilizar esses dados pessoais para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa singular, nomeadamente para analisar ou prever aspetos relacionados com o seu desempenho profissional, a sua situação económica, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou deslocações”<sup>22</sup>.

Por esta razão, o titular dos dados tem o direito de se opor ao tratamento dos dados pessoais que lhe digam respeito para os efeitos de uma “definição de perfis” relacionada com fins comerciais, estatísticos ou de investigação científica<sup>23</sup>. Assim como tem direito a não ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado<sup>24</sup>.

O direito à oposição ao *profiling* por parte do titular dos dados é uma consequência natural da tal tendência para a ubiquidade da informação em espaços como a internet.

### 1.7 Anonymization e pseudonymization

Considerando o *direito a ser esquecido*<sup>25</sup>, por vezes é ideal para o titular dos dados não ser identificado ou identificável. Assim, os dados

---

<sup>22</sup> Artigo 4, 4), do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>23</sup> Artigo 21 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>24</sup> Artigo 22 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>25</sup> Artigo 17 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em:

pessoais seriam tornados de tal modo anónimos que seria impossível identificar o seu titular - equivalente a uma destruição total das cópias e reproduções desses mesmos dados. A isso corresponderia a “anonimização” ou *anonymization*.

Por outro lado, procurando substituir as referências pessoais, como o nome, o número de contribuinte ou a morada, por outras palavras ou códigos, enquanto representações encobertas dos dados originais, teríamos uma “pseudonimização” ou *pseudonymization*.

Quer isto dizer que, não estando em causa a anonimização, os dados pessoais podem ser pseudonimizados através de medidas técnicas e organizativas que permitem atribuí-los ao respectivo titular<sup>26</sup>. Com isto diminuem-se os riscos e aumentam-se as garantias para a pessoa singular.

## 2 Direito

O indivíduo que fornece dados pessoais cujo conteúdo pode identificá-lo como *pessoa*, tem uma expectativa quanto ao seu tratamento e quanto à sua proteção. Essa expectativa está relacionada com uma esfera íntima e privada que, à luz das novas realidades tecnológicas, deverá ser tutelada no seu núcleo essencial. Por isso há na Europa uma preocupação política acrescida que procura implementar mecanismos de proteção necessários, adequados e proporcionais, como é o caso do Regulamento (UE) 2016/679.

A importância destes mecanismos começa por se manifestar no âmbito dos direitos de personalidade do indivíduo. Na verdade, os dados pessoais estão ou devem estar na livre disponibilidade do indivíduo, pelo

---

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>26</sup> Ponto 26 dos considerandos e artigo 4, 5), do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

que a sua divulgação carece de autorização e consentimento, enquanto formas de (auto)limitação voluntária<sup>27</sup>. Isto também significa que o indivíduo tem a faculdade de dispor livremente da informação associada à sua esfera íntima e privada e de a converter ou não em informação pública ou de acesso público. A autodeterminação informativa é então um direito fundamental que assegura o direito de personalidade e o necessário desenvolvimento da personalidade do indivíduo<sup>28</sup>.

O direito ao esquecimento, fundado justamente na ideia de autonomia do titular dos dados, é um primeiro reflexo desse direito à autodeterminação informativa. O direito à oposição ao *profiling* é um segundo. A *pseudonomização* dos dados pessoais é um terceiro. Mas há outros. O direito de portabilidade é mais um exemplo de que o titular dos dados tem a faculdade de transmitir as informações pessoais a outro responsável pelo tratamento sem impedimentos por parte de quem os recebeu primeiramente<sup>29</sup>.

Tudo isto significa que há limites para a circulação da informação pessoal e há uma preocupação acrescida com a harmonização da transferência de dados pessoais na União Europeia. O que remete precisamente para um direito à reserva da vida privada à luz do intercâmbio de dados entre entidades públicas, empresas e pessoas singulares, no contexto das tecnologias de informação e comunicação, particularmente em espaços como a internet.

---

<sup>27</sup> A regra é a do consentimento explícito, livre, específico e informado, conforme o disposto no artigo 7 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>28</sup> RABINDRANATH, Capelo de Sousa. **O direito geral da personalidade**. Coimbra: Coimbra, 1995. p. 356.

<sup>29</sup> Artigo 20 do Regulamento. UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.



Para reforçar essa ideia, o fato de o Regulamento (UE) 2016/679 identificar e classificar o que entende serem “dados sensíveis” ou “categorias especiais de dados”, é um substancial avanço na tutela da reserva sobre a intimidade da vida privada dos indivíduos. Porque se referem a opiniões políticas, religiosas ou filosóficas, à origem étnica ou racial, à filiação sindical, aos dados genéticos ou biométricos, que permitem identificar com precisão os “contornos” de uma pessoa, da mesma forma que os dados relacionados com a saúde ou com a orientação sexual permitem, há uma tutela acrescida que acautela a dimensão mais pessoal da personalidade.

Percebe-se a razão pela qual a política da união europeia, que se desdobra até à península ibérica, procura combater um sistema empresarial que muitas vezes aproveita os dados ou a informação tratada para obter lucros. É de fato assim porque os dados pessoais passaram a afigurar-se “património valioso” no mercado econômico<sup>30</sup>.

Por outro lado, é certo que o direito à autodeterminação informativa, o direito à reserva da vida privada e, no limite, o direito a ser esquecido, enquanto manifestações da personalidade, podem colidir com um eventual direito de liberdade de expressão ou com interesses de natureza pública.

Quanto à liberdade de expressão, entende Mafalda Miranda Barbosa que em certos casos deverá ser limitada para que a reserva da intimidade da vida privada e familiar (decorrentes da dignidade da pessoa humana) encontre uma forma de realização<sup>31</sup>.

Quanto aos interesses de natureza pública, é possível que prevaleçam ao direito de privacidade, nas precisas palavras de Pedro Pais de Vasconcelos:

---

<sup>30</sup> TEIXEIRA, Maria Leonor da Silva. A União Europeia e a Protecção de Dados Pessoais: uma visão futurista. **Revista do Ministério Público**, n. 135, jul./set. 2013. p. 98.

<sup>31</sup> BARBOSA, Ana Mafalda Castanheira Neves de Miranda. **Litigiosidade Jurídico-Religiosa**: possibilidade de tutela civilística do sentimento religioso. Cascais: Princípia, 2015. p. 114.

A ofensa é lícita quando o interesse público em jogo seja de tal modo ponderoso e a necessidade da ofensa seja de tal modo imperiosa que o exercício do direito à privacidade se torne abusivo, quando ‘exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou econômico desse direito’<sup>32</sup>.

Como é notório, estamos a falar não só de direitos civis como também de direitos constitucionais consagrados em Portugal e Espanha. A colisão de direitos é uma decorrência natural dos princípios da ponderação que implicam juízos de necessidade, proporcionalidade e adequação<sup>33</sup>.

É ainda importante ter presente que, no âmbito da mais recente legislação da União Europeia, a tutela não se encontra exclusivamente na regulamentação da atividade das entidades que procedem ao tratamento dos dados pessoais pelas mais variadas finalidades, por exemplo, comerciais, científicas ou estatísticas. Basta considerar a Diretiva (UE) 2016/680, de 27 de abril de 2016, “relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados”, e a Diretiva (UE) 2016/681, de 27 de abril de 2016, “relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave”.

## Considerações finais

Todos os termos e conceitos presentes no Regulamento (UE) 2016/679 não são necessariamente “novos”, apenas foram reformados e

---

<sup>32</sup> VASCONCELOS, Pedro Pais de. **Direito de Personalidade**. Coimbra: Almedina, 2006. p. 80.

<sup>33</sup> Conforme o disposto no artigo 18 da Constituição da República Portuguesa. PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=4&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis). Acesso em: 23 mar. 2020.

reprimados para a dar corpo à mais recente proteção e tratamento de dados. Chamamos-lhe “anglicismos” exatamente porque fazem parte da linguagem comum em contexto das tecnologias de informação e comunicação, designadamente na internet. É normal que assim seja: a língua inglesa não deixa de ser um dos principais elos catalizadores do mundo tecnológico e empresarial. Sendo certo que poderíamos ter falado em privacidade desde a concepção, privacidade por defeito, responsabilidade, avaliação de impacto, encarregado da proteção de dados, definição de perfis, anonimização e pseudonimização. Mas não teriam o mesmo alcance, digamos, universal.

Porém, mais importante que a própria terminologia é o conteúdo dos conceitos para o titular dos dados pessoais. O direito de informação e de acesso, o direito a ser esquecido, o direito de portabilidade, o direito à oposição ao *profiling* e o direito à limitação do tratamento são exemplos de uma tutela reforçada no âmbito do Regulamento (UE) 2016/679. De outro modo, as obrigações impostas às entidades que procedem ao tratamento dos dados denotam o mesmo efeito: implementação de práticas de “*privacy by design*” e “*privacy by default*”, prestação de informação, obtenção do consentimento, registo das atividades, realização de “*privacy impact assessments*” e a designação de “*data privacy officer*”, são igualmente respeitáveis exemplos.

## Referências

BARBOSA, Ana Mafalda Castanheira Neves de Miranda. **Litigiosidade Jurídico-Religiosa**: possibilidade de tutela civilística do sentimento religioso. Cascais: Princípia, 2015.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=4&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis). Acesso em: 23 mar. 2020.

RABINDRANATH, Capelo de Sousa. **O direito geral da personalidade**. Coimbra: Coimbra, 1995.

TEIXEIRA, Maria Leonor da Silva. A União Europeia e a Protecção de Dados Pessoais: uma visão futurista. **Revista do Ministério Público**, n. 135, p. 65-106, jul./set., 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Parecer da Autoridade Europeia para a proteção de dados sobre a promoção da confiança na sociedade da informação através do reforço da proteção dos dados e da privacidade (2010/C 280/01)**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016XX1213\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016XX1213(01)). Acesso em: 21 jan. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Recomendação da Comissão Europeia, de 10 de outubro de 2014 (2014/724/UE)**. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/814f6c74-5691-11e4-a0cb-01aa75ed71a1>. Acesso em: 23 mar. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 23 mar. 2020.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. **Direito de Personalidade**. Coimbra: Almedina, 2006.

# Refugiados Ambientais: a (des)importância da terminologia adotada e a busca pela efetivação dos direitos humanos

*Environmental refugees: the (un)importance of the terminology adopted and the search for the enforcement of human rights*

Ana Caroline Girão Oliveira Lima\*

Adhara Silveira Camilo\*

Vanessa Batista Oliveira\*

**Resumo:** No presente artigo, busca-se, inicialmente, trazer os conceitos jurídicos destes indivíduos que precisam migrar de seus países para outros devido às mudanças ou catástrofes ambientais, pois não existe uma uniformização plena sobre o tema, de modo a fomentar inúmeras questões. Explicar sobre a controvérsia da utilização do termo “refugiados ambientais” e evidenciar a evolução dos instrumentos de proteção ambiental na comunidade internacional. Além de, embasando-se em uma revisão doutrinária, pretende-se falar sobre os dispositivos que podem atendê-los, de modo geral, já que não existe um específico para garantia do exercício pleno de seus direitos fundamentais. A metodologia é essencialmente teórica, com abordagem qualitativa da discussão, apresentando material bibliográfico, logo, utilizará livros, revistas, artigos científicos, dados publicados na internet e jurisprudência.

**Palavras-chave:** Refugiados ambientais. Proteção ambiental. Direitos Humanos.

---

\* Acadêmica de Direito na Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: anacarolinegirao@gmail.com.

\* Advogada. Professora de Direito do Trabalho. Mestranda na Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: advadhara@gmail.com.

\* Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual Civil. Professora da graduação da UNIGRANDE. Advogada trabalhista. Presidente da comissão de ensino jurídico da OAB-CE. Conselheira Estadual da OAB-CE. Vice-Presidente do Centro Interdisciplinar de Estudos Trabalhistas (CINTRA). E-mail: vanessa.oliveira.lima@gmail.com.

**Abstract:** In the present article, it is initially sought to bring the legal concepts of these individuals who need to migrate from their countries to others due to environmental changes or catastrophes, since there is no full uniformity on the subject, in order to foment numerous questions. Explain the controversy over the use of the term "environmental refugees" and highlight the evolution of environmental protection instruments in the international community. In addition, based on a doctrinal revision, it is intended to talk about the devices that can serve them, in general, since there is no specific one to guarantee the full exercise of their fundamental rights. The methodology is essentially theoretical, with a qualitative approach to the discussion, presenting bibliographical material, therefore, it will use books, magazines, scientific articles, data published on the internet and jurisprudence.

**Keywords:** Environmental refugees. Environmental Protection. Human Rights.

## **Introdução**

O presente artigo pretende abordar a temática dos refugiados ambientais, desde a problemática envolvendo a ontologia do termo, a existência de outros termos utilizados pela doutrina e documentos internacionais até normas internacionais que visam a proteção destes indivíduos.

O impacto causado pelas mudanças climáticas no mundo tem levantado muitas questões de natureza humanitária acerca da segurança e proteção das pessoas que estão nos locais mais atingidos, isso porque a frequente e maciça degradação dos recursos ambientais, sejam elas causadas direta ou indiretamente pelo homem, ou obras da natureza por si só, ocasionam ameaça à sobrevivência desses indivíduos.

Além disso, mesmo os países que não são tão propensos a esse tipo de acontecimento, passaram ou vão passar por alguma mudança ou dificuldade em sua terra, sejam em razão de secas, desertificações, enchentes ou epidemias, dependendo do local pode variar. Em decorrência de consequências dos desastres ambientais, muitas vezes os

indivíduos se veem obrigados a abandonarem seu país de origem e pedir refúgio/abrigo em outros países.

Ressalte-se a que denominação que estes indivíduos receberão no país anfitrião é de suma importância a fim de se saber que tratamento jurídico receberão a partir da referida “acolhida”. Pois, sem o devido tratamento jurídico, essas pessoas podem não ser recebidas e passarem por outras situações de risco, sendo prejudicados seus direitos fundamentais como pessoa humana.

A pesquisa se utilizou de metodologia qualitativa, de fase exploratória, com procedimento bibliográfico, através de livros, leis, decretos e artigos científicos, tanto físico como digital, que abordassem o direito e a temática dos refugiados ambientais.

Os fluxos migratórios são presentes desde o começo da história da humanidade, ocorrendo em muitas áreas do mundo, mas em diversos países esses movimentos migratórios são frequentes, sejam estes temporários ou permanentes, sendo motivados por dificuldades econômicas, causas naturais, religiosas, políticas, familiares, étnicas ou por catástrofes ambientais, o fato é que, envolto a isso está a necessidade de um melhoramento nas condições de vida, seja por um trabalho, por moradia digna, liberdade, paz, entre outros.

## **1 Refugiado ambiental e outros termos: qual o conceito mais adequado?**

Inicialmente, é importante explicar acerca da problemática envolvendo a falta de consolidação de um termo que especifique a pessoa que em seu país ou estado necessite de ajuda para deslocar-se de sua morada habitual para buscar melhores condições de vida, ou até mesmo sobrevivência dependendo do caso, em decorrência de uma mudança ou catástrofe climática.

Sob esse viés, as migrações induzidas por causas ambientais podem ser divididas em permanentes, em razão de mudanças climáticas

duradouras. Existe também a hipótese de ser temporárias, dado uma degradação temporária do meio ambiente e, portanto, mudável com o decurso de tempo, propiciando a volta desses refugiados ao seu país de origem. Por conseguinte, a de deslocados temporários ou permanentes, de acordo com a contínua degradação dos recursos ambientais do país de origem dos “refugiados ambientais”

O termo “refugiados ambientais” é relativamente novo no cenário internacional, não havendo, ainda, uma pacificação entre os doutrinadores sobre essa categoria, a nomenclatura foi proposta por Lester Brown do *World Watch Institute* na década de 1970, sendo mais difundida após a publicação do trabalho científico do professor Essam El-Hinnawi, do *Egyptian National Research Center* em 1985<sup>1</sup>. Sendo descrito por eles como pessoas forçadas a deslocar-se da sua residência habitual ou local de origem, por mudanças ambientais provocadas ou não por atividades humanas.

O Dicionário de Direitos Humanos preleciona que o termo “refugiado ambiental” se refere a pessoas que fugiram de suas casas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis. Em alguns casos, estas pessoas encontraram novos lugares para viver em seus próprios países. Em outros casos, elas devem mudar de um país para outro buscando refúgio<sup>2</sup>. Concordando em síntese com a nomenclatura difundida inicialmente por Essam El-Hinnawi e Lester Brown, no entanto apresenta a busca de refúgio como sendo externo ou interno ao país.

---

<sup>1</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados**: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PereiraLD\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf). Acesso em: 19 jul. 2021.

<sup>2</sup> ESMPU. Escola Superior do Ministério Público da União. **Dicionário de Direitos Humanos**. 11 dez. 2019. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>. Acesso em: 25 jul. 2021.



Em perspectiva diversa, a Organização Internacional de Migração (OIM), que tem como finalidade assegurar a administração ordenada das migrações, fortalecer a cooperação internacional sobre o tema das migrações e proporcionar assistência aos refugiados e deslocados internos que estejam em dificuldade, em definição própria, utiliza o termo “migrantes ambientais”, como sendo:

as pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de mudanças súbitas ou progressivas no ambiente que afetam adversamente suas vidas ou suas condições, são obrigados a deixar suas casas habituais, ou optam por fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do seu país ou no estrangeiro<sup>3</sup>.

Em contrapartida, Cláudia Bueno alega que “o termo migrante não é suficiente para expressar a situação de urgência na qual os refugiados ambientais se encontram”<sup>4</sup> porque, em sua visão, a forma em que acabam deixando sua moradia habitual não é em detrimento de uma escolha, mas sim uma necessidade que parte muitas vezes do instinto de sobrevivência dessas pessoas.

Acerca da especificação da Organização Internacional de Migração (OIM), resta confuso a questão em que o mesmo termo “migrante ambiental” possa acomodar tanto as pessoas que se deslocam internamente ou externamente ao país, pois aos deslocamentos forçados, que ocorrem no mesmo âmbito federativo, tem sido reconhecido o termo “deslocado interno”, como aduz o Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno:

---

<sup>3</sup> IOM. International Organization for Migration. **Migration and the environment**. 94<sup>o</sup> Session, MC/INF/288, 01 nov. 2007. p. 02. Disponível em: [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/94/MC\\_INF\\_288.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

<sup>4</sup> BUENO, Cláudia da Silva. **Refugiados Ambientais**: Em busca de amparo jurídico efetivo. 31f. Monografia (Curso de graduação em Direito). Pontifícia Universidade Católica, Rio Grande do Sul, 2012. p. 11. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/claudia\\_bueno.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/claudia_bueno.pdf). Acesso em: 24 jul. 2021.

Deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir de suas casas ou de seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado<sup>5</sup>.

Nesse caso, os deslocados internos possuem proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), todavia, subsidiária àquela prestada pelo Estado nacional do indivíduo, que em primeiro plano deve zelar pelo bem-estar, paz social e segurança da sua população. Desse modo, a lacuna protetiva ocorre nos casos de pessoas que busquem assistência fora do próprio território nacional, pois não possuem a mesma proteção dos deslocados internos no caso de “calamidades naturais”.

Em outra perspectiva, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estabeleceu uma definição própria para o conceito, qual seja, a de que são “refugiados ambientais”, para Pereira sendo as pessoas que foram:

Obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente viviam, devido ao visível declínio do ambiente, perturbando a sua existência e ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entrasse em perigo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> OHCHR. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guia de Princípios sobre Deslocados Internos**, 1998. p. 01. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

<sup>6</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. p. 107. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PereiraLD\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf). Acesso em: 19 jul. 2021.

A utilização do termo "refugiado ambiental" pelo PNUMA e por alguns doutrinadores não é aceito, sendo alvo de críticas, devido, segundo os críticos, à falta de relação do termo refugiado no caso apresentado, com o prelecionado no Estatuto de Refugiados de 1951, principalmente quando se observa o critério da perseguição, que é totalmente contrário a um evento ambiental da natureza que pode ou não ser causado por ato humano direto ou indireto, entretanto, não pode ser controlado ou mitigado de maneira material. Embora que, nos dois casos possa incidir a urgência.

Por outra perspectiva, William B. Wood, geógrafo do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, em seu artigo *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*, propõe o uso da expressão “ecomigrantes” em oposição à terminologia “refugiados ambientais”<sup>7</sup>. Os fundamentos utilizados para tanto são de que o uso do prefixo “eco” na expressão “ecomigrantes”, pois faz mais sentido para exemplificar a categoria, por fazer referência às questões ecológicas motivadoras do deslocamento forçado, ademais, à natureza econômica destas migrações, que diversas vezes é evidenciada, fazendo com que os “refugiados ambientais” estejam em circunstâncias similares à dos “migrantes forçados por questões econômicas”. Dessa forma, considerando a definição de “ecomigrantes” elaborada por Wood, de acordo com Pereira, poderia haver uma proteção abarcando tanto os migrantes econômicos, os deslocados internos “ambientais”, como também os chamados “refugiados ambientais”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> WOOD, William B. *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter (ed.). **Global Migrants, Global Refugees**. New York and Oxford: Berghahn, 2001. p. 42-61.

<sup>8</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontífca Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PereiraLD\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf). Acesso em: 19 jul. 2021.

O instituto do refúgio possui alcance global, sendo suas normas organizadas pelo ACNUR, que concede aos refugiados os mesmos direitos e deveres de um cidadão comum do estado. Para Valério Mazzuoli:

Satisfeitas as condições para solicitação do refúgio, fica o solicitante amparado pelo Estatuto dos refugiados de 1951, impedindo a exclusão injustificada do refugiado, balizado pelo princípio da *non-refoulement*, previsto no referido em seu artigo 33 [...] nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas<sup>9</sup>.

Caso o conceito previsto no Estatuto abarcasse as mudanças ambientais, os indivíduos que fossem atingidos por elas seriam protegidos de maneira eficaz, mesmo que os estados não quisessem prestar assistência.

Entretanto, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, reconhece como refugiado as pessoas que temendo ser perseguidas por razões de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou participação em grupos sociais, estão fora do seu país e que não podem ou não querem valer-se da proteção do seu país, ou que, se não tenham nacionalidade e se encontrem fora do país no qual tinham sua residência habitual em decorrência de tais acontecimentos, não podem ou, devido ao temor, não querem voltar a ele<sup>10</sup>. Todavia, esse conceito derivou também da mudança para retirada de uma limitação temporal e geográfica pelo Protocolo Adicional de 1967, visto que, o problema com

---

<sup>9</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 679.

<sup>10</sup> ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. La Agencia de ONU para los Refugiados. **Convenção Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados**, 1951. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1). Acesso em: 21 jul. 2021.

os refugiados não desapareceria facilmente, resolvendo-se apenas com a união da comunidade internacional.

Posteriormente, em 1984, os estados da América Latina assinaram a Declaração de Cartagena das Índias, com o fito de ajudar na crise que ocorria na América Central, países como, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá Belize, Colômbia e Venezuela participaram, eis que em sua conclusão foi reconhecido em sua terceira parte:

Também como refugiadas as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>11</sup>.

Em virtude de novas motivações, como a de desastres ambientais ocorrendo em diversos países, acarreta de imediato a necessidade de respostas sobre como tratar o tema para amparar as pessoas que se encontram nessa situação, pois mesmo que desejassem ajuda do próprio país, o mesmo pode estar incapacitado para efetivação dessas demandas, pois em casos de transformações ou danos ambientais afetaria a todos que vivem no local, independente de classe social ou poder político. Então, todas as pessoas estariam sujeitas a passar pela situação ao ponto de deslocar-se de seu país de origem para obter ajuda em outro.

Zuin, Torres e Souza entendem que não é razoável que refugiados ambientais não recebam o mesmo tratamento jurídico dos residentes “no país e/ou lugar onde procuram abrigo sendo, inclusive, tratado de maneira diferente dos demais tipos de refugiados, pois o

---

<sup>11</sup> ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. La Agencia de ONU para los Refugiados. **Declaração de Cartagena**, 1984. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1). Acesso em: 22 jul. 2021.

refugiado ambiental tem pouco apoio jurídico, para ser acolhido<sup>12</sup>”. E justamente isso ocorre por um limbo jurídico quanto ao tratamento do refugiado ambiental. Segundo relatório da OMI, as migrações relacionadas às mudanças climáticas são internas e temporárias, mesmo ocorrendo uma evolução dos desastres naturais, o aumento da migração internacional não aumentou.

Diante do exposto, observa-se que, havendo um número maior de deslocados internos, os mesmos possuem proteção reconhecida, enquanto no caso dos externos, intitulados por alguns doutrinadores como “refugiados ambientais”, não possuem, havendo essa lacuna jurídica de como proceder nesses casos, independente do problema terminológico.

## **2 Normativos internacionais ambientais e sua aplicabilidade aos “refugiados ambientais”**

Para salvaguardar os direitos dos indivíduos que se encontram na situação evidenciada, não basta criar um mecanismo específico para assistência, exige-se também medidas protetivas para tentar dirimir o efeito dos danos ambientais no meio ambiente, pois não há, muitas vezes, como prevê, combater ou diminuir os danos causados somente pela natureza, enquanto os causados direta e indiretamente pelo por ação humana podem ser combatidos.

A Conferência de Estocolmo na Suécia, ocorrida em 1972, foi um marco no movimento ambiental, pois reuniu países em desenvolvimento para discutir problemas e limitações para o modelo econômico tradicional e o uso dos recursos naturais do planeta. Em sua

---

<sup>12</sup> ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; TORRES, Sandra Aparecida Silvestre de Frias; SOUZA, Arlen José Silva de Souza. A vulnerabilidade dos refugiados ambientais e o acesso à justiça: os haitianos na Amazônia Ocidental. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PERTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; PAULA, Bruna Souza; LEITÃO, Guilherme Leitão; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. V. 9. p. 500.

declaração aduz no segundo princípio que “a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos”<sup>13</sup>. O reconhecimento no proveito comum de todos em proteger o meio ambiente é fundamental para conseguir criar mecanismos de prevenção para danos ecológicos e prever punições para quem descumpri-los.

Após dez anos da Conferência de Estocolmo, ocorreu em Nairóbi a formação da Comissão Mundial do Meio Ambiente, com o fito de aprofundar algumas questões pendentes, como resultado surgiu em 1987 o Relatório “*Brundtland*”, que definiu segundo Sidney Guerra pela primeira vez o termo “desenvolvimento sustentável” como o desenvolvimento que atende às necessidades das gerações atuais sem prejudicar a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades atendidas<sup>14</sup>.

Realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente<sup>15</sup>, em 1992, ficando conhecido como Rio-92 ou Eco-92, na referida procurou-se criar um debate sobre os problemas ambientais, 176 representantes de diversos países participaram e Organizações Não-Governamentais que conseguiram influenciar e fiscalizar a tarefas dos estados. Foram elaborados os documentos mais importantes até o momento em uma perspectiva de compromisso global com o meio ambiente, tais como a Agenda 21, as Convenções sobre o

---

<sup>13</sup> USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Comissão de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**, jun. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 07 jul. 2021.

<sup>14</sup> GUERRA, Sidney. **Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 2004. p. 215.

<sup>15</sup> RIO-92 lançou as bases para nova relação com o planeta. **Revista de audiências públicas do Senado Federal**: em discussão. Ano 3, n. 11, jun/2012, p. 16. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201202%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!\\_maio\\_2012\\_internet.pdf](http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201202%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_maio_2012_internet.pdf). Acesso em: 06 jul. 2021.

Clima e Biodiversidade, a Declaração de Princípios para Florestas e a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente.

O documento final foi uma Declaração de Compromisso, em que os representantes dos Estados reiteraram seu compromisso com a implementação das diretrizes e objetivos apontados. A emissão de gases nocivos ao meio ambiente, que é um dos assuntos mais delicados quando se fala na proteção da natureza, foi abordado no Protocolo de Quioto em 1997, justamente pelo viés econômico, comercial e industrial que emana da utilização desses emissores de energia não renováveis pelos Países. Contudo, mesmo com as expectativas sobre o referido, não houve as mudanças desejadas necessárias para a tutela do meio ambiente, muito disso derivado do protecionismo econômico dos países, principalmente os mais desenvolvidos. Diante disso, o Protocolo de Quioto prevê, por sua vez em seu artigo 12, item 8, que parte dos recursos adquiridos com projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) sejam destinados para essa finalidade<sup>16</sup>.

Essas normas mostram que os países mais desenvolvidos são os mais relutantes às mudanças em prol do bem-estar comum e pelo meio ambiente, pois precisam de documentos que firmem o compromisso para fazê-lo, mesmo possuindo infraestrutura, enquanto os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, mesmo não possuindo uma melhor estruturação para responder às demandas estabelecidas, procuram participar do debate e implementar os dispositivos que concernem as tratativas ambientais.

---

<sup>16</sup> GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. O direito internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu. **Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi**, Brasília, 2008. p. 2747. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/14\\_46.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/14_46.pdf). Acesso em 25 jul. 2021.



### 3 Tutela Jurídica Internacional dos refugiados ambientais

Os deslocamentos de indivíduos por condições ambientais desfavoráveis não são determinados facilmente, isso porque, pode vir em conjunto com outros fatores, então, saber o número exato é dificultoso, sendo mais fácil visualizar em casos como os de ilhas, no qual ocorrendo mudanças ambientais, devido ao espaço geralmente limitado, os indivíduos daquele território não encontram outra saída do que a de ir buscar abrigo em outra ilha, ou mesmo país.

A dificuldade na tutela desse fenômeno deriva inicialmente da falta de uniformização entre os autores, pois na visão de alguns os “refugiados ambientais” não são refugiados, devido à falta de requisitos descritos no Estatuto dos Refugiados para caracterizá-los, e outros usam nomenclaturas diversas, causando uma confusão ao contemplar o tema. Para a ampliação do conceito formal de refugiados, a fim de contemplar os ambientais, usam-se argumentações acerca da égide da constatação dessa nova motivação diversa dos refugiados comuns, sendo imprescindível para salvaguardar o princípio basilar da dignidade da pessoa humana.

Principalmente, quando se compara a situação que se desenrola diante das catástrofes ambientais, que assim como ocorre em conflitos armados e perseguições aos Refugiados clássicos, no caso em síntese também pode ocorrer, como o caso de “perda ou separação do grupo familiar; perda da morada; perda ou destruição documental e de propriedade; ameaça ao direito de viver, à integridade e segurança pessoal; exposição à violência sexual e de gênero, entre outras”<sup>17</sup>.

De modo geral, no caso do deslocamento externo, os indivíduos só possuem proteção de instrumentos universais de direitos humanos, seja no âmbito do direito interno ou do direito internacional, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu artigo 13, 2, no qual,

---

<sup>17</sup> AZEVEDO, Tupinambá Pinto. Refugiados e deslocados ambientais. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, volume especial, 2014. p. 12. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/70454>. Acesso em: 22 jul.2021.

explicita que “todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”<sup>18</sup>. Na esfera interna de cada país, esse indivíduo será protegido pelas próprias leis do país sobre o tema, independentemente de onde estiver, igualmente, pelos tratados internacionais ratificados pelo país em questão.

Além disso, possui proteção de modo geral no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; na Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993; no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, todos em sua totalidade por serem instrumentos para tutela dos Direitos Humanos. Podem ser aplicados aos referidos instrumentos específicos de direito internacional dos direitos humanos que digam respeito às mulheres, às crianças, aos idosos e a todos os grupos considerados vulneráveis<sup>19</sup>.

Se tratando dos direitos subentendidos no texto do Estatuto dos Refugiados, alguns também poderiam ser aplicados, como: o direito à moradia, o direito de propriedade, o direito de acesso à justiça, o direito à assistência, entre outros, que conjuntamente a esses são imprescindíveis para tutela jurídica da pessoa humana.

O ACNUR organizou uma mesa redonda de especialistas sobre mudança climática e foi realizada em Bellagio, Itália, em 2011. No encontro, os especialistas de 15 países, provenientes de governos e ONGs discutiram assuntos pertinentes sobre o tema, nas conclusões do referido, que mesmo não representando as visões individuais de participantes ou do ACNUR, refletem amplamente as questões e

---

<sup>18</sup> UNICEF. United Nations International Children’s Emergency Fund. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. [unicef.org \[site\]](https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos), 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 jul. 2021.

<sup>19</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. **Cosmopolitan Law Journal**, v. 1, n. 1, dez., 2013. p. 95- 122. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuerj/article/view/5760/6413>. Acesso em: 19 jul. 2021.

entendimentos gerais, que “existe a necessidade de desenvolver um quadro global de orientação ou instrumento a aplicar situações de deslocação externa que não as abrangidas pela Convenção de 1951, especialmente o deslocamento resultante de desastres repentino”<sup>20</sup>. Esse posicionamento, mesmo que não oficial, mostra os primeiros passos na conscientização do tratamento sobre a questão.

Leal reforça que “não há como confundir o conceito refugiados ambientais com o de deslocados ambientais (*environmental displaced person*), aqueles que permanecem dentro de seu país, sem cruzar a fronteira internacional<sup>21</sup>”.

Devido à preocupação sobre o tema, alguns projetos foram propostos com o viés de normatizar esse limbo jurídico, mesmo em perspectiva não mundial, como o lançamento de um novo Protocolo à Convenção Relativa ao estatuto dos Refugiados de 1951, pelo Governo das Maldivas em 2006, com a finalidade de abranger o “status” de refugiado tanto para os migrantes quanto para os deslocados internos internacionais, no qual o elemento perseguição poderia ser transportado para perspectiva ambiental, sendo em casos de desastres e mudanças mesmo não causados pelo homem. Como preleciona Érika Ramos, observa-se:

Fundamental seria uma proteção internacional abrangente nas situações de deslocamento ambiental forçado interno ou externo, contemplando situações conhecidas em que os próprios Estados são vítimas de graves impactos ambientais e se encontram totalmente incapacitados (exemplo do Haiti) ou inabilitados pelas circunstâncias de atender satisfatoriamente

---

<sup>20</sup> Tradução livre de UNHCR. The United Nations Refugee Agency. **Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement**. 2011. p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4da2b5e19.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

<sup>21</sup> LEAL, César Barros. Breves Notas sobre os refugiados ambientais e seu desafio na contemporaneidade *In*: LEAL, César Barros; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (coord.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2017. p. 77-92.

às demandas emergenciais da população afetada e à reconstrução do meio ambiente (exemplo do Japão)<sup>22</sup>.

Sendo realizada essa ampliação no sentido e alcance do Estatuto acarretaria uma mudança profunda tanto no reconhecimento dessa categoria, como o compromisso de atuação prática das entidades envolvidas, pois essa amplitude geraria uma sobrecarga aos órgãos protetores, que não contam com apoio ilimitado, além da dificuldade que haveria na aceitação por diversos países.

A proposta da Convenção das Pessoas Deslocadas pela Mudança do Clima, possui uma perspectiva menos ampla, entretanto, talvez mais prática em sua concepção, pois busca fazer pesquisas científicas sobre o clima, vendo até onde incide o aumento das migrações. O compromisso de auxiliar e proteger seria compartilhado entre os Estados de origem, de acolhimento e em perspectiva geral da comunidade internacional. Veja-se:

O foco do nosso projeto é uma proposta de uma convenção para pessoas deslocadas pelas mudanças climáticas (CCDPs). A convenção estabeleceria um regime internacional para o fornecimento de assistência preventiva e adaptativa àqueles que provavelmente seriam deslocados<sup>23</sup>.

Diante do exposto, evidencia-se que as tentativas de criar um mecanismo unificado para abranger o *status* de refugiados para aqueles que migram por causas ambientais não têm sido bem-sucedidas, mas os indivíduos que estão nessa situação podem contar com dispositivos gerais, pois gozam dos direitos civis básicos, tais como a liberdade de

---

<sup>22</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 150f. Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011. p. 116.

<sup>23</sup> CCDP CONVENTION. **Convention for persons displaced by climate change**. Disponível em: <http://www.ccdpconvention.com/documents/CCDP%20Convention%20FAQs.pdf>. 2012. Acesso em: 22 jul. 2021.

pensamento e de expressão, a liberdade de deslocamento e a não submissão a tratamentos degradantes. Também contam com os direitos econômicos e sociais que se aplicam aos refugiados são os mesmos que se aplicam a outros indivíduos.

### **Considerações finais**

O limbo jurídico que permeia o conceito de “refugiado ambiental” abre espaço para outras discussões, acerca da progressão dos danos ambientais nas localidades mais atingidas, existindo a necessidade de um estudo mais abrangente e de um instrumento específico para lidar com o problema.

Apesar de não haver uma pacificação entre doutrinadores, críticos, estudiosos e cientistas, os refugiados ambientais gozam de direitos – principalmente os de caráter fundamental – e os tratados ou convenções internacionais e regionais sobre a temática os abarcam de forma a protegê-los, mesmo não havendo a incidência de um dispositivo específico. Devido a esse problema emergente que vem ocorrendo no mundo todo, as autoridades governamentais não podem se eximir de prestar o devido auxílio para esses indivíduos.

Há que se ressaltar que apesar da existência de um Projeto de Convenção Internacional sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, que foi idealizado e proposto por juristas do direito ambiental e dos direitos humanos franceses. A convenção teria, entretanto, vocação universal, para ser adotada por todos os países e não, obviamente, apenas em um contexto regional específico, com a consagração de um estatuto jurídico específico para os deslocados ambientais. Mas ainda trata-se de um projeto, devendo ser objeto de luta constante pela população e seus representantes políticos e de discussão profícua pelos estudiosos da área.

Além disso, não basta cuidar apenas dos indivíduos que passam por essa situação, a origem do problema que é o desgaste dos recursos

ambientais, os modos de produção e consumo do mundo moderno devem ser observados, pois devido a esse uso desenfreado que ocasiona as mudanças ambientais, a atenção com a origem do problema ajuda a diminuir a incidência, principalmente quando possui ação direta do ser humano.

Portanto, a responsabilidade pela tutela e auxílio deve ser compartilhada entre os Estados afetados e toda a comunidade internacional, apenas assim a assistência será satisfatória.

## Referências

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. La Agencia de ONU para los Refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1). Acesso em: 06 jul. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. La Agencia de ONU para los Refugiados. **Declaração de Cartagena**, 1984. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1). Acesso em: 22 jul. 2021.

AZEVEDO, Tupinambá Pinto. Refugiados e deslocados ambientais. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, volume especial, p. 12-44, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/70454>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais**: em busca de amparo jurídico efetivo. 31f. Monografia (Curso de graduação em Direito). Pontifícia Universidade Católica, Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: [http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012\\_1/claudia\\_bueno.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf). Acesso em: 24 jul. 2021.

CCDP CONVENTION. **Convention for persons displaced by climate change**. 2012. Disponível em: <http://www.ccdpconvention.com/documents/CCDP%20Convention%20FAQs.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. **Cosmopolitan Law Journal**, v. 1, n. 1, p. 95-122, dez., 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuerj/article/view/5760/6413>. Acesso em: 19 jul. 2021.

ESMPU. Escola Superior do Ministério Público Da União. **Dicionário de Direitos Humanos**. 11 dez. 2019. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>. Acesso em: 25 jul. 2021.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. O direito internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu. **Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi**, Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/14\\_46.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/14_46.pdf). Acesso em: 25 jul. 2021.

IOM. International Organization for Migration. **Migration and the environment**. 94<sup>o</sup> Session, MC/INF/288, 01 nov. 2007. Disponível em: [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/94/MC\\_INF\\_288.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

LEAL, César Barros. Breves Notas sobre os refugiados ambientais e seu desafio na contemporaneidade *In*: LEAL, César Barros; TRINDADE,

Antônio Augusto Cançado (coord.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2017. p. 77-92.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OHCHR. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guia de Princípios sobre Deslocados Internos**, 1998. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados**: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. 172 f. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PereiraLD\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf). Acesso em: 06 jul. 2021.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 150f. Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011. 150 f. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados\\_Ambientais.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf). Acesso em: 25 jul. 2021.

RIO-92 lançou as bases para nova relação com o planeta. **Revista de audiências públicas do Senado Federal**: em discussão. Ano 3, n. 11, jun./2012, p. 1-33. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201202%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!\\_maio\\_2012\\_internet.pdf](http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201202%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_maio_2012_internet.pdf). Acesso em: 06 jul. 2021.



UNHCR. The United Nations Refugee Agency. **Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement**. 2011. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4da2b5e19.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

UNICEF. United Nations International Children's Emergency Fund. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 jul. 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Comissão de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**, jun. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 07 jul. 2021.

WOOD, William B. Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration. *In*: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter (ed.). **Global Migrants, Global Refugees**. New York and Oxford: Berghahn, 2001. p. 42-61.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; TORRES, Sandra Aparecida Silvestre de Frias; SOUZA, Arlen José Silva de Souza. A vulnerabilidade dos refugiados ambientais e o acesso à justiça: os haitianos na Amazônia Ocidental. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PERTINAT, Susana Borràs (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; PAULA, Bruna Souza; LEITÃO, Guilherme Leitão; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. v. 9. p. 497-514. Disponível em: [http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/03/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional\\_EB.pdf](http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2018/03/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional_EB.pdf). Acesso em: 04 jul. 2021.

## 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  
Cláudia do Amaral Furquim – IDEM  
Cláudia Ribeiro Pereira Nunes – Yale University  
Dayse Braga Martins – Universidade de Fortaleza  
Délton Winter de Carvalho – UNISINOS  
Elvira Domínguez-Redondo – Middlesex University  
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  
Katherine 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  
Rubén Miranda Gonçalves – Universidad de Las Palmas de Gran Canaria  
Susana Borràs Pentinat – Universitat Rovira i Virgili  
Valério de Oliveira Mazzuoli – UFMT  
Valter Moura do Carmo – UNIMAR  
Wagner Menezes – USP

## REALIZAÇÃO



ESCOLA SUPERIOR DA  
MAGISTRATURA TOCANTINENSE



Universidade do Minho  
Escola de Direito



## APOIO



cedat CENTRE D'ESTUDIS DE DRET AMBIENTAL DE TARRAGONA

