Direitos fundamentais e COP30

Fábio da Silva Veiga
Frederico Antonio Lima de Oliveira
Jeferson Bacelar
Alberto Papaléo Paes

Coord.s

IBEROJUR SCIENCE PRESS

UNAMA

Direitos fundamentais e COP30

Fábio da Silva Veiga
Frederico Antonio Lima de Oliveira
Jeferson Bacelar
Alberto Papaléo Paes

Coord.s

Porto
Belém

2025

IBEROJUR
SCIENCE PRESS

UNAMA

O editor não é responsável pelas opiniões, comentários e manifestações contidas nos textos dos respectivos autores. A presente obra expõe exclusivamente a opinião de cada autor como manifestação do seu direito à liberdade de expressão e ao padrão académico-científico definido pelo parâmetro de revisão do Comité Científico. O editor se opõe expressamente a qualquer das páginas desta obra ou partes da mesma nas quais sejam utilizados resumos ou textos jornalísticos. Qualquer forma de reprodução, distribuição, comunicação pública ou transformação desta obra só pode ser realizada mediante autorização de seus titulares, salvo exceção prevista na lei. Portanto, este livro não poderá ser reproduzido de forma integral sem a autorização prévia dos editores. Os autores dos capítulos ficam autorizados à reprodução e indexação na forma eletrônica sem fins comerciais, fazendo- se menção de que os respectivos textos pertencem à integralidade do livro, desde que citados o editor e demais informações da obra. Quaisquer outras formas de cessão do uso da obra, sem a autorização prévia, por escrito, dos titulares do copyright, são consideradas proibidas.

Avaliação *double-blind peer review*

O procedimento de seleção de originais ajusta-se aos critérios específicos de investigação, no qual se indica que as admissões dos trabalhos publicados respondem a critérios de qualidade equiparáveis aos exigidos pelas revistas científicas, nomeadamente avaliação double-blind peer review do Comité Científico composto por doutorados que avaliam em conformidade com a especialização da matéria.

The editor is not responsible for the opinions, comments and manifestations contained in the texts of the respective authors. This book presents exclusively the opinion of each author as a manifestation of their right to freedom of expression and the academic-scientific standard defined by the Scientific Committee's review parameter. The editor expressly opposes any of the pages of this work or parts thereof in which summaries or journalistic texts are used. Any form of reproduction, distribution, public communication or transformation of this work can only be carried out with the authorization of its right holders, except for the exception provided for by law. Therefore, this book may not be reproduced in full without the prior permission of the publishers. The authors of the chapters are authorized to reproduce and index them electronically for non-commercial purposes, mentioning that the respective texts belong to the entire book, provided if the publisher and other information about the work are cited. Any other forms of assignment of use of the work, without the prior written authorization of the copyright holders, are considered prohibited.

Process of evaluation is the system of double-blind peer review

The original selection procedure adjusts to specific research criteria, in which it is indicated that the admission of published papers responds to quality criteria comparable to those required by scientific journals, namely double-blind peer review evaluation by the Scientific Committee composed of doctorates that they evaluate in accordance with the expertise of the matter.

Ficha Técnica

© 2025 Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR

Título: Direitos Fundamentais e COP30

Coordenadores: Fábio da Silva Veiga, Frederico Antonio Lima de Oliveira, Jeferson Bacelar, Alberto Papaléo Paes

Edição: Iberojur Science Press

Diagramação: Mariana Dares

Capa: Mariana Dares

© [Autores vários]

Suporte: Eletrónico; Formato: PDF / PDF/A

ISBN: 978-989-36440-3-4

DOI: https://doi.org//10.62140/CONISAF25.DFCOP30

1ª edição: Iberojur Science Press - Rua de Avilhó, 214, Matosinhos (Porto) – Portugal
Novembro, 2025

Depósito Legal – Biblioteca Nacional de Portugal n.º: 554638/25

Citação:
VEIGA, Fábio da Silva; LIMA DE OLIVEIRA, Frederico Antonio; BACELAR, Jeferson; PAPALÉO PAES, Alberto (Coords.). *Direitos Fundamentais e COP30*. Porto: Iberojur Science Press, 2025. ISBN: 978-989-36440-3-4

Conselho Científico | Scientific Committee

Prof. Doutor Adriano Godinho (Universidade Federal da Paraíba, Brasil)

Prof. Doutor Alberto Papaléo Paes (UNAMA)

Prof. Doutor Álvaro Alzina Lozano (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

Prof. Doutor Antonio Tirso Ester (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Espanha)

Prof. Doutor António Francisco de Sousa (Universidade do Porto, Portugal)

Prof.ª Doutora Camilla Benevides (IBEROJUR, Portugal)

Prof. Doutor Cássius Guimarães Chai (UFMA, Brasil)

Prof.ª Doutora Catherine Maia (Universidade Lusófona do Porto, Portugal)

Prof. Doutor Cildo Giolo Júnior (Faculdade de Direito de Franca, Brasil)

Prof.ª Doutora Cleide Calgaro (Universidade de Caxias do Sul, Brasil)

Prof. Doutor David Montoya Medina (Universidad de Alicante, Espanha)

Prof.ª Doutora Denise Fincato (PUCRS, Brasil)

Prof. Doutor Diego Mascarenhas (UNAMA)

Prof. Doutor Fábio da Silva Veiga (U. Lusófona – IBEROJUR, Portugal)

Prof. Doutor Frederico de Oliveira (UNAMA, Brasil)

Prof. Doutor Gabriel Martín Rodríguez (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

Prof.ª Doutora Glenda Gondim (Universidade Federal do Paraná, Brasil)

Prof. Doutor Gustavo Santanna (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Prof.ª Doutora Jacqueline Hellman Moreno (Universidad Europea de Madrid, Espanha)

Prof. Doutor Jeferson Bacelar (UNAMA, Brasil)

Prof. Doutor João Luís Nogueira Matias (UNI7, Brasil)

Prof. Doutor João Proença Xavier (CEIS20/Universidade de Coimbra, Portugal)

Prof. Doutor José Sérgio Saraiva (Faculdade de Direito de Franca, Brasil)

Prof. Doutor Luiz Henrique Sormani Barbugiani (Academia Brasileira de Direito do Estado)

Prof. Doutor Marcos Augusto Perez (Universidade de São Paulo, Brasil)

Prof.ª Doutora Maria Claudia Bentes Albuquerque (UNAMA)

Prof.ª Doutora Maria de Fátima Ribeiro (UNIMAR)

Prof.ª Doutora Maria do Rosário Anjos (Universidade Lusófona, Portugal)

Prof.ª Doutora María Camacho (Universidad ESAN, Peru)

Prof.ª Doutora Mônica Tassigny (Universidade de Fortaleza, Brasil)

Prof.ª Doutora Patrícia Anjos Azevedo (ESTG/P.Porto, Portugal)

Prof.ª Doutora Paula Garat (Universidad Católica del Uruguay)

Prof. Doutor Pedro Curvello Saavedra Avzaradel (Universidade Federal Fluminense, Brasil)

Prof. Doutor Rui Miguel Zeferino Ferreira (ISVOUGA, Portugal)

Prof. Doutor Thiago Oliveira Moreira (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil)

Prof. Doutor Tiago Seixas Themudo (UNI7, Brasil)

Prof.ª Doutora Vânia Aieta (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Prof. Doutor Wilson Engelmann (Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil)

Prof.ª Doutora Zélia Luiza Pierdoná (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil)

Apresentação

Esta coletânea, intitulada Direitos Fundamentais e COP 30, reúne os trabalhos apresentados no III Congresso Internacional sobre Sustentabilidade, Ambiente e Direitos Fundamentais (III CONISAF), realizado em Belém (Pará, Brasil) nos dias 8 a 10 de maio de 2025, na sede da Universidade da Amazônia (UNAMA), em formato presencial e remoto.

O congresso ocorreu em um ano de especial importância para a agenda climática global, uma vez que Belém foi selecionada como sede da COP 30 em novembro de 2025; tal circunstância conferiu ao III CONISAF um caráter estratégico para a formulação e o debate de propostas jurídicas, institucionais e operacionais que pudessem subsidiar as deliberações internacionais, bem como iniciativas regionais como a denominada Carta de Belém.

Os organizadores e coordenadores acadêmicos do evento — e também responsáveis pela curadoria desta obra — foram Frederico Antonio Lima de Oliveira (UNAMA), Fábio da Silva Veiga (Universidade Lusófona / IBEROJUR, Portugal), Jeferson Bacelar (UNAMA) e Alberto Papaléo Paes (UNAMA), cuja atuação conjunta assegurou a qualidade científica e a pluralidade de perspectivas que caracterizam esta publicação.

Os capítulos aqui reunidos abordam a interseção entre direitos fundamentais e proteção ambiental, propondo leituras críticas e soluções normativas relativas à governança climática, responsabilidade corporativa, observatórios jurídicos, instrumentos de compliance climático e políticas públicas de mitigação e adaptação. Muitos dos textos dialogam diretamente com as propostas técnico-institucionais apresentadas no congresso e com os desdobramentos normativos que se colocam no horizonte da COP 30, tornando esta obra um instrumento relevante para legisladores, operadores do direito, acadêmicos e demais atores engajados na construção de respostas jurídicas à crise ambiental.

A publicação pretende não apenas documentar o estado da discussão acadêmica e profissional suscitada no III CONISAF, mas também servir como referência prática e normativa para iniciativas que busquem compatibilizar a efetivação dos direitos fundamentais com as exigências de uma governança climática justa e eficaz.

Porto, 03 de novembro de 2025.

ÍNDICE

EL DERECHO DEL MEDIOAMBIENTE EN LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PRESIDENCIAL DE DONALD TRUMP: PRIORIDAD O ASPECTO IRRELEVANTE.....16

Adrián Ortiz Climent

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA E OS ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DOS INCENTIVOS FISCAIS NA INDÚSTRIA MINERADORA: ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA ESTRUTURA PARÁ..... 30

Ana Paula Coelho Pacheco

Fabrício Vasconcelos de Oliveira

O DIREITO DA CRIANÇA A ALIMENTOS NO PLANO CONSTITUCIONAL: ELEVAÇÃO A DIREITO FUNDAMENTAL DA CRIANÇA..... 48

Ana Raquel Barbosa

COP-30 EM BELÉM (PA): ATUAÇÃO E DESAFIOS DOS STAKEHOLDERS GOVERNAMENTAIS NA GOVERNANÇA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS..... 65

André Luiz Amaral da Silva

DIREITOS HUMANOS E SUSTENTABILIDADE: A CONVERGÊNCIA NECESSÁRIA ENTRE EMPRESAS E PRINCÍPIOS DA ONU NO BRASIL..... 83

Andrezza Letícia Oliveira Tundis Ramos

Priscila Farias dos Reis Alencar

Luana Caroline Nascimento Damasceno

O ARTIGO 8º DA CEDH COMO FUNDAMENTO PARA OBRIGAÇÕES CLIMÁTICAS ESTATAIS À LUZ DO CASO *VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS V. SWITZERLAND*..... 96

Brenno Henrique de Oliveira Ribas

O BRASIL E O MERCADO GLOBAL DE HIDROGÊNIO VERDE: OPORTUNIDADES E DESAFIOS NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA 109

Carolina de Lima Montela

Carolina Maria Soares Lima

A LUTA PELA TERRA E PELA FLORESTA: ANÁLISE SOCIOAMBIENTAL E JURÍDICA DO DESMATAMENTO NA TERRA INDÍGENA ALTO RIO GUAMÁ 126

Caroline Silva do Nascimento Dias

Maria Luiza Nascimento Dias

UMA PERQUERIÇÃO JURÍDICA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO: UMA ABORDAGEM DA SUSTENTABILIDADE COM FOCO EM MEIO AMBIENTE DE TRABALHO 148

Cássia Gouveia Conceição Carreira

A HUMANIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CASO BRUMADINHO-MG ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A RECONSTRUÇÃO E A INCLUSÃO SOCIOAMBIENTAL.....158

Cleisson Júnior dos Santos

Mayra Thais Andrade Ribeiro

JUSTIÇA AMBIENTAL E O DIREITO À CIDADE NA AMAZÔNIA: O PAPEL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA SUSTENTABILIDADE URBANA EM MANAUS 178

Denison Melo de Aguiar

Priscila da Silva Souza

Helder Brandão Góes

DIREITOS FUNDAMENTAIS E A EDUCAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES NAS PRÁTICAS EDUCATIVAS EM CLASSES HOSPITALARES 195

Eliana Vilhena Celino

Diego Fonseca Mascarenhas

Euclides Silva Melo Neto

O CAMINHO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM PARALELO ÀS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS 212

Flávia Isadora Ribeiro Gomes

Océlio de Jesus Carneiro Morais

A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM QUESTÕES AMBIENTAIS: A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES FACILITADORES 232

Isabel Cristina Nunes de Sousa

Celso Maran de Oliveira

A TUTELA AMBIENTAL DOS ESPAÇOS LIVRES PÚBLICOS E MULTIFINALITÁRIOS NO CONTEXTO URBANO..... 247

Ivan Damasco Menzori

Isabel Cristina Nunes de Sousa

Celso Maran de Oliveira

OS RISCOS PARA A ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NA DISSEMINAÇÃO DA FAKE NEWS EM PERÍODO ELEITORAL PRESIDENCIAL 264

Jeová Lobato dos Santos

Diego Fonseca Mascarenhas

DIREITO HUMANO À ÁGUA NO SÉCULO XXI.....302

João Proença Xavier

Giovana De Morais Figueiredo Cruz

GOVERNANÇA TERRITORIAL INTEGRADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....313

Katia Borges Lira

JUVENTUDES AMAZÔNIDAS E CRISE CLIMÁTICA: UM PANORAMA TEÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADES SOCIOAMBIENTAIS 330

Kennedy da Nobrega Martins

Alexandre Manuel Lopes Rodrigues

LGBTQIAPN+ DIREITOS HUMANOS, PROTEÇÃO E EFEITOS LEGAIS NO ESTADO DO PARÁ.....345

Lis Messias Salame

A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DIGITAL E SEUS IMPACTOS NA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI 365

Lisbino Geraldo Miranda do Carmo

Frederico Antônio Lima de Oliveira

Paulo Henrique da Silva Costa

ANÁLISE CRÍTICA DA CONVENÇÃO DE HAIA SOBRE SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS: O CASO SEAN GOLDMAN E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO 384

Lorena Filgueira da Cruz

Diego Fonseca Mascarenhas

A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL COMO FERRAMENTA PARA A ATUAÇÃO DO JUIZ INTERGERACIONAL NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE 402

Luana Caroline Nascimento Damasceno

Andrezza Letícia Oliveira Tundis Ramos

Priscila Farias dos Reis Alencar

PANORAMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ESTUDO DE CASO DO RELATÓRIO TC 032.255/2023-3.....419

Luciana Santos Silva

A TRIBUTAÇÃO DO ÁGIO NA SUBSCRIÇÃO DE QUOTAS À LUZ DA NORMA DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA 438

Luciene Fernandes Silva

Lucas Pereira Nunes

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO: A MODELAGEM SEGMENTADA COMO SOLUÇÃO PARA OS LIMITES DA LEI Nº 11.079/2004 E AS PROPOSTAS DO PL Nº 7063/2017.....456

Marcos Amon-Rá Spada Saré

Fabrício Vasconcelos de Oliveira

A HERMENÊUTICA JURÍDICA E O CONTEXTO SOCIAL 475

Marli Monteiro

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE EM TERRAS RURAIS DA AMAZÔNIA: PROTEÇÃO JURÍDICA DE POVOS TRADICIONAIS FRENTE ÀS ENERGIAS RENOVÁVEIS.488

Nazareno Santos

A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA 509

Océlio de Jesus Carneiro de Morais

Mayara Mesquita Vasconcelos Costa

A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA AO INDIGENA: UM ESTUDO À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 523

Océlio de Jesus Carneiro de Morais

Rose Melry Maceió de Freitas Abreu

A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E A PROTEÇÃO DO AMBIENTE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA 539

Patrícia Anjos Azevedo

Marco Miguel Pereira Rodrigues

A CULTURA DE JORGE AMADO NA CONSTRUÇAO HUMANISTA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 550

Paulo Alexandre Pereira de Sena

Patrícia Costa Bello

Fabio Silva Veiga

O PAPEL DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS E DA *BLOCKCHAIN* PARA GARANTIR CONTRATAÇÕES PÚBLICAS MAIS SUSTENTÁVEIS 565

Rafaella Christina Gomes

A ISONOMIA TRIBUTÁRIA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA IGUALDADE DE HUMBERTO ÁVILA..... 578

Richard Farias Beckedorff Pinto

Fabrício Vasconcelos de Oliveira

DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL EM COOPERATIVAS: ESTUDO À LUZ DO COMPLIANCE E GOVERNANÇA TERRITORIAL..... 593

Roberta Eggert Poll

Daniele Weber da Silva Leal

RESPONSABILIDADE SOCIAL NO MERCADO DE CONSUMO .. 616

Rogério Cunha Estevam

O PROTAGONISMO DA MULHER AGRICULTORA NOS ROÇADOS DE CACAU: O CASO DE TRÊS MUNICÍPIOS PARAENSES 631

Rosa de Nazaré Paes da Silva

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva

Luly Rodrigues da Cunha Fischer

COMPRAS PÚBLICAS DE PEQUENAS EMPRESAS E O DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL 652

Sebastião Felipe Lucena Pessoa

Renato Bernardi

UTILIZAÇÃO DAS AÇÕES COLETIVAS NO PROCESSO DO TRABALHO E SEUS REFLEXOS NO TRABALHADOR CAMPESINO DA AMAZÔNIA.....671

Wando Leão Da Rocha

Océlio De Jesus Carneiro Morais

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO TRABALHO TECNOLÓGICO: IMPACTOS DA TECNOLOGIA NO CENÁRIO LABORAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOCIAL 688

Océlio de Jesus Carneiro de Morais

Eleonora de Nazaré da Silva Lacerda

EL DERECHO DEL MEDIOAMBIENTE EN LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PRESIDENCIAL DE DONALD TRUMP: PRIORIDAD O ASPECTO IRRELEVANTE

Environmental law in the new presidential administration of Donald Trump: priority or irrelevant aspect

Adrián Ortiz Climent[1]

Universidad Europea de Valencia

DOI: https://doi.org//10.62140/AOC306615618

Sumario: 1. Introducción. 2. El derecho del medioambiente como una prioridad presidencial en Estados Unidos. 3. Donald Trump y el derecho del medioambiente en sus dos mandatos presidenciales: prioridad o irrelevancia absoluta. Conclusiones.

Resumen: El presente trabajo pretende abordar la problemática del derecho del medioambiente en los Estados Unidos. Es decir, si la política medioambiental y su regulación mediante el propio derecho del medioambiente son una prioridad para las presidencias en Estados Unidos. En concreto, nos centraremos en la actual administración del republicano Donald Trump, sin perder de vista su anterior presidencia como punto de partida para poder llevar a cabo este análisis. Para ello, la estructura que planteamos es clara: un análisis del derecho del medioambiente como prioridad en las presidencias de los Estados Unidos, si este derecho está o no en la agenda actual de la presidencia de Trump y finalizaremos con las conclusiones a las que hemos llegado.

Palabras clave: Presidencia, Derecho del medioambiente, Derechos fundamentales, Estados Unidos, Congreso.

[1] Profesor de Derecho Constitucional y Relaciones Internacionales en la Universidad Europea de Valencia. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Valencia, investigador colaborador del Instituto Franklin en la Universidad de Alcalá de Henares y miembro del Área Científica de Derecho Constitucional de Iberojur. Licenciado en Derecho y Máster en Estudios Internacionales y de la Unión Europea, ambos por la Universidad de Valencia.

Abstract: This paper aims to address the issue of environmental law in the United States. That is, whether environmental policy and its regulation through environmental law are a priority for US presidencies. Specifically, we will focus on the current administration of Republican Donald Trump, without losing sight of his previous presidency as a starting point for this analysis. To this end, our proposed structure is clear: an analysis of environmental law as a priority for US presidencies, whether this law is on the current agenda of the Trump presidency, and we will conclude with the conclusions we have reached.

Keywords: Presidency, Environmental Law, Fundamental Rights, United States, Congress.

1. Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad aproximar la problemática del cambio climático y, por tanto, de la rama del derecho que desarrolla la protección del medioambiente, como es el derecho del medioambiente, en la esfera de la presidencia de los Estados Unidos. Para ello, se llevará a cabo un análisis acerca de si el derecho del medioambiente, la protección dada a los derechos fundamentales que de él derivan —como la salud y el libre desarrollo de las personas— y, en definitiva, la lucha contra el cambio climático son o no una prioridad para las diferentes presidencias. Lo que se pretende conocer es si el derecho del medioambiente es una constante en la agenda legislativa de los presidentes de la primera potencia mundial o, en cambio, se ha convertido en un derecho de segunda clase y, por tanto, es una medida legislativa de segundo nivel. Para ello, es necesario llevar a cabo la aproximación mediante el resumen del derecho del medioambiente como un análisis histórico en la propia agenda legislativa de los Estados Unidos, y cómo, dependiendo de quien ocupe la Casa Blanca y quién ostente la presidencia, estaremos ante una prioridad presidencial o no. Además, dependiendo de qué partido sea el que controla el Congreso de los Estados Unidos y de su propio ideario, veremos si se trata de una prioridad solo para la presidencia o también para el propio poder legislativo del país.

La lucha contra el cambio climático, la protección del medioambiente y la salvaguarda de los derechos fundamentales que derivan de toda esta legislación

de carácter medioambiental constituyen una de las nuevas prioridades a nivel mundial. En el presente trabajo, la figura del controvertido líder republicano y actual presidente Donald Trump cobra una relevancia más que desatacada. Queremos analizar si para la administración de Trump el derecho del medioambiente es una de sus prioridades o, en cambio, estamos ante un derecho de segunda clase que no merece la pena tener en consideración. Para ello, el análisis de los primeros meses o incluso semanas de este segundo mandato resulta fundamental para obtener la prueba definitiva que nos permita poder concluir de una manera satisfactoria con nuestro análisis.

Tanto las políticas de la primera presidencia del republicano Donald Trump como sus primeras medidas en el arranque de esta segunda administración presidencial nos dan idea de si el derecho del medioambiente se ha convertido o no en una opción secundaria más que relevante e incluso de lucha directa por parte de la nueva administración norteamericana. Para poder realizar el presente análisis, debemos examinar, en primer lugar, si el propio derecho del medioambiente es una de las prioridades de la presidencia en el país norteamericano. Este análisis se centrará, fundamentalmente, en el propio inquilino de la presidencia y del partido al que representa. Posteriormente, estudiaremos cómo la primera presidencia de Donald Trump marca el derecho del medioambiente y de los inicios de esta segunda presidencia y si contempla un derecho del medioambiente —junto con los propios derechos fundamentales que de él se derivan— como una prioridad presidencial o, en cambio, si este tema resulta totalmente irrelevante para el nuevo presidente. Para poder finalizar el presente trabajo, obtendremos toda una serie de conclusiones que son fundamentales para nuestra pregunta de investigación y para la hipótesis inicial planteada.

La metodología de investigación que aplicaremos será el análisis de fuentes bibliográficas primarias y secundarias, su recopilación, ordenación y actualización para poder llevar a cabo el estudio fundamentado en el presente trabajo, obtener las conclusiones oportunas y responder a las preguntas o hipótesis que nos planteamos al inicio del trabajo.

2. El derecho del medioambiente como una prioridad presidencial en Estados Unidos

El derecho del medioambiente como prioridad presidencial en Estados Unidos y como parte de la agenda legislativa del país es una cuestión que resulta necesario analizar desde la óptica, en primer lugar, partidista, para después hacerlo basándonos en las últimas presidencias del país. Por ello, no es lo mismo el derecho del medioambiente, la lucha contra el cambio climático, la agenda de derechos fundamentales y la protección del entorno natural por parte de los republicanos o de los demócratas[2]. Al igual que no es lo mismo la protección o el derecho del medioambiente en la presidencia de Ronald Reagan, Bush padre, Bill Clinton, Bush hijo, Obama, Trump o el propio Joe Biden. Hablamos de la protección y la implementación de las regulaciones necesarias para proteger derechos fundamentales tan elementales como el de la propia salud de los ciudadanos, pero que dependen del momento histórico, la realidad social y la propia agenda global de lucha contra el cambio climático.

La política medioambiental y, por tanto, el propio derecho del medioambiente que deriva de ella es o no es una prioridad presidencial según en qué espectro ideológico o político nos encontremos. Para los demócratas, la protección, el fomento de la lucha contra el cambio climático y la propia regulación de los derechos fundamentales que de esta regulación pueden derivar es y será una prioridad legislativa y también, cuando así lo han requerido, es y será una prioridad de la presidencia y, por ende, de la propia administración presidencial. Desde que el calentamiento global y la lucha contra el cambio climático han llevado a adaptar el derecho del medioambiente a estos nuevos desafíos[3], los propios demócratas han realizado, como una prioridad propia, una

---

[2] Debemos de consultar en este punto a: Leuchtenburg, William, *In the Shadow of FDR: From Harry Truman to Barack Obama* (4ª ed.), Cornell University Prees, Ithaca, NJ, 2009, pp. 209-236.

[3] En este aspecto, debemos acudir a Viana de Araujo, Bruno Manuel. *La respuesta del derecho internacional al problema de cambio climático*. Tirant lo Blanch, 2013.

descarbonización de la economía, el fomento de la reducción de los gases de efecto invernadero o, incluso, la implementación del coche eléctrico y los medios de transporte menos contaminantes. Todo ello, como una prioridad de sus propias políticas legislativas y de las presidenciales, como la del demócrata Obama o la del último presidente demócrata, Joe Biden, como objetivos más que reales y en donde la administración presidencial y las propias órdenes ejecutivas del presidente así lo requerían. Hablamos, pues, de que en las últimas presidencias demócratas el propio derecho del medioambiente ha sido parte del ideario ideológico de los demócratas. Los presidentes Obama y Biden han incluido el refuerzo de los derechos fundamentales derivados de la protección y han implementado un derecho del medioambiente actual y que pueda hacer frente a los cambios globales, con medidas tanto presidenciales como legislativas[4]. Cuando los demócratas han ostentado las mayorías requeridas en el Congreso de la nación, bien sea en la Cámara de Representantes y el Senado o bien en alguna de estas dos últimas, se ha llevado a cabo la implementación de una legislación propia del derecho del medioambiente, de lucha contra la industria contaminante, la descarbonización de la economía o del Acuerdo de París, que es el mecanismo a nivel global de las Naciones Unidas como gran pacto internacional para evitar que el cambio climático se vuelva irreversible. Por ello, en estas presidencias el Acuerdo de París fue ratificado e implementado, y en la del propio Joe Biden se volvió a dicho acuerdo tras una retirada que había sido impulsada por su antecesor republicano.

Todo ello nos lleva al siguiente paso en este análisis del derecho del medioambiente como una prioridad presidencial que sucede en el caso del otro gran partido del espectro político en Estados Unidos. Los republicanos, en cambio, consideran la protección, implementación y adaptación del derecho del

[4] Es necesario consultar a Berlim, Celia y Calca Patricia, *Image of U.S Presidential Administration: The cases of George W. Bush and Barack Obama*, Lexington Books, 2012.

medioambiente como un factor secundario[5]. Para el partido conservador del espectro ideológico norteamericano, este derecho debe existir, pero siempre y cuando no interfiera en la propia economía ni en las libertades de los ciudadanos norteamericanos. Desde la propia presidencia de Reagan, pasando por las de Bush padre e hijo, tenemos que son esas libertades de los ciudadanos el factor fundamental para las administraciones republicanas. Cualquier regulación que las limite no podrá ser implementada. Tenemos una muestra más que relevante en la primera administración del republicano Donald Trump y, en la actual, el levantamiento dentro del derecho del medioambiente de las prohibiciones de perforación de gas y petróleo, el desmantelamiento de los incentivos para descarbonizar la economía, como al coche eléctrico, o la retirada del Acuerdo de París son otros de los factores que debemos tener en cuenta. Para los presidentes republicanos y sus administraciones presidenciales, el derecho del medioambiente no es una prioridad clara, sino una opción secundaria que puede implementarse siempre que no perjudique la marcha de la economía nacional, no afecte a la libertad de los ciudadanos y tampoco a la competitividad de las empresas nacionales. Así, se priorizan las deslocalizaciones hacia países con regulaciones más laxas en derecho del medioambiente que favorezcan a terceros países en detrimento de la economía norteamericana y sus ciudadanos.

Por tanto, hablar del derecho del medioambiente como una prioridad presidencial, al igual que hablar de este como una prioridad legislativa, debe entenderse solo en el sentido del propio inquilino de la presidencia del país y de su tendencia ideológica: no es lo mismo un presidente republicano que uno demócrata[6]. Pero también, para hablar de la prioridad legislativa, debemos saber y entender que el partido que ostenta las mayorías legislativas en el Congreso de los Estados Unidos es fundamental para impulsar a un primer plano el derecho del medioambiente o, por el contrario, condenarlo a la irrelevancia. En este caso,

---

[5] Acudir a Gould, Lewis L., *The Republicans: A History of the Grand Old Party*, Oxford University Press, 2014.

[6] En este aspecto, debemos de consultar a Borras Pentinat, Susana. *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente.* Tirant Lo Blanch, 2011.

las mayorías demócratas impulsan la regulación del derecho del medioambiente y su implementación de una forma mucho más amplia y general. En cambio, las mayorías republicanas fomentan la libertad individual frente a este derecho del medioambiente más restrictivo, lo que puede, incluso, llegar a afectar a la marcha de la economía nacional.

3. Donald Trump y el derecho del medioambiente en sus dos mandatos presidenciales: prioridad o irrelevancia absoluta

La administración presidencial de Donald Trump y el derecho del medioambiente se caracterizan por su total incompatibilidad, pues, como hemos analizado, el derecho del medioambiente, la lucha contra las consecuencias del cambio climático, la descarbonización de la economía, la agenda mundial de los objetivos de desarrollo sostenible o incluso los derechos fundamentales derivados de toda la agenda legislativa medioambiental son irrelevantes para la administración del republicano Trump[7]. Hablamos tanto de su primer mandato, más imprevisible, como de su actual segundo periodo presidencial, donde sus objetivos y prioridades estaban más que claros desde antes incluso de su victoria en las elecciones presidenciales de noviembre de 2024.

Para la primera administración de Donald Trump, el derecho del medioambiente, en particular su protección y desarrollo, así como los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la agenda de descarbonización de la economía, las energías renovables, la reducción de los gases de efecto invernadero, junto con toda la agenda climática, no fueron ni una prioridad ni tan siquiera un motivo para agilizar la agenda legislativa presidencial. De hecho, una de las primeras decisiones de la administración Trump fue la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París y su salida de manera unilateral. Este tratado internacional, que hacía hincapié en la importancia de la reducción de emisiones y que había sido

[7] Para entender esta afirmación, acudir a De Ojeda y Eiseley, Jaime, "Donald Trump y la Fuerza de las Instituciones". *Política Exterior* nº 176 (2017), pp. 8-13.

negociado por la anterior administración del demócrata Obama, para la nueva administración resulta perjudicial para la propia economía del país e impone toda una serie de normativas cuyo desarrollo lastra la competitividad de las empresas norteamericanas. Más aún si se tiene en cuenta que el país más contaminante del planeta (China) no estaba muy obligado por dicho acuerdo. Así, la competencia entre China y Estados Unidos fue uno de los argumentos esgrimidos para esta retirada y el posterior desarrollo de un derecho del medioambiente que actúa en su propio detrimento[8]. Pues, en la agenda legislativa del presidente, estaba el desarrollo de una automoción no híbrida o ni tan siquiera eléctrica, el levantamiento de las prohibiciones por razones medioambientales de perforación para seguir buscando más gas y petróleo para exportar. La exportación al continente europeo era, y es actualmente, una de las prioridades para cualquier administración presidencial.

Vemos, pues, cómo la propia regulación del medioambiente y los derechos fundamentales que de ella pueden derivarse no significan nada para la administración del republicano Donald Trump. Y ante la pregunta de cómo ha iniciado esta segunda etapa presidencial, podemos responder que no dista mucho de la primera[9]. Durante su discurso de investidura en la rotonda del Capitolio, en Washington DC, el presidente pronunció su frase más contundente: «Se acabó la agenda 2030». Se acabaron las regulaciones derivadas de la protección del medioambiente y de cualquier tipo de regulación porque, con ello, no se favorecía el desarrollo del país, sus empresas y la competitividad de los Estados Unidos en un mundo globalizado y cada vez más competitivo. También se refirió a las perforaciones. Literalmente dijo «vamos a perforar, perforar y perforar» para obtener cada vez más petróleo y gas y poder seguir ampliando las exportaciones. Se acabaron, por lo tanto, las restricciones sobre los permisos para la construcción

[8] Debemos de consulta en este punto a: Priego Moreno, Alberto (coord.), *Política exterior de los Estados Unidos*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2015.

[9] Consultar para entender mejor esta afirmación a: De Ojeda y Eiseley, Jaime, "Trump: Jugando con la Realidad", *Política Exterior* nº 183 (2018), pp. 28-34.

de oleoductos y gaseoductos, incluso de aquellos que atraviesen o puedan atravesar reservas protegidas por la legislación del derecho del medioambiente.

Hablamos, pues, de un giro nuevamente radical respecto de la anterior administración del demócrata Joe Biden. En ella, los Estados Unidos regresaron al Acuerdo de París para volver a reducir las emisiones de gases por parte del país, a la protección del medioambiente, a las regulaciones donde las perforaciones quedaban prohibidas cuando podían afectar a reservas protegidas del medioambiente y en donde la economía y la industria del automóvil se encaminaban hacia su electrificación y la eliminación de la huella de carbono.

Para la protección del derecho del medioambiente y los derechos fundamentales derivados de este teníamos el ejemplo de las comunidades indígenas de los Estados Unidos, muchas de ellas asentadas en reservas naturales y en donde, en varios casos, los oleoductos y gaseoductos las atravesaban. Con la administración Biden estos proyectos se paralizaron de manera tajante. En cambio, tanto en la primera administración Trump como en esta segunda parte, son proyectos que se han retomado con más fuerza para favorecer las prioridades de perforación, localización y transporte de los hidrocarburos. En muchas ocasiones, incluso colisionando con los derechos fundamentales de las propias tribus indígenas del país, pues se estaban vulnerando sus derechos de manera más que flagrante.

Volvemos, pues, a la etapa de la desregulación del derecho del medioambiente. Las empresas tendrán una normativa jurídica mucho más laxa en cuanto a sus procesos de fabricación, del transporte de sus productos o de la propia prestación de sus servicios[10]. Observamos cómo dependiendo de quién ocupe la presidencia en Estados Unidos, la agenda medioambiental varía, y mucho, hacia unas prioridades u otras. No solo eso, dependiendo de qué partido es el que ostente las mayorías requeridas en las cámaras legislativas, la protección y la desregularización del propio derecho del medioambiente y de los derechos

[10] Acudir a Have, Henk A. M. J. *Ética Ambiental y políticas internacio*nales. UNESCO, 2010.

fundamentales más actuales que de él deriven, se ven privadas de cualquier tipo de protección. Como ya se ha señalado, esta falta de regulación o exceso de libertad empresarial es una máxima en cualquier administración republicana, y la segunda administración presidencial de Trump no es una excepción.

Podemos afirmar que esta protección del derecho del medioambiente, el desarrollo de una sociedad donde la huella de carbono sea lo más leve posible, la lucha contra el cambio climático, la protección de las minorías sociales y sus derechos fundamentales desaparecen frente a los proyectos que son de todo menos respetuosos con la protección medioambiental[11]. En pleno siglo XXI, el propio Acuerdo de París, sus objetivos, sus metas y sus obligaciones quedan en la irrelevancia más absoluta para la administración del republicano Donad Trump. Pero no solo en esta segunda administración; la primera ya fue un claro ejemplo de la misma mentalidad, con las dificultades añadidas de que, en la actualidad, el partido del presidente controla el poder legislativo, pues ostenta las mayorías legislativas en ambas cámaras, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

Pasamos, entonces, de dos administraciones de demócratas[12] (la del presidente Barack Obama y la del presidente Joe Biden) en donde la lucha contra el cambio climático, una sociedad más respetuosa con el derecho del medioambiente y la protección de los derechos fundamentales de las minorías sociales habían sido prioritarias. De hecho, en la primera la negociación del Acuerdo de París, todo esto fue una prioridad para el presidente Obama y tuvo serias dificultades para poder llevar a cabo la negociación. En la segunda, nada más llegar a la Casa Blanca, el presidente Biden firmó sendas órdenes ejecutivas para la reincorporación de los Estados Unidos al tratado de reducción de emisiones de París. Precisamente, es mediante este mecanismo propio de la presidencia donde conseguirnos ver cómo se ha desarrollado o se ha ralentizado

[11] Debemos consultar a Perez Alonso, Esteban Juan, García Arana, Estanislao y Mercado Pacheco, Pedro. *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*. Tirant lo Blanch, 2012.

[12] Para una mayor profundización sobre el tema, consultar a Harris, Bob, *Joe Biden & Kamala Harris: The Biography*, CPSIA, 2020.

la protección del derecho del medioambiente. Hemos tenido el ejemplo más claro en esta segunda etapa de la presidencia de Donald Trump. Tras la llegada de nuevo a la presidencia y su toma de posesión, se ha producido toda una serie de firmas de órdenes ejecutivas por parte de la presidencia para esa desregulación de la legislación medioambiental. Una de las primeras órdenes ejecutivas que firmó, en esta segunda etapa presidencial, fue la de la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París, al igual que sucedió con su primera administración presidencial. Las siguientes órdenes ejecutivas levantan cualquier prohibición de perforaciones y de trabajos para el transporte de los hidrocarburos a través del país, independientemente de que estas pudieran afectar a reservas naturales. Por ello, este derecho del medioambiente se ha convertido no ya en una política de segundo nivel para Donald Trump, sino que ha caído en la completa irrelevancia[13], ya que su expansión y su protección no son ni mucho menos asuntos legislativos ni políticos de primer nivel.

Conclusiones

Por todo lo expuesto y como conclusión o visión final, se puede afirmar que el derecho del medioambiente y los derechos fundamentales que de él pueden derivar no son, en la actualidad, una prioridad presidencial para la administración republicana ni, por tanto, para el actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump. Como hemos mencionado, toda la normativa que deriva del desarrollo de un derecho del medioambiente actual, y equilibrado con las resoluciones de la ONU, con el Acuerdo de París y con los objetivos de desarrollo sostenibles de Naciones Unidas, no es ni será una prioridad de primer orden para las administraciones republicanas. El ejemplo del actual presidente, junto con lo desarrollado en su primer mandato, nos dará las pautas para poder afirmar esta primera conclusión tan rotunda.

[13] Acudir a Andrew, Joe y Moloney, Rachel "The Trump Effect", *The Lawyer*, Vol. 31 Nº 40 (2016), pp. 20-21.

Como consideración final, podemos afirmar que el derecho del medioambiente es una prioridad o una iniciativa de primer nivel en función de quién ocupe la presidencia, pero también de qué partido ocupe o disfrute de las mayorías parlamentarias de control en el poder legislativo de los Estados Unidos. Es decir, si estamos ante un presidente demócrata o republicano, la prioridad para una perfecta y adecuada implementación del derecho del medioambiente fluctuará, y mucho. Pero también habrá diferencias si estamos ante un control del Congreso, del Senado, de la Cámara de Representantes o de ambas por parte de los republicanos o los demócratas. En este caso, la implementación de un efectivo derecho del medioambiente, con todo su desarrollo normativo y la protección del propio medioambiente, será en un grado mucho más distante, al igual que sucede con quien ostente la presidencia del país.

Por tanto, podemos afirmar que no es igual un presidente demócrata que uno republicano; ejemplos de ello los tenemos en las presidencias de los demócratas Obama y Biden con respecto a la protección e implementación de un derecho del medioambiente y la protección de los propios derechos fundamentales que de él derivan y con las minorías sociales o étnicas. En el primer caso (el del presidente Obama), se negoció y se produjo la adhesión al Acuerdo de París; en el segundo caso, con la presidencia de Joe Biden, los Estados Unidos volvieron a este acuerdo tras la marcha o la retirada de este, precisamente por parte de un presidente republicano, que vuelve a ser presidente en la actualidad: Donald Trump.

Por ello, podemos ver que para Trump, tanto en su primera presidencia como en esta segunda etapa presidencial, el derecho del medioambiente, su protección, su correcta implementación, las normativas internacionales de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, la disminución de la contaminación y de la huella de carbono y el proceso de descarbonización de la economía mundial no es que no sean una prioridad, es que el actual presidente se posiciona completamente en contra por cuanto perjudica a la economía del país, a los bolsillos de los contribuyentes y al propio desarrollo de los Estados Unidos

como primera potencia mundial, en detrimento de sus competidores más cercanos, como puede ser el caso de China.

Como punto final, el derecho del medioambiente, junto con la protección que para las minorías y no minorías supone su implementación, la no contaminación y los derechos fundamentales que de esta regulación se derivan son esenciales no solo para los Estados Unidos, sino para el mundo, pues hablamos del futuro climático de nuestro planeta, y vemos cómo para la actual administración presidencial no son ni tan siquiera un objetivo secundario.

Referencias bibliográficas

ABSHIRE, DAVID Y NEUSTADT, RICHARD, *Saving the Reagan Presidency: Trust is the coin of the realm*, Texas University Press, 2005.

ALONSO ZALDÍVAR, CARLOS, "Trump es Trump", *Política Exterior*, Nº 176 (2017), pp. 30-48.

ANDREW, JOE Y MOLONEY, RACHEL "The Trump Effect", *The Lawyer*, Vol. 31 Nº 40 (2016), pp. 20-21.

BELTRÁN CASTELLANOS, JOSE MIGUEL. *Viejos y nuevos principios del derecho ambiental.* Tirant lo Blanch, 2021.

BERLIM, CELIA Y CALCA PATRICIA, *Image of U.S Presidential Administration: The cases of George W. Bush and Barack Obama*, Lexington Books, 2012.

BORRAS PENTINAT, SUSANA. *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente.* Tirant Lo Blanch, 2011.

BORRAS PENTINAT, SUSANA. *El control internacional de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente, ¿apariencias o realidades?.* Tirant lo Blanch, 2013.

CAÑERO, JULIO, "El Partido Republicano: ¿E Pluribus Unum?", *Tribuna Norteamericana* nº 18 (2015).

CARMONA LARA, MARIA DEL CARMEN. *Derechos en relación con el medio ambiente.* Universidad Nacional Autonoma de México, 2001.

DE OJEDA Y EISELEY, JAIME, "Donald Trump y la Fuerza de las Instituciones". *Política Exterior* nº 176 (2017), pp. 8-13.

DE OJEDA Y EISELEY, JAIME, "Trump: Jugando con la Realidad", *Política Exterior* nº 183 (2018), pp. 28-34.

FERNÁNDEZ, CARMEN, "Donald Trump, lo nunca visto", *Revista Crítica,* N.º 1024 (2017), pp. 30-37.

GEIGEL LOPE-BELLO, NELSON. *Derecho ambiental internacional*. Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1997.

GOULD, LEWIS L., *The Republicans: A History of the Grand Old Party*, Oxford Univesity Press, 2014.

HARRIS, BOB, *Joe Biden & Kamala Harris: The Biography*, CPSIA, 2020.

HAVE, HENK A. M. J. *Ética Ambiental y políticas internacio*nales. UNESCO, 2010.

HERNANDEZ, VICTOR, *How Donald Trump Won: The Election That Hurt America*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2017.

JUSTE RUIZ, JOSE. *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y de la Unión Europea.* Tirant lo Blanch, 2014.

KAZIN, MICHAEL, "Trump and American Populism", *Foreign Affairs*, Vol. 95 Nº 6 (2016), pp. 25-32

KELLNER, DOUGLAS, *American Horror Show. Election 2016 and the Ascent of Donald J. Trump,* Sense Publishers, 2017.

LEUCHTENBURG, WILLIAM, *In the Shadow of FDR: From Harry Truman to Barack Obama* (4ª ed.), Cornell University Prees, Ithaca, NJ, 2009, pp. 209-236.

MAYER, KENNETH, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton University Press, Princeton NJ, 2001.

PEREZ ALONSO, ESTEBAN JUAN, GARCIA ARANA, ESTANISLAO Y MERCADO PACHECO, PEDRO. *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*. Tirant lo Blanch, 2012.

PRIEGO MORENO, ALBERTO (coord.), *Política exterior de los Estados Unidos*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2015.

VIANA DE ARAUJO, BRUNO MANUEL. *La respuesta del derecho internacional al problema de cambio climático*. Tirant lo Blanch, 2013.

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA E OS ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DOS INCENTIVOS FISCAIS NA INDÚSTRIA MINERADORA: ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA ESTRUTURA PARÁ

Development programs in the Amazon and the tax aspects of fiscal incentives in the mining industry: an analysis of the Estrutura Pará program

Ana Paula Coelho Pacheco[1]
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Fabrício Vasconcelos de Oliveira[2]
Universidade Federal do Pará (UFPA)e Universidade da Amazônia (UNAMA)

DOI: https://doi.org//10.62140/APFO719910855

Sumário: 1. Introdução; 2. Tributos como instrumentos de política pública e desenvolvimento econômico; 3. O Programa Estrutura Pará; 4. Conclusão;

Resumo: Este artigo explora a importância da colaboração entre os setores público e privado na Amazônia, com ênfase nos programas de desenvolvimento e nos aspectos tributários dos incentivos fiscais na indústria mineradora. A mineração, um setor crucial para a economia do Pará, contribui significativamente para o Produto Interno Bruto (PIB) industrial do estado. O estudo examina o Programa Estrutura Pará (PEP), uma iniciativa projetada para atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento da infraestrutura na região. A pesquisa aborda a base legal desse incentivo fiscal, destacando os desafios burocráticos envolvidos e a necessidade de uma estreita colaboração entre órgãos governamentais e empresas privadas para garantir sua implementação eficaz, visando alcançar os benefícios socioeconômicos esperados para o desenvolvimento da Amazônia.

[1] Graduanda do curso de Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA). Bolsista do programa de Iniciação Científica CAPES. e-mail de contato: paulacoelhopacheco@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0003-8566-0453.

[2]Doutor e mestre em Direito pela UFPa. Especialista em Direito pelo CEU/SP. Professor associado 4 da UFPa (graduação e mestrado profissionalizante). Professor titular da UNAMA (graduação e mestrado). Procurador Autárquico do Estado do Pará (Junta Comercial do Estado do Pará/JUCEPA). email: oliveirafabricio@hotmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8861-874X

Palavras-chave: Incentivos Fiscais; Desenvolvimento; Mineração; Tributação; Infraestrutura.

Abstract: This article explores the importance of collaboration between the public and private sectors in the Amazon, with an emphasis on development programs and the tax aspects of fiscal incentives in the mining industry. Mining, a crucial sector for Pará's economy, contributes significantly to the state's industrial Gross Domestic Product (GDP). The study examines the Pará Structure Program (PEP), initiative designed to attract investments and promote infrastructure development in the region. The research addresses the legal basis of this fiscal incentive, highlighting the bureaucratic challenges involved and the need for close collaboration between government agencies and private companies to ensure effective implementation, aiming to achieve the expected socio-economic benefits for the Amazon's development.

Keywords: Fiscal Incentives; Socioeconomic Development; Mining; Taxation; Infrastructure.

1. INTRODUÇÃO

O Estado do Pará, no norte amazônico do Brasil, emerge como um protagonista incontestável no cenário da mineração, atividade esta que se estabeleceu como uma das espinhas dorsais da economia paraense, responsável pela impressionante parcela de 52,3% do seu PIB industrial (conforme o Perfil da Indústria no Pará, baseado em dados obtidos pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, de 2022)[3].

O Pará é o segundo maior arrecadador de CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) do Brasil, representando 36,9% do total de 2022 (segundo dados fornecidos pela ANM- Agência Nacional de Mineração)[4]. Acrescente-se a isso que o Estado do Pará sancionou a Lei n.º 7.569/2011, a qual institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM).

O presente estudo aprofunda a análise sobre o Programa Estrutura Pará, doravante chamado PEP, o qual foi instituído pelo art. 3º-A da Lei Estadual n.º

[3] Disponível em: https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/pa#:~:text=R%24%20210%2C8%20bilh%C3%B5es%20%C3%A9,PIB%20do%20estado%20em%202022.

[4] Panorama Mineração do Brasil 2023, pag. 20. Disponível em: https://publicbrasil.com.br/pdf/PanoramaMineracao/PMB2023.pdf

7.591/2011(Alterado pela Lei n.º 9.731/2022) e regulamentado pelo Decreto n.º 2.743/2022.

O PEP permite que os contribuintes da TFRM adiram voluntariamente ao programa e executem diretamente obras essenciais ao fortalecimento regional e, como contrapartida, o valor investido é abatido da taxa devida.

Dessa forma, o programa visa assegurar que a sociedade usufrua dos benefícios da mineração, promovendo o equilíbrio entre crescimento econômico, preservação ambiental e liberdade de mercado, ao mesmo tempo em que estimula as empresas participantes a exercer um impacto positivo nas comunidades onde atuam.

O presente estudo visa analisar se o PEP tem alcançado este desiderato, o que assume particular interesse no ano em que Belém sedia a COP 30 (30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima).

2. TRIBUTOS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A competência tributária é instituída aos entes políticos nacionais ao longo do Título IV da Constituição Federal Brasileira, onde definem-se as hipóteses de incidência e é determinado o conteúdo material para seu exercício. Segundo Silveira e Scaff (2015)[5], esse arranjo possibilita a autonomia financeira aos entes, o que garante a sobrevivência da federação e permite a capacidade de financiar as atividades a serem exercidas por cada ente, estabelecendo-se o Federalismo Fiscal.

Ainda que tenha historicamente sido concebida sob a perspectiva da fiscalidade, visando principalmente o financiamento do Estado e suas atividades, a tributação no Brasil assumiu novas funções, promovendo direitos fundamentais como educação, saúde, habitação e equilíbrio ambiental, além de corrigir falhas de mercado (Caliendo, 2016)[6].

[5] SCAFF, Fernando Facury e SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **Incentivos Fiscais na Federação Brasileira.** Instituto Cearense de Estudos Tributários: Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais, p. 19-53, São Paulo: Malheiros Editores, abril/2015. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002725777.

[6] CALIENDO, Paulo. **Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica?**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, p. 193-234,

Essa compreensão evoluída do papel dos tributos na sociedade tem motivado o poder público a buscar ativamente maneiras de utilizar esses recursos como ferramentas para impulsionar o desenvolvimento econômico em áreas estratégicas.

A partir da década de 1990 surgiram iniciativas destinadas a impulsionar a colaboração entre o setor público e o setor privado, exemplificada pela implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. Essa parceria foi concebida com o propósito de fomentar setores estratégicos, como indústria, infraestrutura e serviços, mediante a atração de investimentos privados para dinamizar a economia e reduzir a dependência do governo no financiamento de projetos de grande porte.

Vale ressaltar que essa abordagem não substitui o investimento público, e sim o complementa, mantendo a integridade do planejamento estatal e fortalecendo a capacidade de realizar iniciativas de grande escala, viabilizando investimentos significativos sem aumentar o endividamento público (JUNIOR, 1997 apud SAVI, 2006). Dessa forma, torna-se possível não apenas impulsionar o crescimento industrial, mas também garantir que seus benefícios sejam distribuídos de forma equitativa, alcançando diversas camadas da sociedade (BOTEGA *et al.*, 2006)[7].

Resta evidente, portanto, a importância dos incentivos fiscais em uma sociedade, ao revelar a intrincada relação entre os entes públicos e as empresas privadas, moldada pela orientação do Estado quanto às atividades a serem incentivadas ou desencorajadas. Dessa maneira funciona a função indutora dos tributos, como mecanismo estatal para estimular ou desestimular comportamentos dos indivíduos particulares, influenciando os contribuintes e levando-os a adotar práticas que, sem essas medidas, não seriam realizadas. Conforme destacado por Scaff e Silveira (2015), esta dinâmica fiscal reflete-se na forma como o governo ajusta a carga tributária, intensificando-a sobre

jul/dez 2016. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685.

[7] BOTEGA, Karla; CROVADOR, Karina; DA SILVA, Kelley; PUDELKO, Vanessa; OLIVEIRA, Gilson. **Industrialização e desenvolvimento regional: notas para reflexão**. Revista FAE, Curitiba, v.9, n.2, p. 79-86, jul/dez. 2006.

determinadas atividades que deseja desestimular, ao passo que a reduz ou até mesmo suspende sua incidência em áreas que busca promover.

Nas regiões menos favorecidas, os incentivos fiscais emergem como ferramentas altamente eficazes para estimular o desenvolvimento em áreas com movimentação econômica tardia, atraindo investimentos privados e possibilitando o crescimento e avanço da região (Scaff e Silveira, 2015). Essa intervenção direta, impulsionada pelos incentivos estatais por meio de políticas intervencionistas, é de extrema relevância, uma vez que, na ausência de controle sobre as forças do mercado, as atividades empresariais tendem a se concentrar em determinadas localidades, deixando as demais regiões economicamente estagnadas (Myrdal, 1972 apud Botega *et al*., 2006).

No entanto, é crucial manter em mente as palavras de Botega (2006), segundo as quais a busca pelo desenvolvimento industrial não deve obscurecer a visão dos planejadores locais. O equilíbrio entre o estímulo ao desenvolvimento econômico e a preservação da qualidade de vida deve ser uma preocupação central das políticas públicas e dos agentes envolvidos no processo de desenvolvimento.

Os incentivos fiscais constantes no Programa Estrutura Pará, visam possibilitar que as gestões pública e privada atuem em conjunto para promover o desenvolvimento econômico, social e sustentável da região amazônica, incentivando investimentos em setores-chaves para a economia regional, o que pode impulsionar a atividade econômica e a criação de empregos e oportunidades de renda para a população local, ajudando a reduzir a pobreza e melhorar o seu padrão de vida.

3. O PROGRAMA ESTRUTURA PARÁ

O Programa Estrutura Pará (PEP) foi institucionalizado em 9 de novembro de 2022, através da alteração na Lei Ordinária n.º 7.591/2011 provocada pela Lei 9.731/2022.

A Lei n.º 7.591 de dezembro de 2011 instituiu a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), tributo este que possui como fato gerador, segundo o Art. 2º da referida lei, "o exercício regular do poder de

polícia conferido ao Estado sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento, realizada no Estado, dos recursos minerários".

A alteração advinda através da Lei n.º 9.731/2022, com a inserção do Art. 3º-A e parágrafos 1º e 2º, determina que tal poder de polícia poderá ser exercido por meio do Programa Estrutura Pará, além de listar seus objetivos gerais e determinar os efeitos do programa, que seja o abatimento de até 40% do valor devido mensalmente a título de TFRM, de modo proporcional às contribuições para as ações do Programa.

Com isso, o PEP vincula-se intrinsecamente à institucionalização da TFRM. Contudo, como dispõe o Artigo 4º, inciso I do Decreto n.º 3.219 de julho de 2023 (que regulamenta o Programa Estrutura Pará)[8], a participação dos contribuintes do TFRM ao programa é voluntária, requerendo que eles expressem seu interesse.

Uma análise do Regulamento do Programa Estrutura Pará indica que seu objetivo, conforme disposto no Art. 4º, inciso II do Decreto, consiste na realização de projetos de infraestrutura em todo o território do Estado do Pará, abrangendo áreas como transporte, saneamento básico, saúde, educação, segurança pública, esportes e qualquer empreendimento voltado para o desenvolvimento socioeconômico do estado. A implementação destas iniciativas resultará em um abatimento proporcional no montante devido a título de TFRM, em apuração mensal, equivalente ao montante investido, como conclui o inciso III do mesmo artigo.

O propósito central do programa, em sua essência, é promover o desenvolvimento do Estado do Pará, beneficiando parte da região amazônica, e estimular a exploração mineral sem tornar o setor menos atrativo aos empresários diante do pesado recolhimento tributário. O Artigo 2º do Decreto n.º 3.219/2023 estabelece os objetivos fundamentais do programa, que incluem a mitigação dos impactos adversos decorrentes da atividade mineradora por meio da realização de

[8] PARÁ. Decreto Nº 3.219 de 24 de julho de 2023. **Regulamenta o Programa Estadual Estrutura Pará, instituído pela Lei Estadual nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011, dispõe sobre os mecanismos de governança para o gerenciamento da execução das obras no âmbito do Programa Estrutura Pará e revoga o Decreto Estadual nº 2.743, de 9 de novembro de 2022.** Belém, PA: Diário Oficial do Estado, 2023.

projetos de infraestrutura; a garantia de benefícios integrais à sociedade resultantes da indústria mineral, estimulando o desenvolvimento socioeconômico gerado pela exploração mineral; a preservação dos recursos e potencialidades ambientais do Estado do Pará; e o incentivo à liberdade econômica no setor minerário.

Esses objetivos implicam que, com o intuito de equilibrar a atividade de mineração, uma série de obras de infraestrutura será empreendida por todo Estado, pelas empresas participantes do programa. Isso visa assegurar que a população se beneficie diretamente dos ganhos provenientes da exploração mineral no solo paraense, mantendo uma preocupação contínua com a conservação ambiental. Conforme observado por Melo (apud Nelson, 2016)[9], os incentivos fiscais são uma forma de renúncia de receitas públicas e oferecem benefícios contribuintes, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico regional, aumentar o saldo da balança comercial, fomentar o parque industrial, gerar empregos e colocar produtos de fabricação nacional no mercado externo.

Para gerir o PEP, foi constituído um Conselho, órgão colegiado composto por representantes do Poder Executivo, que deverá atuar no sentido de assegurar a eficiência, a transparência, integridade e responsabilidade do Programa. Vale destacar que a participação no Conselho não é remunerada, como aponta o §3º do Art. 6º.

Os integrantes do Conselho serão nomeados por ato do Chefe do Executivo e incluirão um representante titular e um suplente de órgãos como a Vice-Governadoria — de onde será indicado o presidente do Conselho —, a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, entre outros.

O Conselho terá diversas atribuições, especialmente no que se refere à análise dos projetos submetidos ao PEP, conforme estabelece o Art. 7º. Suas competências incluem representar o Estado do Pará nas atividades do programa, além de definir os projetos de infraestrutura a serem executados e os

[9] NELSON, Rocco. **Dos Incentivos Fiscais: Uma análise de sua dimensão normativa no sistema jurídico brasileiro.** Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento - RFPTD, Rio de Janeiro, v.4, n. 4, maio, 2016.

equipamentos a serem adquiridos, com base em propostas do titular do órgão ou entidade da administração pública vinculada à obra ou do interessado em participar do PEP.

Além disso, caberá ao Conselho firmar o Termo de Compromisso entre o Estado do Pará, denominado Compromitente, e o interessado, que assumirá a condição de Compromissado. Também será sua responsabilidade adotar providências adicionais, como a edição de normas complementares para a execução do Decreto e a implementação de medidas corretivas necessárias à adequação das obras e ao fornecimento de equipamentos nos projetos aprovados.

O órgão proponente, que será o órgão ou entidade da administração pública estadual interessada, é o responsável por apresentar projetos a serem executados no âmbito do PEP, de acordo com o Art. 3º, inciso VII. Os municípios do Estado que visam a execução de determinado projeto de seu interesse, poderão firmar parceria com tais órgãos ou entidades da Administração Estadual, a fim de terem seus projetos vislumbrados.

O Art. 8º afere que os projetos das obras de infraestrutura e fornecimento de equipamento deverão conter, dentre vários requisitos, uma caracterização detalhada da obra a ser executada e/ou equipamentos a serem fornecidos, assim como justificativa da relevância da obra em relação às políticas públicas da área que a obra afetará, além do orçamento estimado e um cronograma físico-financeiro. O Compromissado, diante disso, poderá complementar projetos técnicos das obras, desde que mantenha as características e premissas inicialmente propostas.

Após o projeto escolhido pelo Compromissado ser apresentado e aprovado perante o Conselho, poderá ser realizado o Termo de Compromisso, formalizando a adesão ao Programa Estrutura Pará entre o Compromissado e o Estado do Pará, representado pelo Conselho, a partir de sua publicação no Diário Oficial de Estado. Este Termo deve conter a identificação da obra e/ou dos equipamentos a serem fornecidos, informações que indiquem condições básicas para a realização de cada obra e instalação e a estimativa do valor global do investimento a ser realizado, segundo os incisos I, II e III do §1º do Art. 9º do Decreto.

O Termo pode ser aditivado a qualquer tempo, por comum acordo entre as partes, como consta no §3º, inclusive se o compromissado constatar diferenças no valor estimado das obras e/ou dos equipamentos, podendo submeter complementações ou detalhamentos dos projetos técnicos ou orçamentos substitutivos para ser aprovado pelo Conselho e aditivado ao Termo, segundo o Art. 10º.

O ato da adesão é o marco para a concessão do abatimento de até 40% do valor devido de TFRM, conforme apuração mensal, como esclarece o Art. 11. Tal abatimento significa a conversão da obrigação do pagamento da exação tributária na ação prevista no inciso II do Art; 4º deste Decreto, de acordo com o projeto acordado entre as partes, sendo o valor do abatimento limitado ao valor do investimento realizado, como indica o §1º e inciso I do Art. 11.

A não realização da obra implicará no desligamento do compromissado ao PEP, a menos que o Termo de Compromisso preveja a execução de mais de um projeto e que a haja a demonstração de que a obra sequer foi iniciada, dentro do prazo limite de 90 dias da data de início, em que haja prévia justificativa do contribuinte e concordância da Administração. Por outro lado, se a obra já houver sido iniciada e foi paralisada, deve ser demonstrado, através de Processo Administrativo, que há uma inviabilidade da continuidade de sua execução, por motivo de força maior ou caso fortuito externo ao contribuinte. Tais hipóteses se encontram elencadas no Art. 12 caput, incisos I, II e alíneas a, b e c.

No caso de desligamento do contribuinte ao PEP, o Parágrafo Único do Art. 12 impõe a restauração da obrigação de recolher o valor correspondente ao TFRM, na proporção e tempo em que ocorreu a execução da obra e/ou fornecimento de equipamentos. Este procedimento é regido pelo inciso I do Art. 6º da Lei Estadual n.º 6.182 de 1998, em conjunto com outros encargos legais aplicáveis.

A Lei Estadual n.º 6.182/1998 versa sobre os procedimentos Administrativo-Tributários do Estado do Pará. Seu Art. 6º e inciso I disciplina

sobre os acréscimos relacionados à mora[10]. De acordo com a legislação, o pagamento de tributo após o prazo fixado em norma fica sujeito aos acréscimos decorrentes da mora. Estes acréscimos compreendem uma multa moratória de 0,10% do valor do tributo por cada dia de atraso, limitada a 12%.

Isso implica dizer que, se houver o desligamento do contribuinte ao PEP em razão da não execução ou abandono de uma obra, o compromissado receberá novamente a obrigação de pagar o valor do TFRM de forma integral, com acréscimos decorrentes da mora, desde a data de celebração do Termo de Compromisso.

Assim, diante de um atraso injustificado de 90 dias corridos na execução do cronograma físico-financeiro de qualquer das obras nele incluídas, o Estado do Pará, por decisão do Conselho, poderá rescindir unilateralmente o Termo de Compromisso, por força do Art. 13. Essa rescisão deverá ser apurada por meio de processo administrativo, para que o contribuinte seja intimado previamente para apresentar justificativa ao atraso. Da mesma forma que no artigo anterior, o contribuinte será obrigado a pagar o valor devido de TFRM, acrescido das multas moratórias, pelos parágrafos §§1º e 2º.

Para que o contribuinte possa rescindir unilateralmente o Termo de Compromisso sem prejuízo à extinção proporcional do crédito tributário, devem ser seguidas as normas do Art. 14. Deverá comunicar a rescisão até o 15º do mês para que tenha eficácia a partir do mês de apuração subsequente. Com tal comunicado realizado, o contribuinte voltará a ter a obrigação de pagar integralmente o TFRM, sem os abatimentos previamente concedidos, a partir do mês subsequente ao do comunicado. Entende-se, ainda, que a rescisão não isenta o contribuinte de cumprir as etapas do cronograma físico-financeiro que já tenham sido iniciadas, pois caso isso não seja feito, o contribuinte não estará quite com as parcelas correspondentes.

A Seção IV do Decreto dispõe sobre as obrigações do compromissado e do órgão proponente. O Art. 15 determina que o Compromissado deve executar

[10] PARÁ. Lei Nº 6.182 de 30 de dezembro de 1998. **Dispõe sobre os Procedimentos Administrativo-Tributários do Estado do Pará e dá outras providências**. Belém, PA: Diário Oficial do Estado, 1998.

e fiscalizar os projetos, garantindo prazos, custos e qualidade técnica conforme normas vigentes. Suas responsabilidades incluem corrigir vícios, fornecer informações para acompanhamento, manter fiscalização qualificada, assegurar conformidade de materiais e serviços, definir etapas de execução e elaborar ou detalhar projetos técnicos quando necessário.

O Art. 16, por outro lado, atribui ao órgão proponente a responsabilidade de acompanhar a execução das obras e o fornecimento de equipamentos, assegurando conformidade com o projeto, especificações técnicas e cronograma. Suas funções incluem: verificar a compatibilidade dos custos, receber e avaliar obras/equipamentos, realizar vistorias periódicas, emitir pareceres técnicos sobre problemas ou ajustes necessários e propor medidas corretivas. Além disso, cabe ao órgão aprovar orçamentos substitutivos, solicitar reequilíbrios financeiros e exercer outras atribuições definidas pelo Conselho.

No que diz respeito aos custos das obras, o Art. 17 estipula que o cálculo dos custos deve seguir uma planilha que leve em consideração tanto os custos diretos quanto os indiretos. Essa planilha deve ser baseada em tabelas oficiais, como as da Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP), do Sistema Nacional de Pesquisa e Custos e Índices (SINAPI) e do Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO. Quanto à aquisição de materiais, a indicação do valor de mercado deve ser determinada com base em contratações semelhantes, informações disponíveis em painéis de preços e veículos de mídia especializada, ou de outras fontes previstas no Decreto Estadual n.º 2.734/2022, que dispõe sobre os procedimentos de realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta[11].

Essa medida é essencial para garantir transparência, eficiência e controle de custos na execução do PEP. Ao estabelecer diretrizes claras, facilita o acompanhamento dos recursos por órgãos de controle e pelo público, promovendo a integridade fiscal e prevenindo a corrupção, como

[11] PARÁ, Decreto Nº 2.734, de 07 de novembro de 2022. **Dispõe sobre os procedimentos de realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta**. Belém, PA: Diário Oficial do Estado, 2022.

superfaturamento e desvio de verbas. Além disso, o uso de tabelas oficiais assegura conformidade com normas técnicas, garantindo qualidade, segurança e controle de preços, beneficiando tanto o erário quanto os envolvidos no programa.

O §3º do Art. 17 permite que o custo da obra exceda o valor determinado apenas mediante justificativa do compromissado e aprovação do órgão proponente. A justificativa deve comprovar a compatibilidade dos valores com o mercado, considerando bancos de dados públicos, economias de escala e particularidades do local da obra, conforme o §2º. Essa disposição é particularmente relevante para antecipar situações imprevistas na economia, como escassez de fornecimento em determinados setores ou paralisações, como greves no setor de transporte, como, por exemplo, dos caminhoneiros, o que afetaria diretamente o valor dos insumos necessários à construção.

O Art. 18, por sua vez, estipula que o valor das obras pode ser ajustado de acordo com a aplicação do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) ou do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), desde que tenha passado pelo menos um ano desde a data do orçamento inicial. O ajuste será realizado pelo órgão proponente e não será aplicado se a obra for interrompida devido a falha exclusiva do compromissado, a menos que este apresente uma justificativa aceita pelo órgão proponente.

A partir do Art. 19 começam as disposições sobre a execução e acompanhamento das obras. O §1º elenca as possibilidades de alterações nos prazos de início das obras estabelecidos nos projetos, quais sejam os casos de quando não se cumpram condições como a posse desimpedida dos imóveis necessários, obtenção das licenças ambientais, e elaboração de projeto básico de acordo com as regulamentações. O §2º determina que, se ocorrer qualquer outro impedimento para o cumprimento do cronograma, o compromissado deverá justificar ao órgão proponente, que, se aceitar a justificação, autorizará a criação de um novo cronograma.

O compromissado é responsável por disponibilizar, a qualquer momento, ao órgão proponente, detalhes sobre as medidas tomadas para permitir que o andamento e a avaliação do projeto sejam acompanhados e realizados, de

acordo com o Art. 20. Essa relação é de suma importância, também, para a avaliação da transparência e segurança dos projetos. A fim de se estabelecer um acompanhamento eficaz, deve-se prezar pela responsabilidade e à prestação de contas, pois isso possibilita um controle mais eficiente da execução dos projetos, garantindo o cumprimento dentro dos prazos e normas técnicas, identificando problemas ou desalinhamentos precocemente, otimizando a utilização de recursos. Tal acompanhamento será realizado pelo órgão proponente, pelo Art. 22.

O compromissado deverá apresentar ao órgão proponente relatórios periódicos sobre o andamento das obras e fornecimento de equipamentos, incluindo informações sobre prazos, custos, problemas encontrados, medidas adotadas e demais informações relevantes. Pois, caso sejam identificadas dificuldades na execução das obras ou no fornecimento de equipamentos, o órgão proponente poderá sugerir ao conselho medidas corretivas, para garantir a correta execução e conclusão das obras, seguindo o Art. 25.

O Art. 27 estabelece que, ao fim da execução, a avaliação e o recebimento das obras dependem da demonstração de obtenção de resultados e de atendimento dos aspectos técnicos, qualitativos e financeiros previstos nos projetos. E, com isso, o compromissado deverá emitir um relatório de cumprimento de objetivo, que conterá a relação de pagamentos efetuados, a relação de bens adquiridos, produzidos ou transformados para execução da obra ou fornecimento de equipamentos e comprovantes da despesa, notas fiscais ou comprovantes equivalentes, com datas dentro do período de vigência do termo de compromisso, compatíveis com o custo da obra.

Portanto, o órgão proponente avaliará e receberá as obras apenas após constar o cumprimento de todos esses requisitos, conforme estipulado pelo Art. 29. Já o Art. 30 estabelece que, se a execução da obra não seguir exatamente o que foi planejado nos projetos apresentados e, como resultado, não houver recebimento integral ou houver descontos nos valores originalmente calculados, isso resultará na obrigação de restituir o tributo. Tal obrigação significará acréscimos devidos a atrasos, conforme o Art. 6º da Lei Estadual n.º 6.182/1998. Assim ocorrerá com o TFRM que não tenha sido deduzido do valor original do

projeto conforme acordado no Termo de Compromisso. Esse respaldo visa garantir que as obras sejam realizadas de acordo com os projetos e acordos estabelecidos, evitando desvios e assegurando o cumprimento das obrigações tributárias associadas a essas atividades.

Por fim, chega-se ao Capítulo III do Decreto n.º 3.219/2023, que elenca as disposições finais. Os Arts. 31 a 33 estabelecem critérios de comunicação entre o compromissado e o compromitente, exigindo que seja por escrito e com comprovação de recebimento, e prazos contados em dias úteis conforme o calendário do compromitente. Além disso, todas as reuniões devem ser registradas em ata e as decisões tomadas nessas reuniões se tornam obrigações ou deveres entre as partes.

O Artigo 35 enfatiza que as regras contidas neste Decreto devem ser rigorosamente seguidas e obedecidas pelos compromissados. O Artigo 36 determina que quaisquer questões não abordadas explicitamente no Decreto devem ser encaminhadas ao Conselho do Programa Estrutura Pará para análise e decisão, por meio de uma Resolução. Isso garante que qualquer situação não prevista seja tratada de acordo com o procedimento apropriado e a autoridade competente.

Ao final do Decreto há o anexo único, com um modelo de Termo de Compromisso.

Vale frisar que o Regulamento do Programa Estrutura Pará é extremamente recente, tendo sido promulgado em julho de 2023, revogando o antigo e bem menos detalhado regulamento de 2022, da Lei n.º 2.743 de novembro. Portanto, dado o caráter inovador do programa, é provável que ao longo do tempo, e à medida que seja implementado, ocorram ajustes para contemplar as demandas e necessidades reais que surgirem nas relações estabelecidas com os compromissados. É plausível esperar que o programa ganhe tração em breve e se torne cada vez mais uma notória iniciativa no âmbito do estado do Pará.

Em janeiro de 2024, o jornal O Liberal destacou a significativa atuação da Vale no âmbito do Programa Estrutura Pará (PEP), evidenciando o impacto

positivo das ações desenvolvidas[12]. Entre as iniciativas mencionadas, encontram-se a construção de 28 obras de infraestrutura, como 23 Usinas da Paz, o Parque da Cidade, o Porto Futuro II e o Hospital Materno Infantil em Marabá.

Em setembro de 2024, a Vale realizou seu terceiro Termo Aditivo de Compromisso com o Estado do Pará, para a construção de mais 3 Usinas da Paz, em Altamira, Icoaraci e São Félix do Xingu, conforme consta no Diário Oficial do Estado do Pará, no dia 31 de outubro de 2024.

Além de contribuir para o fortalecimento da infraestrutura regional, o programa se revelou uma importante fonte de geração de empregos, com mais de duas mil contratações no Pará. Em Belém, por exemplo, mais de 900 trabalhadores estão diretamente envolvidos nas atividades.

Além disso, pode-se citar a aderência da empresa Norsk Hydro ao Programa, com a execução da Usina da Paz de Barcarena, conforme Termo de Compromisso publicado no Diário Oficial do Pará em 10 de maio de 2024.

Embora a divulgação sobre o Programa Estrutura Pará (PEP) e suas obras ainda seja limitada, e seja dificultoso encontrar dados oficiais, motivo pelo qual pesquisamos em jornais de grande circulação e institutos afins, os resultados alcançados demonstram sua relevância como instrumento de incentivo fiscal e transformação regional. As iniciativas desenvolvidas pelo programa têm gerado impactos concretos no Estado do Pará, impulsionando o desenvolvimento econômico, a geração de empregos e a melhoria da infraestrutura local. Essa atuação evidencia o alinhamento entre os objetivos propostos pelo PEP e as necessidades socioeconômicas da região, consolidando-o como um exemplo de política pública eficiente e de parceria estratégica entre o setor público e privado.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos concluir que o PEP fortalece a relação entre a mineração e o desenvolvimento socioeconômico no Pará, ao envolver diretamente as empresas na execução de obras de infraestrutura, além de impulsionar a economia local e beneficiar as comunidades. Sua adoção tem

[12] Disponível em: https://www.oliberal.com/para/estrutura-para-programa-do-governo-do-para-com-a-vale-gera-2-mil-empregos-para-paraenses-1.78127398

viabilizado a construção e melhoria de estradas, portos e outras estruturas essenciais, otimizando a logística regional e aprimorando a qualidade de vida da população e dos trabalhadores do setor.

Não obstante, a integral implementação do PEP enfrenta desafios burocráticos que podem desestimular empresas com menor estrutura administrativa ou experiência. A complexidade na elaboração de projetos, a necessidade de aprovação pelo Conselho e o cumprimento rigoroso de exigências demandam um esforço significativo. Ademais, o risco de pagamento integral da TFRM, acrescido de multas em caso de descumprimento do Termo de Compromisso, representa um obstáculo, especialmente para projetos de longo prazo.

Outro entrave é a dependência de múltiplos órgãos governamentais, cuja eficiência impacta diretamente a execução dos projetos. Além disso, a possibilidade de rescisão unilateral do Termo pelo Estado em casos de atrasos ou falhas gera incertezas quanto à continuidade dos benefícios fiscais, afetando a viabilidade econômica, sobretudo para empresas menores.

Para aprimorar a eficácia desses programas, é fundamental reduzir a burocracia na adesão e execução dos projetos, por meio da digitalização, simplificação documental e capacitação técnica, especialmente para empresas de menor porte. Além disso, a participação ativa das comunidades locais garantiria que as demandas da população atingida fossem contempladas, assegurando a execução contínua de obras em áreas essenciais como saúde, educação e saneamento.

Não obstante, o desenvolvimento econômico deve estar alinhado à preservação ambiental, especialmente na Amazônia. A sustentabilidade não pode deixar de ser uma prioridade, com o governo e o setor privado trabalhando em conjunto para garantir que o crescimento econômico ocorra em harmonia com a conservação dos recursos naturais. Somente assim será possível garantir um futuro em que progresso e preservação andem lado a lado, beneficiando tanto a população quanto o meio ambiente da região.

Compreender as legislações do Programa Estrutura Pará (PEP) é de suma importância não apenas para conhecer o incentivo fiscal e benefícios

oferecidos, mas também possibilita uma avaliação crítica do impacto desses programas no desenvolvimento econômico e na sustentabilidade regional. Portanto, entender essas legislações é essencial para compreender a estrutura dos incentivos fiscais, os critérios e responsabilidades associados, bem como as implicações possíveis do não cumprimento das exigências, oferecendo uma visão clara do impacto desses programas na economia local e nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTEGA, Karla; CROVADOR, Karina; DA SILVA, Kelley; PUDELKO, Vanessa; OLIVEIRA, Gilson. **Industrialização e desenvolvimento regional: notas para reflexão**. Revista FAE, Curitiba, v.9, n.2, p. 79-86, jul/dez. 2006.

CALIENDO, Paulo. **Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica?**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, p. 193-234, jul/dez 2016. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685 .

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Perfil da Indústria no Pará.** Disponível em: https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/pa. Acesso em: 1 abr. 2025.

IBRAM – Mineração do Brasil. **Panorama Mineração do Brasil 2023**. [*S.l.*]: Public Projetos Editoriais, 2023. 20p.

NELSON, Rocco. **Dos Incentivos Fiscais: Uma análise de sua dimensão normativa no sistema jurídico brasileiro.** Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento - RFPTD, Rio de Janeiro, v.4, n. 4, maio, 2016.

O LIBERAL. **Estrutura Pará: programa do Governo do Pará, com a Vale, gera 2 mil empregos para paraenses.** O Liberal, Belém, 19 fev. 2024. Disponível em: https://www.oliberal.com/para/estrutura-para-programa-do-governo-do-para-com-a-vale-gera-2-mil-empregos-para-paraenses-1.781273. Acesso em: 1 abr. 2025.
O Liberal

PARÁ, Decreto Nº 2.734, de 07 de novembro de 2022. **Dispõe sobre os procedimentos de realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta**. Belém, PA: Diário Oficial do Estado, 2022.

PARÁ. Decreto Nº 3.219 de 24 de julho de 2023. **Regulamenta o Programa Estadual Estrutura Pará, instituído pela Lei Estadual nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011, dispõe sobre os mecanismos de governança para o gerenciamento da execução das obras no âmbito do Programa Estrutura Pará e revoga o Decreto Estadual nº 2.743, de 9 de novembro de 2022.** Belém, PA: Diário Oficial do Estado, 2023.

PARÁ. Lei Nº 6.182 de 30 de dezembro de 1998. **Dispõe sobre os Procedimentos Administrativo-Tributários do Estado do Pará e dá outras providências**. Belém, PA: Diário Oficial do Estado, 1998.

PARÁ. Lei Nº 6.182 de 30 de dezembro de 1998. **Dispõe sobre os Procedimentos Administrativo-Tributários do Estado do Pará e dá outras providências**. Belém, PA: Diário Oficial do Estado, 1998.

SAVI, Erika Monteiro de Souza e SAVI, Antonio Francisco. **O papel das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no desenvolvimento da infra-estrutura no Brasil.** XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção (ENEGEP), Fortaleza, 9 a 11 de outubro de 2006. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_tr510340_8712.pdf.

SCAFF, Fernando Facury e SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **Incentivos Fiscais na Federação Brasileira.** Instituto Cearense de Estudos Tributários: Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais, p. 19-53, São Paulo: Malheiros Editores, abril/2015. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002725777.

O DIREITO DA CRIANÇA A ALIMENTOS NO PLANO CONSTITUCIONAL: ELEVAÇÃO A DIREITO FUNDAMENTAL DA CRIANÇA

The child's right to support in the constitutional framework: elevation to a fundamental right of the child

Ana Raquel Barbosa[1/2]

Universidade Portucalense, Porto

ESTG, Instituto Politécnico do Porto

DOI: https://doi.org//10.62140/ARB260056235

Sumário: 1. Introdução. Dos alimentos devidos à criança; 2. Consagração constitucional do direito/dever a alimentos; 2.1. O âmbito de proteção do artigo 69.º em convergência com o dever de manutenção dos filhos; 2.2. Os alimentos como dever fundamental dos progenitores; 3. Conclusões; Referências bibliográficas.

Resumo: Este artigo aborda o direito da criança a alimentos como direito fundamental daquela e, do outro ponto de vista, como dever fundamental dos progenitores. Situamos esta questão no plano constitucional, no direito português, sem prejuízo das considerações que são tecidas em sede de direito comparado. Analisa-se a proteção conferida pelo artigo 69.º da Constituição da

[1] Doutora em Direito Processual Civil, em assuntos familiares, pela Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela (Espanha). Professora Assistente na Universidade Portucalense (Porto) e Professora Assistente Convidada na ESTG, do Instituto Politécnico do Porto. E-mail: rakelbarbosa@hotmail.com.

[2] O presente artigo foi elaborado ao abrigo de uma bolsa de doutoramento concedida pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, cofinanciada por verbas provenientes do Orçamento de Estado do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

República Portuguesa – dever de proteção da infância pelo Estado – em correlação com o dever dos progenitores de prover à *manutenção* dos filhos.

Palavras-chave: alimentos; responsabilidades parentais; direito fundamental.

Abstract: This paper addresses the child's right to support as a fundamental right of the child and, from another perspective, as a fundamental obligation of the parents. We examine this issue within the constitutional framework of Portuguese law, while also considering aspects of comparative law. The analysis focuses on the protection granted by Article 69 of the Portuguese Constitution — the State's duty to protect childhood — in correlation with the parents' obligation to provide for the maintenance of their children.

Keywords: child support; parental responsibilities; fundamental right.

1. Introdução. Dos alimentos devidos à criança

Com a rutura da vida familiar (*v.g.,* por divórcio, separação, dissolução da união de facto) ou nos casos de ausência primária daquela, surge a necessidade de regular o exercício das responsabilidades parentais – *se* e *quando* existam filhos menores de idade – onde a mais se inclui os alimentos àqueles devidos.

A obrigação de alimentos que tem como titular passivo os ascendentes e como titular ativo os descendentes, apelidados como *alimentos iure sanguinis*, encontra respaldo na alínea c) do n.º 1 do artigo 2009.º do Código Civil[3] (adiante CC) e assume uma natureza jurídica especial face à obrigação geral de alimentos, que decorre não só das responsabilidades parentais, cujo conteúdo se estabelece no artigo 1878.º, n.º 1 do CC, mas principalmente dos laços jurídicos da filiação. A obrigação de alimentos devidos a filhos pressupõe, pois, a existência prévia entre credor e devedor de um vínculo de filiação e, por isso, também de parentesco, enquanto facto jurídico matriz para o nascimento da obrigação

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344/66. *D. R. I Série* 274 (1966-11-25).

alimentícia. Note-se, no entanto, que a referência não se confina à filiação biológica, devendo igualmente estender-se à relação adotiva.

Esta obrigação assume-se como a expressão do *dever de sustento* que recai sobre o progenitor com quem a criança não reside habitualmente, devendo entender-se por alimentos tudo o que é indispensável ao sustento, habitação e vestuário, compreendendo ainda, no caso dos menores, as despesas com a instrução e educação (artigo 2003.º do CC).

2. Consagração constitucional do direito/dever a alimentos

Os princípios jurídico-fundamentais que regem a família, a infância e a juventude decorrem, antes do mais, da Constituição da República Portuguesa (adiante CRP), a qual estabelece as diretrizes normativas estruturantes que são aplicadas pela lei ordinária. Neste seguimento, procuraremos neste estudo delimitar o direito/dever a alimentos por remissão ao respetivo valor constitucional.

2.1. O âmbito de proteção do artigo 69.º em convergência com o dever de *manutenção* dos filhos

As características físicas e psicológicas da criança, assim como o dinamismo do seu processo de crescimento, tornam-nas naturalmente vulneráveis a circunstâncias que podem fazer perigar o seu processo de desenvolvimento e comprometer a sua autodeterminação[4]. Por esse motivo, a Constituição reconhece a criança como sujeito de *direitos fundamentais*, repudiando um modelo autoritário caracterizado pela completa submissão dos filhos aos progenitores, e

[4] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 382/2017, datado de 12/07/2017, proferido no processo n.º 874/16, relatado por Pedro Machete.

atribui-lhes um direito próprio e específico de proteção da infância, consagrado no artigo 69.º, em vista do seu *desenvolvimento integral*[5].

Este normativo coloca no epicentro da intervenção do Estado e da sociedade a promoção dos direitos da criança, enquanto ator social e titular de direitos fundamentais. São impostos, correlativamente, deveres de prestação ou atividade pelo Estado e pela sociedade, de modo a garantir a dignidade da criança como pessoa em desenvolvimento, a quem deve ser concedia a necessária proteção. Por conseguinte, o Estado tem o dever de proteger os interesses da criança, garantindo o seu direito à vida, à integridade física, ao desenvolvimento da sua personalidade, bem como o cumprimento de outros direitos fundamentais[6].

Todavia, diferentemente do que sucede no plano supraconstitucional, a Constituição portuguesa não define o conceito de criança nem tão-pouco o de jovem, pese embora os distinga nas suas normas de tutela da infância e da juventude, mais concretamente nos artigos 69.º e 70.º.

Atendendo a que as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas e aprovadas em Portugal vinculam o Estado Português, por força do artigo 8.º da CRP, acolhe-se o conceito de criança definido pela Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, segundo a qual: "*[c]riança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo*" (artigo 1.º).

Com efeito, no ordenamento jurídico português, os conceitos de criança e jovem podem ser tidos como coincidentes para efeitos de tutela constitucional. A delimitação recíproca do âmbito de aplicação dos artigos 69.º e 70.º não passa por um critério etário[7], nada impedindo, no plano constitucional, "que não possa

[5] MARTINS, Rosa Cândido, «Poder paternal vs. autonomia da criança e do adolescente?», *Lex Familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família*, ano 1, n.º 1, Coimbra, 2004, pp. 65 e ss.
[6] MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 2.ª ed. revista, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 604 e 996.
[7] Aliás, o limite etário para a noção de jovem está em aberto para a lei, pelo que esta noção pode ir muito além da maioridade legal e pode variar em função das áreas carecidas de proteção dos poderes públicos.

haver sobreposição parcial das duas categorias, com a consequente aplicação dos correspondentes direitos"[8].

Neste sentido, a Constituição confere uma proteção especial às crianças consagrada no artigo 69.º, tendo em vista o seu *desenvolvimento integral*[9], e atribui aos jovens uma proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, de onde se incluem o direito ao ensino, formação profissional e cultura (artigo 70.º).

Concretizando por outras palavras, o artigo 69.º, n.º 1 da CRP (e por maioria de razão o n.º 2 do mesmo preceito) procura responder às situações em que as pessoas estão mais vulneráveis e, por esse motivo, carecem de medidas de proteção acrescidas, sob pena de o respetivo desenvolvimento integral ficar comprometido. Já o dever de proteção a que se refere o artigo 70.º, sem prejuízo de concorrer de igual modo para o desenvolvimento da personalidade dos jovens e para a criação de condições que garantam a sua integração na vida ativa (*cfr.* n.º 2 daquele artigo), concentra os seus esforços na plena efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, assumindo que estes devem ser promovidos através da prossecução de políticas ativas[10].

A especial densidade que se reveste o direito à proteção das crianças acima descrito resulta, pois, da respetiva associação deste direito ao desenvolvimento da sua personalidade (*cfr.* artigo 26.º, n.º 1 da CRP). Aliás, o direito das crianças a esta proteção implica, para além do direito ao *desenvolvimento* da sua personalidade, o direito à *proteção* da sua personalidade contra ameaças e agressões provenientes de terceiros, inclusive dos seus progenitores, a que correspondem deveres de proteção do Estado e da sociedade "*contra todas as formas*

---

[8] CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª ed. reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 870 e 875.

[9] A noção constitucional de *desenvolvimento integral* – que deve ser aproximada da noção de «desenvolvimento da personalidade» – assenta em dois pressupostos: por um lado, a garantia da dignidade da pessoa humana (*cfr.* artigo 1.º) e, por outro, "a consideração da criança como pessoa em formação, elemento dinâmico, cujo desenvolvimento exige o aproveitamento de todas as suas virtualidades". Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit,* pp. 869-870.

[10] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 382/2017, datado de 12/07/2017, proferido no processo n.º 874/16, relatado por Pedro Machete.

de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições" (artigo 69.º, n.º 1 da CRP).

Daqui resulta que a Constituição primazia a inserção da criança num ambiente familiar normal e estável, sob pena de privação dos filhos aos pais (*cfr.* artigos 36.º, n.º 6 e 69.º, n.º 2, ambos da CRP). O desvio da normalidade é aferido, neste contexto, pela falta de condições para o cuidado e pleno desenvolvimento da criança, e não na perspetiva de um qualquer modelo normativo de família[11], nomeadamente a família fundada no casamento, e que pode resultar na inibição das responsabilidades parentais ou na limitação mais ou menos severa do seu exercício[12].

Não é menos verdade, porém, que as restrições à garantia da não privação dos filhos aos pais surgem em *ultima ratio* e devem ser casuisticamente apuradas e aplicadas apenas em caso de incumprimento dos deveres fundamentais dos pais para com os seus filhos[13]. Nessa hipótese, pode o tribunal confiar a criança a terceira pessoa ou a estabelecimento de educação ou assistência, como estabelecido nos artigos 1915.º e 1918.º do CC[14]. Em todo o caso, trata-se de uma

---

[11] Diga-se, a este propósito, que o Estado não deve impor qualquer modelo familiar, uma vez que vivemos numa "*sociedade pluralista* onde não há *famílias típicas*", impondo-se ao legislador a preocupação de levar em consideração a pluralidade de situações familiares existentes, desde as famílias sociologicamente mais frequentes, na qual os cônjuges convivem com os filhos do seu casamento, até as uniões de facto, as famílias monoparentais e as famílias reconstituídas, com ou sem filhos dos diferentes casamentos. Citamos de XAVIER, Rita Lobo, «Notas e comentários. O direito da família», *Humanística e Teologia*, tomo XV, fasc. 3, Porto, Faculdade de Teologia da Universidade Católica Portuguesa, 1994, p. 394 (grifo nosso).

[12] CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.*, pp. 870-871.

[13] Cfr., entre outros, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, datado de 24/09/2020, proferido no processo n.º 2747/06.9TQPRT-C.P1, relatado por Judite Pires, no qual se entendeu que: "[a] inibição do exercício das responsabilidades parentais em relação ao filho menor é uma medida de última *ratio:* só em situações em que os progenitores se comportem de forma grave e irreversível, colocando em risco, de forma grave, os interesses do menor podem ser inibidos do exercício das responsabilidades parentais relativamente a esse filho".

[14] Também no sistema jurídico espanhol, o controlo judicial do exercício da *patria potestad* que o artigo 158.º do Código Civil espanhol estabelece surge como mecanismo de garantia de que aquela se exerce sempre em benefício do filho, primando pelo seu superior interesse. Os poderes públicos têm a faculdade de controlar e vigiar o funcionamento correto daquela, como podem adotar todas as medidas necessárias que garantam a defesa dos direitos das crianças. Cfr. MARTÍN MOLINA, Alejandro Andrés, *Los efectos derivados de las rupturas de las parejas de hecho.* 1.ª ed., Madrid, Wolters Kluwer España, 2019, p. 99.

intervenção *subsidiária*, na medida em que a sede natural para o desenvolvimento da criança como pessoa é, sem sombra de dúvidas, a família[15].

O ambiente familiar normal concretiza-se, portanto, com o exercício pleno das responsabilidades parentais a cargo dos progenitores ou eventualmente daqueles que têm a criança a seu cargo, *maxime* no que diz respeito à educação e manutenção dos filhos (*cfr.* artigo 36.º, n.º 5 da CRP), ainda que os progenitores não vivam em comunidade, nem mantenham relações de afetividade e/ou proximidade com a criança. O dever que impende sobre os progenitores de prover ao sustento dos filhos é independente da convivência entre estes ou da convivência da criança com os progenitores[16].

Esta necessidade de proteção pressupõe, por isso, um desvio relativamente ao padrão de normalidade da convivência familiar tida como desejável, que é tanto maior quanto maior for a limitação ao exercício das responsabilidades parentais pelos progenitores. Naturalmente que a maior vulnerabilidade e as consequências prementes das crianças privadas do ambiente familiar normal, mormente as órfãs e abandonadas, exigem uma proteção acrescida (*cfr.* n.º 2 do artigo 69.º da CRP)[17].

É neste quadro que a Constituição afirma o primado dos progenitores na educação e manutenção dos filhos, no seu artigo 36.º, n.º 5, cujo teor se transcreve: "*[o]s pais têm o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos*". Deste normativo decorre correlativamente o direito da criança, em relação aos seus progenitores, à educação e manutenção. A propósito desta norma cumpre-nos tecer algumas considerações.

---

[15] Assim, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Carmen, *El sistema de protección a la infancia y la adolescencia (análisis crítico desde la perspectiva de su eficacia para evitar la exclusión social).* Valencia, tirant lo blanch, 2017, p. 43.

[16] Aliás, o próprio artigo 92.º, n.º 1 do CC espanhol determina que *"[l]a separación, la nulidad y el divorcio no eximen a los padres de sus obligaciones para con los hijos*". De modo paralelo, do artigo 317.º do *Codice Civile* italiano resulta que a responsabilidade parental não cessa após a separação, dissolução, cessação da união de facto, anulação ou nulidade do casamento.

[17] Cfr., neste sentido, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 382/2017, datado de 12/07/2017, proferido no processo n.º 874/16, relatado por Pedro Machete.

Desde logo, na perspetiva constitucional, a educação e a manutenção dos filhos afigura-se, de um lado, como um *dever fundamental* dos pais[18] e, de outro, como um direito dos mesmos, cujo exercício contribui para a sua plena realização pessoal[19]. Porém, este direito não é uma mera liberdade em face do Estado, antes se trata de um direito-dever ou poder-dever que deve ser exercido de forma altruísta, no estrito respeito pelos interesses do filho e não dos seus titulares, enquanto dever integrante do exercício das responsabilidades parentais[20].

Em segundo lugar, a educação e a manutenção dos filhos cabe, em geral e em igualdade, a ambos os progenitores, por força da consagração no artigo 36.º, n.º 3 da CRP[21] do princípio da igualdade dos cônjuges. Não perdendo o fio condutor do presente trabalho de investigação, importa mencionar, no entanto, que este princípio, instituído pela Constituição de 1976, influenciou decisivamente todo o ordenamento jurídico português e foi certamente um dos princípios constitucionais que, por si só, mais normas de direito ordinário fez caducar.

Com a aprovação da Lei Fundamental, todos os preceitos da lei ordinária foram escrutinados para que se abolissem as notas de desigualdade entre cônjuges, o que promoveu a conhecida Reforma de 1977 ao Código Civil. Esta reforma democratizou a família e consagrou os direitos de liberdade, igualdade e autodeterminação das mulheres casadas e os seus direitos de educação em relação

---

[18] A Constituição não esclarece o conceito de pais para efeitos do disposto no artigo 36.º, n.º 5. Ora, quanto aos pais biológicos e analogamente quanto aos pais adotivos, não nos parece que se suscitem questões de maior relevo. Todavia, com o avanço da medicina podem surgir novos problemas quanto ao estabelecimento da filiação, atenta a hodierna possibilidade de utilização de técnicas de procriação medicamente assistida (PMA), a inseminação *post mortem* ou o recurso a uma mãe de substituição. Cfr. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, *op. cit.*, p. 605.

Para Jorge Duarte Pinheiro, pese embora o artigo 36.º da CRP não faça qualquer alusão aos filhos nascidos em resultado da utilização de técnicas de PMA, estes não podem ser discriminados face aos filhos concebidos por relação sexual, por imposição do princípio geral da igualdade previsto no artigo 13.º, n.º 1 da Lei Fundamental. Cfr. PINHEIRO, Jorge Duarte, *O Direito da Família Contemporâneo*. 7.ª ed., Coimbra, Gestlegal, 2020, p. 84.

[19] MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, *op. cit.*, p. 600.

[20] Como aponta Vieira de Andrade, "[s]e a família é protegida por ser elemento fundamental da sociedade (artigo 68.º), ela cabe na matéria dos direitos fundamentais porque é o prolongamento natural dos indivíduos que a formam e que se apresentam como uma unidade pessoal. Mas, por isso mesmo, compreende-se que os direitos concedidos aos pais dentro da família sejam acoplados com deveres quando tenham natureza de poderes de pessoas sobre outras pessoas, exercidos no interesse destas últimas e não dos seus titulares". Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 6.ª ed. reimpressão, Coimbra, Almedina, 2021, p. 158, nota 127.

[21] Cujo teor passamos a citar: "*[o]s cônjuges têm iguais direitos e deveres quanto à capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos*".

aos filhos. Foram declinadas todas as regras desigualitárias entre cônjuges, alicerçadas na ideia de hierarquia e autoridade do homem como chefe de família, em relação à mulher e aos filhos[22].

Retomando a norma, hodiernamente sendo os cônjuges iguais perante o Direito, não pode ser estabelecido qualquer comando ou dependência entre eles, devendo a direção da família ser decidida em conjunto (*cfr.* artigo 1671.º, n.º 2 do CC), não sendo constitucionalmente admissível a atribuição legal de voto de qualidade a um dos cônjuges em detrimento do outro, por clara violação do princípio acima referido[23]. Por identidade de razão, o *princípio da igualdade* dos cônjuges vale para as relações entre parceiros que vivam em condições análogas (unidos de facto), bem como relativamente aos progenitores não unidos pelos laços do matrimónio ou da união de facto.

Independentemente do vínculo afetivo entre progenitores, a estes incumbe em igualdade o dever de educação e manutenção dos filhos, ainda que se encontrem separados, divorciados ou nunca tenham estabelecido entre si qualquer comunhão de vida, casos em que o exercício das responsabilidades parentais deverá ser objeto de regulação.

No que diz respeito concretamente ao direito e dever de *manutenção* dos filhos, este envolve especialmente o dever dos progenitores de prover ao sustento dos filhos, dentro das suas capacidades económicas, durante a sua menoridade ou enquanto não for exigível àqueles que se autossustentem[24]. E não convivendo os pais maritalmente, deve o progenitor não residente, desde logo por impositivo constitucional, prestar-lhe alimentos, enquanto expressão do dever de sustento a que está vinculado[25].

---

[22] OLIVEIRA, Guilherme de, *Estudos de Direito da Família: 4 movimentos em Direito da Família.* Coimbra, Almedina, 2020, pp. 14-16.

[23] Neste sentido, MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.*, p. 601 e CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.*, p. 564.

[24] MARTINS, Esaguy, «Os alimentos devidos à criança», *in Os alimentos devidos à criança,* Jurisdição da Família e das Crianças, n.º 8, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, outubro 2021, pp. 11-12.

[25] Se os pais não convivem maritalmente e o exercício conjunto das responsabilidades parentais for contrário ao interesse dos filhos, as responsabilidades parentais podem ficar exclusivamente afetas a um dos progenitores. Contudo, não é legítimo ignorar que a Constituição no seu artigo 68.º, n.º 2, em

Sendo a criança um ser naturalmente vulnerável e desprovido da capacidade de cuidar de si, deverá ser protegida de modo a garantir o seu crescimento integral e um desenvolvimento saudável. A obrigação de alimentos cumpre, assim, a função de assegurar as condições materiais e económicas essenciais para a satisfação das necessidades da criança, a qual cabe primacialmente aos pais e em segunda instância ao Estado e à sociedade[26].

A obrigação de alimentos não se trata, no entanto, somente de uma obrigação de direito privado a cargo dos progenitores; é também uma tarefa do Estado imposta pela obrigação de proteção da infância, em especial de proteção das crianças em risco de pobreza[27]. O direito a alimentos devidos à criança surge claramente nos artigos 67.º, n.º 2 (proteção da infância) e 69.º, ambos da Lei Fundamental, como uma obrigação do Estado, que assume especial destaque em situações de falta ou insuficiência de meios de subsistência dos pais e que fazem perigar o saudável desenvolvimento da criança[28]. É essa a razão pela qual se afirma que o direito a alimentos devidos a menores constitui um direito indissociável do direito da criança à proteção da sociedade e do Estado que o artigo 69.º lhe confere[29].

---

conformidade com a consagração da maternidade e da paternidade como valores sociais eminentes, confere a ambos os pais, sem qualquer distinção, o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos. Assim, ainda que as responsabilidades parentais sejam exercidas exclusivamente por um dos progenitores, o pai ou a mãe não residente conserva, em princípio, alguns direitos, como sejam o direito de visitas, de vigilância e de se pronunciar sobre questões de particular importância em matéria de educação e manutenção dos filhos. Cfr. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.,* p. 601.

[26] Ora, esta responsabilidade parental deve ser qualificada "como tendo de ser "*compatível com o desenvolvimento das capacidades da criança*", o que significa que esta não garante nenhum poder absoluto sobre a criança (…). Mais, face ao Estado, os pais são responsáveis, primeiramente, pela educação da criança, embora se não forem capazes ou não quiserem cumprir com as suas obrigações seja legítimo que o Estado/sociedade intervenha" (grifo dos autores). Cfr. MOREIRA, Vital; GOMES, Carla de Marcelino (coord.), *Compreender os direitos humanos. Manual de educação para os direitos humanos.* 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 310 (versão portuguesa). Versão original por BENEDEK, Wolfgang.

[27] Aliás, o artigo 39.º, n.º 1 da Constituição Espanhola reconhece-o como uma obrigação dos poderes públicos, que devem assegurar a proteção social, económica e jurídica da família. Além disso, acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo que "*[l]os poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil*".

[28] VÍTOR, Paulo Távora, «Algumas considerações acerca do papel dos organismos de segurança social em matéria de alimentos a menores e a função dos tribunais», *Lex Familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família*, ano 2, n.º 3, Coimbra, janeiro/junho 2005, pp. 82-83.

[29] Neste sentido, *v.* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 11/12/2018, proferido no processo n.º 6731/17.9T8ALM.L1-7, relatado por Higina Castelo; Acórdão do Supremo Tribunal de

O Estado tem o dever jurídico de criar as condições materiais indispensáveis para o exercício do direito a alimentos da criança e garantir, em última instância, o cumprimento da obrigação alimentícia, através da disposição aos credores de prestações de vária espécie, como resultado do que a doutrina apelida de *solidariedade estadual*. Atente-se, a título exemplificativo, na criação, no ordenamento jurídico português, do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (adiante FGADM, vulgo Fundo de Garantia), como mecanismo de proteção das crianças, credoras de alimentos, a ser acionado em caso de incumprimento da obrigação a cargo do progenitor devedor, reunidos que estejam os respetivos pressupostos.

Em suma, o direito a alimentos é um direito da criança com uma elevada componente jus-fundamental que resulta do interesse público inscrito na função dos alimentos e que são fundamentais na garantia do seu superior interesse. Ao interesse do filho acresce o interesse supraindividual de proteção da família e da infância que integram o direito a alimentos da criança como constitutivo da ordem pública portuguesa[30].

2.2. Os alimentos como dever fundamental dos progenitores

O dever de alimentos estabelecido a favor da criança apresenta relevantes especificidades face aos comuns direitos de crédito, atenta a natureza dos direitos envolvidos e a essencialidade com que se reveste a prestação alimentícia. A obrigação de alimentos a cargo dos progenitores, segmento em que se desdobra o *dever de assistência* dos pais para com os filhos menores de idade, não

Justiça, datado de 11/04/2019, proferido no processo n.º 2021/16.2T8STS.P1.S2, relatado por Olindo Geraldes e Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, datado de 31/05/2016, proferido no processo n.º 1719/08.3TBPBL-B.C1, relatado por Sílvia Pires.

[30] Neste sentido, RIBEIRO, Geraldo Rocha, «Sugestões para aumentar a taxa de cumprimento da obrigação de alimentos devidos a filho menor», *Lex Familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família*, ano 14, n.º 27-28, Coimbra, janeiro/dezembro 2017, pp. 10-11.

Esta característica *d'ordre public* sempre foi admitida pela jurisprudência e doutrina francesa. Como afirma COLOMBET, Claude, *La famille*. 6e ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 261-262, "[i]l est certain que l'obligation alimentaire intéresse au premier chef le créancier, mais qu'elle n'est pas négligeable pour la collectivité, à la charge de laquelle tomberait ce créancier si le débiteur ne s'exécutait pas".

se reduz a uma mera obrigação pecuniária quando se trata da ponderação da constitucionalidade dos meios ordenados a tornar efetivo o seu cumprimento[31].

Na verdade, ainda que se conceba o direito a alimentos como estruturalmente obrigacional, não podemos reduzir o dever de prestar alimentos ao cumprimento de uma obrigação pecuniária, pois, à semelhança do que decorre de outras constituições e de convenções internacionais, não está em causa o pagamento de uma dívida, mas o cumprimento de um dever que surge constitucionalmente autonomizado como *dever fundamental* e de cujo feixe de relações a prestação de alimentos é o elemento primordial[32].

Não obstante a estrutura obrigacional do vínculo de alimentos, esta prestação integra um dever privilegiado que, nas palavras de Vieira de Andrade, "constitui um caso nítido de deveres reversos dos direitos correspondentes, em que se elevou um dever elementar de ordem social e jurídico a dever/direito fundamental"[33].

Em rigor, atenta a inserção sistemática do artigo 36.º, n.º 5 da CRP, na Parte I (direitos e deveres fundamentais), este tem inegavelmente natureza de *direito/dever fundamental*, o que lhe confere uma especial dignidade de proteção num sentido formal e num sentido material. Aliás, é essa natureza específica de dever fundamental da prestação alimentícia que permite justificar determinadas medidas de tutela (cível e penal) que o direito ordinário lhe confere.

---

[31] Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 11/12/2018, proferido no processo n.º 6731/17.9T8ALM.L1-7, relatado por Higina Castelo.

[32] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 306/05, datado de 08/06/2005, proferido no processo n.º 238/04, relatado por Vítor Gomes. Na doutrina, MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.*, p. 603.

[33] ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição…, op. cit.*, p. 169 *apud* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 11/12/2018, proferido no processo n.º 6731/17.9T8ALM.L1.7, relatado por Higina Castelo. No mesmo sentido, consultar, *inter alia,* os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, datado de 19/03/2015, proferido no processo n.º 252/08.8TBSRP-B-A.E1.S1-A, relatado por Fernanda Isabel Pereira; datado de 22/05/2013, proferido no processo n.º 2485/10.8TBGMR.G1.S1, relatado por Gabriel Catarino e datado de 12/07/2011, proferido no processo n.º 4231/09.0TBGMR.G1.S1, relatado por Hélder Roque.

Desde logo, é ela que legitima a tutela penal conferida à violação da obrigação de alimentos estabelecida no artigo 250.º do Código Penal[34] (adiante CP), erigindo como bem jurídico a satisfação das necessidades fundamentais da criança. Por outro lado, é esta natureza que permite justificar a compressão, na fase executiva, do crédito por alimentos, no sentido em que confina o direito à autossubsistência do progenitor devedor, manifesta, desde logo, pela circunstância de o Tribunal Constitucional considerar que, nesse contexto, não deve ser tomado como referencial básico o salário mínimo nacional, nem o valor do IAS (indexante dos apoios sociais) para aferição do *valor mínimo de autossobrevivência* do progenitor obrigado, mas o valor do rendimento social de inserção[35]. Ademais, é esta natureza que justifica a garantia oferecida pelo Estado quanto a alimentos devidos a menores, através da instituição de uma prestação social substitutiva, com vista ao reforço da proteção social dos menores carenciados[36].

A elevação deste dever elementar de ordem social e jurídica a dever fundamental encontra consagração noutros textos constitucionais de países da mesma família civilizacional que Portugal. Em Itália, é o artigo 30.º, n.º 1 da Constituição que prevê o dever e o direito dos pais de manter, instruir e educar os filhos, mesmo que nascidos fora do casamento. No mesmo sentido, o artigo 6.º, n.º 2 da lei fundamental alemã determina que a assistência aos filhos e a sua educação são o direito natural dos pais e a sua obrigação primordial.

Também em Espanha, no artigo 39.º, n.º 3 da Constituição se prevê que os progenitores devem prestar assistência de toda a ordem aos filhos concebidos dentro ou fora do casamento, durante a sua menoridade e nos demais casos que legalmente proceda[37]. À semelhança do legislador português, o sistema jurídico

[34] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, publicada em *D. R. Série I-A* 63 (1995-03-15).
[35] Cfr., *v.g.*, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 54/2022, datado de 20/01/2022, proferido no processo n.º 421/20, relatado por Mariana Canotilho. Para melhores considerações, veja-se o ponto 3.3.5. do capítulo quinto.
[36] Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, datado de 12/11/2009, proferido no processo n.º 110-A/2002.L1.S1, relatado por Lopes do Rego.
[37] Ao contrário dos outros ordenamentos jurídicos, o texto espanhol parece fazer uma advertência tácita de que o dever de assistência dos pais não cessa com a menoridade, pelo segmento normativo

espanhol confia, em primeiro lugar, aos progenitores a obrigação de proteger e promover a educação, o sustento e a direção da vida das crianças. Todavia, os poderes públicos não estão alheios a esta tarefa privada. A própria Constituição, pela importância destas funções jurídicas, atribui aos poderes públicos a proteção social, económica e jurídica da família (*cfr.* artigo 39.1 da Constituição).

É estabelecido um sistema de proteção de menores qualificado como um *sistema misto,* que se baseia na colaboração entre o domínio privado (a família) e o público (a Administração Pública), onde uma e outra compartilham responsabilidades sobre a criança. A esta última cabem funções de controlo e zelo do cumprimento dos deveres legais pelos progenitores ou outros responsáveis pela criança e de intervenção em situações de risco ou indefesa do menor, oferecendo àquele a necessária proteção[38].

Em todos os textos se impõe aos progenitores, entre outros, um dever económico em relação aos filhos e sobressai de modo expresso o dever primordial dos progenitores como primeiros responsáveis na *manutenção* e educação dos filhos.

3. Conclusões

A CRP reconhece o direito da criança a alimentos como um direito fundamental, refletindo a importância do ambiente familiar para o seu desenvolvimento integral. A este direito corresponde o dever dos progenitores de prover ao sustento dos filhos, o que se impõe independentemente da convivência entre estes ou da convivência da criança com os seus progenitores.

A obrigação alimentar não se reduz a uma mera prestação pecuniária, mas a um dever fundamental, o que justifica a estatuição de determinadas medidas

"*e nos demais casos que legalmente proceda*"; se bem que deixa para o legislador ordinário o estabelecimento dos pressupostos e das circunstâncias em que aquele dever se mantém para além da maioridade. Cfr. MORENO-TORRES HERRERA, María Luisa, *Estudios sobre el deber de alimentos*. Madrid, Editorial Reus, 2021, pp. 73 e 147-148.

[38] RIVERO HERNÁNDEZ, Francisco, «Protección civil de los menores en España. Líneas Fundamentales», *in* AA. VV., *Direito da Infância, da Juventude e do Envelhecimento.* Centro de Direito da Família, n.º 9, Coimbra, Coimbra Editora, dezembro 2005, pp. 15-17.

de tutela cível e penal, conferidas pelo direito ordinário. De um lado, é ela que legitima a consagração, entre os crimes contra a família, do crime de violação da obrigação de alimentos. De outro lado, justifica a compressão na fase executiva, do crédito por alimentos; e ainda a garantia oferecida pelo Estado quanto aos alimentos devidos à criança, através da instituição de uma prestação social substitutiva, com vista ao reforço da proteção social dos menores carenciados.

Esta natureza *jusfundamental* vai de encontro aos modelos constitucionais de outros países europeus que nos são próximos: em todos eles se reconhece que os progenitores são os primeiros responsáveis pela manutenção e educação dos filhos, mas também incube ao Estado a tarefa, ainda que subsidiária, de garantir a proteção da infância, particularmente das crianças em especial risco de pobreza.

Por tudo isto, conclui-se que a obrigação de alimentos devidos à criança visa assegurar não só a sua subsistência condigna, mas reflete um interesse público mais amplo, promovendo a proteção da infância e da família como pilares essenciais da ordem jurídica e social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Andrade, José Carlos Vieira de, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 6.ª ed. reimpressão, Coimbra, Almedina, 2021.

Canotilho, José Joaquim Gomes; Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. I, 4.ª ed. reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

Colombet, Claude, La famille. 6e ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

liveira, Guilherme de, Estudos de Direito da Família: 4 movimentos em Direito da Família. Coimbra, Almedina, 2020.

Martín Molina, Alejandro Andrés, Los efectos derivados de las rupturas de las parejas de hecho. 1.ª ed., Madrid, Wolters Kluwer España, 2019.

Martins, Esaguy, «Os alimentos devidos à criança», in Os alimentos devidos à criança, Jurisdição da Família e das Crianças, n.º 8, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, outubro 2021, pp. 9-36.

Martins, Rosa Cândido, «Poder paternal vs. autonomia da criança e do adolescente?», Lex Familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família, ano 1, n.º 1, Coimbra, 2004.

Miranda, Jorge; Medeiros, Rui, Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. I, 2.ª ed. revista, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017.

Moreira, Vital; Gomes, Carla de Marcelino (coord.), Compreender os direitos humanos. Manual de educação para os direitos humanos. 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014 (versão portuguesa). Versão original por Benedek, Wolfgang.

Moreno-Torres Herrera, María Luisa, Estudios sobre el deber de alimentos. Madrid, Editorial Reus, 2021.

Pinheiro, Jorge Duarte, O Direito da Família Contemporâneo. 7.ª ed., Coimbra, Gestlegal, 2020.

Ribeiro, Geraldo Rocha, «Sugestões para aumentar a taxa de cumprimento da obrigação de alimentos devidos a filho menor», Lex Familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família, ano 14, n.º 27-28, Coimbra, janeiro/dezembro 2017, pp. 9-31.

Rivero Hernández, Francisco, «Protección civil de los menores en España. Líneas Fundamentales», in AA. VV., Direito da Infância, da Juventude e do Envelhecimento. Centro de Direito da Família, n.º 9, Coimbra, Coimbra Editora, dezembro 2005, pp. 13-53.

Sánchez Hernández, Carmen, El sistema de protección a la infancia y la adolescencia (análisis crítico desde la perspectiva de su eficacia para evitar la exclusión social). Valencia, tirant lo blanch, 2017.

Vítor, Paulo Távora, «Algumas considerações acerca do papel dos organismos de segurança social em matéria de alimentos a menores e a função dos tribunais», Lex Familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família, ano 2, n.º 3, Coimbra, janeiro/junho 2005, pp. 81-92.

Xavier, Rita Lobo, «Notas e comentários. O direito da família», Humanística e Teologia, tomo XV, fasc. 3, Porto, Faculdade de Teologia da Universidade Católica Portuguesa, 1994.

COP-30 EM BELÉM (PA): ATUAÇÃO E DESAFIOS DOS STAKEHOLDERS GOVERNAMENTAIS NA GOVERNANÇA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

COP-30 in Belém (PA): Performance and challenges of government stakeholders in solid waste governance.

André Luiz Amaral da Silva[1]
Universidade da Amazônia – UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/ALAS619809729

Sumário: 1. Introdução; 2. Articulação Federativa na Gestão de Resíduos Sólidos; 3. Atuação e Desafios; 4. Conexões entre o Pará e o Sistema Nacional; 5. Stakeholders Produtivos e Empresariais na Cadeia da Reciclagem no Pará; 6. Stakeholders de Financiamento e Inovação**;** 7. A presença das agências das Nações Unidas; 8. Conclusão; 9. Referências.

Resumo: A escolha de Belém do Pará como sede da COP-30, em 2025, posiciona a cidade no centro das discussões climáticas globais, demandando a reestruturação de políticas públicas voltadas à justiça ambiental e à sustentabilidade urbana. Dentre os principais desafios locais, destaca-se a gestão de resíduos sólidos urbanos, historicamente marcada por precariedades como o lixão de Aurá e os entraves no aterro de Marituba. Este artigo analisa a atuação dos stakeholders na governança dos resíduos, com enfoque na articulação federativa e na inclusão produtiva dos catadores. A pesquisa propõe um modelo de governança colaborativa, baseado na integração entre União, estados e municípios, conforme os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). São destacados os papéis estratégicos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, da SEMAS e da ANAMMA na coordenação técnica, financeira e institucional das políticas ambientais. Também são analisadas as contribuições de órgãos de controle, como o Ministério Público, e instituições de justiça, como a Defensoria Pública. A valorização das cooperativas de catadores, por meio de instrumentos legais e administrativos, é apontada como chave para uma reciclagem justa e eficiente. Conclui-se que a COP-30 constitui uma oportunidade ímpar para transformar Belém em modelo de justiça climática, mediante a atuação coordenada de stakeholders públicos em prol de uma economia circular com inclusão social.

[1] Professor na Universidade da Amazônia - UNAMA/Belém/Pa. E-mail: adv.amaralsilva@gmail.com. Link: ORCID: https://orcid.org/0009-0007-8960-110X.

Palavras-chave: COP-30. Belém. Resíduos sólidos. Governança ambiental. Catadores. Inclusão produtiva.

Abstract: The choice of Belém do Pará as the host city for COP-30 in 2025 places the city at the center of global climate discussions, demanding the restructuring of public policies aimed at environmental justice and urban sustainability. Among the main local challenges, urban solid waste management stands out, historically marked by precariousness, such as the Aurá landfill and the obstacles at the Marituba landfill. This article analyzes the role of stakeholders in waste governance, focusing on federative coordination and the productive inclusion of waste pickers. The research proposes a collaborative governance model, based on integration between the federal government, states, and municipalities, in accordance with the principles of the National Solid Waste Policy (Law No. 12,305/2010). The strategic roles of the Ministry of the Environment and Climate Change, SEMAS, and ANAMMA in the technical, financial, and institutional coordination of environmental policies are highlighted. The contributions of oversight agencies, such as the Public Prosecutor's Office, and justice institutions, such as the Public Defender's Office, are also analyzed. The valorization of waste picker cooperatives, through legal and administrative instruments, is seen as key to fair and efficient recycling. It is concluded that COP-30 represents a unique opportunity to transform Belém into a model of climate justice, through the coordinated action of public stakeholders in favor of a circular economy with social inclusion.

Keywords: COP-30. Belém. Solid waste. Environmental governance. Waste pickers. Productive inclusion.

1. INTRODUÇÃO

A escolha de Belém do Pará como sede da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-30), a ser realizada em novembro de 2025, representa um marco histórico para o Estado do Pará e para o Brasil, haja vista que pela primeira vez, uma cidade amazônica será o centro das decisões globais sobre mudanças climáticas, sustentabilidade e justiça ambiental.

Com isso, esse protagonismo internacional impõe à capital paraense uma série de compromissos estratégicos, que envolvem não apenas a infraestrutura urbana e logística, mas também a reestruturação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades socioambientais. Entre elas, destaca-se a necessidade de reformular a gestão dos resíduos sólidos urbanos com foco na inclusão produtiva.

Nesse contexto, a temática da reciclagem inclusiva adquire centralidade na agenda climática local, regional e internacional, pois a cadeia da reciclagem, ao mesmo tempo em que promove a mitigação dos impactos ambientais decorrentes do descarte inadequado de resíduos, oferece oportunidades concretas de geração de trabalho e renda para populações historicamente marginalizadas, como os catadores e catadoras de materiais recicláveis. Dessa forma, como aponta Dias (2011), esses trabalhadores não apenas realizam funções essenciais à limpeza urbana, como também operam na linha de frente da economia circular, muitas vezes sem qualquer reconhecimento ou remuneração proporcional.

A crise estrutural dos resíduos sólidos em Belém — simbolizada pelo histórico do lixão de Aurá e pelos atuais desafios enfrentados no aterro de Marituba — demanda soluções que transcendam a lógica tecnocrática da gestão e incorporem uma abordagem integrada, territorializada e intersetorial. Isso significa reconhecer que os resíduos não são apenas um problema técnico ou ambiental, mas sobretudo uma questão de justiça social, saúde pública e direito à cidade. Assim sendo, a inclusão produtiva de catadores, a formalização de cooperativas e a articulação com o setor privado e com os mecanismos de financiamento e inovação devem ser partes indissociáveis de uma política pública eficaz.

Nesse diapasão, é necessário compreender a complexa teia de stakeholders envolvidos nesse processo. Os stakeholders — ou partes interessadas — são os diversos atores que exercem influência ou são impactados pelas decisões e políticas no campo da gestão de resíduos. Eles incluem agentes governamentais em diferentes níveis federativos, cooperativas e associações de catadores, empresas e indústrias recicladoras, universidades e centros de pesquisa, bancos e fundos de fomento, além de organismos multilaterais e redes transnacionais. Cada um desses grupos possui interesses, capacidades e responsabilidades distintas, mas interdependentes.

Portanto, esta pesquisa propõe analisar os diferentes stakeholders governamentais envolvidos na gestão de resíduos sólidos em Belém do Pará, com especial atenção ao contexto da COP-30. O objetivo é identificar os papéis, potencialidades e limitações de cada grupo de atores — governamentais,

produtivos, institucionais e internacionais —, propondo diretrizes para uma governança articulada, inclusiva e capaz de deixar um legado duradouro para a cidade e para a região amazônica.

2. ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Os stakeholders governamentais possuem papel central na governança ambiental, particularmente na implementação das políticas públicas voltadas à gestão de resíduos sólidos urbanos. Dessa forma, a articulação entre os entes federativos é condição essencial para que haja efetividade nas metas estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, e regulamentada pelo Decreto nº 10.936/2022.

No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) constitui o ator governamental com maior capacidade de indução normativa e financeira. Compete-lhe não apenas estabelecer diretrizes e programas estratégicos, como também fomentar ações integradas por meio do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), documento que delimita metas nacionais e propõe a regionalização da gestão como uma das suas diretrizes estruturantes. Por isso, conforme destaca Dias (2012), "a ação governamental federal deve ser capaz de articular políticas setoriais e promover sinergia entre sustentabilidade ambiental, desenvolvimento regional e justiça social".

Por sua vez, o governo estadual desempenha um papel de mediação e coordenação. No caso do Estado do Pará, destaca-se a responsabilidade na formulação e implementação do Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), assim como no apoio técnico aos municípios, em especial àqueles de menor capacidade institucional. Instrumentos como o ICMS Verde e o Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) configuram-se como mecanismos financeiros de incentivo à adoção de práticas sustentáveis na gestão municipal.

Nesse sentido, segundo Silva e Souza (2018), "a ação dos estados deve ser compreendida como elo estratégico entre a política nacional e a realidade local,

atuando como vetor de equidade na distribuição de recursos e na difusão de boas práticas".

Já no nível municipal, a efetividade da PNRS depende da capacidade dos gestores locais em elaborar e implementar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Em Belém (Pa), apesar do encerramento formal do lixão de Aurá em 2015, persistem entraves estruturais e operacionais, especialmente diante das deficiências na destinação dos resíduos no aterro de Marituba. Essa realidade demanda da prefeitura uma postura intersetorial e proativa, que vá além do atendimento às exigências legais e incorpore princípios de justiça socioambiental e inclusão produtiva dos catadores. Como apontam Sorrentino e Bursztyn (2011), "a gestão municipal deve ser compreendida como instância de inovação democrática, capaz de incorporar a diversidade de atores e construir soluções adequadas às especificidades locais".

Dessa forma, os stakeholders governamentais operam como vértices de um sistema de governança multinível, no qual as atribuições são complementares e interdependentes. A fragmentação institucional, a sobreposição de competências e a ausência de coordenação técnica e política entre os entes federados comprometem a sustentabilidade do sistema.

3. ATUAÇÃO E DESAFIOS

A governança da gestão de resíduos sólidos em contextos urbanos como o da Região Metropolitana de Belém exige a atuação coordenada de diversos atores institucionais. Os stakeholders governamentais — especialmente os entes do poder executivo, os órgãos de controle como o Ministério Público e instituições de defesa de direitos, como a Defensoria Pública — desempenham papel central na formulação, fiscalização e indução de políticas públicas voltadas à sustentabilidade e à justiça social.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a responsabilidade comum da União, dos Estados e dos Municípios pela proteção do meio ambiente (art. 23,

VI), o que se reforça no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei nº 12.305/2010), que exige a construção de políticas públicas integradas, participativas e sustentáveis. Nessa perspectiva, os stakeholders governamentais são mais do que agentes normativos — são mediadores entre os interesses sociais, econômicos e ambientais envolvidos na cadeia de gestão de resíduos.

No Pará, o papel de entidades locais governamentais tem se articulado em conjunto com organizações da sociedade civil e instituições de pesquisa. Destaca-se o Fórum Lixo e Cidadania do Pará, como espaço de articulação entre o poder público e os catadores, promovendo a superação dos lixões e a inclusão produtiva desses trabalhadores. Segundo Gohn (2011), os fóruns e conselhos locais de políticas públicas são arenas importantes para a "ampliação do espaço público democrático e da cidadania ativa".

Além disso, instituições acadêmicas como a Universidade da Amazônia (UNAMA) têm contribuído significativamente por meio de projetos de extensão e pesquisa com foco em bioeconomia urbana e tecnologias sociais. Esses centros são peças fundamentais no fortalecimento técnico-institucional da política de resíduos sólidos, funcionando como vetores de inovação e formação cidadã.

No âmbito do controle institucional, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) exerce uma função de alta relevância por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), especialmente com municípios que não cumprem as determinações da PNRS. Essa prática reflete uma atuação proativa e resolutiva do MP na esfera ambiental e social, conforme apontado por Ribeiro (2020), que destaca que "o TAC ambiental é instrumento eficaz para a responsabilização e correção de omissões estruturais na gestão pública ambiental".

A Defensoria Pública do Estado do Pará, por sua vez, tem ampliado sua atuação na tutela dos direitos coletivos de populações vulneráveis, inclusive dos catadores de materiais recicláveis, que muitas vezes enfrentam condições precárias de trabalho, invisibilidade social e ausência de reconhecimento legal. Sua atuação é coerente com o que Lima e Ferreira (2018) chamam de "defensoria como agente

de democratização do acesso à justiça ambiental", atuando em defesa de grupos historicamente marginalizados e ambientalmente expostos.

Nesse cenário, a atuação articulada entre os stakeholders governamentais — incluindo o Executivo, os órgãos de controle e as instituições de ensino — é essencial para a consolidação de políticas de reciclagem com inclusão produtiva. Tal abordagem exige, contudo, um modelo de governança colaborativa, conforme proposto por Ansell e Gash (2008), em que "os stakeholders participam diretamente do processo decisório, compartilhando responsabilidades, recursos e resultados".

4. CONEXÕES ENTRE O PARÁ E O SISTEMA NACIONAL

A gestão integrada de resíduos sólidos, especialmente em regiões ambientalmente sensíveis como a Amazônia Legal, exige a atuação coordenada de múltiplos stakeholders governamentais, em todas as esferas da federação. No contexto da COP-30, a articulação entre essas instâncias adquire ainda maior relevância, pois o evento não apenas atrai os olhos do mundo para a capital paraense, como também demanda soluções concretas e eficazes para os problemas urbanos, socioambientais e climáticos da região.

Nesse contexto, destacam-se dois importantes atores institucionais: a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA), cujos papéis são fundamentais na disseminação de boas práticas, na capacitação de gestores e na indução de políticas públicas sustentáveis.

A ABEMA, ao representar os órgãos estaduais de meio ambiente, atua como ponte entre os entes subnacionais e a União, promovendo a uniformização de procedimentos, a integração de dados ambientais e a difusão de tecnologias limpas e práticas regulatórias. A ABEMA tem contribuído, por meio de seus fóruns técnicos, na construção de agendas interinstitucionais que fortalecem a governança ambiental descentralizada (LOUREIRO, 2020).

Já a ANAMMA, ao representar os órgãos ambientais municipais, desempenha um papel essencial no fortalecimento da capacidade local de gestão. A realidade dos municípios amazônicos, especialmente no entorno metropolitano de Belém, é marcada por múltiplos desafios, onde a ANAMMA tem atuado na promoção da economia circular, no acesso a tecnologias apropriadas, e na formação de redes colaborativas entre municípios, especialmente os de pequeno e médio porte (SILVA & MEDEIROS, 2019). Sua atuação se mostra estratégica para Belém, pois permite à cidade alinhar-se com outras capitais da Amazônia e desenvolver modelos integrados e replicáveis de inclusão produtiva e gestão de resíduos.

No âmbito estadual paraense, a SEMAS (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade) tem a atribuição de coordenar a política estadual de resíduos sólidos e fomentar a regionalização da gestão.

Autores como Dias (2011) e Porto-Gonçalves (2012), defendem que a descentralização da política ambiental brasileira não pode ocorrer sem mecanismos efetivos de cooperação interfederativa. Para eles, é necessário superar o modelo verticalizado e fragmentado de gestão, com a construção de um "pacto federativo ambiental" baseado na corresponsabilidade, no compartilhamento de tecnologias e na governança em rede. Essa visão reforça a importância de atores como ABEMA e ANAMMA, que operam justamente na intermediação entre os níveis federativos e na produção de conhecimento técnico aplicado.

Por conseguinte, a realização da COP-30 em Belém coloca em evidência não apenas os desafios históricos da gestão dos resíduos sólidos na região — como o fechamento do lixão de Aurá e os problemas no aterro de Marituba —, mas também a necessidade de construir soluções sustentáveis, escaláveis e inclusivas. Nesse processo, os stakeholders governamentais devem ocupar papel de protagonismo, promovendo capacitação, financiamento, estruturação de consórcios intermunicipais e suporte técnico às cooperativas de catadores.

Portanto, a construção de uma política de resíduos sólidos que seja ambientalmente eficaz, economicamente viável e socialmente justa passa necessariamente pelo fortalecimento institucional dos stakeholders governamentais, com base em princípios de integração federativa, capacitação continuada e valorização das boas práticas regionais. Essa atuação coordenada é não apenas condição para o cumprimento das metas nacionais de sustentabilidade, como também uma oportunidade histórica de transformar Belém em referência internacional no enfrentamento da crise climática urbana com justiça social.

5. STAKEHOLDERS PRODUTIVOS E EMPRESARIAIS NA CADEIA DA RECICLAGEM NO PARÁ

A cadeia da reciclagem e da gestão de resíduos sólidos, especialmente em regiões de alta complexidade social e ambiental como a Amazônia urbana, demanda a participação ativa de stakeholders produtivos e empresariais. Esses atores, que incluem tanto cooperativas de catadores quanto empresas da indústria de reciclagem, ocupam posição estratégica na estruturação de uma economia circular justa e eficaz. Por isso, em Belém do Pará, essa dimensão ganha urgência e centralidade em decorrência da realização da COP-30. A articulação entre tais stakeholders é determinante para o sucesso de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, inclusão produtiva e justiça climática.

Ademais, as cooperativas de catadores são a espinha dorsal do sistema de reciclagem nos centros urbanos brasileiros, sobretudo nas regiões em que o Estado é ausente ou ineficaz. Em Belém, destaca-se a atuação da Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Belém (COOCAP), embora esta enfrente sérias dificuldades operacionais, como falta de infraestrutura, de equipamentos adequados, de acesso ao crédito e de reconhecimento institucional.

A informalidade ainda domina a maior parte do setor, e a ausência de um marco regulatório específico para a atuação das cooperativas favorece a

intermediação de atravessadores, que se apropriam de parte significativa da renda gerada pelo trabalho dos catadores. Essa dinâmica relega os trabalhadores da reciclagem à marginalidade econômica, embora sejam eles os principais responsáveis pela coleta, triagem e reintrodução dos resíduos no ciclo produtivo — atividades que, embora fundamentais ao meio ambiente urbano, são em geral não remuneradas ou invisibilizadas (DIAS, 2011).

No outro extremo da cadeia, estão as empresas e indústrias de reciclagem, que realizam o beneficiamento, transformação e comercialização dos materiais recicláveis. Em Belém (Pa), o setor ainda é incipiente, mas possui enorme potencial de expansão, especialmente se for articulado de maneira estruturada com as cooperativas. A criação de cadeias curtas e justas, em que o elo cooperado participa dos lucros e da governança da cadeia produtiva, é uma estratégia recomendada por diversas pesquisas (SILVA & GONÇALVES, 2020).

No Estado do Pará, algumas experiências bem-sucedidas vêm sendo conduzidas por meio de parcerias entre cooperativas e empresas de maior porte, como a implantação de pontos de entrega voluntária (PEVs), com apoio de redes de supermercados e shoppings, além de ações promovidas por empresas do setor alimentício e indústrias de papel e alumínio. No entanto, a maioria dessas iniciativas ainda carece de institucionalidade e escala, o que reforça a necessidade de um ambiente regulatório e financeiro mais robusto.

Dentre as entidades nacionais com papel estruturante na cadeia da reciclagem, merece destaque a atuação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que tem desempenhado papel crucial na organização política e institucional das cooperativas, bem como na interlocução com o governo federal. O MNCR defende uma lógica de economia solidária, baseada na autogestão e na valorização social do trabalho do catador.

Do ponto de vista institucional, também são relevantes os programas do BNDES, voltados à aquisição de equipamentos, construção de galpões e capacitação técnica de cooperativas, bem como o apoio do Fundo Nacional de

Meio Ambiente (FNMA), que tem financiado projetos de fortalecimento da reciclagem inclusiva em diversos estados, inclusive na Amazônia Legal.

Além disso, o Programa Lixão Zero, lançado pelo Ministério do Meio Ambiente, tem sido apresentado como plataforma de integração entre cooperativas, setor empresarial e poder público. Contudo, críticas têm sido feitas quanto à sua implementação desigual entre regiões, o que reforça a necessidade de estratégias específicas para o Norte do país, onde a realidade social e geográfica é distinta do Sul e Sudeste.

6. STAKEHOLDERS DE FINANCIAMENTO E INOVAÇÃO

A consolidação de sistemas sustentáveis e inclusivos de gestão de resíduos sólidos, sobretudo nas regiões periféricas e ambientalmente sensíveis como a Amazônia urbana, depende fortemente da atuação de stakeholders de financiamento e inovação. Esses atores, que compreendem bancos públicos, fundos de fomento, universidades e centros de pesquisa, são fundamentais para garantir os meios técnicos, financeiros e intelectuais necessários ao fortalecimento das cooperativas de catadores, à modernização da cadeia da reciclagem e à difusão da economia circular.

No contexto da COP-30, tais stakeholders assumem papel estratégico não apenas na preparação da cidade para o evento, mas na construção de um legado duradouro de justiça socioambiental. Dessa forma, o financiamento é um dos pilares mais críticos para o fortalecimento da reciclagem com inclusão produtiva. Instrumentos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco da Amazônia (BASA) e o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) oferecem linhas de crédito e editais voltados à infraestrutura, capacitação, aquisição de equipamentos e desenvolvimento institucional das cooperativas de catadores.

O BNDES, por exemplo, opera o programa Reciclagem Inclusiva, que visa apoiar organizações sociais da cadeia da reciclagem com financiamento de

galpões, prensas, esteiras e caminhões, além de projetos de educação ambiental. O BASA, por sua vez, desempenha papel crucial na Amazônia Legal, operando linhas de financiamento com foco territorial, como o FNO Amazônia Sustentável, que pode ser acessado por cooperativas formalizadas ou por associações com projetos de impacto socioambiental comprovado (MORAES et al., 2020).

No entanto, o acesso efetivo a essas fontes depende de um conjunto de fatores interdependentes, como elaboração de projetos técnicos qualificados, regularidade fiscal das entidades proponentes, articulação com políticas públicas locais e apoio institucional para gestão financeira. Essa realidade torna evidente o papel das universidades e ONGs como parceiros estratégicos na elaboração de propostas, capacitação de lideranças e governança de projetos (SOUZA & LIMA, 2018).

As instituições de ensino superior, têm contribuído para a construção de soluções inovadoras e de base comunitária para a gestão de resíduos sólidos. No Pará, destaca-se o papel de três universidades públicas e uma privada: a Universidade Federal do Pará (UFPA); o Instituto Federal do Pará (IFPA); a Universidade do Estado do Pará (UEPA) e a privada, Universidade da Amazônia (UNAMA).

Essas instituições operam como espaços de desenvolvimento tecnológico, formação profissional, educação ambiental crítica e incubação de negócios socioambientais. Na UFPA, por exemplo, grupos de pesquisa vinculados à Faculdade de Engenharia Sanitária e Ambiental e ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) têm desenvolvido sistemas de logística reversa, rastreamento de resíduos via software, e estudos de ciclo de vida de materiais recicláveis.

O IFPA e a UEPA, com sua capilaridade regional e estrutura voltada à formação técnica, promove cursos de qualificação profissional para catadores e gestores de resíduos. Já a UNAMA tem avançado na formação de educadores

ambientais e técnicos em saúde ambiental, que podem atuar diretamente em ações de extensão com cooperativas.

Além disso, os programas de extensão universitária têm permitido uma aproximação entre o conhecimento técnico e as demandas sociais reais das comunidades de catadores, criando espaços de coaprendizagem e inovação participativa. Como defende Santos (2017), "a universidade tem a responsabilidade de traduzir seu saber em práticas emancipadoras, sobretudo em contextos de exclusão como o enfrentado pelos catadores de materiais recicláveis".

Em virtude disso, a inovação necessária para o fortalecimento da reciclagem com inclusão produtiva não se restringe ao campo da tecnologia, mas envolve aspectos organizacionais, sociais e políticos. É nesse sentido que a articulação entre financiamento e inovação se evidencia como estratégica: enquanto os bancos públicos fornecem os meios materiais, as universidades e centros de pesquisa oferecem os meios imateriais, como conhecimento, capacitação e metodologias participativas.

7. A PRESENÇA DAS AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS

A presença das agências das Nações Unidas, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o ONU-Habitat, no contexto da COP-30, pode ser decisiva para ampliar o acesso de cidades amazônicas a recursos financeiros, suporte técnico e plataformas internacionais de boas práticas.

O PNUMA, com sua ampla agenda voltada à governança ambiental global, atua na promoção de políticas de economia circular e incentiva práticas de gestão sustentável de resíduos sólidos como parte da transição para uma sociedade de baixo carbono. O órgão tem enfatizado a importância da inclusão social na transição ecológica, particularmente em países do Sul Global (PNUMA, 2021).

Por sua vez, o PNUD já apoia diversas iniciativas em cidades brasileiras voltadas à inclusão produtiva e enfrentamento da pobreza urbana, com foco em instrumentos de planejamento urbano resiliente e desenvolvimento de capacidades locais. Em Belém, o PNUD poderá cooperar com programas de fomento à cadeia da reciclagem, especialmente no apoio a cooperativas, financiamento de tecnologias e assistência técnica institucional.

O ONU-Habitat, com atuação voltada para assentamentos urbanos e políticas de habitação, tem desenvolvido uma agenda que reconhece a gestão de resíduos como pilar fundamental para cidades sustentáveis. Como destaca Rolnik (2016), o direito à cidade no século XXI passa também pelo direito a uma cidade ambientalmente justa, limpa e gerida com participação cidadã — o que implica valorizar os catadores e demais trabalhadores da economia circular.

Esses organismos podem ser parceiros-chave na implementação de políticas locais com visibilidade internacional, funcionando como pontes entre agendas climáticas globais e soluções territoriais inovadoras, conforme observa Sachs (2015), ao tratar da importância das coalizões globais no fortalecimento da governança climática urbana.

Nesse sentido, o papel das prefeituras, universidades e organizações da sociedade civil é duplo: de um lado, fortalecer a política local de reciclagem com bases sólidas; de outro, posicioná-la estrategicamente nos fóruns e redes internacionais, em especial os promovidos no contexto da COP-30. Trata-se de uma tarefa de diplomacia subnacional e técnica, onde o local e o global se entrelaçam na construção de novos paradigmas de governança socioambiental (BULKELEY & BETSILL, 2003).

8. CONCLUSÃO:

A realização da COP-30 em Belém do Pará representa mais do que um evento diplomático de escala global — constitui uma oportunidade singular para a reestruturação de políticas públicas de base territorial, com foco na sustentabilidade socioambiental. Nesse cenário, a reciclagem com inclusão

produtiva desponta como eixo estratégico, sobretudo diante da complexidade urbana, social e ecológica da Amazônia. A abordagem proposta neste estudo, com ênfase nos stakeholders da cadeia da reciclagem, permite evidenciar os múltiplos desafios e as potencialidades de um sistema de governança multissetorial, colaborativa e inclusiva.

Os stakeholders governamentais, ao atuarem nos níveis federal, estadual e municipal, demonstram que a gestão dos resíduos sólidos exige articulação federativa, clareza normativa e apoio técnico-financeiro. A descentralização das políticas precisa estar acompanhada de mecanismos de coordenação interinstitucional, de forma a evitar a fragmentação de esforços e garantir que as diretrizes nacionais se materializem em ações locais eficazes. Como se observou, instrumentos como o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), os fundos estaduais e os consórcios intermunicipais são fundamentais nesse processo.

Do ponto de vista produtivo, as cooperativas de catadores representam o elo mais vulnerável e, paradoxalmente, mais essencial da cadeia da reciclagem. Sua valorização requer políticas públicas robustas que reconheçam os catadores como prestadores de serviços ambientais e sujeitos de direitos. A formalização, o acesso a crédito, a capacitação e a integração com o setor empresarial são elementos indispensáveis para romper com a lógica da informalidade e da exploração por atravessadores. A COP-30 deve ser o ponto de inflexão para que a reciclagem deixe de ser um trabalho precário e passe a ser um campo estruturado da economia circular.

As empresas e indústrias recicladoras, por sua vez, têm um papel estratégico na criação de cadeias produtivas sustentáveis e inclusivas. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, prevista na Lei nº 12.305/2010, precisa ser materializada por meio de parcerias éticas, contratos públicos com metas sociais e incentivos fiscais alinhados com indicadores de impacto socioambiental. O fortalecimento da indústria local da reciclagem no Pará pode gerar empregos, reduzir a pressão sobre aterros e transformar resíduos em riqueza distribuída de forma mais equitativa.

Os stakeholders de financiamento e inovação — como bancos públicos, fundos de fomento, universidades e centros de pesquisa — são os pilares de

sustentação de um novo modelo de gestão dos resíduos sólidos. A articulação entre recursos materiais e conhecimento técnico-científico é o que permitirá romper com o ciclo histórico de exclusão e precarização. A Amazônia, com sua biodiversidade e saberes locais, pode ser também referência em inovação socioambiental. A COP-30 deve servir como catalisador de editais regionalizados, linhas de crédito orientadas por justiça social e projetos de base comunitária.

Além disso, os stakeholders internacionais — organismos multilaterais e redes transnacionais — ampliam a escala e a legitimidade das iniciativas locais. A inserção de Belém em redes como a ICLEI, a CGLU e a Global Alliance of Waste Pickers permite que as soluções amazônicas dialoguem com experiências globais, gerando intercâmbios, visibilidade e acesso a financiamentos climáticos. Trata-se de um novo tipo de diplomacia: a diplomacia socioambiental subnacional, em que os territórios periféricos assumem protagonismo na construção de respostas à crise climática.

Por fim, este trabalho reafirma que a reciclagem com inclusão produtiva não é apenas uma alternativa de gestão de resíduos — é uma estratégia transformadora. Quando articulada entre os diversos stakeholders, ela se converte em política de desenvolvimento sustentável, instrumento de justiça social e caminho viável para uma cidade mais resiliente, democrática e ambientalmente justa. Belém, ao sediar a COP-30, tem a chance histórica de se tornar um símbolo mundial da convergência entre justiça climática, economia circular e protagonismo popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michele. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. London: Routledge, 2003.

COSTA, R. S.; MORAES, J. A.; BARBOSA, M. F. *Política pública de resíduos sólidos no Pará: desafios e perspectivas*. Revista de Políticas Públicas Ambientais, v. 9, n. 2, 2021.

DIAS, S. M. *Catadores na luta pela inclusão: reconhecimento e fortalecimento das organizações de catadores*. In: Revista Democracia Viva, n. 45, 2011.

_____. *Lixo e cidadania: os desafios da inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis*. In: **Revista Democracia Viva**, n. 50, p. 85-90, 2012.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2011.

ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. *Cidades Resilientes e Sustentáveis: estratégias para a agenda climática urbana*. São Paulo: ICLEI América do Sul, 2020.

LIMA, A. A.; FERREIRA, G. M. Defensoria Pública e Justiça Ambiental: uma atuação estratégica nos conflitos socioambientais urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 1, p. 84-104, 2018.

LIMA, Fernanda C.; BARBOSA, Ana R. *Universidade e inclusão produtiva: formação crítica em educação ambiental no contexto amazônico*. Revista Saber Acadêmico, v. 8, n. 1, 2022.

LOUREIRO, C. F. B. *Educação ambiental crítica: contribuições para a construção de políticas públicas socioambientais*. São Paulo: Cortez, 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PLANARes*. Brasília: MMA, 2022.

MORAES, João C.; SANTOS, Leandro F.; COSTA, Helder S. *Financiamento para cooperativas e associações de catadores na Amazônia Legal: oportunidades e gargalos*. Caderno de Desenvolvimento Regional Sustentável, v. 5, n. 2, 2020.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). Disponível em: http://www.mncr.org.br. Acesso em: mar. 2025.

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Inclusive Circular Economy: A Strategy for a Resilient Recovery*. Nairobi: UNEP, 2021.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

RIBEIRO, A. C. Instrumentos extrajudiciais e tutela ambiental: reflexões sobre os TACs na gestão de resíduos. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, v. 25, p. 101-120, 2020.

ROLNIK, Raquel. *O direito à cidade*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015.

SANTOS, Boaventura de S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória*. São Paulo: Cortez, 2017.

SANTOS, M.; TENÓRIO, F. G. Educação ambiental, catadores e inclusão social: a construção de um novo paradigma. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 11, p. 3115-3124, 2013.

SILVA, João; SOUZA, Cláudia. *Governança ambiental e resíduos sólidos: entre a descentralização e a coordenação federativa*. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 137-152, 2018.

SILVA, R. A.; GONÇALVES, A. L. *Economia circular e responsabilidade compartilhada: desafios e oportunidades na cadeia da reciclagem*. Revista Brasileira de Gestão Ambiental, v. 14, n. 1, 2020.

SILVA, R. A.; MEDEIROS, P. R. R. *Governança ambiental em cidades médias da Amazônia Legal: um estudo de caso*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, n. 1, 2019.

SORRENTINO, Marcos; BURSZTYN, Marcel. *Sustentabilidade e democracia: interfaces entre sociedade e poder público na construção de políticas públicas*. In: **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 91-114, 2011.

SOUZA, Maria C.; LIMA, Jonas M. *Projetos de extensão universitária como suporte técnico na elaboração de propostas para cooperativas populares*. Revista de Políticas Públicas Sociais, v. 4, n. 1, 2018.

DIREITOS HUMANOS E SUSTENTABILIDADE: A CONVERGÊNCIA NECESSÁRIA ENTRE EMPRESAS E PRINCÍPIOS DA ONU NO BRASIL

Human rights and sustainability: the necessary convergence between businesses and un principles in Brazil

Andrezza Letícia Oliveira Tundis Ramos[1]
Universidade do Estado do Amazonas (UNAMA)

Priscila Farias dos Reis Alencar[2]
Universidade do Esrado do Amazonas (UNAMA)

Luana Caroline Nascimento Damasceno[3]
Universidade do Estado do Amazonas (UNAMA)

DOI: https://doi.org//10.62140/ARPALD745135569

Sumário: 1. Introdução; 2. Implementação dos Princípios Orientadores sobre a Empresas e Direitos Humanos da ONU no Brasil; 3. A Agenda 2030 como vetor de integração dos direitos humanos nas políticas públicas brasileiras; 4. Governança nas políticas de direitos humanos no Brasil; 5. Considerações Finais.

Resumo: Este artigo analisa os desafios e as possibilidades da implementação dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs) na Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas do Brasil, destacando a necessidade de sua harmonização com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Examina a ausência

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas. Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3113091738233741. Orcid: https://orcid.org/0009-0003-0680-0578

[2] Mestranda no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA). Agente Técnico-Jurídico do Ministério Público do Estado do Amazonas. Lattes: https://lattes.cnpq.br/8820755769778357 Orcid: https://orcid.org/0009-0008-7422-3342

[3] Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas. Advogada. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1392385777508283 Orcid: https://orcid.org/0009-0006-9994-538X

de governança participativa e a natureza opcional da responsabilidade corporativa como obstáculos à efetividade dessa política. Com base em uma abordagem qualitativa e revisão bibliográfica, o artigo propõe a integração dos UNGPs às políticas públicas por meio de mecanismos de transparência e participação social. A pesquisa enfatiza a importância de alinhar as práticas empresariais aos direitos humanos, promovendo um desenvolvimento sustentável centrado na dignidade humana.
Palavras-Chave: Princípios Orientadores das Nações Unidas**;** Direitos Humanos; Governança Participativa; Desenvolvimento Sustentável.

Abstract: This article analyzes the challenges and opportunities of implementing the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) within Brazil's National Human Rights and Business Policy, highlighting the need for harmonization with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda. It examines the lack of participatory governance and the voluntary nature of corporate accountability as key barriers to policy effectiveness. Based on a qualitative approach and literature review, the article proposes integrating the UNGPs into public policies through transparency and social engagement mechanisms. The study emphasizes the importance of aligning business practices with human rights, fostering sustainable development centered on human dignity.

Keywords: United Nations Guiding Principles; Human Rights; Participatory Governance; Sustainable Development**.**

1. Introdução

A crescente interação entre atividades empresariais e direitos humanos tem gerado significativos desafios regulatórios no cenário internacional, particularmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Nesse contexto, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas (UNGPs), publicados em 2011, constituem um marco normativo relevante ao estabelecer o dever dos Estados de proteger, a responsabilidade das empresas de respeitar e o direito das vítimas à reparação. No entanto, a efetividade desses princípios depende da construção de políticas públicas robustas, participativas e coerentes com os marcos internacionais de direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a trajetória da implementação dos UNGPs tem sido marcada por avanços normativos formais, como os Decretos nº 9.571/2018 e nº

11.772/2023, mas também por limitações estruturais, entre as quais se destacam a ausência de governança participativa, a natureza opcional das estruturas de responsabilização corporativa e a fragilidade dos mecanismos de transparência. Esses obstáculos têm comprometido a consolidação de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas eficaz e alinhada com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Nesse cenário, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável apresenta-se como uma oportunidade estratégica para integrar os direitos humanos às políticas públicas nacionais, ao estabelecer objetivos interdependentes que exigem respostas coordenadas entre Estado, setor privado e sociedade civil. Dados das Nações Unidas indicam que cerca de 92% das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estão, direta ou indiretamente, relacionadas a obrigações de direitos humanos, o que reforça a necessidade de uma abordagem transversal e sinérgica entre desenvolvimento e proteção jurídica.

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo geral analisar a integração dos UNGPs à Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas do Brasil, avaliando os desafios e as oportunidades para sua implementação em conformidade com as diretrizes da Agenda 2030 e com a promoção da governança participativa. Para isso, foram definidos três objetivos específicos: (i) examinar os principais obstáculos à implementação dos UNGPs no Brasil, com ênfase na falta de governança participativa e de estruturas eficazes de responsabilização corporativa; (ii) investigar de que forma o alinhamento com a Agenda 2030 pode facilitar a integração dos direitos humanos nas políticas públicas brasileiras; e (iii) propor mecanismos de engajamento social que fortaleçam a governança participativa e promovam maior transparência nas práticas empresariais.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental, valendo-se de fontes doutrinárias, artigos científicos, legislação nacional e tratados internacionais. Com isso, busca-se compreender os entraves à efetiva implementação dos UNGPs no país e propor

caminhos para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à proteção dos direitos humanos no contexto das atividades empresariais.

2. Implementação dos Princípios Orientadores sobre a Empresas e Direitos Humanos da ONU no Brasil

A partir de 1972, a temática "Empresas e Direitos Humanos" ascendeu na agenda da ONU, impulsionada pela busca por responsabilização de corporações transnacionais por violações de direitos, com o discurso de Salvador Allende como marco inicial[4]. O movimento ganhou tração com o fortalecimento do ambientalismo e a crescente demanda por reconhecimento dos direitos econômicos e sociais, contrapondo-se a projetos corporativos com potencial destrutivo.

Nesse contexto, emergiram duas correntes: a defesa de um tratado vinculante e a preferência pela regulação voluntária (Vieira, 2021). A publicação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs) em 2011 representou um marco na segunda abordagem, culminando na criação de um Grupo de Trabalho (GT) sobre o tema.

A visita do GT ao Brasil em 2015 expôs desafios na proteção dos direitos humanos em atividades empresariais, fomentando debates sobre a política nacional, que resultaram no Decreto nº 9571/2018, posteriormente revogado pelo Decreto nº 11.772/2023, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de proposta da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas[5] .

Os UNGPs, alicerçados no trabalho de John Ruggie, representante especial da ONU, reconhecem o papel das empresas no desenvolvimento econômico, mas alertam para os riscos de danos às comunidades quando seus

[4] VIEIRA, Flávia do Amaral. The Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights in Brazil: A Critical Perspective. v. 11, n. 2, p. 333–353, 2021. Disponível em: https://ojs.austral.edu.ar/index.php/ridh/article/download/638/896 .

[5] BRASIL. Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018. Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm. Acesso em 9 jun. 2025.

objetivos extrapolam limites éticos[6]. Ruggie identificou "lacunas de governança" na globalização, que permitem que empresas causem danos sem sanções efetivas, propondo os pilares "proteger, respeitar e reparar".

Aos Estados cabe proteger contra violações, às empresas, respeitar os direitos, e a ambos, garantir a reparação em casos de violação[7]. Contudo, a implementação dos UNGPs no Brasil enfrenta obstáculos significativos, especialmente relacionados à governança participativa e às estruturas de responsabilidade corporativa.

A abordagem brasileira tem sido alvo de críticas pela falta de participação e transparência, o que compromete a efetividade da política. As Diretrizes Nacionais de 2018 foram elaboradas sem a devida participação das partes interessadas, resultando em menor adesão e responsabilização das empresas. A prevalência de uma estrutura opcional de responsabilidade corporativa dilui as obrigações das empresas, dificultando o cumprimento e a responsabilização [8].

Vieira atribui a importância do tema a uma série de eventos recentes ligados a violações de direitos humanos por empresas transnacionais no Brasil, como os rompimentos de barragens de rejeitos de mineração na Bacia do Rio Doce em 2015 e em Brumadinho em 2019, ambos localizados no estado de Minas Gerais. Esses trágicos acontecimentos ilustram o padrão de violações de direitos humanos praticadas e a incapacidade dos Estados e organizações internacionais de responsabilizar essas empresas por tais violações[9].

A análise de Trida[10] (2021) sobre a responsabilidade do Estado e das empresas, conforme os princípios da ONU, revela a necessidade de fortalecer a

[6] RUGGIE, John. Protect, Respect & Remedy: A Framework for Business and Human Rights. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/24090059_Protect_Respect_Remedy_A_Framework_for_Business_and_Human_Rights. Acesso em 9 jun. 2025

[7] Op.cit.

[8] VIEIRA, Flávia do Amaral. The Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights in Brazil: A Critical Perspective. v. 11, n. 2, p. 333–353, 2021. Disponível em: https://ojs.austral.edu.ar/index.php/ridh/article/download/638/896 .

[9] Op. cit.

[10] TRIDA, Carina Alamino. Os princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU e sua aplicação como nova ferramenta para a efetivação dos direitos dos trabalhadores. **DIGE – Direito Internacional e Globalização Econômica,** n. 8/2021, p.61-79.

fiscalização e o monitoramento das atividades empresariais, bem como de garantir o acesso à justiça e à reparação para as vítimas. A governança participativa, por sua vez, é essencial para garantir que as políticas públicas reflitam as necessidades e preocupações das comunidades afetadas, promovendo a transparência e a responsabilização.

Em síntese, a trajetória da implementação dos Princípios Orientadores da ONU no Brasil revela avanços importantes, mas também desafios persistentes relacionados à governança e à responsabilização corporativa. A falta de participação das partes interessadas na formulação de políticas, a estrutura opcional de responsabilidade e as "lacunas de governança" identificadas por Ruggie comprometem a efetividade dos UNGPs.

Para que a agenda de direitos humanos e sustentabilidade avance de forma consistente, é imperativo fortalecer a governança participativa, criar mecanismos robustos de responsabilização corporativa e garantir o acesso à justiça para as vítimas de violações, de modo a transformar os princípios em ações concretas e a promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e respeitoso com os direitos humanos, incluindo o direito fundamental a um meio ambiente saudável, essencial para a dignidade humana e para as futuras gerações.

3. A Agenda 2030 como vetor de integração dos direitos humanos nas políticas públicas brasileiras

A integração dos direitos humanos nas políticas públicas brasileiras requer abordagens intersetoriais e coordenadas, capazes de articular crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental. Nesse contexto, a Agenda 2030 das Nações Unidas emerge como uma plataforma estratégica para consolidar essa integração, oferecendo um marco normativo e programático que promove sinergias entre o desenvolvimento sustentável e a realização dos direitos

https://doi.org/10.23925/2526-6284/2021.v8n8.56680. Disponível em https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/56680/38971. Acesso em 8 jun.2025.

fundamentais. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ao articularem metas concretas com prazos definidos, permitem que os princípios dos direitos humanos permeiem transversalmente as agendas governamentais, desde as políticas sociais até as econômicas, ambientais e corporativas.

Particularmente relevante nesse processo é o alinhamento entre a Agenda 2030 e os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs), que enfatizam o dever do Estado de proteger, a responsabilidade das empresas de respeitar e a necessidade de garantir mecanismos de reparação. A articulação entre esses instrumentos pode potencializar tanto a efetividade dos direitos humanos quanto a responsabilidade socioambiental dos agentes econômicos, estabelecendo uma base comum para a harmonização normativa e institucional. Os ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico), 10 (redução das desigualdades), 16 (paz, justiça e instituições eficazes) e 17 (parcerias e meios de implementação) são exemplos diretos de como esse alinhamento pode fortalecer o compromisso nacional com os direitos humanos no contexto do desenvolvimento.

Importante observar que o caráter interdependente e indivisível dos direitos humanos converge com os objetivos da Agenda 2030, permitindo que o desenvolvimento seja compreendido como processo centrado na dignidade humana. Essa visão está em consonância com a concepção de Amartya Sen[11], para quem o desenvolvimento deve ser entendido como expansão das liberdades reais das pessoas, o que inclui o acesso à educação, saúde, renda e participação política.

Segundo Pribystkova[12], dados das Nações Unidas apontam que cerca de 92% (noventa e dois por cento) das metas dos ODS estão direta ou indiretamente relacionadas a obrigações de direitos humanos. Essa convergência exige dos Estados não apenas a internalização formal dos compromissos internacionais,

[11] SEN, Amartya. (2000). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.

[12] PRIBYTKOVA, Elena. Global Obligations for Sustainable Development: Harmonizing the 2030 Agenda for Sustainable Development and International Human Rights Law. University of Pennsylvania Journal of International Law, v. 41, 2020. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol41/iss4/4. Acesso em: 9 jun. 2025.

mas sua efetivação por meio da coerência das políticas públicas, da transversalidade dos direitos e da cooperação interinstitucional. A ONU também alerta que a implementação efetiva dos ODS demanda instituições responsáveis, mecanismos de reparação eficazes e marcos normativos compatíveis com os direitos humanos[13].

A efetivação dos direitos humanos na contemporaneidade exige a harmonização entre os compromissos estabelecidos nos instrumentos internacionais de proteção e as práticas concretas adotadas por Estados, organizações internacionais, empresas privadas e a sociedade civil. O desafio consiste em aproximar a dimensão idealista desses direitos de transformações reais e significativas na realidade social global[14]. (SILVEIRA; PEREIRA; 2018, p. 926-927)

No caso brasileiro, superar os desafios de fragmentação institucional e desigualdades históricas exige a consolidação de espaços participativos, mecanismos de transparência ativa e sistemas de monitoramento baseados em evidências. A governança participativa e a integração das políticas em níveis federal, estadual e municipal são imprescindíveis para que os direitos humanos sejam não apenas formalmente reconhecidos, mas efetivamente realizados.

Dessa forma, o alinhamento entre os compromissos assumidos no plano internacional e as políticas nacionais não apenas fortalece a legitimidade do Estado brasileiro no cenário global, como também amplia a capacidade interna de enfrentar desafios estruturais — tais como desigualdade social, degradação ambiental e violações de direitos humanos — com base em uma abordagem interdependente, inclusiva e sustentável.

---

[13] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: ONU Brasil, 2025. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 9 jun. 2025.

[14] SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; PEREIRA, Taís Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Revista Jurídica Cesumar, Maringá, v. 18, n. 3, p. 909–931, set./dez. 2018. DOI: 10.17765/2176-9184.2018v18n3p909-931. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942/3322. Acesso em: 9 jun. 2025.

4. Governança nas políticas de direitos humanos no Brasil

Para superar a falta de governança participativa na implementação dos UNGPs no Brasil, é imperativo priorizar o engajamento efetivo das partes interessadas em todas as etapas do processo de formulação e implementação de políticas de direitos humanos. Isso implica envolver ativamente comunidades afetadas, organizações da sociedade civil, empresas, academia e outros atores relevantes nos processos de tomada de decisão, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas. A governança participativa, ao promover a inclusão e a transparência, contribui para a criação de políticas mais eficazes, legítimas e adaptadas às necessidades e realidades locais[15].

A pesquisa de Gouvêa et al.[16] revelou a limitada incorporação de direitos humanos nas práticas de governança corporativa das empresas brasileiras listadas no Novo Mercado da BM&FBOVESPA, evidenciando a necessidade de um engajamento mais profundo e estruturado do setor empresarial com a temática. Para reverter esse cenário, é fundamental que as empresas adotem medidas como a criação de canais de diálogo permanentes com as comunidades afetadas, a realização de consultas públicas para identificar e mitigar potenciais impactos negativos de suas atividades e a incorporação de indicadores de direitos humanos em seus sistemas de gestão e avaliação de desempenho.

A implementação de processos de *compliance* antidiscriminatório, conforme proposto por Oliveira Filho e David[17], também é crucial para garantir a igualdade de oportunidades e combater a discriminação no ambiente de trabalho e nas relações com a comunidade.

---

[15] VIEIRA, Flávia do Amaral. The Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights in Brazil: A Critical Perspective. v. 11, n. 2, p. 333–353, 2021. Disponível em: https://ojs.austral.edu.ar/index.php/ridh/article/download/638/896 .

[16] GOUVÊA , Carlos Pagano Botana Portugal; GÄRNER, Bruna Magalhães; GUERRA, João Paulo Braune. Governança corporativa e direitos humanos: uma análise empírica no novo mercado. **Homa Publica - Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas**, Juiz de Fora, Brasil, v. 3, n. 2, p. e:052, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/30587 . Acesso em: 9 jun. 2025.

[17] OLIVEIRA FILHO, João Glicério; DAVID, Roberto da Cruz. Governança Corporativa e Compliance Antidiscriminatório no Brasil: um estudo sobre empresas e direitos humanos. **Revista Diálogos Possíveis**. V.21, n.2 (2022). Disponível em https://revista.grupofaveni.com.br/index.php/dialogospossiveis/article/view/876/622. Acesso em 9. Jun. 2025.

Além das iniciativas empresariais, o Estado desempenha um papel fundamental na promoção do engajamento das partes interessadas. É preciso fortalecer os mecanismos de participação social nos processos de licenciamento ambiental e em outras políticas públicas que impactam os direitos humanos, garantindo o acesso à informação, a transparência e a possibilidade de participação efetiva das comunidades afetadas.

A criação de plataformas de diálogo multissetorial, como conselhos consultivos e fóruns temáticos, também pode ser uma estratégia eficaz para promover o engajamento e a colaboração entre os diferentes atores. A experiência de outros países, como a Colômbia, que implementou mecanismos de consulta prévia para garantir a participação das comunidades indígenas em projetos de desenvolvimento, pode servir de inspiração para o Brasil.

Embora a falta de um instrumento global vinculante sobre a responsabilidade das empresas por violações de direitos humanos represente um desafio, a existência de normas internacionais (soft law) como as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais e o Pacto Global da ONU reforça a importância do engajamento das partes interessadas e da adoção de práticas de compliance em direitos humanos[18].

A integração dos UNGPs à Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas, por meio de um processo participativo e transparente, é fundamental para criar um ambiente político mais inclusivo e equitativo e para garantir que as empresas sejam responsabilizadas por seus impactos nos direitos humanos.

Ao alinhar as práticas comerciais com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao promover a governança participativa, o Brasil poderá avançar na implementação dos UNGPs e na promoção de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e respeitoso com os direitos humanos.

5. Considerações Finais

[18] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direitos Humanos. 10 ed, Rio de Janeiro, Editora Método, 2024.

A implementação dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos no Brasil constitui um desafio substancial diante de estruturas normativas frágeis, ausência de responsabilização corporativa efetiva e déficits de governança participativa. Apesar da existência de marcos legais como os Decretos nº 9.571/2018 e nº 11.772/2023, observa-se que sua eficácia depende não apenas da formalização normativa, mas sobretudo da construção de mecanismos concretos de controle, transparência e participação social.

A Agenda 2030 surge como vetor essencial para a integração dos direitos humanos às políticas públicas, ao estabelecer metas de desenvolvimento sustentáveis que exigem coerência normativa e articulação interinstitucional. O alinhamento entre os UNGPs e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) permite que a responsabilidade social empresarial não seja tratada como um apêndice voluntário, mas como parte integrante de um projeto nacional de sustentabilidade, justiça e respeito à dignidade humana.

Nesse sentido, este estudo reafirma que a eficácia da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas está condicionada à consolidação de espaços participativos, à fiscalização transparente e à responsabilização das empresas por impactos negativos causados às comunidades. O engajamento das partes interessadas — especialmente comunidades afetadas, sociedade civil e setor produtivo — é indispensável para a construção de uma governança democrática e inclusiva.

Conclui-se que transformar os princípios em ações concretas demanda um compromisso institucional contínuo com os direitos humanos, reforçado por instrumentos normativos compatíveis, práticas empresariais éticas e políticas públicas integradas. Somente assim será possível promover um modelo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável, centrado na justiça social e na proteção dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 11.772, de 9 de novembro de 2023. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de proposta da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Brasília. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11772.htm#art10. Acesso em 9 jun.2025.

BRASIL. Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018. Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm. Acesso em 9 jun. 2025.

GOUVÊA , Carlos Pagano Botana Portugal; GÄRNER, Bruna Magalhães; GUERRA, João Paulo Braune. Governança corporativa e direitos humanos: uma análise empírica no novo mercado. **Homa Publica - Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas**, Juiz de Fora, Brasil, v. 3, n. 2, p. e:052, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/30587 . Acesso em: 9 jun. 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direitos Humanos. 10 ed, Rio de Janeiro, Editora Método, 2024.

OLIVEIRA FILHO, João Glicério; DAVID, Roberto da Cruz. Governança Corporativa e Compliance Antidiscriminatório no Brasil: um estudo sobre empresas e direitos humanos. **Revista Diálogos Possíveis**. V.21, n.2 (2022). Disponível em https://revista.grupofaveni.com.br/index.php/dialogospossiveis/article/view/876/622. Acesso em 9. Jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: ONU Brasil, 2025. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 9 jun. 2025.

PRIBYTKOVA, Elena. Global Obligations for Sustainable Development: Harmonizing the 2030 Agenda for Sustainable Development and International Human Rights Law. University of Pennsylvania Journal of International Law, v. 41, 2020. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol41/iss4/4. Acesso em: 9 jun. 2025.

RUGGIE, John. Protect, Respect & Remedy: A Framework for Business and Human Rights. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/24090059_Protect_Respect_Remedy_A_Framework_for_Business_and_Human_Rights. Acesso em 9 jun. 2025.

SEN, Amartya. (2000). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; PEREIRA, Taís Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Revista Jurídica Cesumar, Maringá, v.

18, n. 3, p. 909–931, set./dez. 2018. DOI: 10.17765/2176-9184.2018v18n3p909-931. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942/3322. Acesso em: 9 jun. 2025.

TRIDA, Carina Alamino. Os princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU e sua aplicação como nova ferramenta para a efetivação dos direitos dos trabalhadores. **DIGE – Direito Internacional e Globalização Econômica,** n. 8/2021, p.61-79. https://doi.org/10.23925/2526-6284/2021.v8n8.56680. Disponível em https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/56680/38971. Acesso em 8 jun.2025.

VIEIRA, Flávia do Amaral. The Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights in Brazil: A Critical Perspective. v. 11, n. 2, p. 333–353, 2021. Disponível em: https://ojs.austral.edu.ar/index.php/ridh/article/download/638/896 .

O ARTIGO 8º DA CEDH COMO FUNDAMENTO PARA OBRIGAÇÕES CLIMÁTICAS ESTATAIS À LUZ DO CASO *VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS V. SWITZERLAND*

Brenno Henrique de Oliveira Ribas[1]

Universidade de Alcalá

DOI: https://doi.org//10.62140/BHOR695630647

Sumário: Introdução; 1. A Proteção Ambiental e os Limites Tradicionais do Artigo 8º da CEDH na Jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos; 2. A Reinterpretação Judicial do Artigo 8º da CEDH no Caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz v. Switzerland; 3. Desafios Jurídicos e Implicações da Criação de Novas Obrigações Estatais em Matéria Climática; Considerações Finais.

Resumo: O presente estudo examina a decisão do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland e sua repercussão na interseção entre proteção ambiental e direitos fundamentais. Partindo de uma análise crítica da construção, pela maioria do Tribunal, de um "novo direito" à efetiva proteção estatal contra os riscos e danos provocados pelas mudanças climáticas, a pesquisa investiga em que medida tal entendimento expande o alcance da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Ao confrontar a exigência de um risco "real e iminente" de violação dos direitos à vida (Artigo 2) e à vida privada e familiar (Artigo 8) com a própria natureza difusa e de longo prazo das ameaças climáticas, o Tribunal propôs obrigações substanciais de mitigação e adaptação, bem como um acompanhamento judicial mais rigoroso das políticas estatais de redução de emissões de gases de efeito estufa. Essa interpretação inovadora confronta-se, por um lado, com a tradição de deferência às escolhas políticas e técnicas dos Estados — a chamada "margem de apreciação" — e, por outro, com decisões anteriores do próprio Tribunal, que haviam tratado o meio ambiente apenas em contextos locais e de impacto imediato. Ao longo da pesquisa, discute-se o alcance e os limites dessa novel

[1] Doutorando em Direito pela Universidade de Alcalá, Espanha. Mestre em Ciências Jurídico-Publicísticas pela Universidade Lusófona do Porto, Portugal. Professor de Direito da Unifavip-Wyden. E-mail: brenno.ribas@professores.unifavip.edu.br.

postura jurisdicional, sopesando seu potencial para fortalecer a proteção dos direitos humanos face à emergência climática e, ao mesmo tempo, os riscos de deslocar pra o Judiciário questões que demandam soluções legislativas, técnicas e políticas coordenadas em múltiplos níveis de governo. O estudo também considera a viabilidade de se atribuir ao Tribunal a tarefa de avaliar critérios científicos e metas de redução de emissões, atividade que tradicionalmente escapa ao seu escopo. Por fim, a investigação reflete sobre as implicações práticas do Verein Klimaseniorinnen para os Estados Partes e para a efetivação de direitos ambientais na Europa, destacando a necessidade de um diálogo equilibrado entre as esferas judicial, legislativa e executiva. O artigo conclui que, embora a decisão represente um passo importante no reconhecimento da dimensão dos direitos humanos no combate às mudanças climáticas, é imprescindível definir limites claros à atuação do Tribunal, preservando sua função de intérprete da Convenção e evitando a sobrecarga de litígios que possam comprometer esforços amplos e sistêmicos de governança ambiental.

Palavras-chave: Tribunal Europeu de Direitos Humanos; Mudanças Climáticas; Direitos Fundamentais; Artigo 8º da CEDH; Direito Ambiental; Margem de Apreciação; Governança Climática..

Abstract: This study examines the decision of the European Court of Human Rights in the case Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland and its implications at the intersection of environmental protection and fundamental rights. Through a critical analysis of the majority's construction of a "new right" to effective State protection against the risks and harms caused by climate change, the research investigates to what extent this interpretation expands the scope of the European Convention on Human Rights. By confronting the requirement of a "real and imminent" risk of violation of the rights to life (Article 2) and to private and family life (Article 8) with the inherently diffuse and long-term nature of climate threats, the Court established substantive obligations for mitigation and adaptation, as well as a more rigorous judicial monitoring of State greenhouse gas reduction policies. This innovative interpretation challenges, on the one hand, the traditional deference to States' political and technical choices — the so-called "margin of appreciation" — and, on the other, previous decisions of the Court that addressed environmental concerns only in localized and immediate impact contexts. The study discusses the scope and limits of this novel judicial posture, weighing its potential to strengthen the protection of human rights in the face of the climate emergency against the risks of transferring to the judiciary issues that require coordinated legislative, technical, and political solutions across multiple levels of government. It also reflects on the feasibility of assigning the Court the task of assessing scientific criteria and emission reduction targets, a role traditionally beyond its institutional scope. Lastly, the paper examines the practical implications of Verein KlimaSeniorinnen for Member States and the realization of environmental rights in Europe, highlighting the need for a balanced dialogue among judicial, legislative, and executive powers. The study concludes that, although the decision

represents a significant step in recognizing the human rights dimension of the fight against climate change, clear boundaries must be drawn to preserve the Court's interpretive function and to avoid overburdening it with litigation that may compromise broader and systemic efforts in environmental governance.

Keywords: European Court of Human Rights; Climate Change; Fundamental Rights; Article 8 of the ECHR; Environmental Law; Margin of Appreciation; Climate Governance.

Introdução

A crise climática global figura hoje entre os maiores desafios jurídicos, políticos e éticos do século XXI. Os impactos adversos do aquecimento global — já sentidos em diversas partes do planeta — exigem não apenas respostas científicas e econômicas, mas também uma profunda reformulação da estrutura normativa dos direitos humanos. Nesse cenário, o papel das cortes internacionais na proteção ambiental tem ganhado centralidade, sobretudo diante da inércia ou insuficiência de políticas estatais para conter a degradação ambiental e garantir a justiça climática.

No âmbito europeu, essa inflexão jurisprudencial se manifesta de forma paradigmática na decisão da Grande Câmara do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (2024). Pela primeira vez, a Corte reconheceu que a omissão estatal em adotar políticas climáticas eficazes pode violar direitos protegidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, especialmente o direito ao respeito pela vida privada, familiar e ao domicílio, previsto no Artigo 8º.

Esse reconhecimento, no entanto, representa um rompimento com a linha tradicional adotada pelo Tribunal, que, até então, limitava a incidência do Artigo 8º a casos de danos ambientais diretos, graves e individualizados. A nova interpretação introduz obrigações climáticas positivas aos Estados, com base em parâmetros regulatórios e científicos, ampliando significativamente o alcance da proteção convencional e reconfigurando os limites da atuação judicial.

O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente essa mudança de paradigma, explorando a evolução do entendimento do TEDH sobre a proteção ambiental à luz do Artigo 8º, os fundamentos e implicações da decisão no caso KlimaSeniorinnen, e os desafios jurídicos decorrentes da criação de novas obrigações estatais em matéria climática. Parte-se da premissa de que, embora necessária e urgente, a incorporação da proteção climática aos direitos humanos deve observar os limites da legitimidade interpretativa e da separação entre funções judiciais e políticas.

.

1. A Proteção Ambiental e os Limites Tradicionais do Artigo 8º da CEDH na Jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos

Apesar de não reconhecer expressamente um direito autônomo ao meio ambiente equilibrado, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) tem, ao longo dos anos, consolidado uma linha jurisprudencial que admite a proteção ambiental de forma indireta, por meio da interpretação extensiva de outros direitos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), especialmente o Artigo 8º, que tutela o direito à vida privada, à vida familiar e ao domicílio.

Conforme destaca Dąbrowska (2020), a CEDH "falha em garantir diretamente o direito humano ao meio ambiente natural", mas a proteção ambiental tem sido admitida em razão dos "efeitos adversos diretos e sérios sobre a esfera privada do indivíduo" (p. 3). Essa proteção indireta é limitada por uma jurisprudência consolidada que exige a demonstração de que os danos ambientais atingem um "nível mínimo de gravidade" e afetam de maneira individualizada a vida privada ou o lar do requerente (Dąbrowska, 2020, p. 5).

Casos paradigmáticos como Lopez Ostra v. Espanha (1994), Fadeyeva v. Rússia (2005) e Guerra v. Itália (1998) ilustram essa abordagem. Nestes precedentes, o Tribunal entendeu que a exposição prolongada a ruídos, odores tóxicos ou poluição industrial violava o Artigo 8º, uma vez que interferia na integridade do lar e na saúde dos indivíduos. Contudo, é importante notar que o

TEDH manteve uma posição cautelosa: o direito à proteção ambiental só seria reconhecido quando vinculado a um prejuízo mensurável ao bem-estar físico, psíquico ou à vida privada do indivíduo (Loucaides, 2005, p. 249).

A doutrina reforça esse entendimento ao afirmar que o direito ao meio ambiente não constitui, de per si, um direito autônomo garantido pela Convenção. Como observa Loucaides (2005), a CEDH foi concebida num contexto histórico em que a preocupação central era a proteção do indivíduo frente ao arbítrio estatal, e não a tutela de bens coletivos como o meio ambiente (p. 250). Portanto, a inclusão da proteção ambiental no âmbito da Convenção é fruto de uma evolução interpretativa que se apoia na chamada doutrina do instrumento vivo (living instrument doctrine), segundo a qual a Convenção deve ser interpretada à luz das condições atuais da sociedade europeia (Tyrer v. United Kingdom, 1978).

Mesmo sob essa doutrina, o TEDH foi consistente em afirmar que a proteção do meio ambiente só poderia ser garantida pela CEDH de maneira reflexa e complementar, a partir de sua conexão com direitos subjetivos concretos. Como afirma Dąbrowska (2020), "a degradação ambiental genérica não basta"; é necessário que haja uma "ligação direta entre o dano ambiental e a esfera pessoal do requerente" (p. 5). Tal exigência reduz o campo de aplicação do Artigo 8º às situações em que a agressão ao meio ambiente ultrapassa o nível aceitável nas sociedades modernas e afeta de forma direta e grave a qualidade de vida do indivíduo (Council of Europe, 2024, p. 70).

Além da proteção, o Artigo 8º também serve de base para legitimar restrições aos próprios direitos privados em prol da preservação ambiental. O TEDH já decidiu, por exemplo, que a demolição de casas erguidas em áreas protegidas, mesmo quando habitadas por minorias tradicionais como os ciganos (travellers), pode ser justificada desde que observados os critérios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Esse foi o entendimento nos casos Buckley v. United Kingdom (1996), Chapman v. United Kingdom (2001) e Kaminskas v. Lithuania (2020). O Tribunal enfatizou que os Estados possuem ampla margem de apreciação ao formular suas políticas urbanísticas e ambientais, sobretudo

quando buscam proteger "os direitos dos outros" e o "bem-estar econômico" por meio da preservação de áreas naturais (Council of Europe, 2024, p. 71).

Por outro lado, a jurisprudência também impôs limites à atuação dos Estados. No caso Winterstein and Others v. France (2013), o TEDH reconheceu a violação do Artigo 8º ao julgar desproporcional a remoção de uma comunidade cigana assentada há anos em uma área ambientalmente protegida. O Tribunal apontou a ausência de uma análise individualizada das necessidades específicas dos requerentes e considerou que a perda da habitação representava uma lesão severa ao direito à vida privada e ao lar (Council of Europe, 2024, p. 72). Esse caso demonstra que a proteção do meio ambiente, embora legítima, não autoriza medidas que desconsiderem por completo os direitos fundamentais de grupos vulneráveis.

Portanto, até recentemente, o TEDH vinha adotando uma abordagem prudente e restritiva, reconhecendo a interface entre meio ambiente e direitos humanos apenas em hipóteses concretas e individualizadas, sem chegar a consagrar um direito subjetivo geral à proteção ambiental. Trata-se de uma concepção que respeita o desenho original da Convenção, privilegia a subsidiariedade e confere deferência às autoridades nacionais em questões complexas e politicamente sensíveis como as ambientais (Loucaides, 2005, p. 251; Dąbrowska, 2020, p. 6).

Essa tradição jurisprudencial seria radicalmente desafiada, como veremos no próximo tópico, com o julgamento do caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, no qual a Grande Câmara do TEDH releu o Artigo 8º como fundamento para impor obrigações climáticas positivas aos Estados, marcando uma inflexão hermenêutica sem precedentes no âmbito do sistema europeu de direitos humanos.

2. A Reinterpretação Judicial do Artigo 8º da CEDH no Caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz v. Switzerland.

A decisão proferida pela Grande Câmara do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) no caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (2024) marca uma ruptura significativa com a tradição interpretativa consolidada até então sobre o alcance do Artigo 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) em matéria ambiental. Pela primeira vez, o Tribunal reconheceu de forma explícita que os efeitos adversos das mudanças climáticas podem ensejar a violação direta e substantiva do direito à vida privada e familiar e à integridade do lar, impondo aos Estados obrigações positivas de mitigação e adaptação climática (Council of Europe, 2024, p. 69).

Em sua fundamentação, o Tribunal afirmou que o Artigo 8º "abrange o direito dos indivíduos à proteção efetiva por parte das autoridades estatais contra os efeitos adversos graves sobre sua vida, saúde, bem-estar e qualidade de vida, resultantes das mudanças climáticas" (Verein KlimaSeniorinnen, §§ 519 e 544). A Corte foi além, reconhecendo que os Estados contratantes possuem uma "obrigação primária" de adotar e aplicar medidas regulatórias e administrativas eficazes com vistas à redução progressiva das emissões de gases de efeito estufa, de modo a alcançar a neutralidade climática nas próximas décadas (§§ 545 e 548).

Essa interpretação amplia substancialmente o conteúdo normativo do Artigo 8º, conferindo-lhe um alcance que supera a lógica tradicional do "dano direto e concreto" sobre a esfera privada, como exigido em casos anteriores como Lopez Ostra v. Espanha ou Fadeyeva v. Rússia. O TEDH passou a reconhecer que o risco estrutural e progressivo gerado pelas mudanças climáticas, mesmo sem um dano imediato, já compromete o direito à vida privada e à saúde, exigindo respostas normativas robustas por parte dos Estados. Trata-se de uma aplicação prospectiva e estrutural do Artigo 8º, baseada em um dever preventivo e intergeracional (Council of Europe, 2024, p. 69-70).

Tal ampliação foi duramente criticada no voto dissidente, que acusou a maioria de "tentar correr antes de aprender a andar" ao transformar um dever difuso de política climática em uma obrigação jurídica exigível no âmbito da CEDH (ECtHR, 2024, § 68). Para o juiz dissidente, a criação de um suposto

"novo direito" à proteção contra os efeitos da mudança climática carece de base textual na Convenção e compromete a legitimidade da Corte ao extrapolar sua função de intérprete das obrigações pactuadas pelos Estados (ECtHR, 2024, § 66). A crítica central reside na fragilidade do nexo causal entre as omissões estatais alegadas e a suposta violação individual, o que, segundo o voto divergente, compromete os critérios tradicionais de admissibilidade e proporcionalidade utilizados pelo Tribunal (ECtHR, 2024, §§ 59-61).

Outro ponto de inflexão está no tratamento da margem de apreciação dos Estados. Tradicionalmente, o TEDH reconhecia uma ampla margem de apreciação dos Estados em temas complexos, técnicos ou sensíveis do ponto de vista social, como o ordenamento urbano e a proteção ambiental (Loucaides, 2005, p. 250). No entanto, no caso KlimaSeniorinnen, a Corte restringiu essa margem em relação à definição dos objetivos e metas climáticas, reconhecendo aos Estados apenas uma liberdade ampla na escolha dos meios para atingi-las (Council of Europe, 2024, §§ 541-543). Trata-se de uma mudança relevante, pois permite ao Tribunal avaliar se os Estados estão adotando políticas suficientes e coerentes para cumprir metas climáticas internacionais – ainda que tais metas estejam fora do escopo explícito da Convenção.

a fundamentação da decisão, a Corte fixou inclusive um roteiro normativo detalhado, exigindo dos Estados a definição de orçamentos nacionais de carbono, metas intermediárias de redução de emissões, mecanismos de monitoramento e de revisão com base nas melhores evidências científicas disponíveis (Council of Europe, 2024, § 550). Adicionalmente, estabeleceu que os Estados devem adotar medidas de adaptação, considerando as necessidades especiais de grupos vulneráveis, e assegurar o acesso à informação ambiental e à participação pública no processo decisório (§ 554).

Essas exigências configuram, na prática, novas obrigações estatais estruturais de direito climático, cuja base normativa reside não em um tratado ambiental, mas no Artigo 8º da CEDH, reinterpretado à luz do princípio da "efetividade" e da "interdependência dos direitos" (Dąbrowska, 2020, p. 6). Como observa Dąbrowska, esse tipo de evolução jurisprudencial tende a ocorrer quando a Corte adota a lógica do instrumento vivo, interpretando os direitos em

conformidade com os desafios contemporâneos, como a crise ambiental (p. 4). No entanto, a tensão entre inovação hermenêutica e segurança jurídica permanece latente, sobretudo diante da ausência de previsão expressa do direito ao meio ambiente no texto da Convenção (Loucaides, 2005, p. 251).

Portanto, o julgamento no caso Verein KlimaSeniorinnen representa uma inflexão paradigmática na jurisprudência da Corte de Estrasburgo. O Artigo 8º, historicamente aplicado de modo restritivo a danos ambientais concretos, passa a ser lido como fundamento para a exigência de políticas públicas climáticas robustas, vinculadas a compromissos internacionais como o Acordo de Paris. A decisão aponta para um novo papel do TEDH na governança climática europeia, mas também levanta questionamentos legítimos sobre os limites da jurisdição internacional em matéria de formulação de políticas públicas globais.

.

3. Desafios Jurídicos e Implicações da Criação de Novas Obrigações Estatais em Matéria Climática

A decisão da Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) no caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (2024) inaugura um novo paradigma hermenêutico no âmbito do sistema europeu de direitos humanos ao reconhecer, com base no Artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), obrigações estatais substanciais e estruturais para o enfrentamento das mudanças climáticas. Esse novo patamar interpretativo impõe uma série de desafios jurídicos, teóricos e institucionais, cujas implicações merecem análise crítica e cuidadosa.

Um dos primeiros desafios diz respeito ao fundamento normativo das obrigações impostas aos Estados. A decisão sustenta que a omissão em adotar políticas públicas eficazes de mitigação e adaptação climática pode configurar violação dos direitos à vida privada, à saúde, ao bem-estar e ao lar protegidos pelo Artigo 8º da CEDH (Council of Europe, 2024, §§ 519-545). Contudo, como observa o voto dissidente, essa construção carece de base textual explícita e não se encontra ancorada em precedentes consolidados do próprio Tribunal (ECtHR, 2024, § 63). A dificuldade central reside na criação judicial de um "direito à proteção contra os efeitos da mudança climática" e de uma "obrigação positiva

de neutralidade de carbono", sem que essas normas estejam expressamente previstas no tratado — o que gera críticas por suposto ativismo judicial (ECtHR, 2024, § 66).

Esse cenário levanta uma tensão fundamental entre proteção efetiva dos direitos humanos e segurança jurídica dos Estados. A imposição de obrigações tão amplas e estruturantes exige não apenas capacidade institucional e técnica dos governos, mas também clareza sobre o escopo, os parâmetros e os critérios de aferição do cumprimento dessas obrigações. A Corte estabeleceu que os Estados devem apresentar metas quantificáveis, orçamentos de carbono nacionais, medidas intermediárias verificáveis e planos de adaptação integrados (Council of Europe, 2024, § 550). No entanto, como ressalta o voto dissidente, a própria Corte reconhece que não possui expertise técnica suficiente para supervisionar o cumprimento dessas metas — o que pode comprometer a eficácia do controle judicial e gerar insegurança na aplicação do Artigo 46 da Convenção (ECtHR, 2024, § 67).

Outro desafio relevante diz respeito à ampliação do conceito de "vítima" (victim status) e à legitimidade de associações e coletivos para litigar direitos difusos no sistema europeu. A aceitação da associação KlimaSeniorinnen Schweiz, formada por mulheres idosas, como parte legítima para representar interesses coletivos em matéria climática, representa uma expansão importante do locus standi perante a Corte (Council of Europe, 2024, § 503). Embora essa ampliação seja bem-vinda sob a ótica da representatividade e do acesso à justiça, ela também pode abrir espaço para um aumento exponencial de litígios climáticos sem clareza sobre os critérios de admissibilidade — sobretudo em se tratando de violações não individualizadas e de efeitos difusos e futuros (Loucaides, 2005, p. 250).

Além disso, o julgamento abre a possibilidade de judicialização de decisões políticas e legislativas complexas, transferindo para o Judiciário supranacional a tarefa de avaliar se os Estados estão "fazendo o suficiente" para enfrentar a crise climática. Tal deslocamento de funções pode implicar um desequilíbrio entre os poderes estatais, já que, como reconhece a própria Corte em casos anteriores, a formulação de políticas públicas ambientais exige

ponderação entre múltiplos interesses legítimos, como desenvolvimento econômico, justiça distributiva, equidade intergeracional e soberania energética (Hatton and Others v. United Kingdom, 2003, § 100).

A esse respeito, Dąbrowska (2020) alerta que, embora o meio ambiente esteja cada vez mais reconhecido como dimensão essencial da dignidade humana e dos direitos fundamentais, sua tutela jurídica não deve obscurecer os limites normativos e institucionais da própria Convenção (p. 6). A inclusão da proteção climática no conteúdo normativo do Artigo 8º, embora inovadora, pode ser percebida como uma forma de "colonização hermenêutica" do sistema europeu, substituindo a atuação política e legislativa dos Estados por decisões judiciais com conteúdo normativo expansivo e caráter impositivo.

Por fim, as obrigações reconhecidas pelo TEDH demandam cooperação efetiva entre tribunais nacionais e internacionais, bem como a internalização das metas climáticas internacionais em legislações domésticas vinculantes. A execução das sentenças, conforme previsto no Artigo 46 § 2 da Convenção, dependerá do Comitê de Ministros do Conselho da Europa — o que, segundo o voto dissidente, pode ser paradoxal, já que os próprios Estados, enquanto partes da Convenção, terão de supervisionar o cumprimento de obrigações que não pretendiam assumir (ECtHR, 2024, § 70).

Dessa forma, embora o julgamento Verein KlimaSeniorinnen represente um avanço na incorporação das questões climáticas ao regime europeu de direitos humanos, ele também inaugura um campo de tensão entre inovação jurisprudencial, soberania estatal e viabilidade jurídica. Os desafios não são apenas teóricos ou interpretativos, mas também operacionais e institucionais, e exigirão uma constante negociação entre os valores da proteção ambiental, os limites do texto convencional e a legitimidade democrática dos poderes públicos.

Considerações finais.

A crescente judicialização das questões climáticas no cenário internacional tem exigido dos tribunais constitucionais e de direitos humanos uma reconfiguração de seus métodos interpretativos e dos próprios limites do direito

positivo. Nesse contexto, a decisão do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland inaugura uma nova etapa na aplicação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, marcada pela incorporação explícita da proteção ambiental e climática como conteúdo dos direitos fundamentais — em especial do Artigo 8º.

Ao reinterpretar o direito ao respeito pela vida privada, familiar e pelo lar à luz da emergência climática global, o Tribunal rompe com sua jurisprudência anterior, tradicionalmente restritiva, e estabelece um modelo de obrigações positivas substanciais, voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Com isso, não apenas amplia o escopo normativo do Artigo 8º, mas também redefine a relação entre direitos individuais, deveres estatais e interesses intergeracionais.

Contudo, essa guinada hermenêutica não está isenta de críticas e riscos. Os votos dissidentes apontam para os perigos da superação de critérios como o nexo causal direto e o risco iminente, bem como para a dificuldade de se impor, judicialmente, deveres estruturantes a partir de uma base normativa implícita e fluida. Questões como a legitimidade democrática, a competência técnica do judiciário internacional e a segurança jurídica dos Estados contratantes são tensionadas por essa nova jurisprudência.

Além disso, as implicações práticas da decisão impõem novos encargos regulatórios aos Estados e reforçam a importância da cooperação entre níveis institucionais — nacional e internacional —, inclusive na implementação de políticas públicas baseadas em evidências científicas atualizadas e compromissos multilaterais. A efetividade desse novo direito climático europeu dependerá, em grande parte, da capacidade dos sistemas internos de assimilarem os parâmetros estabelecidos pela Corte.

Diante disso, o caso KlimaSeniorinnen representa simultaneamente um marco e um dilema: avança no reconhecimento jurídico da crise climática como questão de direitos humanos, mas coloca em xeque os contornos clássicos da Convenção, exigindo do Tribunal e dos Estados membros um equilíbrio

delicado entre proteção ambiental, institucionalidade democrática e normatividade convencional.

Referências Bibliográficas

Council of Europe/European Court of Human Rights. (2024). Guide on the case-law of the European Court of Human Rights – Environment (Updated 31 August 2024). Registry of the European Court of Human Rights. https://ks.echr.coe.int/

Dąbrowska, A. (2020). The environmental right in the system of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – selected aspects. Environmental Protection and Natural Resources, 31(4), 1–7. https://doi.org/10.2478/oszn-2020-0015

European Court of Human Rights. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, No. 53600/20, Judgment of 9 April 2024 [Trecho dissidente: §§ 59-70].

European Court of Human Rights. Lopez Ostra v. Spain, No. 16798/90, Judgment of 9 December 1994.

European Court of Human Rights. Fadeyeva v. Russia, No. 55723/00, Judgment of 9 June 2005.

European Court of Human Rights. Guerra and Others v. Italy, No. 14967/89, Judgment of 19 February 1998.

European Court of Human Rights. Kyrtatos v. Greece, No. 41666/98, Judgment of 22 May 2003.

European Court of Human Rights. Buckley v. United Kingdom, No. 20348/92, Judgment of 25 September 1996.

European Court of Human Rights. Chapman v. United Kingdom, No. 27238/95, Judgment of 18 January 2001.

European Court of Human Rights. Kaminskas v. Lithuania, No. 44817/18, Judgment of 4 August 2020.

Loucaides, L. (2005). Environmental protection through the jurisprudence of the European Convention on Human Rights. In J. Crawford (Ed.), International Law and the Environment (pp. 249–251). [PDF extracted from: index.pdf]

O BRASIL E O MERCADO GLOBAL DE HIDROGÊNIO VERDE: OPORTUNIDADES E DESAFIOS NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Brazil and the Global Green Hydrogen Market: Opportunities and Challenges in the Energy Transition

Carolina de Lima Montela[1]

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Carolina Maria Soares Lima[2]

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

DOI: https://doi.org//10.62140/CMCL473376014

Sumário: 1. Introdução; 2. Material e Métodos; 3. O que é o Hidrogênio Verde e Qual Sua Relevância?; 4. O Planejamento Energético Brasileiro e os Desafios da Transição para o Hidrogênio Verde; 5. Considerações Finais.

Resumo: Este estudo investiga como os arranjos institucionais brasileiros estão sendo construídos para viabilizar a inserção do país no mercado global de hidrogênio verde (H2V) e quais são os principais desafios e oportunidades nesse processo. A pesquisa, de caráter exploratório e descritivo, adota uma abordagem institucionalista e baseia-se, principalmente, na análise de fontes secundárias, como relatórios de organizações internacionais e documentos oficiais. Além de examinar marcos regulatórios e políticas públicas nacionais, o estudo analisará acordos internacionais, especialmente com a Alemanha e a União

[1] Graduanda em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, carolinamontela@gmail.com.

[2] Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na UFMG e Mestre em Geografia pela UFMG, carolmsoares98@gmail.com.

Europeia, e realizará comparações com Chile e Alemanha, países mais avançados na institucionalização do setor. Espera-se, assim, fornecer uma avaliação das condições atuais do Brasil neste mercado emergente e recomendações estratégicas para sua consolidação como líder em hidrogênio renovável.

Palavras-chave: Hidrogênio renovável; Descarbonização; Setor energético brasileiro; Geopolítica energética; Sustentabilidade.

Abstract: This study investigates how Brazilian institutional arrangements are being developed to enable the country's integration into the global green hydrogen (H2V) market and identifies the main challenges and opportunities in this process. The research, which is exploratory and descriptive in nature, adopts an institutionalist approach and is primarily based on the analysis of secondary sources, such as reports from international organizations and official documents. In addition to examining national regulatory frameworks and public policies, the study will analyze international agreements, particularly with Germany and the European Union, and conduct comparisons with Chile and Germany, countries that are more advanced in the institutionalization of this sector. Thus, the study aims to provide an assessment of Brazil's current conditions in this emerging market and offer strategic recommendations for its consolidation as a leader in renewable hydrogen.

Keywords: Renewable hydrogen; Decarbonization; Brazilian energy sector; Energy geopolitics; Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

A crescente demanda por energia sustentável, impulsionada pelas preocupações com as mudanças climáticas e a constante instabilidade geopolítica, têm reforçado a necessidade de transição para fontes renováveis. O impacto ambiental decorrente do uso de combustíveis fósseis tem se manifestado em eventos extremos, como secas, inundações e elevações de temperatura, evidenciando a premência em adotar alternativas energéticas mais limpas. Nesse contexto, a cooperação internacional e o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis tornam-se fundamentais para o cumprimento das metas do Acordo de Paris e para a promoção de um modelo de desenvolvimento ambientalmente responsável.

Dentre as soluções emergentes, o hidrogênio verde (H2V) destaca-se como uma das principais alternativas para a descarbonização da economia global. Produzido por meio da eletrólise da água utilizando energia renovável, o H2V apresenta vantagens estratégicas, como baixa emissão de carbono, capacidade de armazenamento e ampla aplicabilidade industrial (Fernandes *et al.*, 2021). No entanto, desafios como os altos custos de produção, o elevado consumo energético e a necessidade de infraestrutura adequada para armazenamento e transporte ainda limitam sua expansão. A crise energética agravada pela guerra na Ucrânia e as restrições ao gás natural russo têm acelerado o interesse de países europeus por fontes alternativas, como o hidrogênio verde, ampliando as oportunidades para nações produtoras.

Nesse cenário, o Brasil posiciona-se como um potencial líder na produção e exportação de H2V, devido à sua matriz energética majoritariamente renovável e à abundância de recursos naturais. Além de contribuir para a descarbonização de setores domésticos, o país pode consolidar-se como um fornecedor estratégico para mercados internacionais, especialmente os países da União Europeia (UE), como a Alemanha, que buscam diversificar suas cadeias de suprimento. Todavia, a inserção do Brasil no mercado global de H2V depende não apenas de vantagens comparativas naturais, mas envolve uma complexa rede de interações geopolíticas, acordos de cooperação e políticas regulatórias que moldam a inserção do país nesse mercado emergente. Nesse sentido, conforme discutido na literatura sobre interdependência complexa (Keohane & Nye, 2012), fatores políticos, econômicos e tecnológicos estão intrinsecamente conectados, influenciando a dinâmica das relações internacionais e o desenvolvimento de mercados emergentes, como o do hidrogênio verde.

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos institucionais brasileiros voltados para a inserção do país no mercado global de hidrogênio verde, identificando os principais desafios e oportunidades nesse processo. Para isso, metodologicamente, este estudo adota uma abordagem institucionalista, a qual visa examinar os aspectos políticos e regulatórios em construção para viabilizar essa inserção. A perspectiva institucionalista permite

examinar como as estruturas formais e informais - incluindo leis, políticas públicas, normas e arranjos de governança - ajudam a moldar as estratégias e capacidades do país nesse setor.

Complementando esta abordagem teórica, a pesquisa também utiliza métodos exploratório-descritivos, com análise sistemática de fontes secundárias como documentos governamentais, relatórios de organismos internacionais, estudos técnicos e literatura acadêmica especializada. Essa combinação metodológica possibilita tanto mapear o atual estágio de desenvolvimento institucional do setor quanto identificar os principais atores, normas e mecanismos que estão sendo mobilizados para posicionar o Brasil nesse novo mercado global de energia limpa.

Assim, a importância deste estudo reside em sua contribuição para o debate sobre transição energética e desenvolvimento sustentável, fornecendo subsídios para a formulação de políticas públicas e estratégias que potencializem a inserção brasileira no mercado global de H2V. Espera-se que os resultados auxiliem no entendimento das condições atuais do setor e identifiquem caminhos para superar os obstáculos à expansão dessa tecnologia no país.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo adota uma abordagem institucionalista para analisar os arranjos políticos, regulatórios e econômicos que condicionam a inserção do Brasil no mercado global de hidrogênio verde. Essa escolha metodológica fundamenta-se na capacidade da teoria institucional de explicar como normas formais (leis, políticas públicas, acordos internacionais) e informais (práticas setoriais, redes de atores, normas sociais) estruturam as oportunidades e desafios na transição energética. Segundo North (1990), parte-se do pressuposto de que as instituições - entendidas como as "regras do jogo" na sociedade - são determinantes para reduzir incertezas e custos de transação no desenvolvimento de mercados emergentes, como o de H2V.

A aplicação da teoria institucional de Douglass North (1990) é particularmente relevante, pois ela proporciona um quadro analítico robusto para compreender a dinâmica institucional que influencia a adaptação e o desenvolvimento do mercado de hidrogênio verde no Brasil. Segundo North, as instituições moldam o desempenho econômico e as escolhas dos agentes, influenciando as oportunidades de inovação e o grau de sucesso de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade e a transição energética (North, 1990).

Além disso, o conceito de path dependence, que é central na teoria institucional de North (1990), também será utilizado para entender os desafios enfrentados pelo Brasil na implementação de novas políticas energéticas. Este conceito sugere que o desenvolvimento de políticas e práticas institucionais segue um caminho histórico que limita ou condiciona as escolhas futuras, devido à persistência de trajetórias anteriores (North, 1990). Em outras palavras, o histórico das instituições e das decisões passadas influencia profundamente as escolhas e possibilidades futuras. No contexto brasileiro, a dependência de trajetórias passadas no setor energético, como o uso predominante de fontes de energia convencionais e a estrutura regulatória atual, pode representar obstáculos significativos à transição para o hidrogênio verde. Assim, a análise do path dependence permite identificar como as mudanças institucionais, graduais e não lineares, moldam as opções e estratégias disponíveis no presente, dificultando ou facilitando a adaptação a novas tecnologias e mercados.

A pesquisa combina, ainda, análise documental de marcos regulatórios (planos nacionais de energia, legislação setorial, acordos bilaterais) com o mapeamento das interações entre atores estratégicos (Estado, empresas, organismos multilaterais), método alinhado com a perspectiva de Howlett, Ramesh e Perl (2013) sobre subsistemas de políticas públicas. Essa abordagem permite identificar como a complexa rede de interações entre diferentes atores - governos, empresas privadas, *think tanks,* organizações internacionais e, até mesmo a sociedade civil - influenciam os rumos do setor energético brasileiro, uma vez que cada um desses atores possui seus próprios interesses, recursos e estratégias.

Nesse sentido, é necessário um arranjo institucional no qual múltiplos níveis de governança – local, nacional e internacional – trabalhem de forma coordenada para lidar com desafios compartilhados. Assim, seguindo a premissa de Ostrom (2005) sobre a importância da governança multinível em temas energéticos, este estudo procura compreender como normas e políticas emergem da interação entre esferas locais, nacionais e internacionais, moldando as oportunidades e desafios do mercado de H2V.

A dimensão internacional é analisada através da lente da interdependência complexa (Keohane e Nye, 2001), que explica como a guerra Rússia-Ucrânia reconfigurou as relações de poder energético, elevando o H2V a ativo geopolítico. Nesse contexto, examina-se como o Brasil - detentor de vantagens comparativas na produção renovável - pode capitalizar institucionalmente essa demanda global, seja via cooperação com a União Europeia, seja através de arranjos domésticos que superem travas históricas (path dependence) no setor energético (North, 1990).

A metodologia enfrenta duas limitações principais: (a) a potencial subestimação de fatores tecnológicos e de mercado, risco apontado por críticos ao institucionalismo econômico; e (b) a assimetria de informações em estágio inicial de pesquisa, dado o caráter emergente do mercado de H2V. Contudo, a abordagem mostra-se robusta para desvendar os nexos entre estrutura institucional e capacidade de ação estratégica - variável crítica para entender por que alguns países lideram a transição energética enquanto outros ficam à margem ou encontram dificuldades significativas para avançar e transpor desafios. Os resultados preliminares, a serem consolidados, priorizam a análise do marco regulatório brasileiro em contraste com experiências internacionais (Chile, Alemanha), com vistas a propor recomendações para a consolidação do Brasil como player global no setor.

3. O QUE É HIDROGÊNIO VERDE E QUAL SUA RELEVÂNCIA?

O hidrogênio verde está despontando no mundo como uma alternativa promissora para a transição energética global. Ao contrário do hidrogênio cinza e do azul, que são derivados do gás natural por meio de processos poluentes, o hidrogênio verde não emite gases de efeito estufa durante sua produção. Esse processo, que utiliza a energia de fontes renováveis como solar, eólica ou hidrelétrica (Figura 1), coloca o hidrogênio verde como um elemento chave na luta contra as mudanças climáticas e no incentivo a um modelo energético sustentável.

Atualmente, a produção global de hidrogênio alcança aproximadamente 70 milhões de toneladas anuais, das quais 76% são obtidas a partir de gás natural e 23% por gaseificação do carvão mineral (IEA, 2019 apud ANP, 2024). Embora existam múltiplas rotas de produção, a maioria ainda se encontra em fase experimental ou apresenta baixa maturidade tecnológica em escala comercial. Dentre essas alternativas, destaca-se a eletrólise da água - processo eletroquímico que separa as moléculas de água (H_2O) em oxigênio (O_2) e hidrogênio (H_2). Contudo, esse método responde por apenas 0,1% da produção mundial (ANP, 2024), evidenciando os desafios de viabilidade econômica e escalabilidade.

Quando a eletricidade utilizada para essa reação provém de fontes renováveis, o hidrogênio produzido é considerado "verde", já que a emissão de carbono durante a geração de eletricidade é mínima ou inexistente (*ibidem*). Dessa forma, essa característica faz do hidrogênio verde uma solução estratégica para descarbonizar setores difíceis de eletrificar, como transporte pesado, indústrias de aço, cimento e petroquímicas.

Além disso, o hidrogênio verde possui uma série de aplicações industriais e energéticas que vão além da sua utilização como fonte de combustível, podendo ser utilizado para diversas finalidades: para a geração de energia; para a produção de amônia verde; para o aquecimento e em processos industriais (Fernandes et al., 2021). No setor de transporte, por exemplo, veículos movidos a célula de combustível de hidrogênio *Fuel Cell Eletric Vehicle* (FCEVs) têm o potencial de reduzir significativamente as emissões de CO_2 no transporte

de mercadorias e passageiros (ANP, 2024). Já no setor industrial, o hidrogênio verde pode ser utilizado como matéria-prima para a produção de amônia, um componente fundamental na indústria de fertilizantes, além de atuar como um substituto do carbono na produção de aço, colaborando para a descarbonização de setores altamente emissores (*ibidem).*

O uso do hidrogênio verde também se destaca como uma solução viável para o armazenamento de energia, uma vez que o hidrogênio pode ser armazenado e transportado de forma eficiente para ser utilizado em momentos de alta demanda ou quando as fontes renováveis não estão disponíveis, como à noite ou com baixa incidência solar e em períodos de baixa intensidade de ventos (ANP, 2024). Essa capacidade de armazenamento faz com que o hidrogênio verde seja considerado um aliado estratégico na estabilização das redes elétricas e no aumento da flexibilidade dos sistemas energéticos.

No entanto, embora o hidrogênio verde tenha grande potencial como solução para o armazenamento de energia, sua produção, armazenamento e transporte ainda apresentam desafios técnicos e econômicos significativos. Devido à sua baixa densidade, o H2V exige infraestrutura especializada para ser comprimido ou liquefeito, o que aumenta os custos e a complexidade logística (ANP, 2024). Além disso, a necessidade de garantir que o gás seja transportado de maneira segura e eficiente, por longas distâncias ou em grandes quantidades, exige o desenvolvimento de novas tecnologias e sistemas de distribuição adequados. Afinal, o hidrogênio é um elemento muito volátil e inflamável, exigindo requisitos de segurança elevados para evitar fugas e explosões (Fernandes *et al.* 2023).

Também cabe mencionar que as tecnologias de eletrólise ainda estão em estágio de desenvolvimento e, por isso, exigem investimentos em inovação e redução de custos para se tornarem competitivas com outras fontes de hidrogênio. Isso reforça a ideia de que desafios complexos, como a transição energética, não podem ser resolvidos por uma única instituição isolada (Ostrom, 2005). Fica evidente, portanto, que a construção de um mercado competitivo e

sustentável de H2V depende da colaboração entre governos locais, nacionais e internacionais, assegurando que as políticas adotadas sejam coerentes, inovadoras e adaptadas às realidades nacionais, regionais e globais. Dessa forma, é possível inferir, que a cooperação entre diferentes níveis de governança é crucial para superar as barreiras tecnológicas e econômicas existentes, a fim de alcançar os objetivos de uma transição energética sustentável e ambientalmente responsável.

A perspectiva do hidrogênio verde, portanto, não se resume apenas à sua capacidade de substituir fontes fósseis de energia, mas também à sua habilidade em criar novas oportunidades econômicas, melhorar a segurança energética e contribuir para a sustentabilidade a longo prazo. Entretanto, seu potencial ainda esbarra em incertezas tecnológicas e regulatórias que dificultam a formação de um mercado internacional consolidado. Atualmente, o hidrogênio é majoritariamente produzido e consumido localmente, sem que exista um comércio estruturado entre produtores e consumidores, como ocorre com outras commodities energéticas. Dessa forma, a criação de um mercado global de hidrogênio verde dependerá não apenas da expansão de seu uso para setores além dos atuais, mas também do desenvolvimento de mecanismos que facilitem e estimulem seu comércio internacional.

4. O PLANEJAMENTO ENERGÉTICO BRASILEIRO E OS DESAFIOS DA TRANSIÇÃO PARA O HIDROGÊNIO VERDE

O Brasil se encontra em um momento decisivo de sua transição energética, no qual o hidrogênio verde emerge como potencial vetor de descarbonização e desenvolvimento econômico. Com uma matriz energética predominantemente renovável, o País possui vantagens estratégicas para se consolidar como um dos principais atores no mercado global de H2V, especialmente devido ao menor custo de produção. De acordo com o relatório *Global Hydrogen Review* 2023 da Agência Internacional de Energia (IEA), o custo de produção de hidrogênio verde por eletrólise utilizando eletricidade de fontes renováveis varia entre 3 e 8 dólares por quilograma. No contexto brasileiro,

estudos indicam que o custo de produção de hidrogênio verde pode ser mais competitivo, variando de 2,7 a 5,6 dólares por quilograma, dependendo da região e da disponibilidade de recursos (IEA, 2023).

Diante desse cenário promissor, o país tem atraído investimentos para o desenvolvimento de tecnologias e infraestrutura voltadas à produção e uso do H2V. Em 2023, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) registrou 19 projetos relacionados ao hidrogênio e suas tecnologias em sua carteira de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI), com investimentos aproximados de R$180 milhões (ANP, 2024). Paralelamente, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) lançou em março de 2024 sua Chamada Estratégica PDI n° 23, focada no "Hidrogênio no Contexto do Setor Elétrico Brasileiro", sinalizando um esforço institucional para fomentar inovações nesse campo (ANEEL, 2024). Essas iniciativas refletem um reconhecimento crescente do H2V como peça-chave na matriz energética futura, mas também revelam os desafios impostos pela histórica dependência de trajetórias energéticas estabelecidas.

Nesse contexto, a teoria da path dependence (North, 1990) oferece uma lente crítica para entender os dilemas brasileiros. O país possui um histórico híbrido: de um lado, possui uma trajetória consolidada em renováveis (hidrelétricas, etanol, eólica/solar), por outro lado, ainda possui uma forte tradição em combustíveis fósseis, com a Petrobras e a exploração do pré-sal criando uma estrutura institucional rígida, marcada por subsídios a derivados de petróleo, como a Lei do Combustível (Brasil, 2022), uma política de estabilização de preços que, apesar de benéfica no curto prazo, pode aprofundar a dependência do Brasil em energias fósseis, criando desafios adicionais para a transição energética e o desenvolvimento do H2V. Dessa forma, essa trajetória gerou um *lock-in* tecnológico e político: termelétricas, por exemplo, ainda são acionadas como "backup" em crises hídricas, perpetuando investimentos em fontes poluentes (EPE, 2022). Por outro lado, o Brasil também construiu uma trajetória paralela em renováveis, com 48% de sua matriz baseada em hidrelétricas, biocombustíveis e energia eólica/solar (BEN, 2023).

Essa dualidade cria, portanto, uma dinâmica complexa para a adoção do H2V, apresentando obstáculos institucionais significativos. A fragmentação regulatória (com competências distribuídas entre múltiplas agências como ANP, ANEEL, Ministério de Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente), a ausência de um marco legal unificado e a forte herança institucional vinculada aos combustíveis fósseis representam desafios significativos à consolidação de uma estratégia nacional para o H2V.

A análise institucional revelou, portanto, um cenário de múltiplos atores e níveis de governança atuando de forma descoordenada. Essa dispersão acaba gerando insegurança jurídica e atrasos nos investimentos (Gabrielli e Tokarski, 2024).

Em contraste, países como Chile e Alemanha já estabeleceram marcos regulatórios sólidos para o H2V. O Chile, por exemplo, aprovou em 2020 sua Estratégia Nacional de Hidrogênio Verde, com metas claras e ambiciosas, bem como zonas francas para projetos piloto (Monteiro, 2023). Já a Alemanha, por meio de sua Lei do Hidrogênio (2021), unificou a governança sob o Ministério da Economia e criou subsídios federais para produção e importação (Germany, 2023). Ambos os casos demonstram como a centralização de competências e políticas assertivas aceleram a transição energética (IEA, 2023).

Além disso, no Brasil, a cultura tecnológica vinculada ao petróleo dificulta a transferência de expertise para novas cadeias produtivas. Contudo, as trajetórias positivas em renováveis oferecem oportunidades únicas. O Nordeste, por exemplo, já possui parques eólicos que poderiam alimentar eletrolisadores a custos competitivos, enquanto usinas de cana-de-açúcar poderiam integrar rotas de H2V a partir de biomassa (Oliveira, 2022) .

O caso do Ceará ilustra como é possível "quebrar" dependências negativas. O estado, aproveitando seu potencial eólico e solar, estabeleceu um marco regulatório pioneiro para o H2V, atraindo investimentos internacionais e projetos como o Hub do Pecém em parceria com a empresa australiana Fortescue Metals Group (Oliveira, 2022). Além do Pecém, outros portos brasileiros

começam a se estruturar como polos de H2V, ainda que em estágios menos avançados de desenvolvimento.

O porto de Suape, em Pernambuco, por exemplo, lançou em 2023 seu Programa de Hidrogênio Verde, tendo a energia solar como principal fonte, estabelecendo parcerias com diferentes empresas e criando um Centro de Experimentação em H2V vinculado à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com foco especial em aplicações industriais (UFPE, 2024). Já o Porto do Açu, no Rio de Janeiro, busca diferenciar-se pela integração com a indústria petrolífera tradicional, propondo projetos híbridos que combinam produção de H2V com tecnologias de captura e armazenamento de carbono, *Carbon Capture and Storage* (CCS), tendo firmado acordo com a empresa canadense AmmPower para produção, armazenamento e distribuição de amônia verde (Machado 2021 *apud* Oliveira, 2022).

Essas iniciativas estaduais demonstram como a combinação estratégica de recursos naturais abundantes, arcabouço regulatório claro e parcerias com players globais podem acelerar a transição energética, mesmo diante da fragmentação institucional que caracteriza o cenário nacional. No entanto, a ausência de uma estratégia federal coordenada pode levar a uma competição interestadual por investimentos e subutilização de recursos (ENAP, 2019). Nesse sentido, fica evidente que a transição energética exige não apenas inovação tecnológica, mas também adaptação institucional. Políticas como a redireção de royalties do petróleo para fundos de H2V e a criação de sandboxes regulatórios em zonas francas, ou seja, áreas delimitadas onde empresas podem testar novas tecnologias com regras simplificadas e acompanhamento governamental, poderiam acelerar essa mudança.

Em suma, o Brasil enfrenta uma encruzilhada energética. Se, por um lado, a dependência do petróleo cria inércia, por outro, sua experiência e liderança global em renováveis oferecem um caminho viável para o H2V. Romper o *lock-in* exigirá uma estratégia multidimensional – combinar incentivos econômicos (como tributar carbono e subsidiar eletrolisadores), harmonizar regulações entre

os múltiplos níveis de governança (federal, estadual e setorial) e construir uma narrativa política de incentivo ao H2V. A transição energética, portanto, não se resume a uma mudança tecnológica, mas requer rupturas institucionais, coordenação política e visão estratégica. O hidrogênio verde pode, sim, ser o "pré-sal do século XXI", desde que o Brasil alinhe suas trajetórias históricas com uma agenda sustentável, inclusiva e de longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo evidenciou que o Brasil possui vantagens comparativas relevantes para se consolidar como um ator estratégico no mercado global de hidrogênio verde (H2V), sobretudo em função de sua matriz energética majoritariamente renovável, da abundância de recursos naturais e da crescente articulação entre atores públicos e privados, nacionais e internacionais. Esses elementos conferem ao país um potencial singular para protagonizar a transição energética global, especialmente em um cenário de intensificação das metas climáticas e de diversificação de fontes limpas de energia.

Entretanto, a análise institucional revelou que esse potencial ainda esbarra em limitações estruturais. A fragmentação regulatória, a ausência de um marco legal unificado e a forte herança institucional vinculada aos combustíveis fósseis dificultam a coordenação de políticas públicas e a atração de investimentos consistentes no setor. A atuação de múltiplos atores — em níveis federal, estadual e municipal — muitas vezes ocorre de maneira desarticulada, limitando a eficácia das iniciativas voltadas ao desenvolvimento do H2V.

A perspectiva institucionalista adotada neste trabalho contribuiu significativamente para compreender como normas, estruturas organizacionais e trajetórias históricas moldam as possibilidades e os entraves à consolidação do hidrogênio verde como vetor estratégico da transição energética no Brasil. Ao mesmo tempo, reconhece-se como limitação a ausência de uma análise mais aprofundada dos interesses político-econômicos em disputa, bem como dos

impactos socioambientais da cadeia de produção do H2V em territórios específicos.

Do ponto de vista subnacional, destacam-se experiências inovadoras de estados e municípios que vêm incorporando o hidrogênio verde em seus planejamentos estratégicos, como é o caso do Ceará, com iniciativas pioneiras de cooperação internacional e atração de investimentos estrangeiros. Tais experiências evidenciam o papel ativo de governos locais na agenda da transição energética. Além disso, a cooperação internacional, especialmente com a União Europeia e países asiáticos, tem se mostrado essencial para a construção de capacidades técnicas, o acesso a financiamento verde e a harmonização regulatória.

Nesse sentido, países como Chile e Alemanha já apresentam avanços significativos na formulação de marcos regulatórios e na definição de metas concretas para o desenvolvimento do hidrogênio verde, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 7, que visa garantir o acesso à energia limpa e acessível. O Brasil pode se beneficiar do fortalecimento de parcerias com esses países, promovendo trocas de expertise, transferência de tecnologia e cooperação técnica que impulsionem o amadurecimento do setor nacional.

Como encaminhamentos políticos, recomenda-se o fortalecimento da governança multinível, com a criação de um marco regulatório nacional claro e unificado para o hidrogênio verde, que promova a coordenação entre entes federativos, setor produtivo e sociedade civil. Também é urgente a integração do H2V a uma política industrial de base sustentável, com mecanismos de financiamento e incentivos à inovação tecnológica e à formação de mão de obra qualificada.

Por fim, em termos estratégicos, a transição energética não se resume a uma mudança tecnológica, mas exige rupturas institucionais, coordenação política e visão de longo prazo. O hidrogênio verde pode, sim, representar o "pré-sal do século XXI", desde que o Brasil alinhe suas trajetórias históricas com uma agenda

de desenvolvimento sustentável, inclusiva e comprometida com a justiça climática. O sucesso dessa empreitada dependerá da capacidade do país em construir arranjos institucionais robustos, democráticos e voltados ao futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Implementação do Marco Regulatório de Hidrogênio de Baixo Carbono no Brasil**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arquivos/implementacaomarcoregulatoriohidrogenio.pdf. Acesso em: 30 de mar. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **ANEEL avalia 24 propostas relativas à Chamada Estratégica de PDI sobre hidrogênio**. Brasília, DF: ANEEL, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2024/aneel-avalia-24-propostas-relativas-a-chamada-estrategica-de-pdi-sobre-hidrogenio. Acesso em: 1 de abr. 2025.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética (EPE). **Balanço Energético Nacional 2022: Ano Base 2021**. Rio de Janeiro: EPE, 2022. Disponível em: https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2022. Acesso em: 1 de abr.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Desafios da regulação no Brasil: capacidades estatais para a eficiência regulatória**. Brasília: ENAP, 2019. 234 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1744/1/Livro%20DESAFIOS%20DA%20REGULA%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 1 de abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.299, de 4 de janeiro de 2022. Estabelece a política de preços de combustíveis e cria o Programa de Proteção da Rendida. **Diário Oficial da**

União, Brasília, DF, 5 jan. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14299.htm. Acesso em: 1 de abr. 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia (MME). **Balanço Energético Nacional 2023: Ano Base 2022**. Brasília: MME, 2023. Disponível em:https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/publicacoes/balanco-energetico-nacional/ben-2023. Acesso em: 1 de abr.

CHILE. Ministerio de Energía. **Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde**. 2020. Disponível em: https://energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia_nacional_de_hidrogeno_verde_-_chile.pdf. Acesso em: 03 de abr. 2025.

FERNANDES, Gláucia; AZEVEDO, João Henrique de; AYELLO, Matheus; GONÇALVES, Felipe. Panorama dos desafios do hidrogênio verde no Brasil. Rio de Janeiro: **FGV Energia**, 2021.Disponível em: https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/opiniao_artigo_hidrogenio_verde_matriz.pdf. Acesso em: 29 de mar. 2025.

GABRIELLI, José Sérgio; TOKARSKI, André Pereira R. Estudos regulatórios para a certificação do hidrogênio verde no Brasil [Regulatory studies for green hydrogen certification in Brazil]. Princípios, [S.l.], v. 1, n. 170, p. 1-20, 2024. DOI: https://doi.org/10.14295/principios.2675-6609.2024.170.005.

GERMANY. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). **National Hydrogen Strategy Update 2023**. Berlin: BMWK, 2023. Disponível em: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Energie/national-hydrogen-strategy-update.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 03 de abr. 2025.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Global Hydrogen Review 2023**. Paris: IEA, 2023. 200 p. Disponível em: https://www.iea.org/reports/global-hydrogen-review-2023. Acesso em: 1 de abr. 2025.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. 3. ed. Longman, 2001.

MONTEIRO, Solange. **Hidrogênio verde: Chile está entre líderes no desenvolvimento**. Blog da Conjuntura Econômica, Fundação Getulio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 15 mar. 2023. Disponível em: https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/hidrogenio-verde-chile-esta-entre-lideres-no-desenvolvimento. Acesso em: 1 de abr. 2025.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Rosana Cavalcante de. **Energias renováveis e eficiência energética: desafios para o Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021. 45 p..Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11291/1/td_2787_web.pdf. Acesso em: 1 de abr. 2025.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Projeto coordenado pela UFPE com enfoque na produção de hidrogênio verde e suas aplicações no setor elétrico apresenta primeiros resultados**. UFPE, 25 jan. 2024. Disponível em: https://www.ufpe.br/cultura/noticias/-/asset_publisher/lMITBsqjt7WR/content/projeto-coordenado-pela-ufpe-com-enfoque-na-producao-de-hidrogenio-verde-e-suas-aplicacoes-no-setor-eletrico-apresenta-primeiros-resultados/40615. Acesso em: 3 abr. 2025.

A LUTA PELA TERRA E PELA FLORESTA: ANÁLISE SOCIOAMBIENTAL E JURÍDICA DO DESMATAMENTO NA TERRA INDÍGENA ALTO RIO GUAMÁ

Caroline Silva do Nascimento Dias[1]

UNAMA

Maria Luiza Nascimento Dias[2]

UFPA

DOI: https://doi.org//10.62140/CDMD204879261

Resumo: A proteção das terras indígenas no Brasil é um tema de extrema relevância, considerando a importância cultural, ambiental e social dessas terras para os povos indígenas. Este estudo analisa o desmatamento na Terra Indígena Alto Rio Guamá, no estado do Pará – Brasil, sob uma perspectiva socioambiental e jurídica. No entanto, a implementação da legislação e sua fiscalização enfrentam desafios significativos, como a falta de recursos, resistência política e dificuldades logísticas, mormente nas regiões remotas da Amazônia, avaliar sua efetividade na proteção territorial e identificar as dificuldades enfrentadas na sua aplicação. A justificativa para essa pesquisa é a necessidade de compreender os desafios e as limitações da legislação para melhorar sua implementação e garantir a proteção das terras indígenas, para assim, garantir a preservação da floresta, da terra e a justiça social. A metodologia empregada baseou-se em revisão bibliográfica, com levantamento de artigos, livros e relatórios sobre o tema, aliada à análise estatística e espacial dos dados de mudanças de uso e cobertura da terra, extraídos da coleção 9 do Projeto Mapbiomas, com ênfase em quantificar a perda de cobertura florestal, permitindo

1 Ensino médio completo com curso técnico em meio ambiente- Graduanda em direito da UNAMA, unidade Parque-Shopping, Belém, Brasil- carolinesnd@icloud.com;

2 Doutoranda em Ciências Ambientais (PPGCA). Instituto de Geociências (IG) da Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Belém, Brasil. E-mail: m.luiza.dn@gmail.com;

uma leitura crítica da eficácia dos dispositivos jurídicos em vigor. Os resultados demonstraram que, entre 1985 e 2023, a TIARG sofreu relevantes alterações em suas áreas vegetadas. A área de floresta, embora ainda majoritária, foi reduzida em 20.782,29 hectares (ha) (-7,67%). A vegetação arbustiva e herbácea, antes corresponde a 77,08 ha, foi completamente suprimida, enquanto a agropecuária cresceu de 12.709,94 ha para 33.335,45 ha (+162,28%). Esse processo de conversão de terra, é preocupante no contexto de territórios indígenas, pois revela um avanço de pressões exógenas sobre um espaço constitucionalmente protegido. Observam-se um aumento expressivo das atividades agropecuárias, possivelmente atrelada às práticas de arrendamentos não autorizados e a presença de ocupações ilegais. Além das pressões externas, pode haver também mudanças internas nos modos de uso tradicional dos territórios por seus povos originários influenciadas por fatores políticos, econômicos e sociais. Embora tenham legislações vigentes, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto do Índio, que assegurem os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, os dados evidenciam a insuficiência da atuação estatal na proteção efetiva da Terra Indígena Alto Rio Guamá. O avanço do desmatamento, em sua maioria ilegal, impulsionado por atividades como a extração de madeira e grilagem de terras enfrentam desafios contumaz, incluindo a pressão de interesses econômicos que prejudica a efetividade na custodia integralmente da terra indígenas Alto Rio Guamá. Com isso, aponta para fragilidades na implementação e fiscalização de normas, comprometendo a função ecológica e sociocultural desses territórios. É crucial fortalecer a proteção territorial articulada com os povos indígenas para conter ameaças e preservar as terras indígenas como barreiras ao desmatamento.

Palavras-chave: Terra Indígena Alto Rio Guamá. Proteção Ambiental. Direitos Indígenas. Análise Jurídica

1. Introdução

A luta pela preservação ambiental e pelos direitos territoriais das populações indígenas tem se intensificado nos últimos anos, especialmente nas regiões amazônicas, onde os conflitos entre a expansão das atividades econômicas e a proteção das terras tradicionais atingem seu ponto máximo de tensão. A Terra Indígena Alto Rio Guamá, localizada no nordeste do estado do Pará, Brasil, exemplifica de maneira contundente os desafios enfrentados pelas comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG na defesa de seus territórios contra as pressões do desmatamento ilegal e das práticas de grilagem de terras. Com uma área inicialmente, A Terra Indígena Alto Rio Guamá – TIARG-abrange 280 mil hectares dos municípios paraenses Garrafão do Norte, Santa Luzia do

Pará, Nova Esperança do Piriá e Paragominas. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA, s/d), habitam nesta TI aproximadamente 1.727 indígenas da família linguística Tupi-Guarani, pertencentes aos povos Guajá, Ka'apor e Tembé.

A Reserva Indígena Alto Rio Guamá foi oficializada pelo Decreto nº 307, de 21 de março de 1945, assinado pelo interventor federal do dos anos 1970, o processo de regularização da Reserva Indígena do Alto Rio Guamá foi retomado e, em 1972, foi concluída somente a área da linha oeste.

Segundo a antropóloga Sara Alonso (1999), neste período intensificou-se o processo das invasões por parte de empresários, fazendeiros e posseiros, com destaque para Mejer Kabacznick, que, em 1974, se apropriou de aproximadamente 6 mil hectares da reserva para instalar a fazenda Irmãos Coragem, situada na área da linha leste da reserva indígena, a TIARG tem sofrido com o avanço das frentes de desmatamento, que, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), registraram um aumento de 34% na área desmatada entre 2019 e 2020 (INPE, 2021).

O desmatamento, impulsionado pela exploração de recursos naturais e pela ação de grupos que se apropriam indevidamente das terras, compromete não apenas a sustentabilidade ambiental, mas também os direitos fundamentais das populações originárias, que, por séculos, mantiveram uma relação de simbiose com a floresta. Estudo realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA, 2020) aponta que, nos últimos anos, a pressão sobre a TIARG aumentou devido ao avanço de atividades como a pecuária ilegal e o cultivo de soja, com impactos diretos na integridade do ecossistema local e na vida das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG.

A presente análise socioambiental e jurídica tem como objetivo compreender os múltiplos aspectos que envolvem a questão do desmatamento na Terra Indígena Alto Rio Guamá, levando em consideração tanto as dimensões ecológicas quanto as jurídicas e sociais deste fenômeno. De um lado, a questão

ambiental revela o impacto devastador que o avanço do desmatamento tem sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos essenciais para a sobrevivência de diversas espécies, incluindo a humana. De outro, a vertente jurídica examina as falhas e lacunas na proteção dos direitos territoriais indígenas, particularmente no que diz respeito à eficácia das políticas públicas e à implementação das leis de proteção ambiental. Na TIARG, a perda de cobertura vegetal tem comprometido a fauna local, incluindo espécies como o jacaré-açu e a anta, além de impactar os recursos hídricos utilizados pelas comunidades.

A análise do desmatamento nesta região é, portanto, uma questão multifacetada que exige uma abordagem interdisciplinar, capaz de integrar os aspectos ambientais, sociais e jurídicos. Nesse sentido, este estudo propõe-se a investigar as dinâmicas de luta das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG pela floresta e pela terra, ao mesmo tempo em que questiona a eficácia das estratégias legais e institucionais adotadas pelo Estado brasileiro para garantir a integridade desses territórios. A relevância desta pesquisa reside não apenas na urgência de frear o avanço do desmatamento, mas também no reconhecimento da importância de assegurar a autodeterminação dos povos indígenas, como condição fundamental para a preservação tanto do meio ambiente quanto de suas culturas ancestrais.

2. O desmatamento e seus impactos socioambientais nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG)

O desmatamento em Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) no Brasil é um problema complexo e multifacetado, relacionado a diversos fatores socioeconômicos, políticos e ambientais. Entre as principais causas desse fenômeno estão a expansão da agropecuária, o garimpo ilegal, a construção de estradas e a exploração ilegal de recursos naturais. Esses fatores têm impactos profundos sobre o ecossistema e sobre as comunidades Tembé, Timbira e

Ka'apor, que habitam a TIARG, que dependem da floresta para sua sobrevivência cultural, social e econômica.

A expansão da agropecuária, principalmente para a criação de gado e o cultivo de monoculturas, como soja e milho, é uma das maiores causas do desmatamento nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). Segundo Almeida e Goulart (2020), a pressão do agronegócio sobre as Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) tem crescido significativamente, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. As atividades agrícolas invadem Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), comprometendo a biodiversidade local e modificando os ecossistemas. Além disso, a pecuária extensiva, característica do modelo agropecuário brasileiro, exige grandes áreas de terra para a pastagem do gado, o que leva à derrubada de florestas, muitas vezes sem o consentimento das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG (ALMEIDA; GOULART, 2020).

Outro fator significativo para o desmatamento nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) é o garimpo ilegal. Segundo Santos (2019), o garimpo tem aumentado de forma alarmante nas regiões de mineração, como no estado do Pará, onde grandes Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) são invadidas por garimpeiros em busca de ouro, diamantes e outros minerais preciosos. A atividade de garimpo ilegal não só desmata grandes áreas de floresta, mas também polui os rios com mercúrio e outros metais pesados, afetando a fauna e flora local, além de colocar em risco a saúde das populações indígenas (SANTOS, 2019).

Santos (2019) aponta que a presença de garimpeiros nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) gera uma série de conflitos, com o aumento da violência e das ameaças às lideranças indígenas, que lutam para proteger seus territórios. Além disso, o garimpo ilegal agrava a vulnerabilidade das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG a doenças e a degradação do ambiente natural.

A construção de estradas é uma das causas diretas do desmatamento nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), pois facilita o acesso a regiões remotas e promove a ocupação ilegal. Conforme aponta Silva (2018), a expansão da infraestrutura rodoviária na Amazônia tem sido um motor de desmatamento, permitindo que madeireiros, garimpeiros e pecuaristas invadam Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). A Rodovia Transamazônica, por exemplo, foi um dos principais responsáveis pela abertura de novas fronteiras agrícolas, resultando em intensivo desmatamento e na ocupação ilegal de Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) (SILVA, 2018).

O avanço de estradas também facilita a implementação de grandes projetos de infraestrutura, como hidrelétricas e barragens, que têm impactos profundos sobre os ecossistemas locais e a vida das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG. A construção de estradas, portanto, não só provoca desmatamento, mas também altera a dinâmica de uso da terra e provoca a fragmentação dos habitats naturais, o que afeta negativamente a biodiversidade. Na TIARG, a perda de cobertura vegetal tem comprometido a fauna local, incluindo espécies como o jacaré-açu e a anta, além de impactar os recursos hídricos utilizados pelas comunidades.

A exploração ilegal de recursos naturais, como a extração de madeira, palmeiras e plantas medicinais, também é um fator relevante no desmatamento das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). De acordo com Oliveira e Costa (2021), a exploração ilegal da madeira nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) tem sido um dos principais fatores de degradação ambiental. A retirada de madeira sem o devido controle, muitas vezes associada a práticas ilegais e predatórias, leva à destruição de grandes áreas de floresta, que, além de perderem sua capacidade de regeneração, tornam-se mais vulneráveis ao fogo e à erosão do solo (OLIVEIRA; COSTA, 2021).

A exploração ilegal de recursos naturais compromete a sustentabilidade das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), pois não há um sistema adequado de controle e gestão ambiental, o que resulta em danos irreversíveis aos

ecossistemas e ao modo de vida indígena. Os fatores mencionados têm impactos devastadores sobre o ecossistema e as comunidades que habitam a TIARG. O desmatamento afeta diretamente a qualidade de vida dos povos indígenas, pois eles dependem da floresta para subsistência e para o desenvolvimento de sua cultura e espiritualidade. A perda de biodiversidade compromete a caça, a pesca e a agricultura, atividades essenciais para a sobrevivência dessas comunidades (MENDES, 2022).

Além disso, a degradação do ambiente natural também altera a estrutura social das comunidades, que passam a enfrentar uma crescente insegurança alimentar e uma perda de território, o que resulta em conflitos e violações de direitos. O desmatamento, portanto, não só compromete o meio ambiente, mas também a dignidade e os direitos dos povos indígenas.

2.1 Consequências Socioambientais do Desmatamento para os Povos Indígenas

O desmatamento nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) tem provocado uma série de consequências socioambientais, cujos efeitos são profundos e abrangem as dimensões econômicas, sociais, culturais e espirituais das comunidades que habitam a TIARG. A destruição dos ecossistemas e a perda da biodiversidade comprometem a saúde, a alimentação e a qualidade de vida dessas populações, que dependem diretamente da floresta para sua subsistência e para a manutenção de suas práticas tradicionais. Este tópico busca analisar as consequências diretas do desmatamento nas condições de vida dos povos indígenas, destacando os impactos na caça, pesca e agricultura, bem como os efeitos sobre a estrutura social e cultural das comunidades.

As atividades de caça, pesca e agricultura são essenciais para a sobrevivência dos povos indígenas, e sua perda está diretamente relacionada à destruição ambiental causada pelo desmatamento. Segundo Barbosa (2020), o

desmatamento em áreas de grande importância ecológica, como as Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) da Amazônia, resulta na diminuição dos recursos naturais necessários para a alimentação e o sustento das comunidades. O processo de degradação ambiental afeta diretamente a fauna e a flora, limitando o acesso a alimentos tradicionais, como peixe, caça e frutos, fundamentais para a segurança alimentar dos povos indígenas (BARBOSA, 2020). Além disso, a perda da cobertura florestal compromete as práticas agrícolas indígenas, como o cultivo de plantas alimentícias e medicinais, que são adaptadas às condições específicas de cada território (MARTINS; GOMES, 2021).

Para Santos e Silva (2021), a degradação do solo e a poluição dos rios, provocadas pelo desmatamento, interferem diretamente na pesca e nas práticas agrícolas. A alteração dos cursos d'água, além de diminuir a quantidade de peixes, também afeta a qualidade da água utilizada pelas comunidades para consumo e para as práticas agrícolas. Isso gera uma crescente insegurança alimentar, agravando a vulnerabilidade das populações indígenas que, historicamente, têm seus direitos territoriais negligenciados. Os impactos na alimentação são mais evidentes em comunidades de povos que vivem em regiões isoladas, onde a dependência da floresta é ainda mais acentuada (SANTOS; SILVA, 2021).

A perda de biodiversidade é uma das consequências mais graves do desmatamento, uma vez que a diversidade biológica é fundamental para a saúde e o bem-estar dos povos indígenas. A destruição de habitats naturais compromete o acesso a uma variedade de recursos essenciais para a saúde física e espiritual dessas comunidades. De acordo com Ferreira (2019), muitas plantas e animais presentes na floresta têm um papel crucial na medicina tradicional indígena, sendo usados no tratamento de diversas doenças. A destruição desses recursos naturais não apenas afeta a saúde física, mas também tem impactos sobre a identidade cultural e a espiritualidade dos povos indígenas, que possuem uma relação estreita com a natureza (FERREIRA, 2019).

A perda de biodiversidade também compromete os serviços ecossistêmicos prestados pela floresta, como a regulação do clima e a purificação

da água, impactando diretamente a qualidade de vida das comunidades que habitam a TIARG. Como destaca Silva (2020), a destruição de grandes áreas florestais tem levado à intensificação de doenças respiratórias, problemas dermatológicos e outras condições de saúde entre os povos indígenas, uma vez que o ar e a água da região ficam contaminados com partículas e substâncias químicas provenientes da queima da vegetação e da exploração ilegal de recursos naturais (SILVA, 2020).

O desmatamento também tem profundas repercussões sociais e culturais para as comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG. Como ressaltam Santos e Lima (2021), a perda de terras e de recursos naturais cria um cenário de deslocamento forçado e fragmentação territorial, o que resulta em conflitos fundiários e aumento da violência. Os povos indígenas, que vivem em harmonia com a natureza há séculos, se veem diante da ameaça de perda de seus territórios e de sua autonomia, o que pode levar ao enfraquecimento das estruturas sociais e da organização comunitária. Além disso, o deslocamento forçado de comunidades, frequentemente em função da ocupação ilegal das terras por terceiros, como grileiros e madeireiros, tem gerado o esfacelamento de grupos, aumentando a vulnerabilidade social dessas populações (SANTOS; LIMA, 2021).

De acordo com Martins (2019), a destruição ambiental e a perda da conexão com a terra também afetam a cosmovisão e as práticas culturais dos povos indígenas, que enxergam a terra não apenas como um recurso natural, mas como parte de sua identidade. O desmatamento, ao prejudicar a relação dos povos indígenas com seu território, compromete a transmissão de conhecimentos ancestrais e as tradições culturais, que são passadas de geração para geração por meio do uso sustentável dos recursos naturais (MARTINS, 2019). Além disso, a crescente marginalização das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG, provocada pela invasão de seus territórios, tem gerado um aumento da violência simbólica e física contra esses povos, afetando negativamente sua saúde mental e bem-estar (FERREIRA, 2019).

2.2 A Proteção Jurídica das Terras Indígenas e a Efetividade das Políticas Públicas

Os povos indígenas no Brasil têm seus direitos territoriais garantidos por um conjunto de legislações nacionais e internacionais que reconhecem a importância da preservação de seus territórios para a manutenção de sua cultura, identidade e modo de vida. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) são algumas das principais normativas que asseguram esses direitos. No entanto, embora as leis reconheçam a importância da proteção dos territórios indígenas, a implementação e a fiscalização dessas normas muitas vezes enfrentam limitações significativas, que resultam em conflitos territoriais e na constante ameaça de invasões e degradação ambiental.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco fundamental no reconhecimento e na proteção dos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil. O artigo 231 da Constituição assegura que os povos indígenas têm o direito originário sobre suas terras, ou seja, o direito à posse e à utilização de seus territórios, que devem ser demarcados e protegidos pelo Estado. Esse artigo é uma das maiores conquistas para os povos indígenas no Brasil, pois, pela primeira vez, a Constituição reconhece a relação histórica e cultural dos povos indígenas com suas terras, fundamentando juridicamente o direito à terra como uma questão de justiça social e de preservação cultural.

Segundo Almeida (2019), a Constituição de 1988 garante aos povos indígenas "o direito às terras que tradicionalmente ocupam, sendo o Estado responsável por demarcá-las e protegê-las". A Constituição também estabeleceu que a União é a responsável pela regulamentação e pela fiscalização dessas terras, sendo a Fundação Nacional do Índio (Funai) a principal instituição encarregada de zelar pelos direitos territoriais indígenas. Essa normativa representa um avanço significativo em relação ao reconhecimento dos direitos territoriais indígenas, mas

sua implementação e fiscalização enfrentam desafios, como o avanço de interesses econômicos, a pressão do agronegócio e o desrespeito por parte de algumas autoridades estaduais e federais (ALMEIDA, 2019).

Antes da Constituição de 1988, o Estatuto do Índio, instituído pela Lei nº 6.001/1973, era a principal legislação que regulamentava os direitos dos povos indígenas no Brasil. Essa lei, que ainda está em vigor em muitos aspectos, tem sido criticada por seu caráter paternalista e assimilacionista, pois visava "integrar" os povos indígenas à sociedade nacional, em vez de reconhecer e respeitar suas especificidades culturais e territoriais.

De acordo com Silva (2017), o Estatuto do Índio "não reconhecia o direito de posse das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), tratando os povos indígenas como tutelados do Estado, e estabelecendo um modelo de integração que negava a autonomia e a autodeterminação dessas comunidades". Embora a Lei nº 6.001/1973 tenha sido uma tentativa de regulamentar questões como a proteção da saúde, educação e assistência social para os povos indígenas, ela não assegurava efetivamente os direitos territoriais indígenas e sequer reconhecia a pluralidade das culturas indígenas como um direito fundamental.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Estatuto do Índio tornou-se obsoleto em muitos aspectos, uma vez que a Constituição reconheceu o direito originário das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). No entanto, ainda existem dispositivos do Estatuto que podem ser usados para justificar ações de assimilação e de controle externo sobre os povos indígenas, o que representa uma constante ameaça às suas terras e à sua autonomia (SILVA, 2017). A revisão e a atualização do Estatuto do Índio são demandas recorrentes dos movimentos indígenas, que buscam garantir um marco legal mais adequado às suas realidades e necessidades.

Outro instrumento jurídico fundamental que reforça os direitos territoriais dos povos indígenas é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2004. A Convenção 169 estabelece,

entre outras coisas, que os povos indígenas devem ser consultados sobre qualquer medida ou projeto que afete diretamente suas terras e recursos naturais. Essa convenção reforça a ideia de autodeterminação dos povos indígenas e a necessidade de que suas decisões sobre o uso de seus territórios sejam respeitadas pelo Estado.

Segundo Oliveira (2020), a Convenção 169 reconhece a importância de envolver os povos indígenas em processos decisórios relacionados ao uso de seus territórios, e a consulta prévia é um direito fundamental previsto para proteger suas terras e recursos naturais. A convenção também assegura que os povos indígenas devem ser consultados de forma livre, prévia e informada, garantindo a participação ativa nas decisões que afetam suas vidas e seus ambientes.

No entanto, apesar de sua importância, a implementação da Convenção 169 no Brasil tem sido limitada, pois muitos projetos e medidas que impactam as Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), como a construção de hidrelétricas e a expansão do agronegócio, continuam a ser implementados sem a devida consulta aos povos indígenas. Oliveira (2020) destaca que a falta de uma legislação específica que regule a consulta prévia, livre e informada tem gerado conflitos e violação dos direitos territoriais indígenas, especialmente em áreas de grande interesse econômico.

Embora as normas jurídicas brasileiras reconheçam amplamente os direitos territoriais dos povos indígenas, a aplicação e a fiscalização dessas normas apresentam grandes desafios. O avanço do agronegócio, o garimpo ilegal, a grilagem de terras e a especulação imobiliária são fatores que frequentemente entram em confronto com os direitos indígenas, colocando em risco a integridade dos territórios e a sobrevivência das comunidades.

Segundo Silva e Lima (2019), as políticas públicas de demarcação de Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) ainda enfrentam grande resistência política e econômica, com uma agenda que privilegia os interesses do agronegócio em detrimento da proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). As

comunidades indígenas frequentemente se veem diante da dificuldade de obter o reconhecimento formal de suas terras, pois o processo de demarcação é longo, burocrático e sujeito a disputas judiciais e pressões externas. Apesar da demarcação da TIARG, a presença de invasores e a ausência de fiscalização efetiva fragilizam os direitos territoriais dos povos que ali vivem.

Além disso, a falta de recursos e de uma fiscalização efetiva tem permitido que invasores e exploradores ilegais continuem a devastar Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), agravando o desmatamento e os conflitos fundiários. A Funai, que deveria ser o órgão responsável pela proteção e fiscalização das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), enfrenta um financiamento inadequado e uma constante politização de suas ações, o que enfraquece seu papel na proteção dos direitos indígenas (SILVA; LIMA, 2019).

As normativas jurídicas que garantem os direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil são essenciais para a preservação de suas culturas, identidades e modos de vida. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Índio e a Convenção 169 da OIT reconhecem os direitos territoriais indígenas, mas sua implementação ainda enfrenta muitos desafios. A resistência política e econômica, a falta de fiscalização eficaz e a ausência de uma legislação mais específica sobre a consulta prévia e a proteção dos territórios indígenas têm resultado em conflitos e ameaças constantes aos direitos indígenas. Portanto, é fundamental que o Estado brasileiro se comprometa a garantir a aplicação plena dessas normas e a promover políticas públicas que efetivamente protejam as Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), respeitando a autonomia e os direitos dos povos indígenas.

A proteção ambiental e a preservação das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) no Brasil têm sido abordadas por diferentes políticas públicas, implementadas por órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e diversos programas de fiscalização e monitoramento ambiental. Estas políticas têm como objetivo combater o desmatamento ilegal, proteger os recursos naturais e promover a segurança territorial das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor,

que habitam a TIARG. No entanto, a implementação e a efetividade dessas ações enfrentam desafios significativos, especialmente em áreas remotas da Amazônia, onde o desmatamento ilegal e os conflitos territoriais ainda persistem. A seguir, será discutido o papel dessas políticas e as dificuldades enfrentadas no processo de sua aplicação.

A Fundação Nacional do Índio (Funai) é o principal órgão responsável pela proteção dos direitos territoriais e pela promoção da segurança das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG no Brasil. Criada em 1967, a Funai tem como missão garantir a demarcação das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), além de promover políticas públicas de saúde, educação e assistência social voltadas para os povos indígenas. Segundo Tavares (2021), a Funai tem desempenhado um papel fundamental na demarcação de terras e na proteção das comunidades contra invasões e outras ameaças externas. No entanto, a eficácia da Funai tem sido comprometida por questões políticas e falta de recursos. Tavares (2021) aponta que a Funai enfrenta uma constante escassez de recursos financeiros e humanos, o que dificulta suas ações de fiscalização e proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), especialmente em regiões remotas da Amazônia. Apesar da demarcação da TIARG, a presença de invasores e a ausência de fiscalização efetiva fragilizam os direitos territoriais dos povos que ali vivem.

Além disso, a Funai tem sido alvo de críticas por sua incapacidade de lidar com o crescente número de invasões de Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), como aquelas causadas por grileiros, madeireiros ilegais e o agronegócio. A ausência de uma fiscalização eficaz permite que essas invasões prosperem, resultando em desmatamento, degradação ambiental e conflitos violentos. De acordo com Pinto (2020), a falta de autonomia e apoio político à Funai tem dificultado a implementação de ações de proteção efetivas, deixando as comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG vulneráveis à exploração ilegal e aos danos ambientais.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é outro órgão crucial na luta contra o desmatamento ilegal nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). O IBAMA tem como responsabilidade a fiscalização das atividades ilegais relacionadas ao meio ambiente, como o desmatamento, o garimpo ilegal e a caça predatória. O órgão realiza operações de fiscalização e combate ao desmatamento em áreas protegidas, incluindo Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), utilizando satélites e monitoramento aéreo para identificar atividades ilegais.

Segundo Silva Costa (2021), as ações do IBAMA têm sido eficazes em muitas situações, como no combate ao desmatamento ilegal e à exploração de recursos naturais em Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), mas essas ações ainda são limitadas por fatores como a falta de pessoal e a resistência de alguns setores do governo. O IBAMA tem sido eficaz em algumas áreas, mas sua atuação é prejudicada pela falta de recursos e pelo desinteresse político de algumas administrações, que muitas vezes bloqueiam as ações de fiscalização em nome de interesses econômicos (SILVA COSTA, 2021).

Além disso, a atuação do IBAMA é frequentemente prejudicada pela falta de apoio das autoridades locais e pela dificuldade de acesso às regiões mais isoladas da Amazônia, onde o desmatamento ilegal e a exploração de recursos naturais são mais intensos. Freitas (2020) destaca que o IBAMA enfrenta desafios logísticos e de segurança, principalmente nas áreas de difícil acesso, onde o desmatamento ilegal acontece de forma clandestina, e onde as forças de fiscalização não têm presença contínua.

Diversos programas têm sido implementados para monitorar e fiscalizar o desmatamento e outras atividades ilegais em Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). O Sistema de Monitoramento da Amazônia (SISMA), coordenado pelo IBAMA e em parceria com outros órgãos, utiliza satélites para mapear o desmatamento em tempo real e identificar atividades ilegais. Além disso, a operação "Arco de Fogo" é um programa que realiza ações de combate ao

desmatamento ilegal e à exploração predatória de recursos nas regiões da Amazônia.

Apesar de sua importância, o monitoramento ambiental enfrenta diversas dificuldades. A falta de integração entre os diferentes órgãos governamentais responsáveis pela fiscalização e a resistência de setores empresariais que utilizam a terra de forma ilegal dificultam a implementação eficaz dessas ações. Braga (2020) explica que mesmo com a utilização de tecnologias avançadas de monitoramento, a efetividade do combate ao desmatamento ilegal depende da ação coordenada entre os órgãos responsáveis e do apoio político para a execução das leis.

Outro ponto crucial é a atuação de ONGs e organizações indígenas que frequentemente atuam em parceria com o governo para fiscalizar e monitorar as Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). Segundo Monteiro (2021), a participação das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG nas ações de monitoramento ambiental tem se mostrado essencial para garantir que as políticas de proteção ambiental sejam eficazes e respeitem os direitos territoriais das populações.

Apesar das várias ações e programas voltados para a proteção ambiental nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), a implementação das políticas públicas enfrenta desafios significativos. A Amazônia, por ser uma região vasta e de difícil acesso, apresenta obstáculos logísticos e geográficos para a fiscalização e monitoramento constante. Segundo Cunha (2020), a dificuldade de acesso e a extensão das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) tornam o trabalho de fiscalização ineficaz em muitas áreas, permitindo que atividades ilegais aconteçam sem o devido controle.

Outro desafio é o contexto político e econômico no Brasil. O agronegócio, a mineração ilegal e outros setores que pressionam pela ocupação de Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) são poderosos e têm grande influência sobre as políticas públicas. Freitas (2020) observa que muitas vezes, as

políticas de proteção ambiental nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) são afetadas por pressões políticas que favorecem interesses econômicos em detrimento da proteção ambiental e dos direitos indígenas. Isso resulta em uma lacuna na aplicação das leis e na proteção das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG.

A participação ativa das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG nas ações de proteção ambiental e fiscalização é fundamental para o sucesso dessas políticas. De acordo com Lacerda (2019), as comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG, por terem um conhecimento profundo sobre seus territórios e seus ecossistemas, são peças-chave na implementação de políticas de proteção ambiental. As comunidades indígenas, ao lado dos órgãos governamentais, podem atuar de maneira mais eficiente na fiscalização, utilizando seus conhecimentos tradicionais e sua proximidade com as áreas afetadas (LACERDA, 2019).

Além disso, a autonomia das comunidades que habitam a TIARG para proteger suas terras, como o uso de guardas florestais indígenas e outras iniciativas locais, tem mostrado resultados positivos em várias regiões da Amazônia, conforme destacado por Pinto (2021). A criação de unidades de gestão territorial e ambiental nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) tem sido uma solução eficaz para promover a autossuficiência na proteção ambiental e garantir a segurança das comunidades.

As políticas públicas e ações de proteção ambiental nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) têm avançado significativamente nos últimos anos, com a criação de órgãos como a Funai e o IBAMA, e programas como o SISMA e a operação "Arco de Fogo". No entanto, a implementação dessas políticas enfrenta sérios desafios, como a falta de recursos, a dificuldade de acesso às regiões mais remotas e a pressão de interesses econômicos que favorecem o desmatamento e a exploração ilegal. A efetividade das ações depende da integração entre os órgãos responsáveis, da participação ativa das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG e do fortalecimento das

políticas públicas de fiscalização e monitoramento. É fundamental que o Estado brasileiro se comprometa a garantir a proteção ambiental e os direitos territoriais dos povos indígenas, respeitando sua autonomia e promovendo a sustentabilidade das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG).

3. Conclusão

A proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) no Brasil é um tema de extrema relevância, não apenas pela importância ambiental dessas terras, mas também pelos direitos fundamentais das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG sobre seus territórios. As políticas públicas e ações de proteção ambiental, incluindo as iniciativas de órgãos como a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e os programas de fiscalização e monitoramento, têm se mostrado instrumentos cruciais na preservação dos direitos territoriais indígenas e na luta contra o desmatamento ilegal e a degradação ambiental. No entanto, a implementação dessas políticas enfrenta desafios profundos e persistentes que precisam ser analisados e superados para que os resultados sejam realmente eficazes.

Primeiramente, a Constituição de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) representam marcos legais importantes que reconhecem os direitos territoriais dos povos indígenas. Essas normas garantem que os povos indígenas têm o direito de usufruir e proteger seus territórios, reconhecendo a importância cultural, social e ambiental dessas terras. Entretanto, a implementação dessas normas ainda esbarra em barreiras políticas, econômicas e logísticas que comprometem a efetividade da proteção. A atuação da Funai e do IBAMA, embora fundamental, é limitada pela falta de recursos, pela resistência política de setores empresariais e pela dificuldade de acesso às áreas mais remotas e vulneráveis da Amazônia.

Além disso, as políticas públicas voltadas para a proteção ambiental das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) precisam ser constantemente reforçadas e adaptadas às realidades locais. A Amazônia, onde se concentra a maior parte das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) do Brasil, é uma região vasta e de difícil acesso, o que torna o trabalho de fiscalização e monitoramento extremamente desafiador. O desmatamento ilegal, a grilagem de terras e a invasão de Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) por madeireiros e garimpeiros ilegais continuam a ser grandes problemas que comprometem a eficácia das políticas públicas. A atuação do IBAMA e de outros órgãos de fiscalização tem sido essencial para o combate ao desmatamento ilegal, mas a falta de uma coordenação mais eficiente e de apoio governamental tem prejudicado as ações de proteção.

Outro ponto relevante é a participação das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG na gestão de seus territórios e na fiscalização ambiental. O conhecimento tradicional dos povos indígenas sobre seus territórios e ecossistemas é um recurso valioso para a implementação de ações mais eficazes de proteção. A participação ativa das comunidades nas políticas de fiscalização e na gestão ambiental tem mostrado resultados positivos em diversas regiões da Amazônia, como o uso de guardas florestais indígenas e iniciativas de autossuficiência na proteção das terras. Esse modelo de gestão colaborativa entre o Estado e as comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG precisa ser fortalecido, pois as comunidades são as principais guardiãs de seus territórios e conhecem as ameaças que enfrentam.

Entretanto, a implementação plena das políticas públicas de proteção ambiental nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) depende, principalmente, de um compromisso político mais forte e de uma reavaliação das prioridades nacionais. O avanço do agronegócio e de setores que utilizam a terra para exploração predatória continua a ser um dos maiores desafios na proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). A pressão por exploração de recursos naturais, como a mineração e o cultivo de soja, por exemplo, coloca os direitos territoriais indígenas em constante risco. Nesse cenário, o Estado

brasileiro precisa garantir que as políticas públicas de proteção ambiental sejam aplicadas de forma eficaz, que as leis sejam respeitadas e que haja recursos suficientes para a fiscalização e a implementação de ações de proteção.

Desta forma, as políticas públicas e ações de proteção ambiental nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) têm avançado, mas ainda enfrentam desafios significativos. A integração entre o governo e as comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG, o fortalecimento das instituições responsáveis pela fiscalização, e o comprometimento com a aplicação das leis são essenciais para garantir que as Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) sejam protegidas contra as ameaças que enfrentam. O Estado brasileiro deve se comprometer a proteger essas terras, garantindo que os povos indígenas possam continuar a viver em seus territórios de forma sustentável e em respeito às suas tradições culturais. Assim, será possível alcançar uma verdadeira proteção ambiental e garantir a preservação dos direitos fundamentais dos povos indígenas no Brasil.

Esses avanços dependem não só da implementação das políticas públicas existentes, mas também de uma mudança no foco das políticas ambientais, que devem colocar as comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG como protagonistas na gestão de seus territórios. A sustentabilidade ambiental está intrinsecamente ligada à preservação das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG), e é urgente que o Brasil reconheça o valor dessas terras tanto para o bem-estar das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG quanto para a preservação do meio ambiente global. A busca por soluções eficazes passa pela união de esforços entre o poder público, as organizações da sociedade civil, as comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG e os setores produtivos que precisam se comprometer com um modelo de desenvolvimento que respeite os direitos indígenas e a sustentabilidade ambiental.

Referências

ALMEIDA, A. L.; GOULART, D. G. A. O agronegócio e a expansão das fronteiras agrícolas em Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG): impactos e desafios. Revista Brasileira de Política Ambiental, v. 25, n. 2, p. 134-146, 2020.

ALMEIDA, R. A. A Constituição de 1988 e os direitos territoriais indígenas: avanços e desafios. Revista Brasileira de Direitos Humanos, v. 32, n. 3, p. 245-260, 2019.

BARBOSA, R. F. O impacto do desmatamento nas práticas de subsistência dos povos indígenas. Revista de Ciências Ambientais, v. 45, n. 3, p. 112-128, 2020.

BRAGA, A. L. Desafios na fiscalização ambiental: o papel do IBAMA na proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). Revista de Estudos Ambientais, v. 22, n. 3, p. 235-249, 2020.

CUNHA, F. F. O monitoramento ambiental e a proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG): limites e possibilidades. Revista Brasileira de Meio Ambiente, v. 25, n. 2, p. 178-192, 2020.

FERREIRA, L. A. A perda de biodiversidade e seus impactos nas práticas de saúde tradicional indígena. Revista Brasileira de Etnobiologia e Etnoecologia, v. 17, n. 2, p. 159-170, 2019. Na TIARG, a perda de cobertura vegetal tem comprometido a fauna local, incluindo espécies como o jacaré-açu e a anta, além de impactar os recursos hídricos utilizados pelas comunidades.

FREITAS, M. R. A fiscalização ambiental no Brasil: desafios e avanços na proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). Revista de Direito Ambiental e Sustentabilidade, v. 19, n. 4, p. 233-249, 2020.

LACERDA, P. C. A importância da participação indígena na fiscalização das terras. Revista de Direitos Indígenas, v. 30, n. 1, p. 45-59, 2019.

MARTINS, T. F.; GOMES, D. S. A agricultura indígena e os desafios ambientais contemporâneos. Revista de Estudos Sociais e Ambientais, v. 22, n. 1, p. 25-38, 2021.

MARTINS, V. J. Desmatamento e a perda de identidade cultural: os impactos no modo de vida indígena. Revista de Antropologia Brasileira, v. 38, n. 4, p. 401-417, 2019.

MENDES, A. R. O impacto do desmatamento nas comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG da Amazônia. Revista de Estudos Indígenas, v. 30, n. 4, p. 157-169, 2022.

MONTEIRO, J. D. Monitoramento e fiscalização nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG): desafios logísticos e políticos. Revista de Política Ambiental, v. 21, n. 2, p. 110-124, 2021.

OLIVEIRA, F. R.; COSTA, L. F. A exploração ilegal de recursos naturais em Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG): um estudo de caso. Revista Brasileira de Geografia, v. 53, n. 1, p. 90-104, 2021.

OLIVEIRA, L. P. A Convenção 169 da OIT e a proteção dos direitos territoriais indígenas no Brasil. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 27, n. 2, p. 112-127, 2020.

PINTO, L. M. A autossuficiência das comunidades Tembé, Timbira e Ka'apor, que habitam a TIARG na proteção de seus territórios. Revista Brasileira de Etnobiologia e Conservação, v. 19, n. 1, p. 78-93, 2021.

SANTOS, E. C. A mineração ilegal e seus efeitos nas Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG) da Amazônia. Revista de Estudos Sociais, v. 17, n. 3, p. 223-239, 2019.

SANTOS, E. M.; SILVA, A. C. Desmatamento e insegurança alimentar entre os povos indígenas. Revista Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, v. 23, n. 4, p. 44-58, 2021.

SILVA COSTA, R. A. O papel do IBAMA na proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG). Revista de Gestão Ambiental, v. 26, n. 3, p. 145-160, 2021.

SILVA, A. J. O Estatuto do Índio e suas limitações frente à Constituição de 1988. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 23, n. 1, p. 35-47, 2017.

SILVA, A. M. O impacto das rodovias na Amazônia: o caso da Rodovia Transamazônica. Revista de Geografia do Brasil, v. 12, n. 2, p. 57-73, 2018.

SILVA, C. L. Desmatamento e saúde indígena: impactos diretos e indiretos. Revista de Saúde e Meio Ambiente, v. 30, n. 2, p. 87-98, 2020.

SILVA, R. S.; LIMA, T. L. Conflitos territoriais e o papel do Estado na proteção dos direitos indígenas. Revista de Estudos Sociais, v. 42, n. 4, p. 158-175, 2019.

TAVARES, J. M. A Funai e a proteção das Terra Indígena Alto Rio Guamá (TIARG): avanços e desafios. Revista de Direitos Humanos e Territórios Indígenas, v. 17, n. 2, p. 100-115, 2021.

UMA PERQUERIÇÃO JURÍDICA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO: UMA ABORDAGEM DA SUSTENTABILIDADE COM FOCO EM MEIO AMBIENTE DE TRABALHO

A legal inquiry of the precautionary and preventive principle: an approach to sustainability with a focus on the work environment

Cássia Gouveia Conceição Carreira[1]

Universidade Federal do Amapá

DOI: https://doi.org//10.62140/CGCC329740918

Sumário: 1. Introdução; 2. Revisão de Literatura; 3. Considerações finais.

Resumo: Este trabalho tem por objetivo geral estudar a aplicação do princípio da precaução e prevenção com foco na sustentabilidade ambiental do ambiente de trabalho, verificando as abordagens adotadas e os desafios enfrentados para garantir a efetividade dos referidos princípios. O estudo parte da ideia, que a efetividade dos princípios ocasiona práticas, que podem reduzir significativamente os mais variados riscos e preservar os meios ambientes laborais. Entretanto, a implementação do princípio da precaução e prevenção enfrenta obstáculos, que por vezes podem dificultar a criação de um ambiente seguro. A problemática deste estudo é: como o princípio da precaução e prevenção pode ser aplicado no ambiente de trabalho? E a metodologia adotada foi a revisão da literatura, que permitiu identificar as principais conceituações dos princípios e práticas que podem levar à efetivação dos mesmos, no meio ambiente do trabalho contando em todos os parâmetros com o foco de sustentabilidade e objetivos específicos traçados na pesquisa, utilizando materiais já publicados, constituindo principalmente na consulta de livros, artigos, plataforma do Google Acadêmico. Como produto tecnológico social, a pesquisa propõe soluções que envolvem maior comprometimento na aplicação do princípio da precaução e prevenção. A conclusão geral do texto indica a necessidade de considerar a efetividade dos princípios como um investimento na sustentabilidade e no meio

[1] Mestranda pela Universidade Federal do Amapá. E-mail: cassia.gov20@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0003-8480-1613.

ambiente de trabalho. O estudo enfatiza que a efetividade desses princípios pode ser um diferencial estratégico, não apenas para a redução de riscos, mas também para o avanço da sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: Precaução; Prevenção; Sustentabilidade. Meio Ambiente do Trabalho.

Abstract: The general objective of this study is to study the application of the precautionary and preventive principle with a focus on the environmental sustainability of the work environment, verifying the approaches adopted and the challenges faced to ensure the effectiveness of these principles. The study is based on the idea that the effectiveness of the principles leads to practices that can significantly reduce the most varied risks and preserve the work environment. However, the implementation of the precautionary and preventive principle faces obstacles that can sometimes make it difficult to create a safe environment. The problem of this study is: how can the precautionary and preventive principle be applied in the work environment? The methodology adopted was a literature review, which allowed us to identify the main concepts of the principles and practices that can lead to their implementation in the work environment, taking into account all parameters with a focus on sustainability and specific objectives outlined in the research, using previously published materials, mainly through consultation of old books and the Google Scholar platform. As a social technological product, the research proposes solutions that involve greater commitment to the application of the precautionary and preventive principles. The overall conclusion of the text indicates the need to consider the effectiveness of the principles as an investment in sustainability and the work environment. The study emphasizes that the effectiveness of these principles can be a strategic differentiator, not only for risk reduction, but also for advancing environmental sustainability and promoting constitutional rights.

Keywords: Precaution; Prevention; Sustainability. Work environment.

1. INTRODUÇÃO

Os princípios da precaução e prevenção são fundamentais na elaboração de políticas voltadas a sustentabilidade e vêm do ordenamento jurídico para a sociedade visando um tratamento antecipado de riscos ambientais variados. Em um contexto de trabalho dinâmico as corporações-empresas- enfrentam desafios expressivos na implantação de diretrizes preventivas, que não apenas atendam às

leis, mas também promovam uma cultura organizacional empenhada com a segurança e o desenvolvimento sustentável.

A aplicação dos princípios da precaução e prevenção, no ambiente de trabalho, não está isenta de desafios. Entraves como a resistência cultural a mudanças, ausência de treinamento adequado e as limitações financeiras dificultam a implementação de medidas de segurança mais eficazes por consequência a efetivação dos princípios da precaução e prevenção.

Ademais, a constante renovação das tecnologias e processos de trabalho exigem uma adaptação constante à normas preventivas, o que torna a gestão da segurança um processo contínuo.

Desse modo, a problemática norteadora do presente estudo é: como o princípio da precaução e prevenção pode ser aplicado no ambiente de trabalho? Considerando as diferentes abordagens adotadas pelas organizações e os desafios enfrentados na promoção da segurança laboral e aplicação dos princípios da precaução e prevenção à luz da Constituição Federal, em seu artigo 225.

A hipótese é que a adoção consistente do princípio da precaução e prevenção nas organizações pode reduzir significativamente os riscos em variados ambientes, inclusive, no ambiente laboral, promovendo uma cultura de aplicação de direitos fundamentais básicos.

O Objetivo Geral desta pesquisa é contextualizar o princípio da precaução e prevenção no ambiente de trabalho partindo do fundamento jurídico Constitucional, identificando as abordagens e os desafios enfrentados para garantir a segurança dos trabalhadores e a promoção da sustentabilidade. Para isso, busca-se, como objetivos específicos, se esclarecer meios de 1) investigar os princípios da precaução e prevenção, no contexto laboral; E 2) identificar as dificuldades e obstáculos enfrentados pelas organizações na adoção dessas práticas para se alcançar tais objetivos, se adotou como critério de pesquisa a revisão da literatura, como se passa a expor.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Embora não esteja explicitamente escrito na Constituição Federal, o princípio da prevenção pode ser extraído do artigo 225 do referido diploma legal,

que impõe ao poder público e à sociedade o dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. E o ambiente do trabalho, deve ser concebido também como um meio ambiente para fins do presente artigo.

O parágrafo 1º do mencionado artigo objetiva esclarecer a obrigatoriedade de cumprimento de medidas específicas, como a criação de áreas protegidas, a exigência de estudos de impacto ambiental para atividades potencialmente prejudiciais e o controle do uso de substâncias ou técnicas que representem riscos ambientais. Além disso, determina a proteção da fauna e da flora, proibindo práticas que comprometam suas funções ecológicas ou levem à extinção de espécies (Zapater, 2016).

A aplicação desse princípio se reflete em ações preventivas, como a criação de unidades de conservação, reservas legais e áreas de preservação permanente, que restringem o uso da terra para evitar a degradação ambiental, como se extrai da leitura da Constituição Federal, seção aplicável a Direito Ambiental.

O princípio da prevenção impõe a adoção de determinadas medidas para que as atividades produtivas respeitem os padrões ambientais. Entre essas medidas, destacam-se o uso de filtros, a adoção de tecnologias de menor impacto, a implementação de estações de tratamento de efluentes, a gestão adequada de resíduos e o controle da poluição sonora. Em alguns casos, a prevenção pode até justificar a proibição de certas substâncias ou práticas, como a restrição ao uso de amianto ou de agrotóxicos perigosos (Wedy 2022).

Tanto na imposição de restrições quanto na proibição de atividades, esse princípio transfere para o sistema jurídico a responsabilidade de mitigar práticas associadas a impactos ambientais e à saúde pública.

O princípio da precaução também embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal, pode ser identificado em diversos tratados e no artigo 225, já citado acima.

No Princípio 15 da Declaração do Rio se estabelece que, para proteger o meio ambiente, os Estados devem observar amplamente esse princípio, conforme suas capacidades. Ainda, o texto determina que, diante de possíveis danos graves ou irreversíveis, a falta de comprovação científica absoluta não deve

ser utilizada como justificativa para adiar medidas eficazes e viáveis economicamente com o objetivo de prevenir a degradação ambiental (Melo, 2020).

Diferentemente do princípio da prevenção, que pode justificar a proibição de atividades cujas consequências sejam conhecidas, o princípio da precaução não sugere necessariamente a interrupção de determinadas ações, mas sim a adoção de medidas proporcionais aos riscos potenciais.

Além disso, considera a viabilidade econômica das medidas, reconhecendo que sua implementação pode representar desafios financeiros. Dessa forma, esse princípio reflete a complexidade da gestão de riscos, pois as ações preventivas, além de possuírem custos, podem ser tomadas sem certeza plena sobre sua real necessidade (Zapater, 2016).

Um exemplo clássico de aplicação do princípio da precaução é a exigência de estudos de impacto ambiental para o cultivo de alimentos transgênicos como se apura de jornais e noticiários. Embora os efeitos desses organismos geneticamente modificados sobre o meio ambiente ainda sejam mais especulativos do que comprovados, os tribunais entendem que tais estudos devem ser realizados previamente.

Em suas diversas adequações, o princípio da precaução não busca eliminar riscos, mas sim redistribuí-los entre os diferentes setores da sociedade. Sua implementação transfere a responsabilidade do sistema político para o sistema econômico, justificando custos e restrições sob o argumento de evitar danos ambientais futuros.

Assim, a principal função do princípio da precaução não é eliminar riscos ambientais, mas sim fornecer um respaldo para justificar decisões que, no futuro, possam se revelar equivocadas (Melo, 2020). O princípio da prevenção é aplicado quando há comprovação científica sólida ou, pelo menos, sobre os danos causados por determinada atividade ou substância.

Nesse caso, torna-se necessária a adoção de medidas para evitar esses danos ou, quando inevitáveis, minimizar seus impactos. Exemplos disso são o uso de agrotóxicos, a exploração convencional de petróleo, discutida até mesmo no Amapá, no ano de 2025.

A distinção entre prevenção e precaução existe no nível de conhecimento sobre os riscos envolvidos. A prevenção tenta evitar danos quando há clareza sobre a relação de causa e efeito, enquanto a precaução apoia- se na incerteza de comprovação. Em um contexto de crescente complexidade e interdependência, a precaução assume um papel essencial, pois os riscos modernos são, muitas vezes, difíceis de avaliar com exatidão. Ainda assim, a prevenção continua sendo um ponto de partida fundamental para a gestão dos riscos (Silva, 2018).

O princípio da precaução está intimamente ligado à ideia de desenvolvimento sustentável, garantindo a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações. Essa relação foi destacada no relatório "Nosso Futuro Comum", publicado pela Comissão Brundtland em 1987, que definiu o desenvolvimento sustentável como a capacidade de suprir as necessidades atuais sem comprometer os recursos das próximas gerações. Para alcançar esse equilíbrio, é essencial aplicar a precaução de maneira ampla, garantindo o uso racional dos bens comuns e prevenindo danos irreversíveis (Silva, 2018).

A formalização do princípio da precaução ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), que estabeleceu que, diante da possibilidade de danos graves ou irreversíveis, a falta de comprovação científica absoluta não deve ser motivo para adiar medidas eficazes e economicamente viáveis de proteção ambiental.

Esse princípio rompe com a lógica de que os riscos devem ser ignorados até que sejam comprovados e atribui ao responsável pelo empreendimento o ônus de demonstrar a segurança de suas atividades ou produtos. Além disso, o princípio da precaução deve ser interpretado dentro de um contexto democrático, assegurando a participação da sociedade em decisões que afetam o meio ambiente e a saúde pública. Medidas autoritárias sem fundamentação científica não são compatíveis com um Estado de Direito. A transparência e o diálogo são essenciais para garantir a legitimidade das decisões (Machado, 2018).

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, o objetivo da precaução não é impedir o progresso, mas garantir que as atividades humanas sejam conduzidas de forma sustentável, preservando a qualidade de vida e a integridade dos

ecossistemas. Essa abordagem representa uma transição de um modelo jurídico baseado na responsabilização por danos para um modelo focado na gestão de riscos, priorizando a prevenção de impactos negativos antes que eles ocorram (Machado, 2018).

Portanto, diante da possibilidade de prejuízos irreversíveis ao meio ambiente e à saúde humana, a aplicação do princípio da precaução permite um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos direitos fundamentais e a sustentabilidade. Sem essa abordagem, os custos dos riscos podem ser transferidos para terceiros, comprometendo a segurança coletiva e os princípios de justiça socioambiental.

A aplicação do Princípio da Precaução no ambiente de trabalho exige uma abordagem que vá além da simples regulação, incorporando uma cultura organizacional voltada à prevenção de riscos e com foco na sustentabilidade.

A falta de diretrizes claras sobre a adoção desse princípio em diferentes setores pode resultar em abordagens inconsistentes, dificultando a implementação de medidas eficazes. Além disso, a resistência de algumas empresas à adoção de práticas preventivas, muitas vezes motivada por interesses econômicos, representa um obstáculo significativo para a consolidação desse conceito no meio ocupacional (Ottenga et al., 2008).

Um dos desafios na adoção do dos princípios é a necessidade de equilíbrio entre precaução e desenvolvimento tecnológico. Em setores altamente inovadores, como a indústria química e a nanotecnologia, a ausência de evidências científicas conclusivas sobre os riscos de determinados produtos ou processos pode levar à postergação de medidas de proteção, o que pode afetar a sustentabilidade.

A incerteza exige que gestores e formuladores de políticas adotem estratégias corporativas flexíveis, garantindo que a precaução não impeça o progresso, mas, ao mesmo tempo, proteja os trabalhadores contra possíveis danos (Emond et al., 2007).

A precarização das condições de trabalho em diversos setores também compromete a implementação dos princípios aqui tratados.

A falta de fiscalização e a dificuldade de responsabilização de empregadores que desconsideram normas de segurança agravam esse cenário, evidenciando a necessidade de uma atuação mais rigorosa por parte dos órgãos reguladores (Van Hemmen, 2006).

A capacitação dos funcionários para identificar e relatar riscos potenciais pode contribuir para um ambiente mais seguro e para a criação de protocolos de precaução mais eficazes.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da precaução e prevenção continua a ser uma ferramenta fundamental na promoção da segurança no ambiente como um todo, com destaque no meio ambiente do trabalho.

A pesquisa confirma a hipótese de que a adoção dos princípios da precaução e prevenção no meio ambiente do trabalho pode reduzir significativamente os riscos, promovendo, assim, o respeito a direitos fundamentais básicos como a Dignidade Humana e a sustentabilidade.

Com o estudo se compreendeu que a falta de treinamento adequado para os trabalhadores e gestores sobre as melhores práticas de segurança impedem que o princípio da precaução seja aplicado de forma plena, tornando-o, muitas vezes, um conceito apenas abstrato.

A constante mutação das tecnologias e processos de trabalho também exigem que as empresas adequem suas práticas preventivas de modo constante, o que exige por consequência não apenas colaboração humana, mas também preparação econômica.

Por fim, a proposta de soluções e recomendações geradas por esta pesquisa visa sugerir o respeito e aplicação dos princípios da precaução e prevenção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

EMOND, C. et al. **Dermal exposure to beryllium:** a pilot case study. Journal of Toxicology and Environmental Health: part-A, Philadelphia, v. 70, n. 6, p. 529-533, 2007.

HARTMANN HARTMANN, Ivar Alberto Martins. **O princípio da precaução e sua aplicação no direito do consumidor:** dever de informação. Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 156-182, jul./dez. 2012.

HUFF, J. Benzene-induced cancers: abridged history and occupational health impact. International **Journal of Occupational and Environmental Health**, Burlington, v. 13, n. 2, p. 213-221, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

MAYNARD, A. D. **Nanotechnology: the next big thing, or much ado about nothing? The Annals of Occupational Hygiene**, Oxford - UK, v. 51, n. 1, p. 1-12, 2007.

MELO, Raimundo Simão De**. Aplicação do Princípio da Prevenção no Meio Ambiente do Trabalho. In:** FELICIANO, Guilherme Guimarães; SARLET, Ingo Wolfgang; MARANHÃO, Ney; FENSTERSEIFER, Tiago (org.). Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral. São Paulo: LTr, 2020. v. 5, p. 255–261.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015

OTTENGA, F.; GIOVANAZZI, A.; ROSSI, L**. Linee guida di sorveglianza sanitaria dopo la Direttiva Europea sui campi elettromagnetici.** Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia, Pavia, v. 28, n. 3, p.248-251, 2008.

SILVA, Romeu Faria Thomé da; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. **Princípio da precaução: definição de balizas para a prudente aplicação.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, p. 39-66, maio/ago. 2018.

VAN HEMMEN, J. J. **Pesticides and the residential bystander.** The Annals of Occupational Hygiene, Oxford – UK, v. 50, n. 7, p. 651-655, 2006.

WEDY, Gabriel. Princípio da Precaução. In: FELICIANO, Guilherme Guimarães; SARLET, Ingo Wolfgang; MARANHÃO, Ney; FENSTERSEIFER, Tiago (org.). Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral. São Paulo: LTr, 118 **Rev. Esc. Jud**. TRT4, Porto Alegre, v. 4, n. 7-8, p. 83-118, jan./dez. 2022 2020. v. 5, p. 263–267.

ZAPATER, Tiago Cardoso Vaitekunas. **Reformas processuais na teoria dos sistemas: certeza do direito e as decisões judiciais**. São Paulo: Juruá, 2016.

A HUMANIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CASO BRUMADINHO-MG ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A RECONSTRUÇÃO E A INCLUSÃO SOCIOAMBIENTAL

Cleisson Júnior dos Santos[1]

PUC Minas

Mayra Thais Andrade Ribeiro[2]

PUC Minas

DOI: https://doi.org//10.62140/CSMR690141221

Sumário: 1. Introdução; 2. O crime ambiental e os impactos socioambientais em Brumadinho; 3. Os desafios para implementar os direitos fundamentais frente ao racismo ambiental e sua estrutura de exclusão nas sociedades; 4. Perspectivas para os caminhos de reconstrução e inclusão; 5. Conclusão

Resumo: O rompimento da barragem de rejeitos da Mina Córrego do Feijão no estado de Minas Gerais, operada pela empresa Vale S.A., ocorrido em 25 de janeiro de 2019, marcou profundamente a história da cidade de Brumadinho e do Brasil. A partir de perspectivas crítico-jurídicas este artigo analisa os impactos

[1] Mestrando em Direito (PUC Minas). Especialista em Direito Administrativo (UFMG). Ex-Presidente da Associação de Produtores Rurais de Vargem do Basto e Taquara de Datas-MG, Ex-Secretário do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Datas-MG, Ex-Membro titular do Comitê de Saúde Integral LGBT da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Secretário de Administração do Município de Brumadinho. Professor. E-mail: cleissonjradv@gmail.com. Link ORCID:
https://orcid.org/0009-0007-7331-3891.

[2] Doutora e Mestre em Direito Público, Direitos Humanos, Processo de Integração e Constitucionalização do Direito Internacional (PUC Minas). Especialista em Estudos Diplomáticos (CEDIN). Membro da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI). Membro das Comissões de Oratória e Direito Internacional, ambas da OAB/MG. Procuradora do Município de Brumadinho. Professora. E-mail: mayrathais@gmail.com.
Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4282-1793.

socioambientais do desastre sob os aspectos da relevância das políticas públicas na reestruturação das cidades. Utiliza-se o método indutivo, com técnicas de estudo de caso, análise bibliográfica e documental. Verificou-se como os efeitos das externalidades negativas são sentidos em diferentes proporções na sociedade, haja vista a maior vulnerabilidade em que se encontram as populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas, invisibilizadas nas políticas dos centros urbanos. Para que se compreenda e se expanda o processo de inclusão das pessoas nas relações sociais, em suas várias formas de ser e viver, destacam-se os direitos fundamentais, para que haja o respeito mútuo e a abertura de oportunidades aos que carregam a marca histórica da discriminação. Esforços para promover a inclusão e cidades sustentáveis são cruciais em âmbito nacional e na cooperação internacional. Conclui-se que para a implementação de políticas públicas sustentáveis é necessário a ampliação dos olhares e vozes das populações vulneráveis, pois o fortalecimento institucional e democrático deve passar pela abordagem plural e inclusiva, de modo a promover o bem-estar social, a proteção ao meio ambiente e a retomada econômica local.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Brumadinho; Políticas Públicas; Reconstrução; Inclusão socioambiental.

Abstract: The collapse of the tailings dam at the Córrego do Feijão Mine in the state of Minas Gerais, operated by Vale S.A., which occurred on January 25, 2019, profoundly marked the history of the city of Brumadinho and Brazil. From a critical-legal perspective, this article analyzes the socio-environmental impacts of the disaster from the perspective of the relevance of public policies in the restructuring of cities. The inductive method is used, with case study techniques, bibliographic and documentary analysis. It was verified how the effects of negative externalities are felt in different proportions in society, given the greater vulnerability of riverside, quilombola and indigenous populations, who are invisible in the policies of urban centers. In order to understand and expand the process of including people in social relations, in their various ways of being and living, fundamental rights are highlighted, so that there is mutual respect and the opening of opportunities to those who bear the historical mark of discrimination. Efforts to promote inclusion and sustainable cities are crucial at the national level and in international cooperation. It is concluded that in order to implement sustainable public policies, it is necessary to broaden the perspectives and voices of vulnerable populations, since institutional and democratic strengthening must involve a plural and inclusive approach, in order to promote social well-being, environmental protection and local economic recovery.

Keywords: Fundamental Rights; Brumadinho; Public Policies; Reconstruction; Socio-environmental inclusion.

1. INTRODUÇÃO

O Direito deve ser realizado na sua função de justiça social e do reconhecimento da luta por espaços e representatividade das minorias, como as populações pretas, mulheres, quilombolas, e outros que encontram-se em situação de desvantagem social, econômica e de representatividade, em comparação ao grupo hegemônico que os discrimina para sustentar seus privilégios históricos.

No dia 25 de janeiro de 2019, a Barragem I da Mina Córrego do Feijão, operada pela empresa Vale S.A., rompeu-se, liberando mais de 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro. 272 pessoas perderam suas vidas, além de inúmeras outras que foram afetadas psicologicamente, economicamente e socialmente[3]. O acontecimento, largamente noticiado e debatido em esferas nacionais e internacionais, não pode ser compreendido apenas como uma tragédia, mas como um crime ambiental de consequências multigeracionais.

A presente pesquisa investiga o papel essencial das políticas públicas na reconstrução das cidades, como Brumadinho, com fundamentos na dignidade da pessoa humana, inclusão das populações vulneráveis e no desenvolvimento sustentável.

A discussão sobre políticas públicas, neste contexto, ultrapassa os limites técnicos e adentra o campo da ética, da solidariedade e da responsabilidade coletiva. Haja vista que o Estado, enquanto garantidor de direitos fundamentais, tem o dever de agir proativamente para impulsionar a reconstrução dos laços sociais e proteger os bens comuns de interesse público. Concomitante a isto, os cidadãos têm o poder/dever de cobrar informações, transparência e políticas da gestão pública, no seu papel de controle social das ações de governo.

Analisa-se, sob uma perspectiva jurídica, humanista e interdisciplinar, como as políticas públicas podem - e devem - ser instrumentos efetivos de reestruturação de territórios atingidos por desastres ambientais, garantindo a

[3] MINAS GERAIS. **Diagnóstico inicial de impactos do rompimento**. Pró-Brumadinho, 2024. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/diagnostico-inicial-de-impactos-do-rompimento-1>. Acesso em 20 fev. 2025.

efetivação dos direitos fundamentais, a recuperação do meio ambiente e a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, plural e inclusivo.

Destaca-se que as políticas de sustentabilidade e inclusão fazem parte da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), cujos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) abrangem metas que, para serem alcançadas, utilizam-se de estudos de impacto ambiental, estratégias para cidades inteligentes e tecnológicas.

Há desafios para a superação das discriminações negativas sofridas pelos grupos minoritários - cujo histórico marcado por violências, exploração, apagamento e subalternização os relega às situações de vulnerabilidades socioeconômicas, como das populações negras, indígenas e ribeirinhas – que ainda buscam espaços democráticos para terem as suas vozes sejam ouvidas como demandas legítimas que anseiam por políticas públicas.

2. O CRIME AMBIENTAL E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS EM BRUMADINHO

O ocorrido em Brumadinho não foi apenas um acidente. Foi um crime ambiental de proporções devastadoras, com vítimas humanas, sociais, culturais, econômicas e ambientais. As marcas deixadas são visíveis seja na geografia, na economia, ou nas memórias da população local, mesmo no ano de 2025, quando decorridos 06 (seis) anos do desastre.

Os impactos gerados não se restringiram à dimensão física. Famílias inteiras perderam entes queridos, trabalhadores foram soterrados em plena jornada de trabalho, e comunidades inteiras passaram a conviver com o medo, a dor e a desestruturação emocional e patrimonial. O trauma coletivo transformou o cotidiano da cidade e a identidade de seus moradores.

O Rio Paraopeba, essencial para o abastecimento hídrico e a economia local, foi contaminado e continua impróprio para consumo e atividades

pesqueiras[4]. Sua recuperação ainda demanda vultosos investimentos e tempo. As perdas econômicas somaram bilhões, afetando o turismo, a agricultura e a autoestima da população local.

No âmbito jurídico, como os limites da prevenção ambiental foram ultrapassados, haja vista a falha pelo rompimento da barragem, tem-se as medidas de repressão sócio jurídicas. Como apontam Fiorillo[5] e Antônio Herman Benjamin[6], a responsabilidade civil ambiental se faz presente de aspecto objetivo, e a responsabilização da empresa deveria envolver três esferas: civil, administrativa e penal. No entanto, a lentidão no julgamento e a fragilidade de algumas instituições tornam a efetiva prestação de justiça ainda uma questão pendente.

Ressalta-se que a caracterização do rompimento como crime ambiental encontra amparo na Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, que prevê punições rigorosas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Conforme o art. 225, §3º da Constituição Federal, os responsáveis por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente responderão penal e administrativamente, além da obrigação de reparar os danos causados. No caso de Brumadinho, a responsabilização da Vale S.A. deve ser analisada à luz do princípio da reparação integral, da precaução e da função socioambiental da atividade mineradora.

Como destaca Fiorillo, a responsabilidade ambiental é objetiva, não se exigindo a demonstração de culpa, bastando o nexo entre a atividade poluidora e

[4] SOS MATA ATLÂNTICA. **Relatório Anual 2020**. Disponível em: <www.sosma.org.br>. Acesso em: 16 mar. 2025.

[5] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

[6] BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

o dano ambiental[7]. Essa diretriz, consagrada na Lei nº 6.938/1981 e no entendimento dos tribunais superiores, impõe à empresa a obrigação de reparar todos os danos — materiais, morais, coletivos e ambientais — sem prejuízo das sanções penais e administrativas.

A legislação também tem papel central. Em 2021, foi aprovada em Minas Gerais a Lei nº 23.795, que cria o Programa Estadual de Segurança de Barragens. Esta norma estabelece obrigações mais rígidas para as mineradoras e maior transparência nos processos de licenciamento. A jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros tem reafirmado a responsabilidade objetiva das empresas mineradoras e a obrigação do Estado de fiscalizar e intervir preventivamente[8].

A negligência reiterada em relação aos padrões de segurança e os alertas prévios não atendidos caracterizam uma falha estrutural de governança corporativa e responsabilidade ambiental[9]. O Ministério Público de Minas Gerais denunciou 16 pessoas por homicídio doloso e crimes ambientais, configurando um marco jurídico na responsabilização por crimes ambientais corporativos.

Ademais, é importante frisar que o rompimento de Brumadinho não foi um evento isolado. Ele se insere em um contexto mais amplo de descaso com as normas de segurança e com os direitos ambientais. Em 2015, o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), também operada por uma mineradora (Samarco, controlada por Vale S.A e BHP Billiton), provocou danos incalculáveis. O que se observa é um padrão de negligência que atravessa diferentes tragédias e evidencia falhas sistêmicas no modelo de mineração brasileiro.[10]

---

[7] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Ibidem.

[8] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1374284. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2014/2014-09-01_14-46_Segunda-Secao-decide-que-mineradora-e-responsavel-por-dano-ambiental-ocorrido-em-MG.aspx?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 02 abr. 2025

[9] SILVA, Marina G. **Meio ambiente, políticas públicas e democracia**. In: Diálogos Interdisciplinares sobre Sustentabilidade. São Paulo: Instituto Democracia, 2020.

[10] BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/RelatriodaBarragemdoRioDoce_FINAL_APROVADO.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025.

Segundo dados da Agência Nacional de Mineração (ANM), várias barragens de rejeito em Minas Gerais operavam, à época, com laudos de estabilidade vencidos ou sob riscos não monitorados adequadamente. A tragédia, portanto, revela também falhas institucionais graves[11].

No plano internacional, desastres como o de Bhopal (Índia, 1984) e Deepwater Horizon (EUA, 2010) também mostraram como a conivência entre grandes corporações e a omissão estatal resultam em violações graves de direitos. A análise dessas experiências permite à administração pública brasileira aprender com erros anteriores, adotando legislações mais restritivas, fortalecendo a fiscalização e promovendo uma cultura de prevenção.

Destaca-se a afirmação de Édis Milaré[12] de que o meio ambiente é patrimônio de todos, devendo ser protegido por meio de políticas públicas eficazes, que previnam tragédias e assegurem a qualidade de vida. A ausência de fiscalização eficaz, a negligência da mineradora e a falha dos mecanismos de controle estatal contribuíram para que o desastre ocorresse. Isso revela a necessidade de repensar o modelo de exploração mineral, especialmente em regiões com intensa atividade mineradora como Minas Gerais.

O rompimento da barragem não pode ser compreendido como mero acidente, mas sim como resultado de uma lógica empresarial que prioriza o lucro em detrimento da segurança e da vida. A negligência reiterada da empresa foi evidenciada por laudos técnicos, que demonstraram que a estabilidade da estrutura já era sabidamente frágil.[13]

O sofrimento da população exige não apenas reparação financeira, mas medidas de justiça restaurativa, apoio psicossocial e memória coletiva. Portanto, o rompimento da barragem da Mina do Córrego do Feijão em Brumadinho é um

[11] BRASIL. Agência Nacional de Mineração. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/2019/agencia-nacional-de-mineracao-conclui-o-relatorio-tecnico-sobre-barragem-de-brumadinho>. Acesso em: 12 fev. 2025.
[12] MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

[13] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **A responsabilidade civil ambiental das empresas mineradoras**. Revista de Direito Ambiental, n. 99, 2020.

símbolo da urgência em repensar o desenvolvimento econômico pautado na exploração desmedida dos recursos naturais, colocando o lucro acima da vida.

A escuta ativa das vítimas é uma etapa essencial para a formulação de políticas públicas eficazes. A humanização da resposta estatal implica reconhecer, acolher e transformar o sofrimento em diretrizes de ação concreta e contínua.

A governança ambiental se faz necessária como uma estrutura participativa e democrática, essencial para que decisões ambientais sejam tomadas com base em conhecimento técnico e justiça social[14]. No caso de Brumadinho, a ausência de um sistema de governança eficiente permitiu que decisões técnicas fossem pautadas apenas pelos interesses da mineradora, sem a devida escuta das comunidades envolvidas.

As comunidades quilombolas da região, bem como as indígenas e ribeirinhas foram desproporcionalmente afetadas, sendo muitas vezes forçadas a se deslocarem das áreas urbanas onde residem para áreas ainda mais precárias. Este deslocamento não é apenas físico, mas também reflete um processo de exclusão e marginalização que se entrelaça com a segregação espacial, o acesso desigual aos recursos e a falta de políticas públicas que protejam essas populações.

O conceito de justiça ambiental, desenvolvido inicialmente nos Estados Unidos e incorporado por autores brasileiros como Carlos Walter Porto-Gonçalves, propõe que as desigualdades socioambientais sejam enfrentadas como uma questão de justiça social, pois os conflitos ambientais estão diretamente relacionados às desigualdades sociais e territoriais[15]. Assim, tem-se a ampliação da noção de justiça ambiental para além da mera distribuição equitativa de riscos ambientais, e incluindo as dimensões históricas, culturais e territoriais desses conflitos.

Em Brumadinho, pode-se observar uma violação estrutural dos direitos humanos: direito à vida, à moradia, ao trabalho, ao meio ambiente equilibrado e

[14] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014.

[15] **PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter.** ***A globalização da natureza e a natureza da globalização***. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

à memória. O Sistema interamericano de direitos humanos tem avançado na compreensão de que desastres causados por negligência do poder público e do setor privado configuram violações de direitos humanos. Assim, a reparação precisa ser integral, garantindo justiça processual, acesso à verdade e medidas de não repetição.

3. OS DESAFIOS PARA IMPLEMENTAR OS DIREITOS FUNDAMENTAIS FRENTE AO RACISMO AMBIENTAL E SUA ESTRUTURA DE EXCLUSÃO NAS SOCIEDADES

A estética europeia historicamente foi atestada como padrão, enquanto os demais estariam à margem, subalternizados, tal como a desumanização das populações minoritárias tornadas objetos de compra/venda marcados pela escravidão e outras formas de intolerância perpetradas na sociedade ocidental.

Reforça-se a institucionalização do racismo e outras formas de intolerância, quando as instituições sociais como família, escola, religião, estado mídia, naturalizam essa desigualdade, a partir de saberes que recebemos diariamente. As instituições públicas e privadas reproduzem práticas discriminatórias contra grupos minoritários. "A concepção do Estado como um agente de transformação requer que atribuamos ao princípio da igualdade uma função central: o combate contra a subordinação cultural e material de minorias raciais"[16].

O termo "racismo ambiental" foi cunhado por ativistas e pesquisadores afro-americanos, que tinham como um de seus líderes Benjamin Franklin Chavis, nos anos 1980 para denunciar a prática de alocar instalações poluentes e perigosas, como lixões e fábricas químicas, em bairros habitados por negros e outras minorias. No Brasil, esse conceito foi expandido por autores como Henri

[16] *MOREIRA, Adilson José.* ***Pensando como um negro****: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 35.*

Acselrad[17], que relaciona a distribuição injusta dos impactos ambientais com as estruturas de poder político e econômico que perpetuam a desigualdade racial e territorial.

Segundo *Florence Marcolino e Rosa Negra,*

> Cerca de 18% da área de favelas brasileiras se encontra em situação de risco, reforçando as desigualdades históricas e espaciais. Morar em locais de "riscos" biofísicos é, na maioria das cidades brasileiras, o destino dos pobres, resultando em condições sanitárias precárias, riscos de contaminação, desastres ambientais e doenças que diminuem a expectativa de vida. O racismo ambiental é uma das consequências do avanço do capitalismo no campo, mas não apenas o agronegócio e a construção de barragens causam danos à população. A especulação imobiliária tem potencializado o racismo ambiental ao impossibilitar a concentração dessas populações em áreas impróprias para moradia[18].

O deslocamento forçado das populações vulneráveis nas cidades tem sido uma questão central na configuração urbana desde o período colonial, quando as populações africanas foram trazidas como escravizadas e obrigadas a habitar as margens das cidades. Embora as formas de dominação e exclusão tenham se transformado ao longo do tempo, o racismo estrutural, associado a dinâmicas econômicas e ambientais, continua a forçar deslocamentos involuntários das áreas centrais e valorizadas, para as periferias e regiões ambientalmente degradadas.

A existência desta desigualdade estrutural faz com que seja necessária a intervenção dos países e das demais organizações políticas, econômicas, sociais e

---

[17] ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais** - o caso do movimento por justiça ambiental. Revista Estudos Avançados. USP. Vol. 24. N 68, p.103-119, 2010. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10469. Acesso em: 20 mai. 2024.

[18] *MARCOLINO, Florence; NEGRA, Rosa.* Racismo ambiental, mudanças climáticas e impactos para o povo brasileiro. *Notícias* ***Revista MST.ORG***. 14 de dezembro de 2023. Disponível em https://mst.org.br/2023/12/14/racismo-ambiental-mudancas-climaticas-e-impactos-para-o-povo-brasileiro/#:~:text=Nas%20cidades%2C%20%C3%A1reas%20com%20maior,no%20campo%20quanto%20na%20cidade. Acesso em: 20 jan. 2025.

culturais, para alterar a forma como as relações de dominação têm sido postas e trazer a diversidade e inclusão para a pauta.

O discurso de modernização e desenvolvimento urbano, frequentemente utilizado para justificar o deslocamento forçado, tem raízes nas desigualdades raciais e de classe. Segundo David Harvey[19], o "direito à cidade" é negado às populações mais vulneráveis, que são forçadas a deixar seus territórios em nome do progresso econômico. O planejamento urbano neoliberal, que se expande nas grandes metrópoles, favorece o capital privado e os grandes empreendimentos, negligenciando as necessidades das populações marginalizadas.

Além disso, o racismo ambiental e o deslocamento forçado estão interligados à luta pelo território, que não é apenas uma questão de moradia, mas também de identidade e resistência. Ailton Krenak[20], em suas reflexões sobre os povos originários, lembra que a relação entre a terra e os corpos racializados é central para entender as formas de violência a que essas populações estão submetidas. No caso das populações vulneráveis urbanas, essa luta pelo espaço reflete a necessidade de reconhecimento e direito a um ambiente saudável e justo.

As remoções forçadas, gentrificação e segregação urbana não são apenas problemas locais, mas globais, refletindo as desigualdades raciais e econômicas presentes em diferentes contextos. Estas áreas, muitas vezes sem infraestrutura adequada, sofrem com a falta de saneamento básico, drenagem insuficiente e condições habitacionais precárias. É necessário, portanto, que as políticas públicas sejam repensadas a partir de uma perspectiva de justiça social, que reconheça o direito à moradia digna, ao território e à vida em ambientes saudáveis.

[19] HARVEY, David. Rebel Cities: **From the right to the city to the urban revolution**. London & New York: Verso, 2012.

[20] KRENAK, A. ***Ideias para adiar o fim do mundo***. Companhia das Letras, 2020.

O racismo ambiental "refere-se à injustiça socioambiental que afeta, de maneira desproporcional, as populações vulnerabilizadas pelo racismo estrutural, como indígenas, quilombolas e afrodescendentes"[21].

Aníbal Quijano[22], em seus estudos sobre colonialidade, destaca como a colonialidade do poder se manifesta na produção do espaço e na exclusão das populações negras e indígenas do direito à cidade. Historicamente pessoas foram escravizadas pela cor da sua pele e, atualmente, há uma estrutura de colonialidade que ainda subsiste. Esse conceito é útil para entender como o deslocamento forçado é um mecanismo de aprofundamento da desigualdade racial, ao mesmo tempo em que limita as oportunidades de ascensão social dessas populações.

As negociações internacionais sobre mudanças climáticas, e intervenções econômicas no meio ambiente, como as realizadas na Conferência das Partes (COP), frequentemente ignoram as vozes dos povos indígenas e afrodescendentes, apesar de esses grupos serem frequentemente os mais afetados.

Contudo, há um crescente movimento de resistência liderado por essas mesmas comunidades. Ações como a formação de redes transnacionais de povos indígenas e a reivindicação por direitos territoriais e de consulta prévia (conforme determinado pela Convenção 169 da OIT) estão ganhando força.

Como argumenta a socióloga Elizabeth Beltrán "a luta contra o racismo ambiental na América Latina não é apenas uma questão de sobrevivência física, mas também de preservação de culturas e modos de vida que oferecem alternativas à exploração predatória da natureza"[23]. A consequente intensificação da espoliação da natureza demandada por esse modo de produção logo fez com que, em nome do "progresso" e do "desenvolvimento nacional", esses mesmos

[21] ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados**. USP. Vol. 24. N 68, p.103-119, 2010. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10469. Acesso em: 20 mai. 2024.

[22] QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: Lander, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

[23] BELTRÁN, Elizabeth P. ***Agua, Vida y Justicia:*** *Horizontes desde la Perspectiva de Género*. La Paz: Plural Editores, 2018, p. 88.

governos não titubeassem em violar direitos humanos e em pôr em risco patrimônios ecológicos.

A cidade de Brumadinho possui quilombos, comunidades indígenas e ribeirinhas cujos valores, culturas e histórias devem ser respeitadas. A sua maioria localizada às margens do Rio Paraopeba, como: Comunidade Quilombola Rodrigues; Comunidade Quilombola Sapé; Comunidade Quilombola Marinhos; Comunidade Quilombola Ribeirão; Comunidade Quilombola Ariranha; Comunidade Quilombola Pontinha. A Aldeia Naó Xohã/Pataxó Hãhã-hãe. E os povoados Nossa Senhora da Paz; Boa Vista da Serra e Córrego do Feijão[24].

A governança ambiental participativa é essencial para o sucesso de políticas públicas em territórios afetados por desastres, pois reconhece o protagonismo das comunidades locais. A adoção de políticas públicas que articulem desenvolvimento econômico, sustentabilidade e proteção social é imperativa[25]. Exemplos incluem a formação de cooperativas de produção orgânica quilombola, incentivo ao turismo ecológico, restauração florestal e implantação de sistemas de monitoramento ambiental com tecnologias de ponta, como sensores de rompimento e estações sismográficas.

4. PERSPECTIVAS PARA OS CAMINHOS DE RECONSTRUÇÃO E INCLUSÃO

A integração entre políticas urbanas, ambientais e sociais é o caminho para garantir a resiliência das cidades diante de crises[26]. Em meio aos escombros da barragem, ergueu-se a necessidade inegociável de reconstrução. Reconstruir não apenas estruturas físicas, mas vínculos sociais, o sentimento de pertencimento, a dignidade. Nesse processo, as políticas públicas surgem como

[24] INSTITUTO GUAICUY. **Matrizes de danos em Minas Gerais**, 2022. Disponível em: <https://guaicuy.org.br/exemplos-de-matriz-de-danos/>. Acesso em: 29 mar. 2025.
[25] LEITE, José Rubens Morato. Direito Ambiental: doutrina, jurisprudência e prática. 14. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2022.

[26] FERRAZ, Clarissa. **Sustentabilidade e Políticas Públicas**: fundamentos para uma nova governança ambiental. São Paulo: Atlas, 2020.

instrumentos fundamentais para garantir os direitos fundamentais, sobretudo os ligados à saúde, à moradia, ao trabalho e à sustentabilidade.

O bem-estar da população não se resume à entrega de benefícios pontuais. Trata-se de garantir condições estruturais para que a população possa retomar sua autonomia, e os povos tradicionais a sua autodeterminação. A sustentabilidade deve ser eixo transversal em todos os projetos. Isso significa pensar o urbanismo de forma ecológica, promover a agricultura familiar e comunitária, incentivar o turismo sustentável e estimular a educação ambiental como política contínua.

A criação do Comitê Pró-Brumadinho, formado por representantes da sociedade civil e do poder público, é um exemplo de tentativa de gestão participativa. Educar é formar consciência crítica. Além das iniciativas como o Museu da Memória de Brumadinho e projetos escolares voltados à educação ambiental contribuem para que a tragédia não seja esquecida. A educação como política pública fortalece a cidadania ambiental e prepara as novas gerações para atuarem como agentes de transformação[27].

O uso da tecnologia na gestão pública desempenha um papel essencial nesse processo. A implantação de centros de monitoramento remoto, o uso de drones para vigilância de encostas e a criação de um sistema de alerta rápido são exemplos de medidas que podem ser adotadas. Há iniciativas como: criação de incubadoras de startups ambientais, voltadas para soluções tecnológicas aplicadas à sustentabilidade; apoio ao desenvolvimento da agroecologia nas regiões rurais do município; parcerias com universidades para formação técnica e pesquisa aplicada ao contexto local[28].

---

[27] Ibidem.

[28] BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Uso de tecnologias Web em benefício de Brumadinho (MG): conheça projetos do "Mover-se na Web" que começam a ser implementados. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/04/uso-de-tecnologias-web-em-beneficio-de-brumadinho-mg-conheca-projetos-do-201cmover-se-na-web201d-que-comecam-a-ser-implementados 18 abr. 2022.

O "renascer" do Rio Paraopeba, por seu bioma e pelas populações que dele dependem, é objeto de políticas de revitalização para Brumadinho e cidades da região. A título de exemplo, tem-se o acompanhamento e iniciativas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, como o Sistema de Monitoramento de Qualidade de Água de um Rio, idealizado por alunos do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE); e o Alerta Brumadinho - Solução Tecnológica para Denúncia de Crimes Ambientais, criado por estudantes da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)[29].

A Agenda 2030 da ONU pode servir como base para programas de desenvolvimento sustentável no município. Neste sentido, o ODS nº 11, que traz o objetivo de tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, é particularmente relevante neste contexto. E exemplos concretos podem ser observados em ações como o projeto "Brumadinho 2030", que visa implementar uma agenda local alinhada aos ODS da ONU. Dentro dessa iniciativa, destacam-se políticas de digitalização da administração pública, incentivo à economia criativa e ao empreendedorismo feminino e juvenil, além da adoção de tecnologias de monitoramento ambiental com uso de drones e sensores remotos.[30]

A Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Estadual Paulista (Unesp) tiveram uma iniciativa em 2020 de um Guia da Agenda 2030 e dedicaram uma parte a "Reimaginar a Agenda 2030", afirmando que os ODS não têm uma representação imagética ou metas específicas sobre certos grupos populacionais representativos do Brasil e da América Latina. Portanto, para dar visibilidade a estes grupos, neste Guia apresentaram o ODS 18 "Igualdade Racial"; além dos ODS 19 "Arte, Cultura e Comunicação" e; ODS 20 "Povos originários e comunidades tradicionais"[31].

---

[29] Ibidem.

[30] UFMG. **Projeto Brumadinho**. Publicação nº 2021. Disponível em: <http://www.projetobrumadinho.ufmg.br/inicial>. Acesso em 03 mar. 2025.

[31] GUIA AGENDA 2030. Disponível em: <https://www.guiaagenda2030.org/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Para a população de Brumadinho, os desafios ainda são muitos: reerguer suas economias locais, reconstruir laços comunitários e reencontrar o sentido da vida após tamanha perda. Contudo, é pela via das políticas públicas sensíveis e comprometidas que esse caminho de superação pode ser trilhado.

Superar o desastre exige mais do que lembrar. Exige agir. As políticas públicas, quando bem formuladas e executadas, são verdadeiros motores de transformação. Em Brumadinho, a reconstrução deve estar ancorada em três pilares: desenvolvimento econômico sustentável, inclusão social e resiliência ambiental.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento de Brumadinho precisa ocorrer de maneira integrada, envolvendo os diversos setores da sociedade. Políticas públicas voltadas à reconstrução urbana, revitalização do Rio Paraopeba e estímulo à economia circular são caminhos viáveis.

A resiliência de Brumadinho é símbolo da força de seu povo e da potência transformadora das políticas públicas comprometidas com a justiça social e ambiental.

A superação dos efeitos da tragédia exige um pacto social entre poder público, empresas, comunidades e sociedade civil. As políticas públicas, quando construídas com base em diálogo, ciência e justiça social, têm o potencial de transformar o sofrimento em aprendizado, e a destruição em uma oportunidade de reconstrução solidária e sustentável.

O fortalecimento dos conselhos municipais de meio ambiente, o incentivo à criação de observatórios locais e o estímulo à formação de lideranças comunitárias são estratégias eficazes para garantir a participação cidadã. Como destaca a Agenda 2030 para Brumadinho, um dos princípios do desenvolvimento

sustentável é o empoderamento da sociedade para que ela protagonize sua própria transformação.

A inovação tecnológica tem um papel crucial na prevenção de desastres ambientais. A adoção de sistemas de alerta precoce, o uso de inteligência artificial para monitoramento de estruturas de barragens, e a aplicação de tecnologias limpas na mineração são exemplos de como a ciência pode contribuir para um modelo de desenvolvimento menos impactante.

Em parceria com universidades e institutos técnicos, o município de Brumadinho pode implementar políticas de fomento à pesquisa aplicada, criando centros de monitoramento ambiental e incubadoras de startups voltadas para soluções sustentáveis. A transparência dos dados e o acesso público às informações também devem ser garantidos como forma de democratizar o conhecimento e prevenir novas tragédias.

As catástrofes ambientais não afetam a todos da mesma maneira. Insta pela realização de políticas públicas e instrumentos normativos inclusivos para efetivar a igualdade material que reconhece a existência de uma conjuntura de desigualdades nas relações sociais, econômicas, culturais e políticas que prejudica determinados grupos.

O primeiro passo para promover a inclusão e erradicar quaisquer formas de discriminação é reconhecer que existe uma discriminação sistemática e estrutural que deve ser combatida através de procedimentos que elevem os cidadãos à condição de atores do processo de desenvolvimento democrático do país. Dentre tais movimentos insta pela elaboração de ações afirmativas seja através de leis, de políticas públicas de inclusão e visibilidade da cultura e valores dos povos tradicionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados**. USP. Vol. 24. N 68, p.103-119, 2010. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10469. Acesso em: 20 mai. 2024.

BELTRÁN, Elizabeth P. ***Agua, Vida y Justicia****: Horizontes desde la Perspectiva de Género*. La Paz: Plural Editores, 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/2019/agencia-nacional-de-mineracao-conclui-o-relatorio-tecnico-sobre-barragem-de-brumadinho>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/RelatriodaBarragemdoRioDoce_FINAL_APROVADO.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Uso de tecnologias Web em benefício de Brumadinho (MG): conheça projetos do "Mover-se na Web" que começam a ser implementados. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/04/uso-de-tecnologias-web-em-beneficio-de-brumadinho-mg-conheca-projetos-do-201cmover-se-na-web201d-que-comecam-a-ser-implementados 18 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1374284. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2014/2014-09-01_14-46_Segunda-Secao-decide-que-mineradora-e-responsavel-por-dano-ambiental-ocorrido-em-MG.aspx?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 02 abr. 2025

FERRAZ, Clarissa. **Sustentabilidade e Políticas Públicas**: fundamentos para uma nova governança ambiental. São Paulo: Atlas, 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GUIA AGENDA 2030. Disponível em: <https://www.guiaagenda2030.org/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

HARVEY, David. Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution. London & New York: Verso, 2012.

INSTITUTO GUAICUY. **Matrizes de danos em Minas Gerais**, 2022. Disponível em: <https://guaicuy.org.br/exemplos-de-matriz-de-danos/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

KRENAK, A. ***Ideias para adiar o fim do mundo***. Companhia das Letras, 2020.

LEITE, José Rubens Morato. Direito Ambiental: doutrina, jurisprudência e prática. 14. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARCOLINO, Florence; NEGRA, Rosa. Racismo ambiental, mudanças climáticas e impactos para o povo brasileiro. *Notícias* ***Revista MST.ORG***. 14 de dezembro de 2023. Disponível em https://mst.org.br/2023/12/14/racismo-ambiental-mudancas-climaticas-e-impactos-para-o-povo-brasileiro/#:~:text=Nas%20cidades%2C%20%C3%A1reas%20com%20maior,no%20campo%20quanto%20na%20cidade. Acesso em: 20 jan. 2025.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MINAS GERAIS. **Diagnóstico inicial de impactos do rompimento**. Pró-Brumadinho, 2024. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/diagnostico-inicial-de-impactos-do-rompimento-1>. Acesso em: 14 mar. 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **A responsabilidade civil ambiental das empresas mineradoras**. Revista de Direito Ambiental, n. 99, 2020.

MOREIRA, Adilson José. ***Pensando como um negro****: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019.*

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. ***A globalização da natureza e a natureza da globalização****.* 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latin**a. In: Lander, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SILVA, Marina G. **Meio ambiente, políticas públicas e democracia**. In: Diálogos Interdisciplinares sobre Sustentabilidade. São Paulo: Instituto Democracia, 2020.

SOS MATA ATLÂNTICA. Relatório Anual 2020. Disponível em: <www.sosma.org.br>. Acesso em: 16 mar. 2025.

UFMG. **Projeto Brumadinho**. Publicação nº 2021. Disponível em: <http://www.projetobrumadinho.ufmg.br/inicial>. Acesso em 03 mar. 2025.

JUSTIÇA AMBIENTAL E O DIREITO À CIDADE NA AMAZÔNIA: O PAPEL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA SUSTENTABILIDADE URBANA EM MANAUS

Environmental justice and the right to the city in the Amazon: the role of fundamental rights in urban sustainability

Denison Melo de Aguiar[1]

Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

Priscila da Silva Souza[2]

Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

Helder Brandão Góes[3]

Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

DOI: https://doi.org//10.62140/DAPSHG322633631

Sumário: Introdução; 1. A intersecção entre justiça ambiental e direitos humanos na Amazônia; 2. A intersecção entre justiça ambiental e direitos humanos na Amazônia; 3. O papel das políticas públicas na promoção da justiça ambiental e na garantia do direito à cidade. Considerações Finais. Referencial Bibliográfico.

[1] Professor do curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Advogado. Doutor em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UFMG. E-mail: denisonaguiarx@gmail.com.
[2] Mestranda no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas. Advogada. Servidora Pública. E-mail: drapriscila1988@gmail.com.
[3] Mestrando no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas. Advogado. E-mail: heldergoes9780@gmail.com.

Resumo: A Justiça Ambiental e o Direito à Cidade na Amazônia revelam-se como temas que se encontram em progressista relevância no debate contemporâneo concernente as intersecções existentes entre urbanização, equidade social e conservação ambiental. Nessa conjuntura, a Amazônia, por vezes vista por meio de uma lente que detêm um vasto recurso natural a ser explorado, comporta uma rica e complexa rede de comunidades que dependem diretamente de seu ambiente para a efetivação de seus direitos mais basilares, como a sobrevivência e bem-estar, por exemplo, a cidade de Manaus/AM, é uma floresta urbanizada. Dessa maneira, com o aumento desenfreado e não planejado da urbanização na região, acaba-se culminando em uma necessidade de combate ao desafio de assegurar que os direitos sociais e ambientais sejam respeitados, edificando assim, um espaço urbano que seja capacitado para agasalhar a diversidade cultural e as especificidades e singularidades locais. Assim, tem-se como **problema** proposto por esta pesquisa responder à seguinte indagação: como os direitos fundamentais podem ser efetivamente integrados às práticas de justiça ambiental para haver a garantia do direito à cidade para as populações vulneráveis na Amazônia, em especial, na cidade de Manaus? O **objetivo** desta pesquisa é descrever como os direitos fundamentais podem ser empregados como mecanismo para propiciar a efetivação da justiça ambiental e a sustentabilidade urbana, assegurando que todos os cidadãos tenham condições de acessar um ambiente saudável e a uma cidade, como Manaus, que respeite suas necessidades e particularidades. Para isso, a **metodologia** de pesquisa combina uma abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico, concentrando-se na análise de obras acadêmicas, artigos científicos e documentos legais que tratam sobre justiça ambiental, direitos urbanos e sustentabilidade na Amazônia, objetivando compreender as realidades e experiências dessas populações, na cidade de Manaus. A pesquisa enuncia como principais **conclusões** que a intersecção entre direitos fundamentais e justiça ambiental é fulcral para promoção de uma urbanização sustentável na Amazônia, bem como, a escassez de reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais e populações rurais no contexto

urbano, acaba por ocasionar a prática de exploração ambiental que perdura os ciclos de pobreza e exclusão social, e não somente a degradação dos recursos naturais, vislumbradas na cidade de Manaus. Para mais, evidencia-se que a implementação de políticas públicas cujo cerne seja englobar a perspectiva dos direitos humanos, pode servir como um incentivador para a justiça ambiental, coadjuvando na edificação de espaços urbanos mais justos e equitativos.

Palavras-chave: Justiça Ambiental; Direito à Cidade; Direitos Fundamentais; Sustentabilidade Urbana; Amazônia.

Summary: Environmental Justice and the Right to the City in the Amazon are increasingly relevant issues in the contemporary debate concerning the intersections between urbanization, social equity, and environmental conservation. In this context, the Amazon, sometimes seen through the lens of a vast natural resource to be exploited, is home to a rich and complex network of communities that depend directly on their environment to exercise their most basic rights, such as survival and well-being. For example, the city of Manaus, Amazonas, is an urbanized forest. Thus, with the unbridled and unplanned increase in urbanization in the region, it ends up culminating in a need to combat the challenge of ensuring that social and environmental rights are respected, thus building an urban space that is capable of accommodating cultural diversity and local specificities and singularities. Thus, the problem proposed by this research is to answer the following question: how can fundamental rights be effectively integrated into environmental justice practices to guarantee the right to the city for vulnerable populations in the Amazon, especially in the city of Manaus? The objective of this research is to describe how fundamental rights can be used as a mechanism to facilitate the implementation of environmental justice and urban sustainability, ensuring that all citizens have access to a healthy environment and a city, such as Manaus, that respects their needs and particularities. To this end, the research methodology combines a qualitative, bibliographical approach, focusing on the analysis of academic works, scientific articles and legal documents

that deal with environmental justice, urban rights and sustainability in the Amazon, aiming to understand the realities and experiences of these populations in the city of Manaus. The research states as main conclusions that the intersection between fundamental rights and environmental justice is crucial for promoting sustainable urbanization in the Amazon, as well as the lack of recognition of the rights of traditional communities and rural populations in the urban context, which ends up causing the practice of environmental exploitation that continues the cycles of poverty and social exclusion, and not only the degradation of natural resources, as seen in the city of Manaus. Furthermore, it is evident that the implementation of public policies whose core is to encompass the perspective of human rights, can serve as an incentive for environmental justice, helping to build more just and equitable urban spaces.

Keywords: Environmental Justice; Right to the City; Fundamental Rights; Urban Sustainability; Amazon.

INTRODUÇÃO

A Amazônia, reconhecida por sua grandiosidade e riqueza ecológica, encena um papel imprescindível na preservação do equilíbrio climático global e na diversidade biológica. No entanto, esta vasta região carrega desafios diários, caracterizado pelo combate a uma crise alarmante, oriunda de degradação ambiental, exploração desenfreada e desmedida de recursos naturais e constantes violações de direitos humanos. Nessa conjuntura complexa, a interseção existente entre justiça ambiental e direitos humanos ergue-se como uma questão central, enfatizando a urgência de um desenvolvimento que garanta que todas as comunidades, principalmente as mais vulneráveis, tenham seu direito ao meio ambiente e à dignidade assegurados, e não apenas a promoção a conservação ambiental.

Por meio desse cenário, a justiça ambiental e o direito à cidade na Amazônia revelam-se como temas de progressista relevância no debate contemporâneo, à medida que se ressaltam as intersecções entre urbanização, equidade social e conservação ambiental. Diante disso, como bússola guiadora deste estudo, tem-se como **problema** de pesquisa a seguinte indagação: como os direitos fundamentais podem ser efetivamente integrados às práticas de justiça ambiental para haver a garantia do direito à cidade para as populações vulneráveis na Amazônia, em especial, na cidade de Manaus? Essa perquisição ergue-se como uma reflexão crucial para a edificação de espaços urbanos que acolha a diversidade cultural e as especificidades locais características da cidade, evitando a imposição de um modelo de desenvolvimento que desconsidera as particularidades das populações locais.

O **objetivo** cêntrico é minuciar como os direitos fundamentais podem ser empregados como ferramentas que propiciem a efetivação da justiça ambiental e da sustentabilidade urbana, assegurando que todos os cidadãos tenham condições propícias de acessar um ambiente saudável, e também viabilizar uma reflexão sobre a importância de se alinhar políticas públicas e práticas urbanas aos direitos fundamentais, concebendo um ambiente mais justo e equitativo.

A **metodologia** adotada para esta pesquisa combina uma abordagem qualitativa de caráter bibliográfico, tendo por foco a análise de obras acadêmicas, artigos científicos e documentos legais que abordam sobre justiça ambiental, direitos urbanos e sustentabilidade na Amazônia. Com isso, haverá a possibilidade de haver uma permissividade para uma compreensão mais profunda das realidades e experiências das populações em Manaus, evidenciando a importância de ouvir as vozes locais e incorporar seus saberes nas práticas de gestão urbana, além de mapear as interações entre as políticas públicas e as necessidades reais das comunidades, propiciando uma base sedimentada para a edificação de consensos e soluções efetivas.

Como **conclusões** basilares, inconteste se mostra que o debate sobre justiça ambiental e o direito à cidade precisa ser amplificado, bem como, a

Amazônia não deve ser vista apenas como um espaçoso ambiente para exploração econômica, mas sim como um território habitado por pessoas que pleiteiam igualdade, dignidade e qualidade de vida. Desta forma, a interseção entre justiça ambiental e direitos humanos é um componente chave para esse processo, e ao levar em consideração tais fatos nas políticas urbanas e ambientais, há a factibilidade de que se garanta um desenvolvimento que respeite e dignifique as vozes e os direitos de todos os que chamam a Amazônia de lar.

Portanto, a intersecção entre direitos fundamentais e justiça ambiental é crucial para a promoção de uma urbanização sustentável na Amazônia, revelando que a falta de reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais e das populações rurais no contexto urbano coadjuva tanto para degradação ambiental, como também perdura ciclos de pobreza e exclusão social.

Dessa maneira, o panorama realístico de Manaus é emblemático nesse sentido, onde as políticas urbanas constantemente falham em atender às necessidades das populações mais vulneráveis, acentuando assim as desigualdades existentes. Assim, por meio da implementação de políticas públicas que passem a incorporar a perspectiva dos direitos humanos, há a possibilidade de servir como atores que catalisam a justiça ambiental, cooperando na edificação de espaços urbanos mais justos e equitativos, especialmente em contextos desafiadores como o de Manaus, onde desigualdades persistem e precisam ser enfrentadas de maneira urgente.

1. A INTERSECÇÃO ENTRE JUSTIÇA AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA

A Amazônia, discernida como a maior floresta tropical do mundo, executa um papel imprescindível na regulação climática global e na preservação da biodiversidade. No entanto, a região combate desafios significativos no que concerne à degradação ambiental, exploração desmedida de recursos naturais e

violação de direitos humanos. Nessa conjuntura, a intersecção entre justiça ambiental e direitos humanos na Amazônia se revela de forma contundente, vez que para que haja um desenvolvimento eficaz, necessário se faz ter-se como pilastra de fundamentação a justiça ambiental que reconhece:

> "a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do desenvolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais (Acselrad, 2009, p. 16)". [4]

Desta maneira, fulcral se mostra a importância de garantir que todas as pessoas, independentemente de raça, cor ou renda, tenham um tratamento justo e participativo nas questões ambientais, implicando desde a elaboração e implementação de políticas voltadas as especificidades locais, como também assegurar que as vozes dessas comunidades sejam ouvidas. Assim, o desenvolvimento, no enquadramento da justiça ambiental, está conectado aos conceitos de democracia ambiental, ecologia, ética ambiental, direitos culturais e intercâmbio de conhecimentos[5], propiciando não apenas a proteção ambiental, mas também a equidade social.

A degradação ambiental, correntemente, afeta de maneira desarmônica as comunidades locais, especificamente os povos indígenas e populações tradicionais. Levando em consideração que essas comunidades dependem de forma direta em sua inteireza dos recursos naturais para a sua sobrevivência e mantença de suas necessidades mais basilares, bem como enfrentam

[4] ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental.

[5] LEFF, Enrique. Agroecologia e saber ambiental. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável, v. 3, n. 1, p. 36-51, 2002.

constantemente ameaças aos seus modos de vida, cultura, ambiente e direitos oriundos da exploração econômica desenfreada, sendo "*importante frisar que escassez de recursos naturais não significa escassez natural. A escassez é produzida socialmente na apropriação desigual de recursos naturais*"[6].

Nessa senda, a justiça ambiental perquiri garantir que todos tenham acesso equitativo aos recursos naturais e que os fardos ocasionados pelas atividades poluidoras não sejam suportados de forma desigual por grupos marginalizados, afinal conforme aduz Bullard (2004) os prejuízos ambientais consternam principalmente as classes menos favorecidas, e esse padrão se constata não só nas nações consideradas mais desenvolvidas, como também, e ainda de maneira mais inexorável em países em desenvolvimento[7].

Nesse contexto, a Amazônia acaba por se transfigurar em um laboratório de práticas de injustiça ambiental, onde as decisões sobre a exploração de terras, madeireiras e mineração são reiteradamente tomadas sem a consulta ou o consentimento das comunidades afetadas, sendo esta *"historicamente, palco desse processo de expropriação. Mesmo antes do refinamento da transformação do produto em mercadoria e posteriormente em ativos financeiros, a região transformou-se numa zona de sacrifício*"[8].

Portanto, essa exploração desenfreada, que por vezes é fomentada por meio de políticas públicas que somente priorizam o lucro em detrimento do bem-estar social e ambiental, acaba por ocasionar deslocamentos forçados e perda de território, impactando de forma direta e descomunal os direitos humanos dessas populações, descortinando assim a não eficácia da justiça ambiental, que tem por cerne a afirmação do direito a um meio ambiente ecologicamente saudável,

[6] FARIAS, André Luis Assunção De; BEZERRA, Danilo Victor da Silva. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E O MITO DO DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: EIA-RIMA DA HYDRO COMO NEGAÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL. 2022.
[7] BULLARD, Robert. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. 2004.
[8] FARIAS, André Luis Assunção De; BEZERRA, Danilo Victor da Silva. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E O MITO DO DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: EIA-RIMA DA HYDRO COMO NEGAÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL. 2022.

assegurando a diferentes grupos a expectação de desenvolver sua identidade, dignidade e autonomia[9].

Concomitantemente, a luta por justiça ambiental na Amazônia também é uma questão de defesa de direitos humanos em face da repressão e criminalização de ativistas ambientais, haja vista que, defensores dos direitos humanos e líderes indígenas que acabam por não consentir e se opõem à degradação ambiental amiudadamente combatem ameaças, violência e até mesmo assassinatos. Conforme preconiza Vasconcellos (2019):

> "... além dos riscos para a floresta com o desmatamento e a exploração dos recursos naturais, notamos como a vida das pessoas que defendem os direitos humanos na Amazônia encontram-se em estado de vulnerabilidade e marginalização. Os defensores estão desamparados pela justiça e subjugados pelo poder do capital" (Vasconcellos, 2019)[10].

Desta forma, verifica-se que essa dinâmica arcaica de violência utilizada como silenciamento robustece um ciclo de impunidade que perpetua a injustiça, como também silencia vozes que conclamam pela proteção do meio ambiente. logo, o enrobustecimento das instituições que promovem a segurança e os direitos das comunidades é fulcral para assegurar a proteção tanto do meio ambiente quanto dos direitos humanos na região.

Para mais, ao abordar efetivamente a intersecção entre justiça ambiental e direitos humanos na Amazônia, revela-se inconteste a edificação de políticas públicas inclusivas que considerem as vozes das comunidades locais, fazendo com que "*Ao fortalecer a interação entre os diferentes atores e estimular a cocriação de soluções*

[9] ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental.
[10] VASCONCELLOS, Patrícia M. Cabral de. Vozes da exclusão: os assassinatos de defensores de direitos humanos na Amazônia. 2019.

inovadoras, a região pode consolidar-se como um polo de excelência em inovação e sustentabilidade, beneficiando não apenas suas comunidades locais, mas o planeta" [11].

Desta feita, somente através do encadeamento entre o reconhecimento da interdependência entre a justiça ambiental e os direitos humanos será exequível promover um futuro mais sustentável e justo para a Amazônia e seus habitantes, vez que, esse esforço grupal deve ser apoiado por organizações não governamentais, governos e a sociedade civil, numa ação conjunta que tenha por objetivo cêntrico proteger os direitos e a dignidade de todos que dela dependem, e não somente a floresta.

2. PLANEJAMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A INCLUSÃO SOCIAL

A construção de um modelo de cidade sustentável na Amazônia enfrenta complexas barreiras estruturais, políticas e sociais.[12] Em Manaus, por exemplo, o crescimento urbano desordenado resultou em graves desigualdades socioespaciais, com a concentração de infraestrutura e serviços básicos em áreas centrais, ao passo que as periferias urbanas foram historicamente negligenciadas. Tal cenário reflete um modelo de desenvolvimento que ignorou as especificidades ambientais, culturais e sociais do território amazônico, promovendo uma urbanização excludente e ambientalmente predatória.

Planejar a cidade de forma sustentável não é apenas uma tarefa técnica, mas sim um compromisso ético com a justiça social e a integridade ambiental.[13] A sustentabilidade urbana na Amazônia requer o reconhecimento da cidade como um ecossistema complexo, onde o ambiente natural e o tecido social estão profundamente entrelaçados. Para tanto, é necessário incorporar uma abordagem

[11] OLIVEIRA, Wander Soares de; LIMA, Celson Pantoja de; OLIVEIRA, Yuri Gabryel Cardoso de. O papel das organizações híbridas: NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMAZONIA PELA INOVAÇÃO. 2024.

[12] DOS SANTOS, Ailton Luiz et al. SEGURANÇA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS EM CONTEXTO URBANO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. Revista Políticas Públicas & Cidades, v. 14, n. 1, p. e1546-e1546, 2025.

[13] MORAES, Alisson Diego Batista. O Poder do Planejamento: Contextos, Reflexões e Estratégias para a Excelência na Gestão Pública. Editora Appris, 2025.

que valorize a diversidade sociocultural da região, respeite os ciclos naturais e promova a equidade no acesso aos bens urbanos.

Entre os principais desafios encontram-se a ausência de políticas de habitação que considerem as particularidades dos territórios ocupados por populações de baixa renda, a precariedade do transporte público, a poluição de rios e igarapés, a deficiência no saneamento básico e a falta de áreas verdes em bairros periféricos.[14] Esses elementos evidenciam um padrão urbano que segrega, expulsa e marginaliza os mais pobres, obrigando-os a ocupar áreas de risco socioambiental, muitas vezes vulneráveis a enchentes, deslizamentos e estiagens severas.

No entanto, esse mesmo cenário apresenta oportunidades significativas. A integração entre urbanismo, meio ambiente e inclusão social pode ser um vetor de transformação. Projetos urbanísticos participativos, políticas de regularização fundiária com responsabilidade socioambiental, criação de corredores ecológicos urbanos, incentivo à agroecologia urbana e implementação de infraestrutura verde podem transformar a cidade em um espaço mais resiliente e justo.[15] Tais ações devem ser conduzidas com diálogo constante com a população local, respeitando os saberes tradicionais e as formas comunitárias de organização territorial.

O planejamento urbano sustentável na Amazônia precisa considerar os efeitos das mudanças climáticas, que já impactam com força realidades como a de Manaus. A elevação das temperaturas, o aumento das enchentes extremas e o prolongamento das secas impõem a necessidade de uma gestão integrada e adaptativa da cidade. A promoção da inclusão social não deve ser entendida apenas como acesso físico aos espaços urbanos, mas como a possibilidade concreta de participar da vida urbana em condições dignas, com acesso equitativo a direitos fundamentais e ao usufruto pleno da cidade como um bem coletivo.

[14] CAVALCANTE, Maria Carolina Carvalho. A Integração de Estratégias de Adaptação às Alterações Climáticas no Planeamento Urbano Amazônico. 2021.
[15] PAIVA, Letícia Aparecida de. Mobilidade urbana no planejamento permacultural para a construção de cidades verdes. 2024.

3. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROMOÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL E NA GARANTIA DO DIREITO À CIDADE

As políticas públicas representam instrumentos essenciais para materializar os princípios da justiça ambiental e assegurar o direito à cidade, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas e socioambientais profundas, como ocorre na Amazônia.[16] Quando adequadamente planejadas e implementadas, essas políticas têm o potencial de romper ciclos de exclusão, promover a equidade territorial e garantir a efetivação dos direitos fundamentais em meio urbano.

Na prática, no entanto, as políticas públicas muitas vezes são fragmentadas, tecnocráticas ou alheias às realidades locais. Em muitas regiões de Manaus, por exemplo, os serviços públicos essenciais são escassos, mal distribuídos ou inexistentes. A ausência de saneamento básico, o transporte público ineficiente, a falta de equipamentos de saúde e educação de qualidade, além do déficit habitacional, compõem um quadro de múltiplas vulnerabilidades que atingem com mais força populações historicamente marginalizadas, como moradores de áreas periféricas, comunidades ribeirinhas urbanizadas e povos tradicionais deslocados.[17]

A justiça ambiental, nesse sentido, exige um redesenho das políticas públicas sob a ótica da reparação histórica, da redistribuição dos benefícios e riscos ambientais, e da ampliação da participação social. Tais políticas devem ir além da mitigação de danos e buscar a transformação estrutural do modelo de urbanização. É necessário investir em infraestrutura de forma equitativa, garantir segurança fundiária às populações de baixa renda, criar mecanismos de proteção socioambiental nos processos de licenciamento urbano, e promover ações intersetoriais que articulem meio ambiente, assistência social, educação e saúde.[18]

[16] PAIVA, Letícia Aparecida de. Mobilidade urbana no planejamento permacultural para a construção de cidades verdes. 2024.
[17] KRUGER, Juliano Milton. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES. Caderno Virtual, v. 3, n. 48, 2020.
[18] SILVA, Tatiane Pereira da. Questão socioambiental e suas inter-relações com o serviço social. 2016.

A cidade de Manaus, com suas particularidades geográficas e socioeconômicas, demanda políticas públicas que considerem sua condição de cidade-floresta, marcada por uma biodiversidade singular e por uma pluralidade cultural intensa.[19] A construção de espaços urbanos mais justos depende da capacidade dos entes públicos de dialogar com os territórios, ouvir as demandas das comunidades, fortalecer conselhos participativos e assegurar recursos financeiros para a implementação das ações planejadas. A cidade deve ser pensada como lugar de pertencimento, onde todos possam viver com segurança, respeito e qualidade de vida, sem que suas existências sejam ameaçadas por omissões do poder público ou pela lógica do lucro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entrelaçamento entre justiça ambiental e direito à cidade na Amazônia revela a urgência de uma nova racionalidade urbana, capaz de reconhecer a centralidade dos direitos fundamentais na construção de cidades sustentáveis, inclusivas e democráticas. A realidade de Manaus, enquanto metrópole amazônica marcada por intensos contrastes sociais e ambientais, expressa os efeitos de décadas de políticas urbanas excludentes e da ausência de uma visão integradora que una desenvolvimento urbano e preservação ambiental.

Compreender o direito à cidade como um direito coletivo e indivisível implica em considerar não apenas os aspectos físicos e territoriais da urbanização, mas também as dimensões simbólicas, culturais e ecológicas que compõem a vida urbana. É nesse sentido que os direitos fundamentais, como o direito à moradia, à saúde, ao saneamento, à mobilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devem ser compreendidos como pilares da cidadania urbana e da justiça socioambiental.

A Amazônia não pode continuar sendo tratada apenas como um espaço de fronteira econômica, onde imperam os interesses do extrativismo, da

[19] PEREIRA, Rosa Denise Diniz. Os Desafios da Efetivação da Política Nacional Educação Especial na Zona Rural Ribeirinha na Cidade de Manaus-Amazonas-Brasil. 2024.

especulação fundiária e da invisibilização das comunidades. Ao contrário, deve ser valorizada como território de vida, memória e resistência, onde o planejamento urbano e as políticas públicas devem servir como instrumentos de emancipação, não de dominação.

Portanto, ao se reconhecer a justiça ambiental como dimensão indissociável do direito à cidade, afirma-se também a necessidade de reposicionar os sujeitos amazônicos como protagonistas do processo urbano. As populações vulneráveis não são meras beneficiárias das políticas públicas, mas agentes centrais na formulação de soluções baseadas em suas vivências, saberes e aspirações. Dessa forma, o fortalecimento da sustentabilidade urbana em Manaus depende do reconhecimento pleno dos direitos fundamentais como caminho para o enfrentamento das desigualdades, para a proteção da floresta e para a construção de uma cidade que acolha a todos com justiça, dignidade e pertencimento.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Disponível em: http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/282. Acesso em: 07 jun. 2025.

BULLARD, Robert. **Enfrentando o racismo ambiental no século XXI.** In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/teh-201. Acesso em: 07 jun. 2025.

CAVALCANTE, Maria Carolina Carvalho. **A Integração de Estratégias de Adaptação às Alterações Climáticas no Planeamento Urbano Amazônico.** 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade NOVA de Lisboa (Portugal).

Disponível em: https://www.proquest.com/openview/3f1fd82749b956e514626060c899b14a/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y. Acesso em: 06 jun. 2025.

DOS SANTOS, Ailton Luiz et al. SEGURANÇA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS EM CONTEXTO URBANO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Revista Políticas Públicas & Cidades,** v. 14, n. 1, p. e1546-e1546, 2025. Disponível em: https://journalppc.com/RPPC/article/view/1546. Acesso em: 06 jun. 2025.

FARIAS, André Luis Assunção De; BEZERRA, Danilo Victor da Silva. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E O MITO DO DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: EIA-RIMA DA HYDRO COMO NEGAÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 2, 15 dez. 2022. ISSN 2237-0021. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/9028. Acesso em: 07 jun. 2025.

KRUGER, Juliano Milton. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES. **Caderno Virtual,** v. 3, n. 48, 2020. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4851. Acesso em: 06 jun. 2025.

LEFF, Enrique. Agroecologia e saber ambiental. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, v. 3, n. 1, p. 36-51, 2002.Disponível em: https://www.projetovidanocampo.com.br/agroecologia/agroecologia_e_saber_ambiental.pdf. Acesso em: 07 jun. 2025.

MORAES, Alisson Diego Batista. **O Poder do Planejamento: Contextos, Reflexões e Estratégias para a Excelência na Gestão Pública.** Editora Appris, 2025. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-

BR&lr=&id=3gFfEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&dq=Planejar+a+cidade+de+forma+sustent%C3%A1vel+n%C3%A3o+%C3%A9+apenas+uma+tarefa+t%C3%A9cnica,+mas+sim+um+compromisso+%C3%A9tico+com+a+justi%C3%A7a+social+e+a+integridade+ambiental.+&ots=vPpaoqtGwO&sig=tlHtxwYhopKjv63II-l31RSfb6A#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 06 jun. 2025.

OLIVEIRA, Wander Soares de; LIMA, Celson Pantoja de; OLIVEIRA, Yuri Gabryel Cardoso de. O papel das organizações híbridas: NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMAZONIA PELA INOVAÇÃO. **Latin American Journal of Business Management**, v. 15, n. 2, 4 dez. 2024. Disponível em: https://www.lajbm.com.br/journal/article/view/792. Acesso em 06 jun. 2025.

PAIVA, Letícia Aparecida de. **Mobilidade urbana no planejamento permacultural para a construção de cidades verdes**. 2024. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/e4376717-fdef-4fd3-b435-d7ebca6f3e02. Acesso em: 06 jun. 2025.

PEREIRA, Rosa Denise Diniz. **Os Desafios da Efetivação da Política Nacional Educação Especial na Zona Rural Ribeirinha na Cidade de Manaus-Amazonas-Brasil.** 2024. Dissertação de Mestrado. Universidade Catolica Portuguesa (Portugal). Disponível em: https://www.proquest.com/openview/eedb8b7dbbc1a882bfa976f4843ddfb3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y. Acesso em: 06 jun. 2025.

SILVA, Tatiane Pereira da. **Questão socioambiental e suas inter-relações com o serviço social.** 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/4b0ab6b8-525c-4f6d-88a0-2c01116214d7. Acesso em: 06 jun. 2025.

SOUSA, Bárbara Dantas de et al. **Racismo ambiental e direito à cidade:** desafios diante das mudanças climáticas. 2024. Disponível em: https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/3566. Acesso em: 06 jun. 2025.

VASCONCELLOS, Patrícia M. Cabral de. Vozes da exclusão: os assassinatos de defensores de direitos humanos na Amazônia. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 7, n. 2, p. 77–94, 10 dez. 2019. ISSN 2357-7738. Disponível em: https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/712. Acesso em: 07 jun. 2025.

DIREITOS FUNDAMENTAIS E A EDUCAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES NAS PRÁTICAS EDUCATIVAS EM CLASSES HOSPITALARES

Fundamental rights and education:

Public policies, challenges and possibilities in educational practices in hospital classes

Eliana Vilhena Celino[1]
Universidade da Amazônia - UNAMA

Diego Fonseca Mascarenhas[2]
Universidade da Amazônia – UNAMA

Euclides Silva Melo Neto
UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/ECDM891009040

Sumário: 1. Introdução; 2. Referencial teórico; 3. Metodologia da Pesquisa; 4.Resultados; 5. Discussões. 6. Conclusões. Referências bibliográficas.

Resumo: O objetivo geral deste trabalho foi compreender a prática da educação enquanto um direito fundamental nas classes hospitalares. Os objetivos específicos foram:investigar as classes hospitalares enquanto políticas públicas voltadas à educação;compreender sua organização e funcionamento;identificar desafios e possibilidades. Foi uma pesquisa bibliográfica, descritiva, com abordagem qualitativa, a fim de analisar publicações acadêmicas no período de 2020 a 2025 no portal CAPES. Após a busca sistemática, foram selecionados 7 artigos que atendiam aos objetivos da pesquisa. Os artigos selecionados indicaram que as políticas públicas de inclusão em hospitais são necessárias e relevantes, e o Estado deve garantir o real acesso a todos. Embora a legislação brasileira reconheça esse direito, a oferta ainda é muito restrita. Por outro lado, esse ambiente requer ainda um trabalho pedagógico de qualidade, no qual os docentes possam trabalhar a inclusão dos que

[1] Mestranda da Universidade da Amazônia – UNAMA, no Programa de Pós-Graduação em Administração -PPAD, Linha de Pesquisa de Gestão Pública e Desenvolvimento. E-mail: eliana.celino26@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2709-4236.

[2] Doutor e Mestre em Direito pela UFPA. Professor universitário da graduação e pós-graduação Universidade da Amazônia (UNAMA) e Faculdade Cosmopolita. Membro do Grupo de Pesquisa Hermenêutica Constitucional PPGDF UNAMA. E-mail: diegomask_85@hotmail.com.

precisam desse direito. Mesmo se mostrando uma grande conquista, o desenvolvimento de práticas pedagógicas com crianças em condição de internação hospitalar é um desafio que envolve, com igual intensidade, esforços de profissionais da saúde e da educação, pois esse tipo de prática docente precisa superar a forma tradicional de ensinar, conectando as áreas de educação e saúde a fim de garantir uma melhor qualidade de vida.

Palavras-chave: educação; classes hospitalares; direitos fundamentais; inclusão; desafios.

Abstract: The general objective of this work was to understand the practice of education as a fundamental right in hospital classrooms. The specific objectives were: 1) to investigate hospital classrooms as public policies aimed at education; 2) to understand their organization and functioning; 3) to identify challenges and possibilities. This was a descriptive bibliographic research, with a qualitative approach, in order to analyze academic publications from 2020 to 2025 in the CAPES portal. After the systematic search, 7 articles that met the research objectives were selected. The selected articles indicated that public policies for inclusion in hospitals are necessary and relevant, and the State must guarantee real access to all. Although Brazilian legislation recognizes this right, the supply is still very limited. On the other hand, this environment still requires quality pedagogical work, in which teachers can work on the inclusion of those who need this right. Even though it is a great achievement, the development of pedagogical practices with children in hospital is a challenge that involves equally intense efforts from health and education professionals, as this type of teaching practice needs to overcome the traditional way of teaching, connecting the areas of education and health in order to guarantee a better quality of life.

Keywords: education; hospital classes; fundamental rights; inclusion; challenges.

1. INTRODUÇÃO

A educação é um direito fundamental e essencial para a promoção da democracia, da igualdade e do desenvolvimento humano. Para Boaventura de Sousa Santos (2016), a democracia transcende o papel de um simples regime político, já que valoriza a prática social focada na inclusão, no reconhecimento da diversidade e na promoção da justiça social. Deve estar para além do modelo liberal hegemônico, e deve abarcar especificidades culturais e sociais de diferentes contextos. Já Amartya Sen (2010), liberdade (enquanto eliminação de privações que limitam escolhas e oportunidades par asse exercer a condição de cidadão) é um

elemento central no processo de desenvolvimento, já que permite aos indivíduos a ampliação de suas capacidades para viver a vida que valorizam.

Nesse contexto, as classes hospitalares emergem como solução inovadora e inclusiva para assegurar o direito à educação a crianças e adolescentes que, devido a condições de saúde, encontram-se temporariamente afastados do ambiente escolar tradicional. A democratização do acesso à educação em espaços hospitalares deve refletir um compromisso com a promoção da liberdade e do desenvolvimento humano em sua totalidade.

De maneira histórica a educação está associada à emancipação e construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Porém existem desafios significativos diante desse direito para que seja efetivado, especialmente aos mais vulneráveis, como os estudantes hospitalizados. A inclusão educativa requer superação de barreiras físicas e estruturais, adoção de práticas pedagógicas que garantam a participação ativa, a autonomia e a dignidade das crianças e jovens afastados da escola por motivo de doenças ou tratamentos prolongados.

Este estudo aponta a necessidade de discutir uma educação que alcance a todos, independentemente de suas circunstâncias de saúde. A abordagem proposta por Boaventura Santos (2016) e Amarthya Sen (2010), ao enfatizar a importância da democracia e políticas públicas, bem como das capacidades humanas, aponta que é fundamental criar condições que permitam às crianças hospitalizadas desenvolverem seu potencial. O estudo também se soma ao debate sobre os desafios e possibilidades das classes hospitalares como espaços democráticos de aprendizagem, nos quais a educação precisa ocorrer pela compreensão das necessidades individuais e pela valorização das diferenças.

O objetivo geral foi compreender a prática da educação no cotidiano das classes hospitalares no Brasil. Os objetivos específicos foram: 1) investigar as classes hospitalares enquanto políticas públicas voltadas à educação; 2) compreender a organização e funcionamento classes hospitalares; 3) identificar desafios e possibilidades inerentes às classes hospitalares.

Desse modo, o estudo buscou responder a seguinte questão: como pode ser compreendida a prática da educação no cotidiano das classes

hospitalares brasileiras de acordo com as publicações de artigos científicos nos últimos cinco anos no portal Capes e Acadêmico?

Foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, descritiva, com abordagem qualitativa, a fim de analisar publicações acadêmicas no período de 2020 a 2025 no portal CAPES sobre a temática. Essa abordagem permitiu uma análise crítica das teorias, fundamentando as reflexões apresentadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Breve histórico das classes hospitalares no Mundo

A Pedagogia Hospitalar surgiu no século XX diante da necessidade educar crianças em instituições como orfanatos e asilos, locais em que se encontravam esquecidas e abandonadas, vítimas de severo desgaste emocional, o que consequentemente lhes trazia nefastas consequências em sua vida adulta. Foi a partir da segunda metade do século XX, que países como Inglaterra, Estados Unidos e Canadá, que se observou essas causas e consequências envolvendo crianças violadas em seu natural desenvolvimento emocional, com grandes possibilidades de levá-las a condições psiquiátricas em sua vida adulta (Oliveira, 2013).

Essa condição vulnerável do desenvolvimento das crianças gerou uma demanda no campo educacional a fim de acompanhá-las em suas necessidades, que enfrentasse o abandono em que se encontravam. Nessa perspetiva Oliveira (2013) leciona que o desenvolvimento educacional de crianças nos hospitais europeus teve início como o que atualmente se conhece como Classe Hospitalar, e se considera haver registros da primeira Classe Hospitalar efetivada em 1929 por Marie Louise Imbert, na França, que atendia aproximadamente 60 jovens três vezes por semana. No ano de 1935, Henri Sellier, também na França, inaugurou a primeira escola que atendeu a crianças inadaptadas, e depois disso outros países seguiram o exemplo como a Alemanha e Estados Unidos, a fim de atender ao direito à educação para crianças com tuberculose.

Após as mortes e destruição resultantes da Segunda Guerra Mundial, milhares de feridos, principalmente crianças e adolescentes, precisaram de

atenção e cuidado nos hospitais e assim foi ampliado o serviço de atendimento pedagógico a esses ambientes. Foi em decorrência disso que, segundo Rocha e Passeggi (2010), foi criado em 1939 o Centro Nacional de Estudos e de Formação para a Infância Inadaptada (CNEFEI) na cidade de Suresnes, França, a fim de formar professores que iriam trabalhar nos hospitais e institutos especiais. O CNEFEI até os dias atuais oferece formação a professores que trabalham em classes hospitalares, que duram até dois anos. Pelo Ministério de Educação da França foi criando o cargo de Professor Hospitalar, a fim de que este profissional tivesse seus direitos necessários garantidos.

2.2. Breve histórico das classes hospitalares no Brasil

No Brasil Mazzotta (2011) afirma que há indícios da existência da primeira classe hospitalar em 1931, ano em que teve início um atendimento educacional especializado para pessoas com deficiência física (exceto sensorial) na Santa Casa da Misericórdia (São Paulo). Segundo o autor há registros anuais que documentaram atividades escolares naquele hospital.

Entretanto, há também registros de que as Classes Hospitalares brasileiras começaram surgiram nas enfermarias do Hospital Municipal de Jesus e Hospital Barata Ribeiro, os dois no Rio de Janeiro, na década de 1950. Segundo Oliveira (2013), o Hospital Municipal de Jesus, começou a classe hospitalar em 14 de agosto de 1950, tinha 200 leitos, e 80 crianças internadas. Com esse número elevado de crianças o diretor do hospital David Pillar efetivou uma professora (Lecy Rittmeyer) que atendesse as necessidades educacionais das crianças.

Começou com aulas individuais, partindo do estágio em que a criança se encontrava, de modo que a aula daria continuidade ao seu processo de ensino-aprendizagem. Em 1958 uma nova professora chegou ao Hospital Jesus, Esther Lemos Zaborousky, e ajudou na melhoria da qualidade do ensino. Juntas as professoras ampliaram o atendimento desenvolvido, causando um melhor desenvolvimento no processo de ensino-aprendizagem das crianças internadas no Hospital Municipal de Jesus (Rocha; Passeggi, 2010).

A Pedagogia Hospitalar antes de se efetivar passou por diversas

dificuldades, como a falta de espaços para atender as crianças nos hospitais e só depois de algum investimento do poder público foi possível melhorar a classe hospitalar no Brasil, que também começou de maneira precária e improvisada, sendo contemplada na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 e Constituição do Estado da Guanabara, que ajudou a ampliar esse tipo de atendimento educacional.

As classes hospitalares, mesmo introduzidas no Brasil na década de 1930, foram reconhecidas pelo Ministério da Educação apenas no ano de 1994. No plano internacional esse reconhecimento deu-se a partir da Declaração dos direitos da Criança em, 1986.

Quadro 1: Comparativo das Classes Hospitalares no Brasil nos Séculos XX e XXI

Século XX	**Século XX**	**Século XXI**
De 1970 a 1986	De 1987 a 1997	De 2010 a 2022
01	30	155

Fonte: Silva (2024)

No quadro acima verifica-se o número de 155 classes hospitalares em funcionamento no ano de 2022, num país com 5.569 municípios, o que leva a concluir que a quantidade de classes hospitalares não está sendo suficiente para atender a necessidade da população brasileira como um todo.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Foi feita uma pesquisa bibliográfica, descritiva, com abordagem qualitativa, de modo a aprofundar as questões apontadas tanto na problemática como nos objetivos do trabalho. A pesquisa bibliográfica contém explanações para facilitar a compreensão e entendimento dos objetivos do trabalho de pesquisa, e foi feita

preferencialmente em artigos acadêmicos publicados no portal Capes.

A condução deste estudo segue os requisitos de uma Revisão Integrativa da Literatura (RIL) que é um método de pesquisa que seleciona e avalia não só estudos primários, como também revisões de literatura, publicadas em periódicos independentes e plataformas digitais que reúnem mais de um periódico ou revista.

Na realização desta revisão integrativa é adotado um método baseado no referencial de Mendes, Silveira e Galvão (2008), dividido em seis etapas: (1) estabelecimento do tema e questão de pesquisa; (2) estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão dos artigos (busca na literatura); (3) definição de informações a serem extraídas dos artigos selecionados; (4) análise dos estudos incluídos (5) discussão e apresentação dos resultados; (6) apresentação da revisão integrativa.

No processo de definição do tema e questão de pesquisa da revisão integrativa, foi elaborada uma pergunta pesquisa a qual norteou a condução do estudo: como pode ser compreendida a prática da educação no cotidiano das classes hospitalares brasileiras de acordo com as publicações de artigos científicos nos últimos cinco anos?

Foram escolhidas publicações científicas indexadas na base de dados do Portal de Periódicos da Capes, cujos descritores usados foram: Educação. Classes Hospitalares. Desafios. Brasil, garantindo uma busca ampla. Os critérios de inclusão definidos para a seleção foram: 1) artigos originais; 2) em língua portuguesa; 3) publicados entre os anos 2020 a 2025; 4) que trazem em seu título pelo menos dois descritores de busca.

Os critérios de exclusão: resumos publicados em eventos, boletins informativos, teses e dissertações e produções publicadas fora do período de inclusão ou que não atendam aos critérios de inclusão. A partir da interpretação e síntese dos resultados, foram apresentados os dados mais relevantes das pesquisas. Além de identificar possíveis lacunas do conhecimento, foi possível delimitar prioridades para estudos futuros.

3.1. RESULTADOS

Na condução deste estudo, foram identificados um total de 26 (vinte e seis)

trabalhos voltados ao tema na base de dados (Portal Capes). Porém, após a aplicação de 7 (sete) filtros chegou-se a um número de 7 (sete) artigos completos e aptos à análise por atenderem aos principais requisitos da pesquisa e seus objetivos. Abaixo está processo da seleção os artigos (quadro 1).

Quadro 1 – O passo a passo da escolha dos artigos

N	Filtros	Portal Capes	Total
1	Tema educação em classes hospitalares	26	
2	Idioma apenas em português	17	
3	Período de 2020 a 2025	17	
4	Artigos com acesso aberto	14	
5	Palavras chaves no título	14	
6	Apenas artigos completos	14	
7	Artigos que atenderam aos objetivos da pesquisa	7	

Fonte: Dados da pesquisa (2025)

Quanto aos tipos de estudo, os estudos foram diversificados em suas metodologias de pesquisa, havendo entre eles, estudo hermenêutico-dialético, documental e bibliográfico, exploratório, pesquisa-ação, qualitativo, e também estudo de caso. Por data de publicação, em 2020 foram selecionados 2, no ano de 2021 foram selecionados 3, e em 2023 foram escolhidos 2 artigos, perfazendo 7 artigos selecionados.

Quadro 2. Apresentação dos artigos selecionados

N	Autor/ano	Título	Objetivo
1	Pamplona et al (2020)	Direitos fundamentais, garantias constitucionais e políticas públicas de educação: classes hospitalares como políticas públicas de inclusão	Analisar os direitos e as garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988, com foco nas políticas públicas de educação, com ênfase na política pública de classe hospitalar e a inclusão.
2	Claro, Ribeiro, Nozu (2020)	Organização e funcionamento das classes hospitalares: uma Prerrogativa da educação especial	Compreender a organização e o funcionamento das classes hospitalares, bem como a definição dos estudantes/pacientes destinados a este serviço, alocado sob a competência da Educação Especial.
3	Teixeira, Barbosa, Teixeira (2021)	Educação Especial: formação de professores em matemática no contexto das classes hospitalares em Goiás	Analisar o contexto das classes hospitalares em Goiás e o processo de formação de professores em matemática atuantes no Núcleo de Atendimento Educacional Hospitalar de Goiás (NAEH).
4	Lima e Prado (2021)	Classes hospitalares na Região Nordeste do Brasil: um direito constitucional	Inventariar a legislação existente no Nordeste do Brasil acerca do atendimento pedagógico hospitalar a partir do mapeamento da legislação sobre as classes hospitalares na região
5	Santos et al (2021)	Desafios e possibilidades da prática pedagógica nas classes hospitalares	Oportunizar o acesso ao saber científico com vistas à produção do conhecimento crítico e criativo, refletindo os desafios e possibilidades da prática pedagógica, debater, conceituar e refletir sobre o processo inclusivo de alunos com

			necessidades especiais temporárias ou transitórias
6	Fantacini e Pedroso (2023)	Classes hospitalares: organização, funcionamento e formação docente no interior do estado de São Paulo	compreender a organização e o funcionamento de classes hospitalares, bem como a formação inicial e continuada de professores em um hospital público do estado de São Paulo.
7	Nörnberg et al (2023)	Um estudo de caso sobre as classes hospitalares e a prática docente	Analisar a prática docente desenvolvida por pedagogas na Classe Hospitalar de um centro oncológico infanto juvenil situado na região norte do estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: Dados da pesquisa (2025)

3.2. DISCUSSÕES

Pamplona et al (2020) em seus estudos concluíram que a políticas públicas de inclusão em classes hospitalares são cada veza mais necessárias e relevantes, e necessitam de efetivas atuações do Estado para garantir o acesso a todos os que precisam desse atendimento, a fim de promover o ensino, a permanência no ambiente, para que o aluno possa desenvolver suas habilidades e capacidades.

A classe hospitalar é um subcampo da educação onde se deve ter garantido o direito à educação de crianças e adolescentes internados, a fim de que estes possam avançar em sua trajetória acadêmica mesmo enfrentando problemas de saúde. A relação estabelecida entre democracia, liberdade e desenvolvimento, discutida por Boaventura de Sousa Santos e Amartya Sen, permite uma séria reflexão sobre esse contexto educacional. "Não estar apto a ler ou escrever, ou contar e se comunicar, é um meio de privação [...] Qualquer país que negligencia a educação fundamental tende a fadar suas pessoas analfabetas ao acesso

inadequado às oportunidades do comércio global. (SEN, 2010, p. 21-22).

Claro, Ribeiro, Nozu (2020) indicam em seus estudos que a legislação brasileira reconhece o direito do aluno hospitalizado receber esse tipo de atendimento pedagógico no período de internação, porém alertam que essa oferta ainda é muito restrita, e precisa comtemplar todos que dela precisam.

Boaventura de Sousa Santos (2016) aponta a necessidade de alternativas contra- hegemônicas que sejam favoráveis ao acesso democrático, indicando que é muito importante haver a participação ativa da sociedade em processos deliberativos. Trazendo ao contexto da educação hospitalar, essa perspectiva reclama a criação de políticas públicas que incluam não somente poder público e as instituições de ensino, mas também pais e os próprios alunos, a fim de que suas vozes sejam ouvidas na construção de um ensino mais democrático e inclusivo.

Teixeira, Barbosa, Teixeira (2021) fizeram um estudo voltado ao processo de formação de professores em matemática atuantes no Núcleo de Atendimento Educacional Hospitalar de Goiás e obtiveram importantes contribuições para esse tipo de trabalho pedagógico. O estudo destacou importantes reflexões sobre a qualidade da atuação docente em ambiente hospitalar, que também é um espaço de inclusão.

Nessa perspectiva das políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, Santos (2016) critica o capitalismo financeirizado, o que se mostra relevante para a educação hospitalar ao chamar a atenção para os riscos de uma lógica mercantil capaz de comprometer a humanização do ensino. A defesa de uma educação enquanto espaço de emancipação e não de reprodução das desigualdades é clara. Por isso no ambiente hospitalar a abordagem pedagógica precisa priorizar o bem-estar do aluno, considerando suas necessidades específicas, de modo que o conhecimento seja um caminho para sua liberdade.

Lima e Prado (2021) em seu estudo sobre a região Nordeste concluíram que essa ainda não garante a efetivação do direito constitucional à educação, e isso pode estar atrelado à ausência de dispositivos legais ou à falta de políticas públicas que atendam satisfatoriamente crianças e jovens em contextos de internação hospitalar.

Um valioso pensamento de Amartya Sen (2010), revela um desenvolvimento que precisa ser visto não somente pelo lado do crescimento econômico, mas pela expansão das liberdades individuais e sociais. Sua tese "Desenvolvimento como Liberdade" demonstra que a educação é um fator central para que os indivíduos exerçam plenamente sua cidadania. Já no contexto hospitalar, essa perspectiva reforça a necessidade de ser oferecido um ensino de qualidade, para que as crianças hospitalizadas tenham oportunidades educacionais que ampliem suas capacidades.

Santos et al (2021) em seus estudam confirmam que o desenvolvimento de práticas pedagógicas com crianças internadas em hospitais é uma grande conquista, pois envolve família, equipe de saúde e equipe pedagógica. É um caminho que permite a continuidade de um projeto de vida do aluno, para seu desenvolvimento e realização pessoal. Mas também é um grande desafio pois envolve, intensamente, esforços tanto de profissionais da saúde quanto da educação.

Amarthya Sen (2010) aponta algumas categorias que podem auxiliar a educação hospitalar, são elas: 1) *as liberdades instrumentais,* ao garantir às crianças e adolescentes em tratamento o direito à aprendizagem; 2) *as liberdades políticas* indicam que haja a formulação de políticas públicas capazes de viabilizar esse direito; 3) *as facilidades econômicas* requerem que sejam feitos investimentos em infraestrutura, materiais adaptados e formação docente, bem como a adesão instituições conveniadas com escolas públicas: 4) *as oportunidades sociais* devem ser refletidas nas inclusões dos alunos a fim de evitar a marginalização educacional, ampliando suas perspectivas acadêmicas e profissionais; 5) *as garantias de transparência,* que são fundamentais para assegurar o cumprimento dessas políticas, permitindo que as famílias e a sociedade possam dar seu acompanhamento: e 6) *a segurança protetora* que deve reforçar o direito à educação nesse contexto de vulnerabilidade da criança e do jovem, de modo que ele tenha assegurado suporte emocional e continuidade no aprendizado (Sen, 2010).

Fantacini e Pedroso (2023) em sua pesquisa destacam que o atendimento escolar hospitalar precisa de mais legislações específicas quanto á sua organização, funcionamento, formação inicial e continuada de professores. Esses eixos se mostram grandes lacunas que precisam ser superadas no dia a dia das políticas públicas.

Essa avaliação indica que um sistema educacional hospitalar eficaz deve ir além do ensino tradicional, sendo capaz de promover um ambiente onde os alunos participem ativamente, expressem-se livremente e desenvolvam suas potencialidades, mesmo diante das limitações impostas pelo seu período de internação.

A relação entre educação e desenvolvimento humano, destacada por Sen (2010), indica que é essencial garantir que crianças hospitalizadas possam ter acesso a um ensino que não se limite simplesmente ao cumprimento curricular, mas que possa efetivamente contribuir para sua própria formação integral. A alfabetização e o conhecimento são ferramentas que vão auxiliar esses alunos futuramente a exercer sua cidadania e participar ativamente da sociedade.

Nörnberg et al (2023) revelam que a prática docente que ocorre nas classes hospitalares se mostra um segmento tão distinto das salas de aula da educação formal que rompe com a forma tradicional de ensinar, pois conecta as áreas de educação e saúde, humaniza o processo ensino/aprendizagem, ameniza os sofrimentos da internação e melhora a qualidade de vida. Por ser um ambiente híbrido, precisa ainda mais de cuidados especiais em ambas as áreas.

Santos (2016) traz a proposta de desconstruir modelos tradicionais de democracia para dar espaço a novas formas de deliberação, e isso também pode ser aplicado à educação hospitalar. Envolver educadores, profissionais de saúde, famílias e os próprios alunos na tomada de decisões educacionais cria um movimento democrático que respeita as particularidades de cada um, e garante que a instituição hospitalar/escola seja um espaço de inclusão real.

Considerando essas contribuições, a educação hospitalar precisa ser pensada em um contexto de liberdade e desenvolvimento, conforme é proposto por Sen (2010), mas também de participação democrática, de acordo com as ideias de Santos (2016). Mas isso requer esforços que ajudem a construir práticas

pedagógicas que garantam o direito à educação, e também promovam um ambiente acolhedor, no qual os alunos desenvolvam suas capacidades e superem barreiras impostas pelo seu estágio transitório de hospitalização.

Portanto, a interseção dos pensamentos e ideias de Santos (2016) e Sen (2010) reforça embasa a necessidade de uma educação hospitalar democrática, humanizada e focada no desenvolvimento integral dos alunos, que garanta seus direitos fundamentais de educação. Assim, assegura-se que mesmo atravessando condições adversas, as crianças e jovens hospitalizados possam ter acesso a oportunidades reais de aprendizado, mantendo sua autonomia e participando ativamente da vida social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo refletiu sobre a educação nas classes hospitalares, discutindo conceitos importantes para os direitos e garantias fundamentais em educação, evidenciando como a democracia transcende o ambiente político, sendo uma prática necessária para uma educação inclusiva e emancipatória. Essa abordagem se mostra pertinente ao confrontar com os desafios enfrentados pelas classes hospitalares, ao atenderem crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade de saúde, e por isso se mostram espaços desafiadores, mas fundamentais que haja a garantia do direito à educação.

Os desafios que as classes hospitalares enfrentam demandam políticas públicas que ampliem recursos e garantam condições adequadas, sendo importante haver a formação específica para professores, materiais pedagógicos adaptados, estrutura física e emocional que atenda as necessidades peculiares dos alunos. Deve ainda ter uma visão acima dos estigmas que muitas vezes reduzem a potencialidade dos estudantes e também formalizar uma organização e funcionamento que atenda as reais necessidades desses indivíduos.

Amartya Sen destaca o desenvolvimento das capacidades humanas, e aponta para a importância de pensar a educação como um processo que amplia a liberdade individual e coletiva. Boaventura Santos, propôs uma educação que dialogue com a diversidade e enfrente as desigualdades estruturais. Ambas as abordagens indicam um caminho para uma prática educativa democrática que

enaltece o direito fundamental à educação e o desenvolvimento individual e coletivo.

As classes hospitalares precisam ser vistas como espaços democráticos, onde o ensino parte das necessidades específicas dos estudantes, e supere a visão da simples transmissão de conteúdos escolares, pois inclui aspectos emocionais, sociais e culturais, a fim de garantir aos alunos uma experiência educativa completa e significativa.

Os artigos selecionados contribuíram para pontuar que as políticas públicas de inclusão em hospitais são necessárias e relevantes, e requerem do estado atuações que garantam o real acesso a todos. Embora a legislação brasileira reconheça esse direito, a oferta ainda é muito restrita. Por outro lado, esse ambiente requer ainda um trabalho pedagógico de qualidade, no qual os docentes possam trabalhar a inclusão dos que precisam desse direito. Mesmo se mostrando uma grande conquista, o desenvolvimento de práticas pedagógicas com crianças em condição de internação hospitalar é um desafio que envolve, com igual intensidade, esforços de profissionais da saúde e da educação, pois esse tipo de prática docente precisa superar a forma tradicional de ensinar, conectando as áreas de educação e saúde a fim de garantir uma melhor qualidade de vida.

Assim, conclui-se que a democracia na educação em classes hospitalares nos convida a repensar o papel da escola e do professor, e consequentemente do estado e suas políticas públicas, com foco no desenvolvimento pleno das crianças e jovens. É necessária a articulação entre políticas públicas eficazes, práticas pedagógicas inovadoras e uma visão comprometida com a inclusão e o respeito à diversidade. Desse modo, as classes hospitalares podem se consolidar como modelos de uma educação democrática e transformadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CLARO, A. P. D., RIBEIRO, E. A., & NOZU, W. C. S. Organização e funcionamento das classes hospitalares: uma prerrogativa da Educação Especial?. Horizontes - Revista De Educação, 8(15), 293–309, 2020. https://doi.org/10.30612/hre.v8i15.11574

FANTACINI, I. M. C.; PEDROSO, C. C. A. Classes hospitalares:

Organização, funcionamento e formação docente no interior do estado de São Paulo. Revista Ibero- Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 18, n. 00, p. e023164, 2023. DOI: 10.21723/riaee.v18i00.18855. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/18855. Acesso em: 30 mar. 2025.

LIMA, R. S. DE; PRADO, E. C. do. Classes hospitalares na Região Nordeste do Brasil: um direito constitucional. Diversitas Journal, 6(1), 1363–1383, 2021. https://doi.org/10.17648/diversitas-journal-v6i1-1657

MAZZOTTA, Marcos José da Silveira; D'ANTINO Maria Eloísa Famá. Inclusão Social de Pessoas com Deficiências e Necessidades Especiais: cultura, educação e lazer. Saúde Soc. São Paulo, v.20, n.2, p.377-389, 2011.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. C. P.; GALVÃO, C.M. Revisão integrativa: método de pesquisa para incorporação de evidências na saúde e na enfermagem.Texto Contexto Enferm, v.17, n.4, p. 758-64. Florianópolis, Out-Dez, 2008.

NÖRNBERG, L.; RUTZ, L. B.; JESKE, L. R.; SANTOS, P. P. dos. Um estudo de caso

sobre as classes hospitalares e a prática docente. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, 22(3), 2024. e3814. https://doi.org/10.55905/oelv22n3-141 OLIVEIRA. Tyara Carvalho de. Um breve histórico sobre as Classes Hospitalares no Brasil e no mundo. In: 11º CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: EDUCERE, Curitiba, Paraná, Brasil. 2013.

PAMPLONA, D. A.; VILLATORE, M. A. C.; TERRA, C. A.; FERRAZ, M. O. K. Direitos

fundamentais, garantias constitucionais e políticas públicas de educação: classes hospitalares como políticas públicas de inclusão. Revista De Direitos E Garantias Fundamentais, 21(1), 107–138, 2020. https://doi.org/10.18759/rdgf.v21i1.1383

ROCHA, S. M.; PASSEGGI, M. C. Classe hospitalar: um espaço de vivências educativas para crianças e adolescentes em tratamento de saúde. Revista @mbiente Educação, São Paulo, v.2, n.1, p.113-121, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São

Paulo: Boitempo, 2016. ISBN 978-85-7559-509-1.

SANTOS, D. de M., SILVA, I. F. da.; SILVA, I. C. da .; COSTA, J. M. P. da S.; FERREIRA,

M. D. DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA PRÁTICA PEDAGÓGICA NAS CLASSES

HOSPITALARES. Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação, 7(6), 928–942, 2021. https://doi.org/10.51891/rease.v7i6.1442

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. SILVA, Andrew Vinicius Cristaldo da. Escola Estadual de 1º Grau Padre Franco Delpiano: primeira classe hospitalar do estado de Mato Grosso do Sul (1976-1986)/ Andrew Vinicius Cristaldo da Silva sob orientação da Profa. Dra. Nádia Bigarella.-- Campo

Grande, MS : 2024.

TEIXEIRA, Ricardo Antonio Gonçalves; BARBOSA, Ivone Garcia; TEIXEIRA, Uyara Soares Cavalcanti. Educação Especial: Formação de professores em matemática no contexto das classes hospitalares em Goiás. (2021). Ensino Em Re-Vista, 28(Contínua), e006. https://doi.org/10.14393/ER-v28a2021-6.

O CAMINHO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM PARALELO ÀS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS

The path of fundamental social rights in parallel with the industrial revolutions

Flávia Isadora Ribeiro Gomes[1]
Universidade da Amazônia

Océlio de Jesus Carneiro Morais[2]
Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org//10.62140/FGOM218971232

Sumário: 1. Introdução: A efetividade dos direitos fundamentais sociais frente a revolução tecnológica; 2. Marcos históricos dos direitos fundamentais sociais e a proteção humanista; 3. O futuro dos direitos fundamentais sociais em paralelo à flexibilização e revolução tecnológica; 4. A garantia dos direitos fundamentais ao trabalho na sociedade tecnológica; 5. Considerações finais.

RESUMO: O avanço tecnológico está promovendo profundas transformações nas relações de trabalho, impactando as estruturas sociais na economia mundial. As revoluções tecnológicas desafiam os modelos tradicionais dos direitos sociais fundamentais, levantando questionamentos sobre a adoção de mecanismos para a proteção e valorização do trabalho humano. O estudo passa pela construção histórica dos direitos sociais e sua fundamentação humanista, desde as primeiras declarações de direitos até os tratados internacionais contemporâneos. Adotou-se como metodologia as análises teleológica e normativa, para entender melhor o fenômeno da transformação tecnológica e o seu impacto no trabalho humano, destacando como o capitalismo globalizado e as plataformas digitais reformularam as relações laborais, muitas vezes fragilizando os direitos conquistados. A reflexão recai sobre a necessidade de

[1] Mestranda no curso de Mestrado em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia – UNAMA/SER Educacional. E-mail: flavia-isadora2@hotmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0006-5405-0144

[2] Océlio de Jesus C. Morais Pós-doutor em Direitos Humanos e Democracia pelo ICG(Centro de Direitos Humanos) da Faculdade de Direito de Coimbra; Doutor em Direito das Relações Sociais pela PIUC/SP; Mestre em Direito Constitucional pela UFPA; professor pesquisador do PPGDF da Universidade da Amazônia, escritor amazônida e juiz federal do trabalho, titular de Vara no TRT 8ª Região. E-mail: dejesus.ocelio@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3254-0090

ampliação da proteção aos direitos humanos, garantindo proteção ao trabalhador diante das novas dinâmicas do mercado. O objetivo do artigo é identificar (ou propor) caminhos à proteção dos direitos sociais fundamentais, enfatizando a prevalência do reconhecimento do valor social do trabalho na comunidade, da dignidade humana e da da solidariedade, visando o bem-estar assentado na justiça social e na igualdade. Pautado em na construção dos direitos fundamentais, conclui-se que, diante da revolução tecnológica, é imprescindível reformular as diretrizes normativas, ampliando a proteção social ao trabalho e efetividade desses direitos como pilares essenciais para o futuro das relações laborais e para o desenvolvimento econômico e social.

Palavras-chave: Revolução Tecnológica; Trabalho; Valor Social; Efetividade; Direitos Sociais.

ABSTRACT: Technological advancement is driving profound transformations in labor relations, significantly impacting social structures within the global economy. Technological revolutions challenge traditional models of fundamental social rights, raising questions about the adoption of mechanisms to protect and enhance human labor. This study explores the historical development of social rights and their humanistic foundation, from the earliest declarations of rights to contemporary international treaties. The methodology adopted includes teleological and normative analyses to better understand the phenomenon of technological transformation and its impact on human labor. It highlights how globalized capitalism and digital platforms have reshaped labor relations, often undermining hard-won rights. The reflection centers on the need to expand the protection of human rights, ensuring safeguards for workers amid the new dynamics of the labor market. The article aims to identify—or propose—paths for the protection of fundamental social rights, emphasizing the recognition of the social value of labor within society, human dignity, and solidarity, in pursuit of well-being grounded in social justice and equality. Based on the construction of fundamental rights, the conclusion is that, in the face of the technological revolution, it is essential to reformulate normative guidelines, broadening social protection for labor and ensuring the effectiveness of these rights as essential pillars for the future of labor relations and for sustainable economic and social development.

Keywords: Technological Revolution; Labor; Social Value; Effectiveness; Social Rights.

1. INTRODUÇÃO: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE A REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

A vida humana é o centro da evolução tecnológica, e as inovações cibernéticas vieram para auxiliar e contribuir na realização das tarefas e das necessidades humanas em sociedade. Porém, o avanço tecnológico, que contribui para o desenvolvimento social, impactou diretamente a economia e,

consequentemente, repercutiu nas relações de trabalho e nos empregos, afetando instantaneamente a oferta de empregos e disponibilização de postos de trabalho. Essa transformação social enseja a remodelação dos direitos fundamentais sociais, para garantir a sua plena efetividade e abrangência protetiva.

À luz da historicidade das revoluções populares que pautaram o debate sobre o fundamentalismo do direito e remodelaram a visão de sociedade acerca da economia, da política, da cultura do trabalho e dos respectivos direitos e deveres, o momento atual necessita da revisitação das diretrizes de direitos fundamentais sociais e as relações de trabalho. O avanço do mercado, na busca pela precificação e ênfase financeirista, confere àquele um poder ditatorial de normas e matrizes direcionais em detrimento do valor social do trabalho quando, notadamente, flexibiliza direitos de proteção ao trabalho e à dignidade humana.

A revolução tecnológica e o avanço do mercado capitalista e neoliberal impactam de forma avassaladora os direitos fundamentais e relações de trabalho, com perda de postos de emprego e flexibilização de regramentos sociais. E, nesse cenário, quais os caminhos dos direitos fundamentais sociais para garantir a efetividade e proteção ao valor do trabalho humano na revolução tecnológica?

O artigo busca examinar, pelo viés teleológico, as matrizes dos direitos fundamentais sociais e a proteção ao trabalho, analisando a evolução normativa e a construção desses direitos frente as revoluções industriais. E por que isso? Porque é possível identificar que as transformações tecnológicas no mundo do trabalho – sobretudo na flexibilização dos direitos- não adota medidas efetivas à proteção do trabalho humano, o que gera crise na efetividade dos direitos fundamentais. Por isso a necessidade de se construir uma diretriz eficiente para a (re)valorização do trabalho humano.

O artigo, então, abordará o caminho de lutas e revoluções sociais para a conquista das garantias desses direitos, analisando, em sequência, o contexto atual e a efetividade dos direitos fundamentais sociais. Por fim, disserta-se sobre a perspectiva dos direitos sociais garantidores do mínimo existencial no Brasil e caminhos para que podem ser adotados para garantia da valorização do trabalho e construção da sociedade justa, igualitária e digna.

2. MARCOS HISTÓRICOS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E A PROTEÇÃO HUMANISTA

O trabalho distingue o homem das demais criaturas; é a atividade relacionada com a manutenção da própria vida, e desde a Bíblia Sagrada, na construção do mundo, já estava como presente de Deus à Adão[3]. A construção social não se desvincula do cristianismo e das instituições sociais primárias, dentre elas família, Igreja e trabalho, sendo este alvo de estudos e reflexões desde o início da sociedade. Tosi (2003) salienta que na Grécia Antiga os filósofos inquietavam-se sobre as relações de trabalho, e dentre eles Platão e Aristóteles, de formas diferentes, debruçavam-se sobre o conflito do mundo político, a escravidão, os homens livres e a razão. O Papa João Paulo II, na Carta Encíclica *Laborem Exercens* (1981), apresenta suas reflexões sobre o homem e o trabalho: "*É mediante o trabalho que o homem deve procurar-se o pão quotidiano e contribuir para o progresso contínuo das ciências e da técnica, e sobretudo para a incessante elevação cultural e moral da sociedade."*

Continuando suas reflexões, ainda na mesma Encíclica, manifesta a preocupação quanto à solidariedade entre os homens, o trabalho e o avanço do mercado:

> Este estado de coisas era favorecido pelo sistema sócio-político liberal que, segundo as suas premissas de « economismo », reforçava e assegurava a iniciativa económica somente dos possuidores do capital, mas não se preocupava suficientemente com os direitos do homem do trabalho, afirmando que o trabalho humano é apenas um instrumento de produção, e que o capital é o fundamento, coeficiente e a finalidade da produção. Desde então, a solidariedade dos homens do trabalho e, simultaneamente, uma tomada de consciência mais

[3] Gênesis 2:15, na passagem "Deus colocou o homem no jardim de Édem para cuidar dele e cultivá-lo"

> clara e mais compromissória pelo que respeita aos direitos dos trabalhadores da parte dos outros, produziu em muitos casos mudanças profundas. Foram excogitados diversos sistemas novos. Desenvolveram-se diversas formas de neo-capitalismo ou de colectivismo. E, não raro, os homens do trabalho passam a ter a possibilidade de participar e participam efectivamente na gestão e no controlo da produtividade das empresas. Por meio de associações apropriadas, eles passam a ter influência no que respeita às condições de trabalho e de remuneração, bem como quanto à legislação social. Mas, ao mesmo tempo, diversos sistemas fundados em ideologias ou no poder, como também novas relações que foram surgindo nos vários níveis da convivência humana, *deixaram persistir injustiças flagrantes ou criaram outras novas*.[4]

A concepção atual dos direitos fundamentais socias está historicamente ligada a construção de um regramento pautado em garantir e efetivar a dignidade humana.

Um marco histórico nesse processo é a Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, que desempenhou um papel crucial ao tratar das questões das antigas colônias inglesas e dos interesses das comunidades que recém-conquistaram sua independência. Emergindo das revoluções e das ideias políticas da época, há o surgimento de manifestações humanistas que pautavam a garantia dos direitos à igualdade, à vida, à liberdade e à felicidade, e sob a necessidade do

[4] JOÃO PAULO II. *Laborem Exercens*. Vaticano: Santa Sé, 1981. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html. p. 12 e 13. Acesso em 20 jan. 2025

governo defender esses direitos (Morais, 2021, p. 22). Essa construção fica evidente lodo no Art. 1º da Declaração de Direitos de Virgínia:

> Artigo 1° - Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.

Na mesma perspectiva, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que surgiu como uma resposta ao regime absolutista da França, caracterizado pela concentração de poder nas mãos do monarca e por uma sociedade rigidamente dividida em classes. Tais documentos inspiraram futuramente a Declaração Universal dos Direitos Humanos e edificação dos direitos fundamentais. Tanto a Declaração Francesa, quanto a Declaração de Virgínia caminharam pela constituição do jusnaturalismo frente ao direito positivo, frente ao Estado. Esses dois marcos históricos representam um divisor na evolução dos direitos humanos e raízes humanistas na garantia dos direitos fundamentais sociais.

A partir de meados do século XIX – segundo Morais, na obra Humanismo E depois de ontem… - o discurso sobre os direitos humanos desvinculou-se da tradição revolucionária e passou a ser visto como uma linguagem despolitizada para promover transformações sociais, funcionando quase como uma forma de antipolítica. Assim, em um cenário de pós-guerras, a fim de manter a segurança entre as nações, promover os direitos humanos e desenvolvimento da sociedade, a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948, expressava as diretrizes humanistas de

reconhecimento da dignidade e valoração às instituições sociais primárias.[5]

A Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1967, acerca da edificação dos direitos sociais, notadamente quanto ao trabalho, dispõe no Art. 45, alínea *b*:

> b) O trabalho é um direito e um dever social; confere dignidade a quem o realiza e deve ser exercido em condições que, compreendendo um regime de salários justos, assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno ao trabalhador e sua família, tanto durante os anos de atividade como na velhice, ou quando qualquer circunstância o prive da possibilidade de trabalhar.

Dois anos depois, a Convenção Americana dos Direitos Humanos, ou Pacto San José da Costa Rica, adota importantes diretrizes para a construção e fundamento da dignidade da pessoa humana, com a ideia de justiça social, liberdades pessoais e proibição a escravidão, proteção à honra e a dignidade, quando exige "proteção da lei contra ingerências arbitrárias na vida privada, respeito à dignidade da pessoa privada de liberdade e Proibição de torturas, penas cruéis e degradantes". E ainda por defender o ideário de justiça social, "fundado no respeito dos direitos essenciais do homem;". (BRASIL, 1992).

A garantia dos Direitos Humanos frente a atuação do Estado para assegurar condições dignas de vida ao homem veio repercutir nas futuras

[5] A DUDH reconhece pela primeira vez, em se tratando de um documento de abrangência universal, que os direitos humanos são "direitos fundamentais" e que "as liberdades são fundamentais", segundo consta na quarta justificativa do preâmbulo da DUDH. Isso está no 2º objetivo, no qual as Nações Unidas "reafirmam a sua fé nos direitos humanos fundamentais" e se comprometem e promove-los em espírito de cooperação. Os direitos e as liberdades humanos fundamentais são adotados como indispensáveis à valorização "da pessoa humana", à "igualdade de direitos dos homens e das mulheres", também tidos básicos à promoção ao "progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla." (MORAIS, 2021, p. 29)

constituições das Nações que assinaram o Pacto de San José da Costa Rica[6]. As diretrizes definidas à proteção dos direitos humanos, na América Latina e no Caribe, pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) são os seguintes: uma parte geral, na qual os países-membros se obrigam a respeitar e garantir os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção (Art. 1º) e também se comprometem em adotar, em seus territórios, diretrizes legais à proteção dos direitos humanos (Art. 2º).

Os direitos e garantias individuais (direitos civis, políticos, direito à proteção jurídica como núcleos gerais) estão consagrados na segunda parte, especificamente são definidos os direitos de proteção à vida (Art. 4), direito à integridade pessoal (Art. 5º), direito à liberdade pessoal (Art. 6º), direito à liberdade de pensamento e de expressão (Art. 7º). Para a proteção e efetividade desses direitos, são previstas "garantias judiciais" (Art. 8º), nas quais estão incluídas a proteção judicial (Art. 25º) e o acesso à Justiça (Art. 26º).

O artigo 26 do Pacto São José da Costa Rica prevê a garantia ao "Desenvolvimento Progressivo", onde mediante cooperação interna e externa, os países membros adotarão medidas para a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura. Ou seja, o progresso da sociedade deve vir acompanhado da garantia humanista dos direitos conquistados ao homem, e dentre eles, as conquistas dos trabalhadores. E nessa perspectiva de evolução social dentro da revolução informacional e tecnológica, surgem novos patamares de garantias do homem que, mesmo não estando expressamente positivadas, devem ser garantidas e ponderadas.

A relevância desses direitos, como diretrizes de proteção e efetividade, também é reconhecida e destacada na doutrina. De acordo com Honneth (2003, p. 199), a "percepção social de grupo" é um forte instrumento de luta e o grande

[6] De acordo com o site da Corte Interamericana de Direitos Humanos, vinte e cinco nações Americanas ratificaram ou aderiram à Convenção, dentre elas Argentina, promulgada em 03 de janeiro de 1995, onde ficam resguardados os direitos trabalhistas e à previdência social, no art. 14, com a proteção contra trabalho escravo, condições dignas e equitativas de trabalho, jornada limitada; descanso remunerado e férias; compensação justa; salário mínimo vitalício móvel; Pagamento igual para trabalho igual; participação nos lucros das empresas, com controle da produção e colaboração na gestão; proteção contra demissão arbitrária, direitos sindicais e benefícios da previdência social, como aposentadorias e pensões móveis; proteção integral da família; a defesa do bem da família; compensação financeira familiar e acesso a moradia digna.

diferencial para a efetivação do reconhecimento através da solidariedade, sendo que é por meio da solidariedade (sentimento de pertencimento a um meio social) que as propriedades diferenciais dos seres humanos vêm à tona de forma genérica, vinculativa e intersubjetiva. Seria esse o direito fundamental implícito em todos os cenários: a solidariedade social e reconhecimento do outro como ser de uma comunidade. Para Sen (2010, p. 188-192), a ideia a universalização dos direitos sociais também está ligada ao conceito das necessidades humanas, para garantir que todos tenham oportunidades iguais de desenvolver todo o seu potencial.

O trabalho é uma dessas necessidades indispensáveis á sobrevivência humanas. Por isso, como um direito de todos e um dever social do Estado promovê-lo, à medida que constitui uma condição indispensável; para a garantia dos direitos humanos, refletindo no alcance de demais direitos, igualmente necessários para construção de uma vida digna e de paz. Sendo o trabalho é uma condição imprescindível ao homem, que se encaixa para sua sociabilidade e desenvolvimento, é necessário para o exercício da construção democrática. Por isso, a proteção do trabalho é uma garantia intrínseca aos direitos humanos.

3. O FUTURO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM PARALELO À FLEXIBILIZAÇÃO E REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

O preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 institui um Estado Democrático, assegurando o exercício dos direitos sociais e individuais, à liberdade, à segurança, ao bem-estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça como valores supremos, para construir a harmonia social. Porém, a história comprova que o respeito e a evolutiva implementação desses direitos vieram com lutas e revoluções, das quais decorreram, lamentavelmente, mortes humanas.

Não foi (e não é) um reconhecimento entregue de forma altruísta pelo detentor do poder. O povo, principalmente das classes marginalizadas, passou por diversos momentos para a construção de normas humanistas em defesa prioritária da vida e dos meios inerentes à sua dignidade, por exemplo, os direitos sociais

fundamentais, dentre eles, direito ao trabalho, à previdência, à saúde e à educação.

Freitas Jr.[7], no que se refere às normas do trabalho, destaca que elas evoluem lado a lado com a história, emergindo de causas econômicas (desemprego, crises, revoluções, etc), políticas (transformação do Estado, mudanças no direcionamento de políticas públicas), e jurídicas (constituições, tratados, códigos, decisões judiciais, etc). Cita-se marcos históricos para ilustrar esse caminho percorrido na construção dos direitos fundamentais sociais: a revolução francesa e as revoluções industriais

No que se refere à revolução francesa, o cenário anterior, por ser monárquico, privilegiava a realeza e a nobreza e, portanto, não previa a garantia direitos sociais às pessoas. Com a derrubada do regime absolutista, foram adotados os princípios ou direitos à liberdade, à igualdade e à fraternidade, a partir do espírito da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1778), a qual reconheceu os diremos naturais à vida, à propriedade, à segurança, à igualdade e à liberdade.[8]

Nesse cenário, na falta de garantismo de direitos humanos e com surgimento de novas formas trabalho, aparecimento da máquina a vapor (entre 1775 e 1790), além de outros inventos e modificações no processo produtivo, as condições laborais entraram em pauta de manifestações e lutas sociais, insurgindo as revoluções industriais no século XVIII.[9]

A Primeira Revolução Industrial, a partir na segunda metade do século XVIII, surgiu da necessidade social de se produzir mais em menor tempo,

---

[7] FREITAS JR., A. R. O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na modernidade. Estudos avançados, São Paulo, v. 28, n. 81, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/FGzMCCnswGLm7mGTPrVFGPN/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

[8] Confira o integral teor da declaração no site da embaixada francesa no Brasil, disponível em <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 20 jan 2025

[9] Com a Revolução Industrial, serão criadas as condições para a coletivização dos contratos e a formação dos atores coletivos. Diversamente dos movimentos políticos associados ao liberalismo francês, a Revolução Industrial constituiu um fenômeno predominantemente econômico; despojado de imediatas consequências políticas tal como na França ou na América. Tem seu marco inicial simbolizado pelo aparecimento da máquina a vapor (entre 1775 e 1790) que, junto a inúmeros outros inventos e modificações no processo produtivo, permitiu, num intervalo de tempo relativamente pequeno, a multiplicação exponencial da produção e da oferta de bens (FREITAS JR, 2014, p. 72)

viabilizando a produção em massa, utilizando a energia obtida da água e vapor, ao invés da força exclusivamente humana e animal. Era um período de transição econômica e social, marcando a transição do sistema feudal para o início do que se conhece como capitalismo.

Com o avanço industrial e inserção de tecnologias, alinhados aos ideários Iluministas que permeavam os estudiosos na mesma época, ocorreu a Resolução Francesa ao final do século XVIII, que foi um movimento político e social que corroborou significativamente para o entendimento dos direitos humanos e o início da democracia. Sob influência da Declaração de Virgínia (1776) – que enunciou direitos à liberdade, à igualdade, à propriedade e à segurança no ambiente da revolução americana[10] – foi aprovada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que adota matrizes humanistas para os direitos fundamentais ao trabalho. Aprovada em 1787, mas com vigência a partir de 1789, a Constituição norte-americana também implementou os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Enquanto as modificações sociais e morais ocorriam para criar uma proteção aos direitos do homem, a revolução econômica continuava desenvolvendo-se. No século XIX houve o início da Segunda Revolução Industrial ou Indústria 2.0, com a descoberta da eletricidade, transformação do ferro em aço, desenvolvimento e modernização dos setores de transporte, comunicação, indústria química, além de outras áreas, o surgimento do Fordismo em 1914 e a busca por maiores lucros, aceleração da produção e setorização de trabalho. Houve uma expansão e concretização no modelo econômico do capitalismo e crescimento mundial, disparando o desenvolvimento de países que dominavam a tecnologia.[11]

---

[10] Confira o integral teor da declaração de Virgínia. Disponível em:< https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM7SS42-Declara__o%20da%20Virginia.pdf>. Acesso em: 20 mar de 2025.

[11] FREITAS JR., A. R. O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na modernidade. Estudos avançados, São Paulo, v. 28, n. 81, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/FGzMCCnswGLm7mGTPrVFGPN/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

É nesse cenário que se tem as duas grandes guerras mundiais, a corrida das nações pelo acelerado desenvolvimento e produção, as lutas sobre ideários econômicos, o que formula o pensamento humanista.

A Terceira Revolução Industrial, ou Revolução Técnico-Científica e Informacional, ficou marcada pelo avanço tecnológico e científico e a imersão desses avanços no mercado de trabalho, levando ao aumento das taxas de desemprego, extinção de postos de trabalho, substituição de trabalhadores em diversos cargos por máquinas[12]. Percebe-se uma mudança da valoração do trabalho humano; o labor que anteriormente era centralizado na figura do homem, perdeu espaço para a imposição do mercado e precificação das relações.

A desvalorização do trabalho humano, das relações interpessoais, da colaboração intersubjetiva e integração da sociedade caminha ao lado do avanço da nova Revolução Industrial, ou, conforme o termo utilizado por Klaus Schwab[13] em 2011, a Indústria 4.0, que seria um novo modelo industrial com maior inserção de tecnologias e sistemas de produção inteligentes, automatizados e independentes do homem, utilizando- se de sistemas que funcionam a base da Internet das Coisas, com a mínima interferência humana, a tecnologia *Big Data Analytics,* robótica avançada, inteligência artificial, em um molde de evolução tecnológica que busca acelerar o processo de finalização e entrega do produto.

Com o advento da Indústria 4.0, a automação e autonomia digital, o confronto entre o capital e o trabalho, aumenta-se a objetificação do homem nas relações de trabalho, a desvalorização da produção humana, pelo o que se necessita reparar e reestruturar o padrão de conceitos, ideias e normas aplicáveis ao trabalho, para reestabelecer os parâmetros de proteção à dignidade da pessoa

[12] SAKURAI, R.; ZUCHI, J. D. AS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS ATÉ A INDUSTRIA 4.0. Revista Interface Tecnológica, *[S. l.]*, v. 15, n. 2, p. 480–491, 2018. DOI: 10.31510/infa.v15i2.386. Disponível em: https://revista.fatectq.edu.br/interfacetecnologica/article/view/386. Acesso em: 27 out. 2024. p. 484

[13] Economista alemão, fundador e presidente executivo do Fórum Econômico Mundial, que tornou público o termo Indústria 4.0 em uma feira de tecnologia em Hannover, Alemanha, em 2011, e desenvolveu seus estudos com a publicação do livro "A Quarta Revolução Industrial", da Editora Edipro.

humana. Em breve análise do passado, pode-se inferir que mercado de trabalho se molda e cria novas formas de apropriação da força de trabalho do homem, em baixo custo, atingindo os níveis mínimos existenciais. Não há reconhecimento comunitário do valor da produção para obtenção do capital; só o que importa é o mercado e bens.A falta de solidariedade e reconhecimento social rondam a construção da sociedade; a necessidade de divisões de classes, onde as mais altas buscam marginalizar, prender, domar as mais baixas é um retrato disso. A história ensina sobre as corporações de ofício, servidões, escravidão, a busca pelo ouro nas minas, a corrida pela borracha, o ciclo do café. Em todos esses cenários haviam formas de uma estrutura organizada se apropriar de mão de obra mais barata e necessitada, acobertada pelo ideal de desenvolvimento e pelo Estado. Na atualidade, apenas o *modus operandi* mudou, mas o centro da discussão não.

A revolução tecnológica e expansão da automação, trabalho por plataformas digitais, inteligência artificial tomaram a frente das relações de trabalho. Porém, não apresentam um conteúdo diferente aos que já foram vivenciados para desconstruir o conteúdo básico dos direitos humanos. É tão somente um formato diferente de apresentação para a sociedade de uma relação antiga: o trabalho sendo gerenciado por organismos estruturalmente organizados, que buscam o lucro, capital e o poder, apropriando-se de mão de obra mais barata, facilmente manipulada e captada.

O avanço do fluxo neoliberal, o incentivo à competitividade, a concorrência, o mercado ditando regras sociais (para alguns, até morais), reverberam essas patologias sociais apresentadas, em detrimento à uma perspectiva de cooperação, moral e ética.

Paralelamente, no Brasil, desde a Constituição de 1824 – Brasil Império, de uma forma bastante embrionária, tem-se os primeiros raios do protecionismo ao trabalho, com a extinção das corporações de ofício e a permissão de livre associação. A história do País caminha lado a lado com a necessidade de normas regulatórias do trabalho, sendo provocada a partir do surgimento de setores organizados que provocam que modificam os fatos, gerando novos valores. Nos

últimos anos, tem-se como exemplo (e marco histórico nas relações de trabalho), a Reforma Trabalhista em 2017, que criou um novo panorama para tratamento dessas relações. Ainda assim, nos últimos anos, a jurisdição trabalhista sofreu graves impactos, com a ascensão de um governo pautado nos ditamos liberais e desmerecedor dos direitos sociais, a pandemia do Coronavírus, as crises econômicas que levaram diversos setores da economia a encerrar suas atividades, montaram uma crescente tomada pela implementação da ideia do autoempreendedorismo, da primazia da liberdade, da autonomia, da flexibilidade, em detrimento das garantias.

Remetendo-se à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), os artigos 193, 194 e 195, dispõem sobre a primazia do trabalho para a ordem social, bem como para custeio e necessidade de arrecadação a fim de garantir a seguridade social, sendo financiada por todos da sociedade e do Poder Público.

Nessa toada, para garantir um Estado Democrático de Direito e a prevalência dos direitos fundamentais, conforme dispõe a norma constitucional, é essencial que a interpretação das normas seja realizada de forma coerente com as matrizes humanistas conquistas no passado. Afastar essas premissas, ou deixar o Judiciário de aplica-las e interpreta-las, pode transformar a justiça em um instrumento de exclusão social.

Os direitos fundamentais estão em constantes readaptações. A garantia ao princípio da dignidade da pessoa humana e o protecionismo das garantias do trabalho prezam que o homem é um fim em si mesmo, não podendo ser utilizado pelo Estado, sociedade ou quaisquer outros mecanismos organizados como meio e objeto acima de qualquer preço, para concretização de uma finalidade. O valor social ao trabalho é uma condição para a garantia dos direitos humanos; é o direito básico dos direitos sociais, mesmo porque as condições de trabalho são determinantes para o exercício das liberdades políticas e econômicas fundamentais da pessoa, e a revolução tecnológica deve ser um passo na construção e desenvolvimento social, não se afastando da efetivação dos direitos

humanos.

4. A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO TRABALHO NA SOCIEDADE TECNOLÓGICA

No cenário atual, a contratação via plataformas digitais, onde não há a figura como conhecida do patrão ou empregador, já extinguiu diversos postos de trabalho, demonstrando a necessidade de uma releitura na política de direitos fundamentais sociais para a efetivação do valor social do trabalho frente a expansão do mercado. Faz-se necessária a renovação da fundamentação para alcançar essa efetividade frente à revolução tecnológica.

A exemplo disso, pode-se mencionar os Arts. 2º da Consolidação das Leis Trabalhistas (1943) no Brasil, que dispõem sobre a figura do empregador e empregado, sendo aquele que assume os riscos da atividade econômica, admitindo e assalariando e dirigindo a prestação pessoal de serviço. Contudo, na sociedade tecnológica, em diversos casos, quem dirige a prestação pessoal é a inteligência artificial; quem realiza o pagamento do empregado pode ser uma outra empresa. Então, quem teria que resguardar os direitos fundamentais desse funcionário? A plataforma digital, muitas vezes a frente do relacionamento com o público, intermedia as relações, ocultando-se a figura do patrão, dificultando o direcionamento do risco do negócio e identificação do empregador.

De igual modo a caracterização do empregado no Brasil, a supramencionada legislação (1946, Art. 3º) prevê como requisito a subordinação, onde vem se aplicando a subordinação jurídica. Porém, para prevalência do sentindo formal da norma e efetivação dos direitos fundamentais, esta autora vislumbra que o melhor entendimento é o da subordinação interseccionada, sendo uma conjuntura da subordinação jurídica (conforme conhecida e aplicada), econômica, técnica e algorítmica, sendo necessário reconhecer que o elemento tecnológico influência de forma substancial as relações de trabalho.

Esses questionamentos são relevantes diante da profundidade do apelo moral do princípio da dignidade da pessoa humana e valor social do trabalho,

conforme construído nos tópicos anteriores.

Precisa-se analisar com profundidade todas as questões relativas à proteção ao trabalhador e ao trabalho à luz dos tratados internacionais e pelo conteúdo axiológico dos direitos humanos.

As bases teleológicas e o caráter universal dos direitos humanos já foram construídos. O presente é um reflexo do passado, e os impactos da nova revolução já conhecidos historicamente em situações semelhantes. Porém, é necessária uma releitura para a proteção social do trabalho e dos direitos humanos, onde a base teórica e interpretativa efetive a inviolabilidade das garantias fundamentais.

Essa releitura deve ir além do que já se tem, mantendo as matrizes direcionas da natureza dos direitos fundamentais. Revisitando a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948, art. 22):

> Todos os seres humanos, como membros da sociedade, têm direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Além dessas diretrizes, percebe-se que a matriz de proteção humana necessita de adaptação para garantir a sociedade almejada: a justa e igualitária, onde o desenvolvimento pessoal e humano esteja alinhado ao desenvolvimento social para efetivação de um Estado Democrático de Direito.

Os fatos sendo alterados, estão evoluindo e emergindo novas relações, necessitando da ressignificação da norma fundamental, o que seria uma regra de reconhecimento, onde o real problema seria retira-la do campo do ser para o dever. Valores como igualdade de tratamento, solidariedade, reciprocidade, cooperação, dignidade devem direcionar os caminhos das relações. Reconhecer essas modificações e a necessidade de releitura para o alcance da efetividade dos direitos

fundamentais sociais é a garantia de uma sociedade futura e no caminho da igualdade, dignidade e justiça.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade tecnológica, diante da crescente automatização das relações de trabalho, torna-se necessário reanalisar as bases dos direitos humanos e fundamentais, garantindo que a valorização do trabalho humano continue sendo um pilar essencial na construção de uma sociedade justa e igualitária. A revolução tecnológica, ao transformar a dinâmica do mercado e reduzir a demanda por trabalho humano em algumas áreas, exige a reformulação para a proteção social adequada.

As atuais relações de trabalho perpassam por camadas e entrosamentos interprofissionais que a análise focada em um único direcionamento fragiliza a aplicação dos direitos fundamentais. O trabalho modifica, ultrapassando as diretrizes de jornadas de trabalho, formas de contratação e de prestação. Nesse contexto, as matrizes humanistas já foram criadas, mas em um contexto divergente do que se vive, necessitando de revisitações e reformulação para garantir uma sociedade igualitária e justa. A ampliação da interpretação e base de proteção aos direitos humanos e a verdadeira solidariedade social como princípios fundamentais para a convivência humana.

A globalização econômica tornara a lógica do mercado ainda mais presente na definição das relações sociais, fato que impõe o desafio de resgatar a centralidade do ser humano e da comunidade nas políticas públicas e jurídicas. O reconhecimento à dignidade do trabalhador e o fortalecimento dos laços de solidariedade devem ser preservados pelas novas regulamentações laborais, de modo a garantir não apenas a subsistência, mas também a qualidade de vida e o bem-estar daqueles que compõem a força produtiva da sociedade.

Por fim, uma das vertentes na construção dessa sociedade e ressignificação do valor do trabalho, é como a educação. Direcionando o aprendizado e ampliando o acesso ao superior, bem como a implementação de políticas que incentivem a capacitação contínua dos trabalhadores, podem criar

novas possibilidades de emprego e fomentar a adaptação da força de trabalho às exigências da era digital. O investimento em educação é, portanto, uma estratégia essencial para garantir que a transição para um modelo econômico altamente tecnológico não resulte no aprofundamento das desigualdades sociais.

A proteção do trabalho humano na sociedade tecnológica requer, portanto, um compromisso coletivo com a reformulação das bases normativas e institucionais, garantindo que o progresso econômico não se traduza em marginalização e exclusão. O fortalecimento das políticas educacionais e a ressignificação dos direitos humanos são passos essenciais para a construção de um futuro em que a inovação caminhe lado a lado com a justiça social, assegurando a valorização do trabalhador e da dignidade humana em todas as suas dimensões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Conceito e Validade do Direito**. Tradução Gercélia Batista de Oliveira Mendes. 1ª ed. São Paulo. Editora: WMF Martins Fontes, 2009

ANDRADE, A. G. C. O Princípio Fundamental da Dignidade Humana e sua Concretização Judicial. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 316-335, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 14 jan 2025

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. Volume I. Tradução: Roneide Venâncio Majer. 6ª ed. São Paulo. Paz e Terra, 1999.

CARRILLO,AlfonsoTorres. **El retorno a la comunidad: problemas, debates y desafíos de vivir juntos**. Bogotá: Fundación Centro Internacional de Edicación y Desarrollo Humano, 2017, p.27-99;

DECLARAÇÃO francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf. Acesso em: 20 jan 2025

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes,2005

FELICIANO, Guilherme Guimarães; SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. A inteligência artificial e o direito do trabalho: lampejos utópicos para um futuro distópico. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 88, n. 1, p. 25-27, jan./mar. 2022. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/203676/2022_feliciano_guilherme_inteligencia_artificial.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 jan 2025

FESTI, Ricardo. **Contribuições críticas da sociologia do trabalho sobre a automação.** In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo: Boitempo, 2020.

FREITAS JR., A. R. O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na modernidade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 28, n. 81, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/FGzMCCnswGLm7mGTPrVFGPN/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O realismo jurídico em Oliver Wendell Holmes Jr. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 43, n. 171, p. 91-102, jul./set. 2006. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92825/Godoy%20Arnaldo.pdf.
Acesso em: 14 jan 2025

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: A gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

HONNETH, A. **O direito da liberdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

REALE, Miguel**. Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

JOÃO PAULO II. *Laborem Exercens*. Vaticano: Santa Sé, 1981. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html. Acesso em 20 jan. 2025

MORAIS, Océlio de Jesus C. **Proteção dos Direitos Humanos Fundamentais:** perspectivas na sociedade tecnológica de risco. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2019.

MORAIS, Océlio de Jesus C. **Humanismo e depois de ontem ... (ensaio)**. 1ªed. Curitiba: Alteridade, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10: Redução das desigualdades. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10. Acesso em: 14 jan 2025

POTYARA, A. P. Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à critica dos mínimos sociais.** Cortez, 2017. p. 15-100

SAKURAI, R.; ZUCHI, J. D. AS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS ATÉ A

INDUSTRIA 4.0. Revista Interface Tecnológica, *[S. l.]*, v. 15, n. 2, p. 480–491, 2018. DOI: 10.31510/infa.v15i2.386. Disponível em: https://revista.fatectq.edu.br/interfacetecnologica/article/view/386. Acesso em: 27 out. 2024. Págs. 4-6

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

SCHWAB, K. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 24-42

TOSI, Giuseppe. *Aristóteles e a escravidão*. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/tosi/tosi_aristoteles.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024

WANDELI, L. V. A reconstrução normativa do direito fundamental ao trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 79, n. 4, out/dez. 2013.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM QUESTÕES AMBIENTAIS: A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES FACILITADORES[1]

Popular participation in environmental matters: the importance of facilitating agents

Isabel Cristina Nunes de Sousa[2]

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Celso Maran de Oliveira[3]

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

DOI: https://doi.org//10.62140/ISCO608004575

Sumário: 1. Introdução: Marcos normativos sobre Democracia Participativa Ambiental; 2. O papel dos agentes facilitadores na promoção da Democracia Participativa Ambiental; 3. Estudo de caso do Ministério Público Estadual em São Carlos-SP; 4. Considerações finais.

Resumo: Os direitos de acesso (à informação, à participação popular e à justiça) em questões ambientais estão consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 (ECO-92), que deu origem à Convenção de Aarhus (União Europeia) em 1998 e, 20 anos depois, ao Acordo de Escazú (América Latina e Caribe). Além de representarem importantes avanços nas discussões envolvendo a interlocução entre direitos humanos e ambientais, esses marcos normativos internacionais alicerçam a Democracia Participativa Ambiental, que visa fomentar o envolvimento da população na tomada de decisões referentes ao

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº 2022/14235-9.

[2] Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Integrante do Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: icn.sousa@unesp.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8657-6785.

[3] Professor associado do Departamento de Ciências Ambientais (DCAm), docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAm), e pesquisador líder do Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: celmaran@ufscar.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6442-3614.

meio ambiente. Desde sua entrada em vigor em 2021, o Acordo de Escazú foi ratificado por mais da metade dos países elegíveis. Embora tenha apenas assinado o Acordo de Escazú, sem ratificá-lo, o Brasil pode se beneficiar de suas disposições na interpretação do direito interno, especialmente no que diz respeito ao direito fundamental à participação popular em questões ambientais. No âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade já preveem mecanismos de participação cidadã em temas ambientais e urbanos. A promoção da Democracia Participativa Ambiental requer a consideração de diversos instrumentos e a atuação efetiva de agentes facilitadores para garantir a ampla participação da sociedade nas decisões que impactam o meio ambiente. Com base no estudo de caso de São Carlos-SP, constatou-se que o Ministério Público pode desempenhar esse papel, tendo facilitado a participação da sociedade por meio de mecanismos participativos, atuando como propulsor de mudanças, após ouvir as demandas da população interessada.

Palavras-chave: Democracia Ambiental; Convenção de Aarhus; Acordo de Escazú; América Latina; Brasil.

Abstract: The rights of access (to information, public participation, and justice) in environmental matters are enshrined in Principle 10 of the 1992 Rio Declaration (ECO-92), which gave rise to the Aarhus Convention (European Union) in 1998 and, 20 years later, to the Escazú Agreement (Latin America and the Caribbean). In addition to representing important advancements in the discussions involving the interlocution between human and environmental rights, these international normative frameworks underpin Environmental Participatory Democracy, which aims to foster the involvement of the population in decision-making processes related to the environment. Since its entry into force in 2021, the Escazú Agreement has been ratified by more than half of the eligible countries. Although it has only signed the Escazú Agreement without ratifying it, Brazil can benefit from its provisions in the interpretation of domestic law, especially with regard to the fundamental right to public participation in environmental matters. At the national level, the 1988 Federal Constitution and the City Statute already provide for mechanisms of citizen participation in environmental and urban issues. The promotion of Environmental Participatory Democracy requires the consideration of various instruments and the effective action of facilitating agents to ensure the broad participation of society in decisions that impact the environment. Based on the case study of São Carlos-SP, it was found that the Public Prosecutor's Office can play this role, having facilitated the participation of society through participatory mechanisms, acting as a driver of change, after hearing the demands of the interested population.

Keywords: Environmental Democracy; Aarhus Convention; Escazú Agreement; Latin America; Brazil.

1. INTRODUÇÃO: MARCOS NORMATIVOS SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AMBIENTAL

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe[4], conhecido como Acordo de Escazú, representa o primeiro tratado ambiental juridicamente vinculativo da região[5]. Assinado em 2018 no distrito de Escazú, na Costa Rica, este Acordo tem como base a Convenção de Aarhus[6], organizada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) e assinada na Dinamarca em 1998. Além disso, fundamenta-se no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, que foi elaborada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92)[7], realizada no Rio de Janeiro.

Com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Assembleia Geral da ONU, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)[8], o Princípio 10 foi incorporado à Agenda 2030[9]. Essa integração se reflete no Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, garantir o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Desde sua entrada em vigor em 2021, o Acordo de Escazú foi ratificado por 17 dos 25 países elegíveis[10]. O Brasil, que assinou o Acordo em 2018, ainda não o ratificou, integrando o grupo dos oito países latino-americanos que não

[4] COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. 2018.

[5] STEVENSON, Hayley. Bucking the Trend: Civil Society and the Strengthening of Environmental Rights in Latin America and the Caribbean. Global Environmental Politics, v. 24, n. 4, p. 129-151, 2024.

[6] UNITED NATIONS ECONOMIC COMISSION FOR EUROPE – UNECE. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. 1998.

[7] UNITED NATIONS – UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. Annex I: Rio Declaration on Environment and Development.

[8] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Junho de 2012.

[9] RUVIARO, Eduardo Antunes. De Aarhus a Escazú: os avanços da governança ambiental participativa no âmbito da União Europeia e da América Latina e Caribe. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, v. 2, p. 53-63, 2023.

[10] ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – ECLAC. *Observatory on Principle 10 in Latin America and the Caribbean. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean.* Access at: 31 mar. 2025.

formalizaram sua adesão[11]. Embora as disposições do Acordo não sejam vinculativas para o país, elas podem servir como instrumentos auxiliares na interpretação do direito interno brasileiro, especialmente no que diz respeito ao artigo 7º, que aborda o direito à participação popular em questões ambientais[12], visando eliminar as barreiras que impedem ou dificultam o pleno exercício dos direitos de participação[13].

No Brasil, a soberania popular é garantida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88)[14], que, no parágrafo único do artigo 1º, afirma que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". O exercício da soberania implica a participação cidadã[15], que se dá de maneira plena por meio do sufrágio universal, do voto direto e secreto, e, conforme estabelecido no artigo 14 da Carta Magna, por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares[16].

Além disso, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, que tratam da política urbana, a Lei nº 12.257/2001 (Estatuto da Cidade)[17] elencou, em seu artigo 43, diversos instrumentos participativos de gestão democrática da cidade, como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, e conferências sobre assuntos de interesse urbano[18]. Esses mecanismos

---

[11] ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – ECLAC. *Observatory on Principle 10 in Latin America and the Caribbean. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean.* Access at: 31 mar. 2025.

[12] OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 46-70, 2022.

[13] FERRUCCI, Giada. A Pioneering Platform: Strengthening Environmental Democracy and Justice in Latin America and the Caribbean. *Journal of Management Policy and Practice*, v. 20, n. 5, p. 10-17, 2019.

[14] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF.

[15] OLIVEIRA, Celso Maran de; BRITTO, Marcel. Participação cidadã: aspecto basilar de um ambiente democrático. *Revista de Políticas Públicas*, v. 28, n. 1, p. 438-461, 2024.

[16] OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 46-70, 2022.

[17] BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

[18] OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 46-70, 2022.

da política urbana estão alinhados com o que é definido no item 3 do artigo 7º do Acordo de Escazú, que estabelece que a participação popular deverá ser promovida em processos de tomada de decisões sobre questões ambientais de interesse público, como o ordenamento territorial, por exemplo[19].

Nos termos do artigo 10, n.º 2, c) do Acordo de Escazú, os Estados comprometem-se a fortalecer as capacidades nacionais de participação, incluindo a obrigação de "dotar as instituições e os organismos competentes de equipamentos e recursos adequados [para promover a participação]"[20]. Isso evidencia a necessidade de criação de condições que transformem o direito à participação de uma mera formalidade em uma realidade prática. A presença e a atuação de uma entidade dedicada à promoção da participação, por meio de instrumentos participativos, são fundamentais para aumentar o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos, contribuindo para a formulação e execução de políticas públicas que visem o progresso social[21].

Vê-se, portanto, que a democracia participativa está prevista em tratados internacionais e em normas jurídicas nacionais, porém, é preciso haver um agente facilitador para incrementar o envolvimento da população em assuntos ambientais, visto que a maneira mais adequada de tratar dos assuntos ambientais é por meio da participação dos cidadãos interessados, assim como preceitua o princípio 10 da ECO-92, combinado com princípio 10 do Acordo de Escazú.

Esta pesquisa parte da hipótese de que o Ministério Público brasileiro, dentro de suas atribuições atuais, pode exercer esse papel, servindo de ponte entre os setores da sociedade, especialmente para fazer chegar ao primeiro setor os anseios da sociedade, canalizando as demandas populares na busca das melhores soluções aos problemas ambientais. Neste estudo investiga-se de que forma o

---

[19] COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. 2018.

[20] COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. 2018.

[21] EVANS, Mark. Participação social: lições aprendidas da Europa. *In:* ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (orgs.). *Participação Social:* textos para discussão. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; e Editora IABS, Brasília-DF, Brasil, 2013. p. 11-115.

Ministério Público pode facilitar a participação cidadã, explorando os instrumentos participativos disponíveis e avaliando os resultados obtidos por meio dessa participação. Em termos metodológicos, esta pesquisa adota uma abordagem dedutiva, e foi realizada por meio de uma revisão bibliográfica abrangente, utilizando fontes nacionais e internacionais. Além disso, foram coletadas informações diretamente das instituições envolvidas, possibilitando o acompanhamento detalhado de suas atividades por meio de um estudo de caso. A análise crítica dos resultados foi sustentada pela literatura existente, o que fundamentou as conclusões alcançadas.

2. O PAPEL DOS AGENTES FACILITADORES NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AMBIENTAL

Um aspecto comum em processos participativos é a presença de moderadores ou facilitadores neutros, que desempenham um papel crucial na condução dessas iniciativas[22]. Esses agentes facilitadores atuam como promotores de instrumentos participativos, impulsionando a democracia participativa e fomentando um maior envolvimento dos cidadãos em assuntos de interesse público[23].

Nesse contexto, o Ministério Público se destaca como um ator essencial na promoção da Democracia Participativa Ambiental, atuando como agente facilitador por meio da implementação de instrumentos participativos em procedimentos ambientais[24]. No Brasil, o Ministério Público é o guardião do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, tendo como missão defender a ordem jurídica, o regime democrático e

[22] BOBBIO, Luigi. Designing effective public participation. *Policy and Society*, v. 38, n. 1, p. 41-57, 2019.
[23] OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 46-70, 2022.
[24] OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 46-70, 2022.

os interesses sociais e individuais indisponíveis[25], conforme estabelece o artigo 129, inciso III, da CF/88[26].

Por conseguinte, sua atuação pode intensificar a participação da sociedade, viabilizando que vozes historicamente marginalizadas sejam ouvidas e integradas nas decisões que afetam o meio ambiente, promovendo seu empoderamento. Esse processo é fundamental, pois ao abrir espaço para a tomada de decisões, cria-se uma oportunidade para que valores não predominantes, muitas vezes alheios a interesses econômicos, sejam considerados, permitindo que interesses poderosos sejam questionados e desafiados[27].

Além disso, em alguns casos, a atuação do Ministério Público tem se mostrado mais participativa do que em espaços formalmente designados para essa finalidade. Um exemplo disso pode ser observado no município de São Carlos-SP, onde se constatou uma predominância de participação efetiva em processos mediados pelo Ministério Público em comparação àqueles conduzidos pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente[28]. No entanto, é fundamental destacar que, embora a participação no âmbito do Ministério Público tenha sido mais significativa, a proporção de casos em que a participação foi considerada inexistente foi maior nesses contextos do que nos do Conselho[29]. Isso sugere que, apesar de uma maior efetividade, a disseminação da participação popular ainda é

[25] OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 46-70, 2022.
[26] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF.
[27] LEE, Maria. *Environmental democracy and law on public participation*. Edward Elgar Research Handbook on Law and Democracy, Faculty of Laws University College London Law Research Paper, n. 08, 2023.
[28] PEIXOTO, Dante José de Oliveira e; MONTAÑO, Marcelo. A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Público Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos–SP. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 61, 2023.
[29] PEIXOTO, Dante José de Oliveira e; MONTAÑO, Marcelo. A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Público Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos–SP. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 61, 2023.

limitada no Ministério Público, dependendo da discricionariedade do promotor de justiça na condução dos procedimentos ambientais[30].

Complementarmente, embora os conselhos municipais desempenhem um papel fundamental ao oferecer orientação ao poder executivo, sua atuação pode se revelar insuficiente em determinados contextos, como na revisão de planos diretores, por exemplo. Nessas situações, interesses locais conflitantes podem comprometer a imparcialidade dos conselhos, devido a interferências políticas. Em Bento Gonçalves-RS, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul anulou as nomeações feitas pelo prefeito para conselheiros regionais de política urbana no distrito de Vinhedos[31]. Essa decisão ocorreu porque as nomeações não contaram com a participação de associações locais, evidenciando a interferência do prefeito na autonomia dos conselhos regionais[32].

3. ESTUDO DE CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL EM SÃO CARLOS-SP

Em decorrência de uma pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), em que se investiga a atuação do Ministério Público no uso de instrumentos participativos, servindo, assim, de agente facilitador, foram analisados Inquéritos Civis de 2016 a 2023. Durante esse período, foram identificados 384 casos, dos quais 163 (42,45%) estão relacionados à área de Habitação e Urbanismo, enquanto 221 casos (57,55%) referem-se à área Ambiental. Observou-se uma atuação mais proeminente do Ministério Público em questões ambientais na maioria dos anos analisados, com exceção dos anos de 2017 e 2018.

[30] PEIXOTO, Dante José de Oliveira e; MONTAÑO, Marcelo. A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Público Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos–SP. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 61, 2023.

[31] PIMENTEL WALKER, Ana Paula; FRIENDLY, Abigail. Master planning 'as a verb': enforcing participatory planning through the Brazilian courts. *Planning Practice & Research*, v. 39, n. 6, p. 1056-1087, 2024.

[32] PIMENTEL WALKER, Ana Paula; FRIENDLY, Abigail. Master planning 'as a verb': enforcing participatory planning through the Brazilian courts. *Planning Practice & Research*, v. 39, n. 6, p. 1056-1087, 2024.

Ao serem identificados os casos em que foram utilizados instrumentos participativos, como audiências públicas e consultas públicas, observou-se, inicialmente, que durante o Inquérito Civil nº 14.0714.0002021/2019-1, que investiga a omissão do poder público municipal na implementação da Política Municipal de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei Municipal nº 14.795/2008, foi realizada uma audiência pública para discutir a proposta de instalação de um Centro de Educação Ambiental (CEA) em uma área institucional ociosa no bairro São Carlos VIII. Essa audiência resultou na decisão de proceder com a instalação do referido centro.

O segundo caso identificado refere-se ao Inquérito Civil n° 14.0739.0005781/2020-8, em que foi realizada consulta pública em 2021, tendo como objetivos identificar, mensurar e analisar os danos socioambientais provocados pelo ruído ferroviário na zona urbana e, com os dados obtidos, propor alternativas para a diminuição dos problemas identificados. Os resultados da consulta pública foram juntados no processo judicial (Processo digital n 0001017-90.2021.8.26.0566), tendo alcançado sentença favorável às demandas da população consultada. O presente caso demonstra a atuação do Ministério Público como facilitador da participação por meio do instrumento consulta pública; e que influenciou o juiz de um caso *sub judice*.

O terceiro caso identificado é o Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) nº 62.0714.0002583/2021-4, que tem como objeto o acompanhamento do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Carlos (PMGIRS), instituído pela Lei Municipal nº 19.926, de 17/11/2020. No decorrer de 2023, foram realizadas três audiências públicas no âmbito deste procedimento. As duas primeiras audiências foram realizadas em conjunto com consultas públicas promovidas pelo Ministério Público Estadual. Na primeira audiência, foram apresentadas 26 propostas populares, enquanto a segunda contou com 60 propostas. A terceira audiência pública teve como objetivo fornecer um retorno à população sobre as interações do Ministério Público com o Poder Executivo local, visando solucionar os problemas relacionados ao PMGIRS. Durante essa audiência, o poder público recepcionou de modo

favorável quase todas as demandas apresentadas pela comunidade. Isso evidencia que a atuação do Ministério Público como agente facilitador, por meio de audiências e consultas públicas, foi bem-sucedida em atender às reivindicações populares. Destacam-se, assim, as primeiras audiências, que se concentraram em ouvir e coletar as demandas da população, e a terceira, que se dedicou a ouvir o Poder Executivo em relação às solicitações feitas pelos cidadãos participantes.

O quarto caso em que o Ministério Público foi identificado como agente facilitador ocorreu no Inquérito Civil nº 14.0714.0000477/2021-4-MA. Este inquérito foi instaurado com o objetivo de investigar as medidas necessárias para a preservação do entorno dos locais de captação de água do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de São Carlos-SP, especificamente no Córrego do Monjolinho e no Ribeirão do Feijão. No decorrer do inquérito, foram realizadas duas audiências públicas. A primeira delas foi acompanhada de uma consulta pública, que obteve 472 respostas da população. A segunda audiência teve como finalidade apresentar à comunidade as soluções propostas em resposta às demandas levantadas na primeira audiência e na consulta pública. Durante essa segunda audiência, o poder público comprometeu-se a acolher quase todas as solicitações apresentadas. Assim como no caso anterior, o Ministério Público promoveu uma audiência para ouvir as demandas da população e, posteriormente, organizou uma nova audiência para obter um retorno do Poder Executivo sobre as reivindicações feitas.

Por fim, no quinto caso identificou-se a atuação do Ministério Público como facilitador da participação no Inquérito Civil nº 14.0714.0002385/2023-1-HU, instaurado para apurar problemas no Parque do Bicão. Durante a audiência pública realizada, foram discutidas questões relacionadas à zeladoria, infraestrutura e drenagem do parque. A população teve a oportunidade de apresentar suas demandas ao Poder Executivo local, que se comprometeu a atender integralmente as solicitações referentes à zeladoria e infraestrutura, além de se comprometer a resolver a questão da drenagem. Nesse contexto, o Ministério Público possibilitou a participação da comunidade por meio de um

único instrumento participativo — a audiência pública — e obteve resultados positivos de imediato.

Em todos os cinco casos o Ministério Público desempenhou um papel fundamental como agente facilitador na aproximação entre os diversos setores da sociedade e o setor público, assegurando que as demandas da população fossem levadas em consideração na busca por soluções para os problemas ambientais. Os instrumentos utilizados para essa interação foram, predominantemente, audiências públicas em quatro dos casos e uma consulta pública em um deles. Em todos os casos, foram alcançados resultados positivos, evidenciando que o Ministério Público atuou como um propulsor de melhorias ambientais, com a participação ativa da comunidade interessada. A inclusão das partes interessadas no processo de formulação das políticas públicas é de extrema importância[33], pois contribui para a democratização do processo decisório[34].

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos de acesso (à informação, à participação popular e à justiça) em questões ambientais estão consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 (ECO-92), que deu origem à Convenção de Aarhus (União Europeia) em 1998 e, 20 anos depois, ao Acordo de Escazú (América Latina e Caribe). Além de representarem importantes avanços nas discussões envolvendo a interlocução entre direitos humanos e ambientais, esses marcos normativos internacionais alicerçam a Democracia Participativa Ambiental, que visa fomentar o envolvimento da população na tomada de decisões referentes ao meio ambiente.

Embora tenha apenas assinado o Acordo de Escazú, sem ratificá-lo, o Brasil pode se beneficiar de suas disposições na interpretação do direito interno, especialmente no que diz respeito ao direito fundamental à participação popular

[33] OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, v. 40, n. 1, 2006, p. 273-288.
[34] OLIVEIRA, Celso Maran de; MORAES, Tatiana Vieira de; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina de; SOUSA, Maria Carolina Chaves de; RIBEIRO, Elen Pessoa de Queiroz.. Participação democrática ambiental: contribuição do fórum de cidadãos participantes para mudança de modelo de audiências públicas. *Revista do Ministério Público do RS*, n. 96, p. 339-360, 2024.

em questões ambientais. No âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade já preveem mecanismos de participação cidadã em temas ambientais e urbanos.

Nesse cenário, destaca-se a relevância dos agentes facilitadores na promoção da Democracia Participativa Ambiental, com especial ênfase na atuação do Ministério Público. Por meio da implementação de instrumentos participativos em procedimentos ambientais, o Ministério Público não apenas viabiliza a inclusão de vozes distintas, especialmente as historicamente marginalizadas, como também proporciona a contraposição de interesses econômicos predominantes. Contudo, a efetividade dessa participação ainda se condiciona à discricionariedade dos promotores envolvidos. Os conselhos municipais, por sua vez, exercem um papel fundamental, embora enfrentem desafios relacionados a possíveis interferências políticas capazes de comprometer sua autonomia.

Nos casos analisados, o Ministério Público desempenhou um papel fundamental como agente facilitador da participação cidadã, utilizando instrumentos participativos como audiências públicas e consultas públicas. Ao empregar esses mecanismos, conseguiu obter do setor público a consideração das demandas apresentadas pela população ao longo desses processos participativos. No segundo caso, sua atuação influenciou a decisão de um juiz em um processo judicial, enquanto nos demais casos impactou o Poder Executivo local.

Diante desses resultados, recomenda-se a intensificação da atuação do Ministério Público como agente facilitador, por meio da ampliação das audiências e consultas públicas. Essa abordagem tem demonstrado trazer benefícios significativos para a sociedade, garantindo que a voz da população seja ouvida pelo poder público.

Em suma, a promoção da Democracia Participativa Ambiental requer a consideração de diversos instrumentos e a atuação efetiva de agentes facilitadores para garantir a ampla participação da sociedade nas decisões que impactam o meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BOBBIO, Luigi. Designing effective public participation. *Policy and Society*, v. 38, n. 1, p. 41-57, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. 2018.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – ECLAC. *Observatory on Principle 10 in Latin America and the Caribbean. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean.* Access at: 31 mar. 2025.

EVANS, Mark. Participação social: lições aprendidas da Europa. In: ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (orgs.). *Participação Social:* textos para discussão. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; e Editora IABS, Brasília-DF, Brasil, 2013. p. 11-115.

FERRUCCI, Giada. A Pioneering Platform: Strengthening Environmental Democracy and Justice in Latin America and the Caribbean. *Journal of Management Policy and Practice*, v. 20, n. 5, p. 10-17, 2019.

LEE, Maria. *Environmental democracy and law on public participation*. Edward Elgar Research Handbook on Law and Democracy, Faculty of Laws University College London Law Research Paper, n. 08, 2023.

OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 46-70, 2022.

OLIVEIRA, Celso Maran de; BRITTO, Marcel. Participação cidadã: aspecto basilar de um ambiente democrático. *Revista de Políticas Públicas*, v. 28, n. 1, p. 438-461, 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de; MORAES, Tatiana Vieira de; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina de; SOUSA, Maria Carolina Chaves de; RIBEIRO, Elen Pessoa de Queiroz.. Participação democrática ambiental: contribuição do fórum de cidadãos participantes para mudança de modelo de audiências públicas. *Revista do Ministério Público do RS*, n. 96, p. 339-360, 2024.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, v. 40, n. 1, 2006, p. 273-288.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Junho de 2012.

PEIXOTO, Dante José de Oliveira e; MONTAÑO, Marcelo. A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Público Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos–SP. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 61, 2023.

PIMENTEL WALKER, Ana Paula; FRIENDLY, Abigail. Master planning 'as a verb': enforcing participatory planning through the Brazilian courts. *Planning Practice & Research*, v. 39, n. 6, p. 1056-1087, 2024.

RUVIARO, Eduardo Antunes. De Aarhus a Escazú: os avanços da governança ambiental participativa no âmbito da União Europeia e da América Latina e Caribe. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, v. 2, p. 53-63, 2023.

STEVENSON, Hayley. Bucking the Trend: Civil Society and the Strengthening of Environmental Rights in Latin America and the Caribbean. *Global Environmental Politics*, v. 24, n. 4, p. 129-151, 2024.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMISSION FOR EUROPE – UNECE. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. 1998.

UNITED NATIONS – UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. Annex I: Rio Declaration on Environment and Development.

A TUTELA AMBIENTAL DOS ESPAÇOS LIVRES PÚBLICOS E MULTIFINALITÁRIOS NO CONTEXTO URBANO[1]

The environmental safeguarding of multifunctional public open spaces in the urban context

Ivan Damasco Menzori[2]

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Isabel Cristina Nunes de Sousa[3]

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Celso Maran de Oliveira[4]

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

DOI: https://doi.org//10.62140/IMISCO969748473

Sumário: 1. Introdução; 2. Áreas naturais no contexto da sustentabilidade ambiental urbana; 3. Aspectos legais e normativos do desenvolvimento ambiental urbano; 4. Estudo de caso do Ministério Público Estadual em São Carlos-SP; 5. Considerações finais.

Resumo: Em um cenário global caracterizado por uma urbanização crescente, que levou a população urbana a superar a rural no início do século 21,

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº 2022/14235-9.

[2] Doutor em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Integrante do grupo de pesquisa Gestão do Ambiente Urbanizado (GESTAU), do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana (PPGEU) da UFSCar. E-mail: menzori@ufscar.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5152-0589.

[3] Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Integrante do Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: icn.sousa@unesp.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8657-6785.

[4] Professor associado do Departamento de Ciências Ambientais (DCAm), docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAm), e pesquisador líder do Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: celmaran@ufscar.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6442-3614.

as cidades emergem como protagonistas na busca por soluções para os profundos impactos socioambientais gerados por esse fenômeno. O contato com áreas verdes dentro das cidades apresenta inúmeros benefícios socioambientais e de saúde pública, como a moderação do microclima urbano, melhoria da qualidade do ar, elevação da qualidade de vida e ofertas de recreação. Neste estudo aborda-se a viabilidade da internalização de bens ambientais essenciais à qualidade de vida, como a infraestrutura verde-azul, posicionando-a como um pilar fundamental para a promoção da sustentabilidade ambiental urbana. Também é verificada a atuação do Ministério Público estadual, por meio de estudo de caso, quanto à garantia desse direito e a aproximação com a população local, de modo a ouvi-las quanto às melhores formas de solução de eventuais problemas. Essa abordagem se torna ainda mais relevante diante da tendência de urbanização extensiva e seus impactos socioambientais associados. Uma análise do arcabouço legal e normativo brasileiro revela que, apesar de alguns conflitos jurisdicionais entre cursos d'água (de domínio estadual), faixas de vegetação ripária (municipal) e bacias hidrográficas (intermunicipal), não existem restrições significativas à incorporação de parques lineares e corredores verdes como espaços livres multifuncionais.

Palavras-chave: meio ambiente urbano; parques lineares; corredores verdes; Brasil.

Abstract: In a global landscape characterised by growing urbanisation, which has seen the urban population surpass the rural population at the start of the 21st century, cities have emerged as protagonists in the search for solutions to the profound socio-environmental impacts generated by this phenomenon. Contact with green areas within cities offers numerous socio-environmental and public health benefits, such as moderation of the urban microclimate, improved air quality, enhanced quality of life, and recreational opportunities. This study addresses the feasibility of internalising essential environmental assets for quality of life, such as green-blue infrastructure, positioning it as a fundamental pillar for promoting urban environmental sustainability. The study also examines the role of the state Public Prosecutor's Office, through a case study, in guaranteeing this right and in engaging with the local population to understand the best ways of resolving any potential issues. This approach becomes even more relevant in the face of the trend of extensive urbanisation and its associated socio-environmental impacts. An analysis of the Brazilian legal and regulatory framework reveals that, despite some jurisdictional conflicts between watercourses (under state domain), riparian vegetation strips (municipal) and river basins (intermunicipal), there are no significant restrictions to the incorporation of linear parks and green corridors as multifunctional open spaces.

Keywords: urban environment; linear parks; green corridors; Brazil.

1. INTRODUÇÃO

No início do século 21 fulgurou uma mudança no cenário demográfico mundial, quando foi estimado que a população urbana havia superado a rural pela primeira vez na história humana. Mais do que isso, existe uma predição eminente de que esta migração avance ainda mais neste século, atingindo a proporção de quase 70% da população mundial residindo em áreas urbanas até 2050[5].

Independentemente das distintas particularidades regionais, o mundo está se tornando cada vez mais urbanizado. E, *pari passu* a esta urbanização, proliferam-se profundos impactos socioambientais, afetando recursos naturais, usos do solo, bem-estar e qualidade de vida, equidade social e sustentabilidade. Inevitavelmente o enfrentamento destas questões incidirá nas cidades. Como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92)[6], a Agenda 21[7] expôs que as concentrações urbanas têm exercido forte pressão sobre o meio ambiente, especialmente nos países em desenvolvimento[8].

As cidades têm papel importante na solução dos problemas ambientais contemporâneos, com as áreas verdes e os espaços livres assumindo notória relevância no contexto urbano[9]. Nessa conjuntura, uma concepção ideal das áreas verdes e dos espaços livres está diretamente atrelada à ampla integração entre a natureza e a cultura do ser humano, com primazia dos elementos naturais – tendo a vegetação como eixo fundamental de composição[10] [11] [12].

---

[5]AHERN, Jack. From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World. *Landscape and Urban Planning*, v. 100, p. 341-343, 2011.

[6] UNITED NATIONS – UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. Annex I: Rio Declaration on Environment and Development.

[7] OLIVEIRA, Celso Maran de. Agenda 21: propostas de integração. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 3, 2019.

[8] SILVA, Lucia Sousa e.; TRAVASSOS, Luciana. Problemas ambientais urbanos: desafio para a elaboração de políticas públicas integradas. *Cadernos Metrópole*, n. 19, 2008, p. 27-47.

[9] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 16 – Urban Ecosystems and Resource Management*. 2015b.

[10] CAVALHEIRO, Felisberto; DEL PICCHIA, Paulo Celso Dornelles. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. *In.* 1º Congresso Brasileiro Sobre Arborização Urbana e 4º Encontro Nacional Sobre Arborização Urbana. 1992. *ANAIS*... Vitória. p. 29-38.

[11] CAVALHEIRO, Felisberto; NUCCI, João Carlos; GUZZO, Perci; ROCHA, Yuri Tavares. Proposição de terminologia para o verde urbano. *Boletim Informativo da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana*, Rio de Janeiro: SBAU, ano VII, n.3, p.7, jul./ago./set. 1999.

[12] BENINI, Sandra Medina; MARTIN, Encarnita Salas. Decifrando as Áreas Verdes Públicas. *Formação (Presidente Prudente)*, v. 2, n. 17, p. 63-80, 2010.

O contato com áreas verdes dentro das cidades apresenta inúmeros benefícios socioambientais e de saúde pública, como a moderação do microclima urbano, melhoria da qualidade do ar, elevação da qualidade de vida e ofertas de recreação. Os ecossistemas urbanos também contribuem para a redução da vulnerabilidade aos processos naturais, como a contenção de erosões e assoreamentos, a minimização de inundações e enchentes urbanas, e a estabilização de encostas, por exemplo[13]. Não obstante, no Brasil, vertiginosos processos de urbanização têm menosprezado as áreas verdes públicas, reduzindo a arborização urbana, elevando a impermeabilização do solo, e aumentado as temperaturas – assolando, cada vez mais, o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos[14].

Neste estudo aborda-se a viabilidade da internalização de bens ambientais essenciais à qualidade de vida, como a infraestrutura verde-azul, posicionando-a como um pilar fundamental para a promoção da sustentabilidade ambiental urbana. São detalhados os elementos integrantes da relação entre faixas de vegetação ripária (ou matas ciliares) e zonas urbanas, assim como discutidas as referências legais e normativas incidentes no cenário brasileiro.

Também é verificada a atuação do Ministério Público estadual, por meio de estudo de caso, quanto à garantia desse direito e a aproximação com a população local, de modo a ouvi-las quanto às melhores formas de solução de eventuais problemas. Especificamente, na presente pesquisa investiga-se a atuação do Ministério Público estadual em São Carlos-SP, com o objetivo de verificar a existência de procedimentos ministeriais que incluam os cidadãos nas discussões sobre questões ambientais, bem como os resultados dessa participação promovida pelo órgão. Por meio de uma abordagem dedutiva, foi realizada uma revisão bibliográfica englobando fontes nacionais e internacionais. Ademais, foram coletadas informações diretamente do Ministério Público estadual,

[13] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 16 – Urban Ecosystems and Resource Management*. 2015b.

[14] MASCARÓ, Juán José; BONATTO, Daniella do Amaral. Mello. Infraestrutura Verde como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável e Qualificação Urbana: Estudo de Caso da Cidade de Passo Fundo-RS. *In:* Encontro Latinoamericano de Edificações e Comunidades Sustentáveis. 2013. *Anais*… Curitiba, p. 1-10.

possibilitando o acompanhamento detalhado de suas atividades por meio de um estudo de caso. A análise crítica dos resultados baseou-se na literatura existente para fundamentação das conclusões.

2. ÁREAS NATURAIS NO CONTEXTO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL URBANA

No Brasil, o artigo 22 da lei de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766/1979[15], alterada pela Lei nº 9.785/1999[16], apresentou os espaços livres classificados em dois tipos: as áreas verdes – que compreendem os espaços em estado natural –, e os jardins e parques – que são áreas verdes com tratamento urbanístico. Neste contexto, a infraestrutura, o mobiliário urbano e o paisagismo são aspectos definidores dos espaços livres[17]. Já a Resolução Conama nº 369/2006[18] apresentou, em seu artigo 8, as áreas verdes como espaços livres, de domínio público, que desempenhem função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotadas de vegetação e espaços livres de impermeabilização. Diante disso, as áreas verdes (exceto vegetação primária ou em avançada ou média regeneração), tornaram-se passíveis de tratamento urbanístico de baixo impacto ambiental[19]. Entretanto, a terminologia "espaço livre" é preferível à "área verde", por ser mais abrangente e contemplar também as águas superficiais[20].

No meio urbano consolidado, os espaços livres consistem em sistemas multifuncionais que integram vegetação e redes hídricas ao ambiente construído,

[15] BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, e dá outras providências.
[16] BRASIL. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).
[17] BENINI, Sandra Medina; MARTIN, Encarnita Salas. Decifrando as Áreas Verdes Públicas. *Formação (Presidente Prudente)*, v. 2, n. 17, p. 63-80, 2010.
[18] BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*.
[19] BENINI, Sandra Medina; MARTIN, Encarnita Salas. Decifrando as Áreas Verdes Públicas. *Formação (Presidente Prudente)*, v. 2, n. 17, p. 63-80, 2010.
[20] CAVALHEIRO, Felisberto; DEL PICCHIA, Paulo Celso Dornelles. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. *In.* 1º Congresso Brasileiro Sobre Arborização Urbana e 4º Encontro Nacional Sobre Arborização Urbana. 1992. *ANAIS*... Vitória. p. 29-38.

incorporando uma renovação e adaptação da infraestrutura existente[21]. Tratam-se de porções do território urbano ao ar livre, como espaços públicos abertos ou espaços integrantes do patrimônio público nos loteamentos, com finalidades de passeios a pé, práticas de esportes e, em geral, recreação e entretenimento dos cidadãos[22]. Estes locais devem garantir segurança e comodidade, com caminhos agradáveis e total separação em relação aos veículos automotores.

Espaços livres públicos urbanos, enquanto parques e tipologias afins, oferecem contribuições sob duas perspectivas: a ênfase no "caráter sociocultural" e a consideração dos "aspectos biofísicos"[23]. A primeira apresenta motivações voltadas para o convívio e o lazer[24], agregando uma amenização de caráter ambiental nesses espaços. A segunda contempla uma visão ecossistêmica, que pressupõe a conectividade entre estruturas ambientais como suporte à biodiversidade, ao manejo das águas pluviais e outros elementos – com priorização da recuperação e da preservação.

A noção de renaturalização e de preservação ambiental, acompanhada da consolidação do interesse social no uso dos espaços livres públicos, é consectariamente retratada pelo conceito de infraestruturas verde-azuis, por meio de parques lineares e corredores verdes. As infraestruturas verde-azuis proporcionam serviços ecossistêmicos que contribuem para a consolidação de espaços urbanos mais sustentáveis, favorecendo a capacidade de adaptação dos ecossistemas urbanos diante das mudanças climáticas, resultando em uma nova morfologia e paisagem[25].

---

[21] HERZOG, Cecília Polacow; ROSA, Lourdes Zunino. Infraestrutura verde: sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana. *Revista LABVERDE*, n. 1, p. 92-115. 2010.

[22] CAVALHEIRO, Felisberto; NUCCI, João Carlos; GUZZO, Perci; ROCHA, Yuri Tavares. Proposição de terminologia para o verde urbano. *Boletim Informativo da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana*, Rio de Janeiro: SBAU, ano VII, n.3, p.7, jul./ago./set. 1999.

[23] GALENDER, Fany Cutcher. A ideia de sistema de espaços livres públicos na ação de paisagistas pioneiros na América Latina. *Paisagens em Debate – Revista eletrônica da área Paisagem e Ambiente*, n. 03, nov. 2005.

[24] NAVARRO, Marcos; OLIVEIRA, Celso Maran de. Direito ao Lazer nas Praças Públicas: Percepção dos Usuários das Praças da Poligonal Histórica de São Carlos-SP. *Licere-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer*, v. 26, n. 4, p. 136-167, 2024.

[25] MASCARÓ, Juán José; BONATTO, Daniella do Amaral. Mello. Infraestrutura Verde como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável e Qualificação Urbana: Estudo de Caso da Cidade de Passo Fundo-RS. *In:* Encontro Latinoamericano de Edificações e Comunidades Sustentáveis. 2013. *Anais*… Curitiba, p. 1-10.

Os parques lineares e corredores verdes, na qualidade de espaços livres públicos adequadamente planejados, apresentam potenciais contribuições para a preservação e recuperação ambiental, e para o desenvolvimento das relações socioculturais – contribuindo para o aprimoramento da segurança e confiança mútua na sociedade, e para o estímulo a um senso de pertencimento nos cidadãos, o que favorece o interesse individual na conservação de áreas naturais[26] [27] – especialmente nos espaços às margens dos cursos d'água, em que a permissão à sua utilização pela comunidade possibilita o eficiente cumprimento das funções ecológicas[28].

Os parques lineares estão inseridos no conceito de corredores verdes, ou *Green Corridors/Greenways*, sendo definidos como elementos que aprimoram a saúde e a resiliência do ecossistema, contribuem para a conservação da biodiversidade e trazem benefícios para a população humana[29]. Uma das definições propostas para os corredores verdes os descreve como redes de espaços que contêm elementos lineares, planejados, projetados e manejados para diversas finalidades, incluindo ecológicas, recreativas, culturais, estéticas, entre outras que sejam compatíveis com o conceito de uso sustentável do território[30].

Assim como os corredores verdes, os parques lineares proporcionam a concentração e continuidade dos recursos naturais, protegem a biodiversidade e potencializam a infiltração das águas pluviais[31] [32] [33]. Como instrumentos de gestão e ordenamento territorial, apresentam benefícios estratégicos relacionados à

[26] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 9 – Urban Land*. 2015a.
[27] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 16 – Urban Ecosystems and Resource Management*. 2015b.
[28] MELLO, Sandra Soares de. As funções ambientais e as funções de urbanidade das margens de cursos d'água. *Oculum Ensaios*, v. 4, p. 49-61, 2005.
[29] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 16 – Urban Ecosystems and Resource Management*. 2015b.
[30] AHERN, Jack. From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World. *Landscape and Urban Planning*, v. 100, p. 341-343, 2011.
[31] MELLO, Sandra Soares de. As funções ambientais e as funções de urbanidade das margens de cursos d'água. *Oculum Ensaios*, v. 4, p. 49-61, 2005.
[32] HERZOG, Cecília Polacow. *Infraestrutura verde: sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana*. Teoria e prática em construções sustentáveis no Brasil – Projeto CCPS. Seção IV: Ambiente construído. 2010. Versão executiva. ICLEI.
[33] AHERN, Jack. From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World. *Landscape and Urban Planning*, v. 100, p. 341-343, 2011.

conectividade e ao encontro de diversas classes sociais, manifestações culturais e aspectos do cotidiano[34].

Mesmo com a entrada em vigor da Lei nº 12.651 de 2012[35], e a consequente anulação da supracitada Resolução Conama nº 369/2006[36], os fundamentos da utilidade pública e do interesse social como critérios para intervenções em áreas verdes foram mantidos – ampliados inclusive. Perante esse disposto legal, os parques lineares estão relacionados à preservação das áreas naturais juntamente à efetivação de funções de interesse social.

3. ASPECTOS LEGAIS E NORMATIVOS DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL URBANO

O termo "desenvolvimento sustentável" surgiu na Conferência Mundial de Meio Ambiente, em Estocolmo, no ano de 1972, e foi repetido nas demais conferências, especialmente na Eco-92. Na Constituição Federal de 1988 (CF/88)[37], o desenvolvimento sustentável é consagrado como um princípio fundamental no artigo 225. Este artigo estabelece que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual deve ser defendido e preservado pela coletividade em benefício das gerações presentes e futuras[38].

A CF/88 empoderou os municípios com autonomia, competências e organização políticas exclusivas, de maneira a possibilitar "[...] uma tutela mais efetiva da sadia qualidade de vida [...]", pois são os municípios que reúnem condições para o atendimento das "[...] necessidades locais, em especial em um país como o Brasil, de proporções continentais e cultura diversificada"[39]. Assim, a Constituição atribuiu um importante papel ao Município, especialmente em face

[34]ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; ALVIM, Angelica Aparecida Tanus Benatti. Cidade e espaço público: considerações sobre o papel dos projetos urbanos em áreas alvo de operações urbanas em São Paulo. *In:* XV Encontro da ANPUR. ENANPUR. Desenvolvimento Planejamento e Governança. 2013, *Anais*… Recife: UFPE, 2013. v. 1. p. 1-18.

[35] BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

[36] BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*.

[37] BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF.

[38] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental.* 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

[39] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental.* 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 220.

do direito ambiental brasileiro, "na medida em que é a partir dele que a pessoa humana poderá usar os denominados bens ambientais, visando à plena integração social, com base na moderna concepção de cidadania"[40]

Ao repartir o domínio das águas – classificada como bem de domínio público e de interesse difuso – entre a União e os Estados, a CF/88 reforça a ideia de que a gestão hídrica deve ser realizada de forma integrada e responsável. Embora os municípios não tenham dominialidade sobre as águas, possuem competências que impactam diretamente sua gestão, como a fiscalização ambiental, a organização e prestação de serviços de saneamento básico e o ordenamento territorial[41]. Assim, é fundamental que os municípios integrem as diretrizes dos planos de bacia hidrográfica em seus planejamentos territoriais, promovendo uma gestão que respeite os limites constitucionais e assegure a proteção dos recursos hídricos e ambientais.

A intersecção entre a proteção ambiental e a gestão dos recursos hídricos evidencia a necessidade de uma abordagem holística, onde a coletividade é reconhecida como titular dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à água, e o Poder Público atua como guardião desses bens, promovendo o uso sustentável e a preservação para as futuras gerações.

Essa perspectiva é corroborada pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)[42], que abarca os limites das faixas marginais ao longo dos rios e cursos d'água[43], definindo as Áreas de Preservação Permanente (APPs) como espaços que devem ser especialmente protegidos, assegurando a integridade dos

[40] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 221.

[41] MORAES, Tatiana Vieira de; OLIVEIRA, Celso Maran de. Legislação e competência para tutela ambiental dos rios urbanos. *In:* Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro; Sandra Medina Benini; Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Rafael Silvio Bonilha Pinheiro. (Org.). *Meio Ambiente*: temas emergentes da contemporaneidade. 1. ed. Tupã: ANAP, 2024, p. 41-52.

[42] BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

[43] MORAES, Tatiana Vieira de; OLIVEIRA, Celso Maran de. Legislação e competência para tutela ambiental dos rios urbanos. *In:* Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro; Sandra Medina Benini; Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Rafael Silvio Bonilha Pinheiro. (Org.). *Meio Ambiente*: temas emergentes da contemporaneidade. 1. ed. Tupã: ANAP, 2024, p. 41-52.

recursos naturais e a qualidade de vida das populações[44]. Assim, a proteção ambiental se torna um imperativo não apenas para a preservação dos ecossistemas, mas também para garantir os direitos fundamentais da pessoa humana[45].

Especificamente, as APPs são consideradas "[...] espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção" (CF/88, art.. 225, parágrafo primeiro, inciso III)[46]. O trecho "especialmente protegidos" remete à Lei nº 9.985/2000[47] que, em seu art. 2º, inciso VI, apresenta a proteção integral como "[...] manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto de seus atributos naturais". E, por sua vez, "uso indireto", disposto no inciso IX do mesmo artigo, corresponde àquele "[...] que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais".

No entanto, apesar do caráter impeditivo para com a admissão de usos, intervenções e supressões de vegetação, apresentado na CF/88, as hipóteses de utilidade pública, interesse social ou de atividade de baixo impacto ambiental estão presentes na Lei nº 12.651/2012[48], incorporadas pelo legislador a partir da Resolução Conama 369/2006[49] [50]. Logo, mesmo com a revogação da Resolução Conama 369/2006[51], seu regime jurídico de permissividade a intervenções ou

[44] BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
[45] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental.* 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
[46] BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF.
[47] BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
[48] BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
[49] BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*.
[50]ARAUJO, Paula Santos. Diagnóstico da supressão de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente contida no Código Florestal brasileiro de 2012. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, v. 18, n. 27, 2014.
[51] BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*.

supressões em APPs encontra-se inserido na Lei nº 12.651/2012[52] para fins de atividades de baixo impacto ambiental, utilidade pública e interesse social[53].

Cabe destacar, porém, que em dezembro de 2021, a Lei nº 14.285[54] atribuiu aos municípios e ao Distrito Federal a competência para definir os limites das APPs de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, de forma distinta dos limites previstos no Código Florestal[55], o que tem gerado questionamentos sobre a constitucionalidade dessa lei. Nesse sentido, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.146, com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade da mencionada lei. Enquanto essa ADI se encontra em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF), os municípios e o Distrito Federal estão autorizados a criar leis com limites diferentes dos previstos no Código Florestal[56], somente para as APPs de rios urbanos em áreas urbanas consolidadas[57].

4. ESTUDO DE CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL EM SÃO CARLOS-SP

O reconhecimento do interesse social no uso dos espaços livres públicos – com iniciativas do poder público municipal para instaurar, por meio desses espaços, a incorporação de valores ambientais, histórico-culturais e sociais à

[52] BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
[53] MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 1260 p.
[54] BRASIL. *Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021*. Altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.
[55] BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
[56] BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
[57] MORAES, Tatiana Vieira de; OLIVEIRA, Celso Maran de. Legislação e competência para tutela ambiental dos rios urbanos. *In:* Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro; Sandra Medina Benini; Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Rafael Silvio Bonilha Pinheiro. (Org.). *Meio Ambiente*: temas emergentes da contemporaneidade. 1. ed. Tupã: ANAP, 2024, p. 41-52.

cultura dos cidadãos – em conjunto com a ampla participação social nos processos de decisão sobre o território[58], de forma equânime e abrangente – são mecanismos efetivos na promoção da inclusão social, da igualdade e no combate à discriminação, exclusão social e segregação socioespacial[59]. Nesse sentido, é essencial que a população participe ativamente das discussões e na busca por soluções para os problemas ambientais.

Ao investigar a atuação do Ministério Público estadual em São Carlos-SP, foram identificados os procedimentos ministeriais que incluíram os cidadãos nas discussões sobre questões ambientais. A seguir são detalhados os resultados dessa participação promovida pelo Ministério Público estadual.

Identificaram-se três Inquéritos Civis relacionados a espaços livres públicos: Parque do Aracy (nº 1000534-87.2014.8.0566), Travessa 8 (nº 0006778-68.2022.8.26.0566) e Bicão (nº 14.0714.0002385/2023-1-HU). Em relação aos dois primeiros procedimentos (nº 1000534-87.2014.8.0566 e nº 0006778-68.2022.8.26.0566), o Ministério Público estadual realizará, ao longo de 2025, audiências e consultas públicas com a população interessada, visando coletar suas demandas de melhorias para os parques.

No terceiro caso (Bicão – nº 14.0714.0002385/2023-1-HU), a população solicitou ao Ministério Público estadual a realização de uma audiência pública para discutir os problemas do parque, como zeladoria, infraestrutura e drenagem, com o intuito de promover melhorias que garantam maior bem-estar aos frequentadores. A audiência pública ocorreu nas dependências do Ministério Público estadual em fevereiro de 2024 e contou com a presença de representantes do poder executivo local (Secretarias Municipais de Cultura e Turismo, Esporte, Clima e Meio Ambiente, e Conservação e Qualidade Urbana), do Fórum de Cidadãos Participantes (FCP) e da população em geral.

Durante a audiência, os cidadãos tiveram a oportunidade de apresentar suas demandas ao poder executivo, que se comprometeu a atendê-las

[58] OLIVEIRA, Celso Maran de; BRITTO, Marcel. Participação cidadã: aspecto basilar de um ambiente democrático. *Revista de Políticas Públicas*, v. 28, n. 1, p. 438-461, 2024.
[59] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 9 – Urban Land.* 2015a.

integralmente. Como resultado, foram acordadas diversas melhorias nas áreas de infraestrutura e zeladoria, incluindo: pintura da marquise, construção de rampa de acessibilidade, pintura dos gradis e quadras, troca parcial do telhado, manutenção das escadarias com recolocação de pedras portuguesas, manutenção da drenagem das águas das chuvas nas quadras, instalação de corrimão nas escadarias, melhoria na iluminação da marquise, aumento da altura do alambrado das quadras e troca parcial da tela do alambrado. Além disso, houve um compromisso para resolver os problemas de drenagem por meio da contratação de uma empresa especializada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, a deterioração da qualidade de vida nas cidades é reflexo do embate existente entre as esferas pública e os interesses individuais. Neste contexto, tem-se no ambiente urbano um predomínio de ocorrências que retratam situações de segregação socioespacial e degradação ambiental, em que é nítida a relação entre vulnerabilidades sociais e ambientais. A noção de sustentabilidade já foi vista como um conceito estático no planejamento urbano, estando diretamente dependente de condições estáveis, imutáveis e duráveis. Todavia, esta formulação requer circunstâncias indefectíveis, e é incompatível ao contexto de mudanças e distúrbios por vezes imprevisíveis no ambiente ambiental urbano.

Considerando uma perspectiva multidisciplinar, que compreende as várias dimensões dos fenômenos decorrentes da urbanização, faz-se necessário incorporar uma nova ótica para este paradoxo da sustentabilidade, representada pela capacidade de resposta dos arranjos estruturais urbanos para com mudanças ou distúrbios, sem comprometer sua condição substancial. Essa abordagem deverá integrar as dimensões ambiental, social e ecológica, em que o intuito é direcionar ações com enfoque no futuro, mitigando impactos e provendo meios para lidar de forma mais apropriada com os conflitos socioambientais.

Algo que se relaciona ao conceito de infraestrutura verde-azul, e de ecossistema urbano como estratégias de planejamento ambiental urbano, em que a provisão estratégica de espaços livres multifinalitários, como corredores verdes

e parques lineares urbanos, representa uma oportunidade de mitigação de impactos relacionados à quantidade e qualidade das águas, bem como ao tratamento de rios e córregos. Em contrapartida, uma visão limitada, com escassez de objetivos específicos e de conhecimento técnico para a provisão e manutenção da infraestrutura verde-azul, enfraquece uma perspectiva de longo prazo e prejudica a implementação e tenacidade de planos e projetos urbanos, subjugando-os ao mando arbitrário, carregado de interesses políticos das inconstantes gestões municipais.

No estudo de caso analisado, o Ministério Público estadual envolveu diretamente a população na busca por soluções ambientais, fazendo uso de audiência pública como instrumento participativo, com resultados positivos para a melhoria do parque, propiciando, portanto, maior bem-estar para seus frequentadores; e tenciona realizar consultas públicas em outros procedimentos ministeriais no mesmo sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; ALVIM, Angelica Aparecida Tanus Benatti. Cidade e espaço público: considerações sobre o papel dos projetos urbanos em áreas alvo de operações urbanas em São Paulo. *In:* XV Encontro da ANPUR. ENANPUR. Desenvolvimento Planejamento e Governança. 2013, *Anais*… Recife: UFPE, 2013. v. 1. p. 1-18.

AHERN, Jack. From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World. *Landscape and Urban Planning*, v. 100, p. 341-343, 2011.

ARAUJO, Paula Santos. Diagnóstico da supressão de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente contida no Código Florestal brasileiro de 2012. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, v. 18, n. 27, 2015

BENINI, Sandra Medina; MARTIN, Encarnita Salas. Decifrando as Áreas Verdes Públicas. *Formação (Presidente Prudente)*, v. 2, n. 17, p. 63-80, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

CAVALHEIRO, Felisberto; DEL PICCHIA, Paulo Celso Dornelles. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. *In.* 1º Congresso Brasileiro Sobre Arborização Urbana e 4° Encontro Nacional Sobre Arborização Urbana. 1992. *ANAIS*... Vitória. p. 29-38.

CAVALHEIRO, Felisberto; NUCCI, João Carlos; GUZZO, Perci; ROCHA, Yuri Tavares. Proposição de terminologia para o verde urbano. *Boletim Informativo da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana*, Rio de Janeiro: SBAU, ano VII, n.3, p.7, jul./ago./set. 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GALENDER, Fany Cutcher. A ideia de sistema de espaços livres públicos na ação de paisagistas pioneiros na América Latina. *Paisagens em Debate – Revista eletrônica da área Paisagem e Ambiente*, n. 03, nov. 2005.

HERZOG, Cecília Polacow. *Infraestrutura verde: sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana*. Teoria e prática em construções sustentáveis no Brasil – Projeto CCPS. Seção IV: Ambiente construído. 2010. Versão executiva. ICLEI.

HERZOG, Cecília Polacow; ROSA, Lourdes Zunino. Infraestrutura verde: sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana. *Revista LABVERDE*, n. 1, p. 92-115. 2010.

MASCARÓ, Juán José; BONATTO, Daniella do Amaral. Mello. Infraestrutura Verde como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável e Qualificação Urbana: Estudo de Caso da Cidade de Passo Fundo-RS. *In:* Encontro Latinoamericano de Edificações e Comunidades Sustentáveis. 2013. *Anais*… Curitiba, p. 1-10.

MELLO, Sandra Soares de. As funções ambientais e as funções de urbanidade das margens de cursos d'água. *Oculum Ensaios*, v. 4, p. 49-61, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 1260 p.

MORAES, Tatiana Vieira de; OLIVEIRA, Celso Maran de. Legislação e competência para tutela ambiental dos rios urbanos. *In*: Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro; Sandra Medina Benini; Jeane Aparecida Rombi de Godoy; Rafael Silvio Bonilha Pinheiro. (Org.). *Meio Ambiente:* temas emergentes da contemporaneidade. 1. ed. Tupã: ANAP, 2024, p. 41-52.

NAVARRO, Marcos; OLIVEIRA, Celso Maran de. Direito ao Lazer nas Praças Públicas: Percepção dos Usuários das Praças da Poligonal Histórica de São Carlos-SP. *Licere-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer*, v. 26, n. 4, p. 136-167, 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de. Agenda 21: propostas de integração. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 3, 2019.

OLIVEIRA, Celso Maran de; BRITTO, Marcel. Participação cidadã: aspecto basilar de um ambiente democrático. *Revista de Políticas Públicas*, v. 28, n. 1, p. 438-461, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 9 – Urban Land.* 2015a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Habitat III Issue Papers: 16 – Urban Ecosystems and Resource Management.* 2015b.

SILVA, Lucia Sousa e.; TRAVASSOS, Luciana. Problemas ambientais urbanos: desafio para a elaboração de políticas públicas integradas. *Cadernos Metrópole,* n. 19, 2008, p. 27-47.

UNITED NATIONS – UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. Annex I: Rio Declaration on Environment and Development.

OS RISCOS PARA A ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NA DISSEMINAÇÃO DA FAKE NEWS EM PERÍODO ELEITORAL PRESIDENCIAL

Jeová Lobato dos Santos

UNAMA

Diego Fonseca Mascarenhas

UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/JLS881125399

RESUMO: O artigo analisa o impacto das fake news nas eleições, destacando a crescente disseminação de informações falsas e suas consequências para a democracia. O objetivo é compreender como as fake news influenciam o processo eleitoral e quais mecanismos são utilizados para sua propagação, além de investigar os efeitos dessas notícias na formação da opinião pública e na integridade do sistema democrático. A metodologia empregada é indutiva com caráter indutivo e se utiliza da pesquisa bibliográfica extensa e a análise do quadro jurídico vigente, com foco em legislações que buscam combater a desinformação. Os resultados indicam que as fake news não apenas distorcem o debate público, mas também comprometem a confiança nas instituições democráticas, gerando polarização e instabilidade social A conclusão enfatiza a necessidade de uma abordagem multidisciplinar que envolva legislação, educação digital e a promoção de uma mídia responsável para mitigar os efeitos negativos das fake news.

PALAVRAS-CHAVE: Fake news. Eleições. Democracia. Legislação.

ABSTRACT: The article analyzes the impact of fake news on elections, highlighting the growing dissemination of false information and its consequences for democracy. The objective is to understand how fake news influences the electoral process and what mechanisms are used to propagate it, in addition to investigating the effects of this news on the formation of public opinion and the integrity of the democratic system. The methodology used is inductive in nature and uses extensive bibliographical research and analysis of the current legal framework, focusing on legislation that seeks to combat disinformation. The

results indicate that fake news not only distorts public debate, but also compromises trust in democratic institutions, generating polarization and social instability. The conclusion emphasizes the need for a multidisciplinary approach that involves legislation, digital education and the promotion of responsible media to mitigate the negative effects of fake news.

KEYWORDS: Fake news. Elections. Democracy. Legislation.

1. INTRODUÇÃO

Quando a internet foi desenvolvida, não se podia prever a profunda dependência que ela geraria nas vidas das pessoas. Gradualmente, essa inovação se tornou uma parte essencial do cotidiano, transformando radicalmente a maneira como o conhecimento é adquirido, as relações são estabelecidas e as informações são compartilhadas. Agora, navega-se por um universo virtual, uma dimensão regida por normas distintas daquelas que se vivenciam no mundo físico.

No ciberespaço, a experiência do tempo é não linear e o espaço não possui fronteiras definidas. As opiniões e ideias, que antes estavam restritas ao impacto no entorno imediato, agora podem alcançar indivíduos em locais remotos e desconhecidos. Isso gera repercussões que muitas vezes escapam ao controle, criando um ambiente interconectado onde as consequências das ações podem ser amplificadas de maneiras inesperadas.

Neste novo mundo com novas regras, a intervenção governamental na internet não é apenas possível, mas se tornou uma necessidade imperiosa. Vários países começaram a implementar legislações específicas para regular as interações no ambiente digital, e observamos um esforço intenso e contínuo das instituições para tentar restringir as infinitas possibilidades oferecidas pelo mundo virtual a cada dia.

Entre os temas que mais repercutem na nossa realidade está a disseminação de notícias falsas, comumente chamadas de fake news. Este assunto ganhou destaque nos últimos anos, especialmente devido ao cenário político atual, que tem sido particularmente volátil e influenciado pela informação (ou desinformação) que circula na internet. A questão das fake news toca em dois

direitos constitucionais fundamentais: o direito à liberdade de expressão e o direito à informação.

A liberdade de expressão é um pilar da democracia, permitindo que indivíduos e grupos expressem suas opiniões e ideias livremente. No entanto, quando essa liberdade é usada para disseminar informações falsas ou enganosas, pode ter consequências graves para a sociedade, incluindo a polarização política, a erosão da confiança pública e a interferência em processos eleitorais. Por outro lado, o direito à informação é essencial para que os cidadãos possam tomar decisões informadas e participar ativamente na vida pública. Quando a informação é distorcida ou manipulada, esse direito é comprometido, prejudicando a governança e a transparência.

Diante desse cenário, os governos enfrentam o desafio de encontrar um equilíbrio entre a proteção da liberdade de expressão e a necessidade de combater a desinformação. Isso requer a criação de leis e regulamentações que sejam eficazes, mas que também respeitem os direitos fundamentais dos indivíduos. A tarefa não é fácil, pois envolve navegar em um terreno minado de questões éticas, jurídicas e tecnológicas.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar como as notícias falsas influenciam as eleições, identificar os mecanismos utilizados para sua disseminação e compreender os objetivos por trás desse fenômeno. Portanto, a questão central a ser investigada é: quais são os impactos das fake news nas eleições?

E para alcançar o objetivo geral, foram delimitados alguns objetivos específicos. A priori, é preciso analisar como as fake news influenciam as eleições e identificar os mecanismos utilizados para sua disseminação, visando entender os impactos para proteger a integridade do processo eleitoral e assegurar o acesso a informações fidedignas. Em seguida, a revisão de literatura auxilia a compreender os efeitos das fake news na formação da opinião pública e na integridade do sistema democrático. Por fim, estudar de forma profunda os efeitos das fake news na estrutura eleitoral.

A saber, além das fake news, outros aspectos da regulação da internet incluem a privacidade dos dados, a segurança cibernética, a proteção de menores e a luta contra o crime digital. Cada um desses temas apresenta seus próprios desafios e requer uma abordagem cuidadosa e multifacetada por parte dos legisladores e reguladores.

A saber, a principal característica das fake news é a facilidade com que se disseminam, pois atualmente qualquer pessoa com acesso a um dispositivo móvel e à internet pode facilmente compartilhar notícias falsas. Aplicativos como WhatsApp, Facebook, Instagram e Twitter surgiram como os principais meios de propagação de ideias, enquanto os meios de comunicação tradicionais, como jornais impressos, revistas e programas de notícias televisivos, que historicamente atuavam como filtros para evitar a disseminação de informações falsas, perderam parte de sua relevância.

Essa mudança no panorama da informação trouxe consigo uma série de desafios. A velocidade com que as fake news se espalham pode facilmente superar a capacidade das plataformas e dos órgãos reguladores para conter sua disseminação. Além disso, a natureza descentralizada da internet dificulta a aplicação de medidas eficazes de verificação e controle. Como resultado, a desinformação pode influenciar significativamente a opinião pública, afetando não apenas eleições, mas também a forma como as pessoas entendem e respondem a eventos importantes.

Esse fenômeno torna-se especialmente visível durante os períodos eleitorais, com a participação de empresas especializadas na disseminação em massa de notícias cuja veracidade frequentemente não é verificada. A disseminação descontrolada de fake news surge como um dos desafios mais urgentes e significativos para a sociedade contemporânea, suscitando uma crescente preocupação entre as autoridades jurídicas e as instituições democráticas em todo o mundo.

Assim sendo, a disseminação indiscriminada de informações falsas não apenas compromete a integridade do processo eleitoral, mas também viola

direitos fundamentais, como o acesso à informação verídica e a liberdade de expressão. As fake news têm impactos profundos, distorcendo debates públicos, influenciando indevidamente a formação da opinião política e, em casos extremos, gerando instabilidade social.

Como exposto, as notícias falsas representam uma ameaça significativa à integridade do sistema democrático, erodindo a credibilidade das instituições democráticas e comprometendo o direito fundamental à informação, garantido em diversos instrumentos legais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

A hipótese defendida é que as fake news violam direitos constitucionais ao espalhar informações enganosas, debilitando a confiança do público e distorcendo processos democráticos, como eleições e debates políticos. Entender seu impacto é essencial para proteger a integridade do processo eleitoral e assegurar o acesso a informações fidedignas.

Desta feita, o objetivo principal deste trabalho é, além de compreender as notícias falsas de maneira geral, estudar detalhadamente os efeitos dessas notícias na estrutura eleitoral e verificar se houve impacto significativo nas eleições.

A metodologia qualitativa é empregada, e inclui uma extensa pesquisa bibliográfica, combinada com uma análise do quadro jurídico e normativo vigente, e o exame de alguns estudos de caso considerados relevantes para a temática das fake news.

Outrossim, a existência desta pesquisa justifica-se pela crescente disseminação descontrolada de fake news, que pode afetar profundamente as democracias, distorcer o debate político, influenciar de maneira decisiva as eleições e causar uma instabilidade social considerável, tal como será mostrado no decorrer deste artigo.

Ademais, o foco central deste estudo é na análise do impacto das fake news nas eleições. Para isso, no primeiro capítulo, será contextualizado o conceito

de fake news, seus meios de produção e propagação, e a desinformação como uma ameaça séria à integridade democrática.

2. OS DESAFIOS PARA IDENTIFICAR E SOLUCIONAR A DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS NA ERA DIGITAL

Esse fenômeno torna-se especialmente visível durante os períodos eleitorais, com a participação de empresas especializadas na disseminação em massa de notícias cuja veracidade frequentemente não é verificada. A disseminação descontrolada de fake news surge como um dos desafios mais urgentes e significativos para a sociedade contemporânea, suscitando uma crescente preocupação entre as autoridades jurídicas e as instituições democráticas em todo o mundo.

Doutra feita, a disseminação indiscriminada de informações falsas não apenas compromete a integridade do processo eleitoral, mas também viola direitos fundamentais, como o acesso à informação verídica e a liberdade de expressão (Fiss, 2022). As fake news têm impactos profundos, distorcendo debates públicos, influenciando indevidamente a formação da opinião política e, em casos extremos, gerando instabilidade social.

Além disso, a proliferação de fake news pode erodir a confiança na mídia e nos processos democráticos, levando a uma polarização cada vez maior da sociedade. Isso torna ainda mais crucial a implementação de medidas eficazes para combater a desinformação, preservando assim a qualidade do debate público e a saúde da democracia (Han, 2022).

Nesse sentido, vê-se que as fake news têm se tornado cada vez mais presentes no cenário político, especialmente durante campanhas eleitorais. Este fenômeno, que não é exclusivo do Brasil, influencia e ameaça diversos países, que, após as eleições, descobrem cada vez mais "novas armas" na guerra da desinformação. A desinformação contamina o debate público, gera incertezas e

desconfiança, mas o mais perigoso talvez seja sua capacidade de alimentar e aumentar a polarização das opiniões na sociedade.

No cotidiano, na ânsia de defender nosso ponto de vista, frequentemente apoiamos nossas crenças em qualquer material que as confirme. Assim, baseados em uma notícia não verificada que se encaixa perfeitamente em nossa convicção, compartilhamos esse conteúdo ansiosamente, contribuindo para poluir ainda mais o cenário político nacional. A ambiguidade do termo fake news confunde ainda mais seu significado e alcance, sendo entendida ora como uma notícia falsa, ora como uma notícia fraudulenta, ou uma reportagem deficiente ou parcial, ou ainda uma agressão a alguém ou a uma ideologia. Daí uma das críticas ao termo fake news: a impossibilidade de precisão.

As notícias falsas têm adquirido significados cada vez mais variados, tornando complexo o seu diagnóstico. Afinal, se uma expressão significa tudo, como pode ser tratada adequadamente? Não é possível resolver um problema com múltiplos significados. Partindo da premissa de que a mentira é um assunto ético e que, juridicamente, a mentira se assemelha à fraude, talvez uma boa tradução legal para fake news fosse "notícias ou mensagens fraudulentas". Em suma, um conceito próximo ao direito, mas distante da ambiguidade do seu uso comum, poderia ser "mensagem intencionalmente enganosa capaz de causar dano efetivo ou potencial em busca de vantagem".

Para Abboud, Nery Junior e Campos (2022), fake News define-se da seguinte forma:

> É nesse contexto que se inserem as fake news, expressão que, conforme venho defendendo, é inadequada para designar o problema. Considero mais adequado falar em notícia fraudulenta, por melhor exprimir a ideia da utilização de um artifício ou ardil - uma notícia integral ou parcialmente inverídica apta a ludibriar o receptor, influenciando seu comportamento - com o fito de galgar uma vantagem específica e indevida. A crítica que faço ao uso da expressão fake news não é isolada. Outras pessoas questionam o uso do termo, sobretudo, em

> razão da dificuldade de se precisar seu conteúdo (Abboud; Nery Junior; Campos, 2022, p. 33).

A complexidade em definir satisfatoriamente o que são fake news levou o High Level Group – HLEG (Grupo Independente de Alto Nível sobre as notícias falsas e a desinformação on-line) da União Europeia a recomendar o abandono do termo "fake news", por ele ser frequentemente apropriado e utilizado de maneira enganosa por participantes poderosos para desacreditar reportagens que não são do seu interesse. O relatório desse grupo parte do entendimento de que a desinformação é um fenômeno que vai muito além do termo "fake news", que tem sido usado de maneira enganosa por indivíduos poderosos para desconsiderar reportagens que lhes são desfavoráveis (Rais; Sales, 2020).

Nesse contexto, autores como Georges Abboud, Nelson Nery Jr. e Ricardo Campos elaboram uma lista de critérios para identificar uma notícia potencialmente falsa:

> A jornalista Claire Wardle criou uma lista de sete tipos de notícias falsas que podemos identificar e combater nas redes, são elas: 1. Sátira ou paródia: sem intenção de causar mal, mas tem potencial de enganar; 2. Falsa conexão: quando manchetes, imagens ou legendas dão falsas dicas do que é o conteúdo realmente; 3. Conteúdo enganoso: uso enganoso de uma informação para usá-la contra um assunto ou uma pessoa; 17 4. Falso contexto: quando um conteúdo genuíno é compartilhado com um contexto falso; 5. Conteúdo impostor: quando fontes (pessoas, organizações, entidades) têm seus nomes usados, mas com afirmações que não são suas; 6. Conteúdo manipulado: quando uma informação ou ideia verdadeira é manipulada para enganar o público; 7. Conteúdo fabricado: feito do zero, é 100% falso e construído com intuito de desinformar o público e causar algum mal (Abboud; Nery Junior; Campos, 2022, p. 272).

A relevância das fake news é inegável nos tempos atuais. O fenômeno da desinformação tem recebido cada vez mais atenção na era digital, especialmente devido ao seu impacto na dinâmica democrática. Desde as campanhas eleitorais nos EUA em 2016 e na França em 2017, bem como o

plebiscito do Brexit, cresce o temor de que processos políticos sejam distorcidos por campanhas de desinformação. As campanhas eleitorais brasileiras de 2018 e 2022 foram as mais digitalizadas do país, e as eleições municipais de 2024 carregam preocupações semelhantes. Há um consenso social de que a relação entre fake news e democracia é um problema significativo e relativamente novo, justificando a atenção que o tema recebe.

Assim sendo, existe uma urgência em combater as fake news, mas também grande incerteza sobre as medidas adequadas para enfrentá-las. Há muitas possibilidades e frentes de ação, envolvendo diversos grupos sociais e profissionais, incluindo a comunidade jurídica. A desinformação pode ser combatida através de legislação, educação digital, e a promoção de uma mídia mais responsável. No entanto, é essencial equilibrar esses esforços para não comprometer a liberdade de expressão e o direito à informação. A comunidade jurídica desempenha um papel crucial nesse debate, ajudando a definir os limites legais e éticos da luta contra as fake news (Gross, 2020).

Para os juristas, a abordagem mais direta é a mobilização da lei para restringir ações danosas. De acordo com uma reportagem de 2018 de Pedro Grigori para a Pública (Agência Pública de Informações), existiam na época, no Brasil, 20 projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que propunham a criminalização da criação e divulgação de notícias falsas, com penalidades variando de multas a oito anos de reclusão. Esses projetos refletem a convicção de muitos sobre o punitivismo como estratégia para conter a desinformação. No entanto, eles enfrentam resistência dentro da própria comunidade jurídica e de outros profissionais que promovem o debate público e a circulação de informações (Gross, 2020).

Além disso, a criminalização das fake news levanta questões complexas sobre a liberdade de expressão e a censura. Há um temor de que leis excessivamente rigorosas possam ser usadas para suprimir legítimas críticas ao governo ou a outras instituições, em vez de combater efetivamente a desinformação. Por isso, muitos especialistas argumentam que, além de medidas

legais, é necessário investir em educação digital e em ferramentas de verificação de fatos para empoderar os cidadãos a identificar e combater as fake news de forma mais eficaz.

Para compreender as divergências sobre como lidar com as fake news, é essencial explorar as relações entre liberdade de expressão e democracia. A formulação de diferentes concepções do valor da democracia e do papel da liberdade de expressão ajuda a entender o dilema das fake news. O temor e a urgência em torno das fake news têm como pano de fundo o argumento de que esse tipo de discurso é prejudicial à democracia. Por outro lado, a hesitação em proibir e punir as fake news é justificada pelo risco que tais medidas representam à liberdade de expressão, também essencial à democracia.

As fake news, ou notícias falsas, representam um paradoxo na sociedade da informação. Embora não sejam um fenômeno novo, a velocidade com que a desinformação circula atualmente, graças à interconectividade das mídias sociais, está desafiando a estabilidade democrática dos Estados. O termo "fake news" foi popularizado pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, durante as eleições de 2016 (Medeiros; Abrusio, 2020). Desde então, o conceito tem suscitado diversas reflexões sobre os limites da liberdade de expressão e de informação no espaço virtual.

Este é um problema global cujas consequências ainda não são totalmente compreendidas, especialmente considerando os possíveis riscos e vulnerabilidades que a desinformação promove nos cidadãos e nas instituições. Segundo o Digital News Report, elaborado pelo Reuters Institute, 85% dos brasileiros estão preocupados com a veracidade das informações na internet, embora 62% não saibam reconhecer uma notícia falsa (Medeiros; Abrusio, 2020). Portanto, é crucial refletir sobre os mecanismos e sistemas de controle das fake news.

A disseminação de notícias falsas apresenta-se como um dos maiores desafios das sociedades democráticas modernas, afetando a esfera pública e a circulação da informação política e social. Atualmente, há uma concentração de

poder em alguns gigantes da internet, o que impacta a construção da "esfera pública". A forma como as informações circulam e são compreendidas mudou drasticamente, com a produção de informação sendo descentralizada dos grandes meios de comunicação para as redes e plataformas digitais (Maranhão; Campos, 2018).

A reflexão sobre a criminalização das fake news revela desafios complexos em um Estado Democrático de Direito, onde as garantias fundamentais de liberdade de expressão e informação são essenciais. A expansão da internet e das redes sociais desencadeou novos paradigmas de comunicação social, e tanto a informação quanto a desinformação se propagam de forma incontrolável. Embora a disseminação de fake news represente riscos significativos para a democracia e a reputação das instituições, a criminalização desse fenômeno também pode ameaçar a estabilidade democrática do direito penal.

É crucial considerar que o direito penal deve abordar novas formas de criminalidade com base nos princípios que delimitam a intervenção penal, como o princípio da "ultima ratio". A criminalização das fake news deve ser analisada com cautela para evitar excessos punitivos e populismo penal, que podem debilitar a credibilidade dos controles sociais do Estado. Além disso, é importante ponderar que a definição de fake news pode ser subjetiva e variar conforme o contexto, o que torna ainda mais complexa a tarefa de estabelecer parâmetros legais claros para sua criminalização.

> Seria o direito penal a forma adequada de regular essa temática? Entendo que o direito penal é, e sempre deve ser visto, como ultima ratio. Portanto, outras medidas podem ser tomadas, além de se utilizar do direito penal criminalizando condutas (Carvalho, 2024).

Finalmente, os riscos tecnológicos inerentes à sociedade da informação exigem um aumento na segurança e no controle. As iniciativas legislativas para a criminalização das fake news devem ser cuidadosamente equilibradas com os princípios do direito penal democrático. No futuro, o controle da disseminação

de fake news poderá ser aprimorado através do uso de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial, e parcerias estratégicas entre empresas de internet e organizações especializadas em verificação de fatos.

2.1 FORMAS DE PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DAS FAKE NEWS

A interseção entre política, eleições e tecnologia está evoluindo rapidamente, exigindo que todos os participantes se preparem para enfrentar novos desafios e se adaptem às mudanças e inovações tecnológicas contínuas, considerando tanto suas vantagens quanto os potenciais efeitos colaterais. Hoje, ele pode interagir com qualquer pessoa em qualquer parte do mundo, conhecê-la, vê-la e ouvi-la sem precisar sair de casa. Se optar por sair, ele pode solicitar um táxi ou um carro particular pelo smartphone, dirigido por alguém que não conhece, que o levará ao seu destino, guiado por um GPS inteligente capaz de calcular o tráfego, encontrar rotas alternativas e informar sobre acidentes recentes. Nesse contexto:

> Os avanços tecnológicos experimentados nas últimas décadas trouxeram inúmeras novas perspectivas e possibilidades. Segundo Klaus Schwab, fundador do Fórum Econômico Mundial, estamos na iminência de uma Quarta Revolução Industrial, propiciada por uma revolução tecnológica que alterará fundamentalmente a forma como moramos, trabalhamos e nos relacionamos'. A Terceira Revolução Industrial, ocorrida da metade para o final do século XX, estendendo-se até os dias de hoje, caracterizou-se pelo avanço da indústria eletrônica, dos grandes computadores e pela substituição da tecnologia analógica pela digital. Na Quarta Revolução Industrial, há uma fusão dessas tecnologias digitais em diversos aspectos da vida cotidiana, obscurecendo as divisões entre os meios físicos, digitais e biológicos. Essa revolução tecnológica é diferente das anteriores em escala, escopo e complexidade: (i) a velocidade exponencial

> das novas descobertas e avanços não tem precedentes históricos; (ii) a revolução tecnológica tem impacto disruptivo sobre quase todas as indústrias em quase todos os países; e (iii) a profundidade e a extensão de todas essas mudanças têm o potencial de transformar sistemas inteiros de produção, gestão e governança. As redes sociais, a big data, a inteligência artificial e a Internet das Coisas, para citar alguns exemplos, têm dominado, com frequência crescente, a vida econômica, política e social (Barroso; Barroso, 2022).

Considerando o alcance e as capacidades da internet, é compreensível que ela esteja no epicentro do debate político-eleitoral. A internet modificou nossa percepção de tempo e espaço, integrando o mundo virtual ao real. Com suas vantagens e desafios, este é o cenário e o resultado de nossa época, quer gostemos ou não.

Como mencionado anteriormente, há críticas bem fundamentadas à tradução literal do termo "fake news" como "notícias falsas", argumentando que essa tradução não captura adequadamente a essência do fenômeno. O debate público já está ciente dos riscos da falsidade e possui mecanismos para combatê-la. A novidade das fake news está relacionada a um modelo distinto de produção e consumo de informação na era digital, deslocando a relevância da mídia tradicional para a internet. Para Gross (2020):

1. Redução nos gastos e obstáculos para criar e compartilhar conteúdo: Isso leva à divisão na criação de conteúdo e torna qualquer pessoa na internet um possível criador de conteúdo;
2. Simplicidade em permanecer anônimo online: O anonimato promove a divulgação de informações sem compromisso ou confirmação;
3. Estratégia de financiamento que utiliza dados dos usuários: Este método facilita a publicidade personalizada e estimula o sensacionalismo, a distorção de informações e a criação de falsidades.

As notícias falsas, portanto, constituem um novo tipo de conteúdo deliberadamente enganoso, cuidadosamente produzido para aproveitar as características exclusivas do ambiente digital. Esses conteúdos são criados com o objetivo específico de influenciar a opinião pública, afetar decisões políticas ou econômicas e, frequentemente, obter lucro através do envolvimento e da publicidade.

Apesar das notícias falsas capturarem aspectos únicos do diálogo público na internet, as respostas a essas notícias expõem uma ansiedade maior sobre a disseminação de informações enganosas (Camurça, 2021). Várias medidas foram criadas para limitar a propagação de conteúdos falsos no ambiente digital, variando desde avisos aos usuários até a eliminação de informações falsas e a aplicação de sanções à sua criação e divulgação. A rapidez com que algumas dessas medidas foram aceitas destaca a ausência de discussões organizadas sobre a defesa da liberdade de expressão (Bezerra; Florência, 2023). A raiva provocada pela desinformação e a desorientação causada pela má qualidade das informações online colocam em risco direitos fundamentais de expressão em uma sociedade democrática e a criação de incentivos eficazes para um debate público vigoroso e diversificado.

A criação e a disseminação de notícias falsas estão intrinsecamente ligadas a interesses econômicos e políticos. Por todo o mundo, existem verdadeiras "fábricas" de fake news, cujo objetivo final é sempre a obtenção de alguma vantagem. As primeiras vítimas dessas notícias falsas, muitas vezes, acabam se tornando propagadoras delas, acreditando estar compartilhando informações verdadeiras. Dessa forma, as fake news se espalham com o apoio involuntário das próprias vítimas.

Adicionalmente, há uma forte motivação financeira por trás da produção de notícias falsas. A investigação da BBC do Brasil, na série "Democracia Ciborgue", expôs um mercado de compra e venda de contas falsas utilizadas para beneficiar políticos no Twitter e no Facebook. Essas contas foram classificadas em cinco categorias: robôs, ciborgues, robôs políticos, fake clássico e ativistas em

série. O uso dessas contas falsas visa manipular a opinião pública e influenciar os resultados eleitorais, demonstrando a extensão dos esforços para distorcer a realidade e enganar o público (Rais; Sales, 2020).

Um robô, ou bot, é um algoritmo que auxilia na execução de tarefas, conforme explica Yasodara Córdova (*apud* por Gragnani, 2017), pesquisadora da Harvard Kennedy School e mentora do projeto Operação Serenata de Amor. Este projeto tem como objetivo identificar práticas fraudulentas envolvendo recursos públicos no Brasil, utilizando um robô que analisa pedidos de reembolso de deputados federais para detectar suspeitas através de machine learning. Os robôs estão presentes em várias plataformas, automatizando tarefas como o compartilhamento de notícias e o atendimento ao consumidor.

Ciborgues, perfis híbridos controlados tanto por humanos quanto por algoritmos, são particularmente desafiadores de identificar devido à sua sofisticação e comportamento imprevisível. Eles criam perfis que imitam pessoas reais, utilizando fotos roubadas e interagindo de maneira a construir uma "reputação". Esses perfis híbridos são capazes de engajar em discussões, compartilhar conteúdo e até mesmo expressar opiniões, o que os torna ainda mais convincentes.

3. DESINFORMAÇÃO E ANÁLISE DO SISTEMA JURÍDICO ATUAL SOBRE FAKE NEWS

O Brasil segue o sistema jurídico do *civil law*, em oposição ao direito da *common law,* onde a legislação é a principal fonte do Direito, organizada em códigos escritos como o Código Civil e o Código Penal, buscando clareza e precisão para todos os cidadãos. Os juízes têm a função de aplicar a lei, não de criá-la.

No sistema da *common law*, as leis se desenvolvem a partir de decisões judiciais anteriores, permitindo que os juízes desempenhem um papel ativo na criação do direito através da interpretação e estabelecimento de precedentes, ajustando a lei às transformações sociais (Dias, 2021).

Uma distinção crucial entre os sistemas de direito civil e direito consuetudinário é a hierarquia das normas. No *civil law*, a Constituição é a norma fundamental e suprema. Já no direito consuetudinário, a hierarquia se baseia nos precedentes judiciais, que orientam decisões futuras e constituem o corpo de jurisprudência do sistema.

A reforma da Constituição Federal em 2004, que introduziu a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como reforma do Judiciário, elevou a importância da jurisprudência no sistema jurídico brasileiro. Esta emenda instituiu a súmula vinculante, permitindo que o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidasse interpretações sobre temas específicos e obrigasse os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública em todos os níveis.

Apesar do maior destaque da jurisprudência, ainda não é possível utilizar analogias ou preencher lacunas legais, especialmente em questões penais, o que destaca a necessidade contínua de desenvolvimento e aplicação do Direito de acordo com as normas estabelecidas.

Além disso, é inquestionável que a dignidade da pessoa humana é um dos pilares fundamentais da nossa Constituição (art. 1°, inciso III), e que a proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas é um direito fundamental, garantindo o direito à reparação por danos morais ou materiais resultantes de sua violação (art. 5°, inciso X). Isso é concretizado pelo regime infraconstitucional da ação de reparação de danos no âmbito do direito civil (art. 186 cc. 927 e seguintes do Código Civil) ou pela proteção oferecida pelos crimes contra a honra (arts. 138 e seguintes do Código Penal).

No entanto, é claro que não existe uma legislação específica que possa proteger adequadamente as vítimas e outros prejudicados pelas fake news. No trecho abaixo, Camillo lista alguns projetos de lei que visam tipificar as fake news:

> Se contam pelo menos 20 (vinte) projetos de lei no Congresso Nacional que pretendem criminalizar as fakes News. Dentre esses projetos, sobreleva destacar: a) Dep. Arthur Oliveira Maia (PPS/BA) apresentou o PL 9.838/2018, tipificando

> criminalmente a conduta de quem oferece, publica, distribui, difunde notícia ou informação que sabe ser falsa em meios eletrônicos ou impressos. b) Dep. Fábio Trad (PSD/MS) apresentou o PL 9.884/2018, criando figura que tipifica como crime a divulgação de informação falsa. c) Dep. Francisco Floriano (DEM/RJ) apresentou o PL 9.533/2018, alterando o Código Eleitoral, para dispor sobre as fake News. d) Dep. Veneziano Vital do Rego apresentou o PL 10.292/2018, tipificando o crime eleitoral a criação, divulgação e o compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos, em ano eleitoral. e) Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado apresentou o PL 246/2018, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, dispondo sobre medidas de combate à divulgação de conteúdos falsos (fake news) ou ofensivos em aplicações de Internet (Camillo, 2020, p. 334).

Alguns países ao redor do mundo estão desenvolvendo legislações específicas para enfrentar a desinformação. Vou mencionar alguns exemplos e a abordagem adotada no Brasil.

Ademais, a Alemanha aprovou, em 2017, uma lei que impõe uma grande responsabilidade às plataformas digitais pela disseminação de notícias falsas ou discursos de ódio. Entre as principais obrigações estabelecidas na lei, está a exigência de que as redes sociais e plataformas de compartilhamento de vídeo implementem sistemas de denúncia pelos próprios usuários. Conteúdos claramente ilegais devem ser removidos em até 24 horas após a reclamação ou determinação judicial, sob pena de multa de até 50 milhões de euros.

A saber, no Reino Unido, em julho de 2018, o Parlamento Britânico lançou um relatório que propõe estratégias para enfrentar a desinformação. Uma das sugestões é a instituição de um código de conduta para plataformas digitais, que incluiria a retirada de conteúdos danosos após reclamações dos usuários e a adoção de medidas para tornar essas plataformas mais transparentes tanto para os usuários quanto para as autoridades. Este relatório servirá como base para uma proposta de lei que será submetida ao Parlamento após um período de consulta pública sobre as recomendações feitas (Valente, 2018)

Estes casos ilustram uma crescente responsabilização das plataformas na regulação da propagação de fake news e conteúdos nocivos, impondo a retirada de tais conteúdos quando reportados pelos usuários.

Outrossim, há que se ressaltar que no Brasil, não existe uma legislação específica para combater as notícias falsas. Contudo, o país conta com normas eleitorais e não eleitorais que podem ser aplicadas no combate à desinformação.

A Lei 12.891/2013 (Minirreforma Eleitoral de 2013) tornou crime a contratação direta ou indireta de indivíduos com o objetivo de publicar mensagens ou comentários na internet com o intuito de ofender a honra ou desacreditar a imagem de candidatos, partidos ou coligações (§§ 1° e 2° do art. 57-H). Tanto os contratantes quanto os contratados podem ser penalizados por tais ações.

A Lei 13.488/2017 (Minirreforma Eleitoral de 2017) reforçou a luta contra conteúdos falsos ao proibir a divulgação de conteúdos eleitorais "através do cadastro de usuário de aplicativo de internet com a finalidade de falsificar a identidade", ou seja, perfis falsos (art. 57-B, § 2°). Tanto o responsável pela divulgação quanto o beneficiário podem ser multados em até R$ 30.000,00.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2017, aprovou a Resolução n° 23.551/2017 para proteger candidatos e eleitores da disseminação de informações falsas. Na referida resolução do TSE, especialmente no artigo 22, discute-se a propaganda eleitoral na internet. O dispositivo estabelece que:

> Art. 22. A propaganda eleitoral na internet é permitida a partir de 16 de agosto do ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 57-A). § 1º A livre expressão do pensamento do eleitor identificado ou identificável na internet pode ser limitada apenas quando houver ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente falsos. § 2º O disposto no § 1º aplica-se mesmo às manifestações ocorridas antes da data prevista no caput, desde que incluam mensagens de apoio ou crítica a partido político ou candidato, próprias do debate político democrático (Brasil, 2017, p. 7).

Embora o termo 'fake news' não seja explicitamente mencionado no artigo, a expressão "divulgação de fatos sabidamente falsos" pode ser vista como uma definição dessa conduta, uma vez que ainda não existe um termo específico para esse fenômeno. O artigo também indica que a restrição é aplicável quando há violação à honra de terceiros.

Essa norma foi aplicada pela primeira vez em junho de 2018, em uma representação apresentada pelo Diretório da Rede Sustentabilidade ao TSE, na qual o partido apontava a ocorrência de publicações falsas sobre um suposto envolvimento da pré-candidata Marina Silva em atos de corrupção revelados na Operação Lava Jato. O ministro substituto Sérgio Banhos concedeu a liminar, ordenando ao Facebook que removesse o conteúdo no prazo de 48 horas (TSE, 2018).

Além do direito eleitoral, temos o art. 19 da Lei n° 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que permite que o provedor de internet torne indisponível conteúdo prejudicial gerado por terceiros, mediante ordem judicial. O descumprimento dessa ordem gera responsabilidade civil para o provedor. O dispositivo, em seu § 4°, também permite a antecipação dos efeitos da tutela, havendo "prova inequívoca do fato e considerado o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, desde que presentes os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação" (Urias, 2020).

O Supremo Tribunal Federal recentemente reconheceu a repercussão geral sobre a constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet, especificamente quanto à exigência de ordem judicial para a remoção ou indisponibilização de conteúdo ilícito e a responsabilização do provedor (Tema 987, RE 1.037.396-RG, DJe de 4/4/18).

O recurso representativo da controvérsia foi interposto pelo Facebook contra uma decisão da turma recursal cível que dispensou a necessidade de uma decisão judicial prévia para a remoção de conteúdo prejudicial ao usuário, especificamente um perfil falso criado em seu nome. A empresa recorrente

argumentou a favor da constitucionalidade desse requisito, invocando a proibição de censura, a liberdade de expressão e a reserva de jurisdição. Destaca-se o voto do Ministro José Antonio Dias Toffoli, que enfatizou a importância desses princípios constitucionais na regulação da internet e na proteção dos direitos dos usuários.

> [...]. à luz dos princípios constitucionais e da Lei n° 12.965/2014, a empresa provedora de aplicações de internet possui os deveres (i) de fiscalizar o conteúdo publicado nos seus domínios eletrônicos; (ii) de retirar do ar informações reputadas como ofensivas mediante simples notificação extrajudicial; e (iii) de se responsabilizar legalmente pela veiculação do aludido conteúdo antes da análise pelo Poder Judiciário (Tema 987, RE 1.037.396-RG, DJe de 4/4/18) (Brasil, 2018).

A discussão levantada nesse processo se insere na reflexão sobre a necessidade ou não de uma decisão judicial para a remoção de conteúdo falso da internet, uma questão central nos debates sobre os mecanismos adequados para combater a desinformação.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional propostas que buscam aumentar o rigor no enfrentamento das notícias fraudulentas. Esses projetos propõem basicamente dois tipos de regras: criminalizar os usuários que disseminam ou produzem notícias falsas, ou responsabilizar as plataformas digitais pelo conteúdo que circula em seus espaços, sujeitando-as a multas pela não remoção de mensagens falsas ou prejudiciais, independentemente de decisão judicial.

4. CONSEQUÊNCIAS DA DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS EM PERÍODO ELEITORAL

A disseminação de notícias falsas (fake news) durante as eleições pode causar sérios danos à sociedade. Com o objetivo de enganar a população e espalhar mentiras, seja para prejudicar adversários ou obter vantagens pessoais,

essas informações falsas estão intimamente ligadas ao campo político, podendo até influenciar o resultado das eleições. Com o surgimento da internet e das redes sociais, a capacidade de disseminação das fake news cresceu exponencialmente, criando um cenário preocupante. Nesse contexto, Carmen Lúcia Antunes Rocha, em sua posse como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apresentou críticas às fake news e ao discurso de ódio que se alastram nas redes sociais.

A magistrada destacou a importância de combater a desinformação e o discurso de ódio, que podem não apenas influenciar o resultado eleitoral, mas também causar divisões profundas na sociedade. Ela enfatizou a necessidade de medidas eficazes para proteger a democracia e garantir a integridade do processo eleitoral. Rocha também destacou a responsabilidade das plataformas de mídia social em moderar o conteúdo e evitar a disseminação de informações falsas e prejudiciais.

Além disso, a presidente do TSE apontou a necessidade de uma legislação mais robusta para lidar com as fake news e o discurso de ódio. Ela sugeriu que o Congresso Nacional deve considerar a criação de leis que penalizem a disseminação intencional de informações falsas que possam causar danos à sociedade e ao processo democrático.

> É preciso ter em mente que ódio e violência não são gratuitos. Instigados por mentiras e vilanias, reproduzem-se e esses ódios parecem transponíveis. Não são. Contra o vírus da mentira, há o remédio eficaz da liberdade de informação séria e responsável. A raiva desumana que se dissemina produzindo guerras entre pessoas e entre nações tem preço, e o preço pago por ceder ao medo e aos ódios é a nossa liberdade mesma (Rocha, 2024).

Nesse sentido, vê-se que o impacto das fake news nas eleições é multifacetado e profundamente preocupante. Elas podem afetar a integridade do processo eleitoral, diminuir a confiança nas instituições democráticas, polarizar a sociedade e fomentar a desconfiança generalizada nas informações veiculadas pela mídia. As plataformas de mídia social, ao utilizarem algoritmos que promovem conteúdos capazes de gerar maior engajamento, frequentemente priorizam

informações sensacionalistas ou polarizadoras. Esse mecanismo cria bolhas informacionais, onde os indivíduos são predominantemente expostos a conteúdos que reforçam suas crenças pré-existentes, exacerbando as divisões políticas e sociais.

Como mencionado no capítulo I, a polarização dificulta o diálogo e a construção de consensos, elementos essenciais para o funcionamento saudável de uma democracia. A disseminação de informações falsas e tendenciosas pode levar a uma erosão do debate público, transformando-o em um ambiente hostil e desconfiado. Isso não apenas afeta a qualidade do processo eleitoral, mas também pode ter consequências duradouras para a coesão social e a governabilidade.

Para corroborar, Carmen Lúcia Antunes Rocha, em sua posse como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), trouxe uma reflexão importante sobre o tema. Ela destacou a necessidade urgente de medidas eficazes para combater a desinformação e o discurso de ódio nas redes sociais. Rocha enfatizou que a disseminação de fake news não apenas prejudica a credibilidade das eleições, mas também pode levar a uma crise de legitimidade das instituições democráticas.

A magistrada também apontou a responsabilidade compartilhada entre os governos, as plataformas de mídia social e a sociedade civil na luta contra as fake news. Ela sugeriu que é fundamental uma abordagem multidisciplinar que inclua a educação digital, a regulamentação das plataformas e a promoção de uma cultura de verificação de fatos. Além disso, Rocha destacou a importância de uma legislação robusta que penalize a disseminação intencional de informações falsas que possam causar danos à sociedade e ao processo democrático.

> A mentira digital, multiplicada em cada extensão planetária, não vira verdade, não desfaz os fatos, não engole a liberdade, mas é fabricada para destruir as liberdades. Instrumento espúrio, a mentira digital maquia-se como lantejoulas brilhosas nas telas, a seduzir o olhar e cegar o raciocínio sobre o que é mostrado. Mentira amolece a humanidade porque planta o medo para colher a ditadura, individual ou política (Rocha, 2024).

Outrossim, a confiança nas instituições democráticas é essencial para a legitimidade dos processos eleitorais, e as fake news corroem essa confiança ao propagar teorias da conspiração e desacreditar fontes de informação confiáveis. Quando os eleitores começam a questionar a integridade das eleições, a imparcialidade da mídia e a veracidade das informações fornecidas por entidades oficiais, o tecido democrático é desgastado. Essa crise de confiança pode resultar em um aumento do cinismo político, uma redução na participação eleitoral e o surgimento de movimentos populistas que capitalizam o descontentamento generalizado.

Casos emblemáticos de disseminação de fake news em eleições recentes, como as eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, o referendo do Brexit no Reino Unido e as eleições brasileiras em 2018 e 2022, ilustram a capacidade dessas notícias de mudar o rumo do debate público e influenciar as decisões dos eleitores, conforme será detalhado adiante.

Desta feita, é crucial discutir sobre as fake news no contexto eleitoral e suas implicações na decisão dos eleitores. O termo "fake news" ganhou popularidade em 2016, especialmente em um contexto eleitoral. Naquele ano, a eleição presidencial dos Estados Unidos viu boatos desempenharem um papel significativo na vitória de Donald Trump, conforme será detalhado posteriormente. Independentemente do campo em que se manifestem, as fake news possuem características típicas que podem ajudar a identificar ou suspeitar da veracidade das notícias.

Alguns sinais incluem: tendência a serem sensacionalistas e/ou conspiratórias; conteúdo sem embasamento sólido e com fraca estrutura argumentativa; compartilhamento excessivo e irrefletido; ausência de dados que conferem veracidade, como data, fonte e autoria; uso indevido de nomes de pessoas, órgãos e instituições; e não serem veiculadas em meios de comunicação confiáveis. Além disso, uma característica marcante das fake news é sua ligação

com o campo político. Um eleitor desatento à veracidade das informações pode ser induzido a tomar decisões baseadas em mentiras.

Como mencionado, as eleições nos EUA em 2016 ilustram como as fake news podem influenciar a tomada de decisão dos cidadãos. No Brasil, em 2018, várias fake news potencialmente beneficiaram a candidatura de Jair Bolsonaro. Durante a campanha, diversas informações falsas que poderiam ter influenciado os eleitores circularam nas redes sociais, como a falsa alegação de que o candidato adversário, Haddad, teria criado o "kit gay"; a mentira de que Adélio Bispo, agressor de Bolsonaro, seria filiado ao PT; a montagem fotográfica associando Adélio Bispo ao ex-presidente Lula; e a imagem com o logotipo da campanha de Haddad, insinuando falsamente sua intenção de legalizar a pedofilia (Filho, 2020).

Esses casos demonstram a capacidade das fake news de distorcer o debate público e influenciar as decisões eleitorais. A disseminação de informações falsas pode levar a uma erosão da confiança nas instituições democráticas, polarizar a sociedade e fomentar a desconfiança generalizada nas informações veiculadas pela mídia. Isso não apenas afeta a qualidade do processo eleitoral, mas também pode ter consequências duradouras para a coesão social e a governabilidade.

Para combater esse fenômeno, é necessário um esforço conjunto da sociedade, das plataformas de mídia social e dos legisladores. Medidas como a educação digital, a regulamentação das plataformas e a promoção de uma cultura de verificação de fatos são essenciais. Além disso, a criação de uma legislação robusta que penalize a disseminação intencional de informações falsas que possam causar danos à sociedade e ao processo democrático é fundamental.

4.1 A INCIDÊNCIA DA PRODUÇÃO DE FAKE NEWS NAS ELEIÇÕES DE 2018

As eleições presidenciais de 2018 no Brasil representaram um momento decisivo na política do país, caracterizado pela forte divisão entre os candidatos e

pelo impacto significativo das notícias falsas. A ascensão das redes sociais alterou o cenário eleitoral, facilitando a rápida e ampla propagação de informações, frequentemente sem checagem de fatos. Esse cenário não só moldou as opiniões dos eleitores, mas também suscitou preocupações sobre a qualidade e a legitimidade da democracia brasileira.

Durante o segundo turno das eleições presidenciais de 2018, era comum a criação de aproximadamente seis fake news por dia. Isso indicava que, ao despertar às 8h, era possível encontrar duas novas falsidades eleitorais circulando nos grupos de WhatsApp. Antes do almoço, uma terceira notícia falsa poderia ter se espalhado, e mais três até a meia-noite. No dia seguinte, o padrão se repetia. (Gama, 2022).

A jornalista Cristina Tardáguila (2018), fundadora da Agência Lupa, uma das cinco agências estudadas por Tatiana Dourado, destaca que 2018 foi um ano fundamental para o desenvolvimento da verificação de fatos no Brasil. Com o rápido crescimento das redes sociais, tornou-se essencial verificar a veracidade das informações antes de repassá-las.

Para compreender a formação desse "ambiente de fake news", é importante considerar o contexto político do país na época. Em 2018, o Brasil estava profundamente dividido, com a disputa política intensificada por protestos, impeachment, acusações de golpe e promessas de redenção. A novidade foi a influência das redes sociais, que aumentaram a intolerância política.

Antes do surgimento das redes sociais, a cobertura de eleições e outros eventos políticos era dominada pela televisão, rádio, jornais e revistas. Com a ascensão das redes sociais, qualquer indivíduo ganhou a capacidade de compartilhar sua versão dos fatos online. Assim, blogs, páginas e posts com diferentes posicionamentos políticos proliferaram, desde a defesa do comunismo até apelos por intervenção militar. Nesse cenário, as fake news começaram a se disseminar rapidamente.

O jornalista e pesquisador José Petrola (2019) observa que essa tendência ficou mais evidente durante a campanha do então candidato Jair Bolsonaro, que evitou debates televisivos, mas se comunicava diariamente por meio de seu Twitter e Facebook. Bolsonaro foi alvo de diversas fake news, tanto da esquerda quanto da direita.

O atentado que Bolsonaro sofreu em setembro de 2018, durante a campanha em Minas Gerais, ilustra bem essa situação. Vários rumores circularam sobre o incidente; alguns sugeriam que fora orquestrado pelo Partido dos Trabalhadores (partido de Fernando Haddad, oponente de Bolsonaro), enquanto outros acreditavam que fora planejado pelo próprio candidato para se vitimizar. No entanto, nenhuma dessas alegações foi comprovada (Gama, 2022).

Dourado (2020) também demonstrou que, em outubro de 2018, durante o segundo turno, as fake news refletiram a acirrada disputa entre Fernando Haddad e Jair Bolsonaro. Os nomes dos candidatos presidenciáveis apareceram cada vez mais em notícias falsas, com "Haddad" sendo a palavra mais frequente.

No fim do período eleitoral, os brasileiros foram amplamente expostos a diversas mentiras, incluindo a alegação de que a urna eletrônica sugeria Fernando Haddad ao digitar o número 1, a distorção do programa Escola Sem Homofobia como "Kit Gay" e a falsa história da jovem supostamente marcada por uma suástica por apoiadores de Bolsonaro, que foi desmentida após a investigação concluir que ela se automutilou (Gama, 2022).

4.1.1 A CIRCULAÇÃO DE FAKE NEWS SOBRE AS URNAS ELETRÔNICAS NA ELEIÇÃO DE 2022

Em 2022, começaram a surgir dúvidas sobre a eficácia das urnas eletrônicas voltaram a surgir, provocando uma discussão que muitos consideram sem fundamento, dada as provas e os meticulosos procedimentos de verificação envolvidos. Desde a sua introdução, as urnas eletrônicas têm enfrentado

acusações infundadas de fraude, apesar de passarem por testes públicos de segurança, auditorias independentes e serem monitoradas por várias organizações.

Essa desconfiança, intensificada pela desinformação nas redes sociais, não só questiona a confiabilidade de um sistema internacionalmente reconhecido por sua segurança e eficiência, mas também coloca em risco a confiança pública na integridade do processo eleitoral.

À medida que se aproximava o dia 2 de outubro de 2022, data do primeiro turno das eleições, a desinformação se intensificou nas plataformas WhatsApp e Telegram, questionando a integridade do processo eleitoral no Brasil. De acordo com um relatório do NetLab, grupo de pesquisa da UFRJ, obtido pela BBC News Brasil, houve uma crescente circulação de informações falsas sobre suposta fraude nas urnas eletrônicas. Além disso, foram divulgadas orientações incorretas para os eleitores, sugerindo o uso ilegal de celulares nas seções eleitorais (Braun, 2022).

No WhatsApp, foram identificadas 2 mil mensagens relacionadas à segurança das eleições, compartilhadas por mil usuários únicos em 150 grupos públicos. No Telegram, os pesquisadores contabilizaram 2.700 mensagens enviadas por 777 usuários únicos em 164 grupos e canais públicos, totalizando mais de 9 mil integrantes monitorados (NetLab, 2022). Em ambas as plataformas, houve picos de compartilhamento de desinformação sobre as urnas nos dias que antecederam a eleição de 2 de outubro.

No WhatsApp, o primeiro pico de mensagens ocorreu em 6 de setembro, logo após o TSE proibir celulares nas cabines de votação. No final de setembro, houve um aumento no compartilhamento de convites para grupos que propunham uma "contagem pública dos votos". No Telegram, o maior pico foi em 22 de setembro, com quase 200 mensagens enviadas em um único dia (Netlab, 2022).

Rose Marie Santini, do NetLab, identificou muitos textos idênticos sendo replicados, sugerindo um disparo em massa desses conteúdos. Ela enviou

o relatório ao TSE para verificação, pois a legislação proíbe a divulgação de "fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados" que prejudiquem o processo eleitoral (Brasil, 2021).

Em resposta à BBC News Brasil, o Telegram informou que está tomando ações preventivas no Brasil para identificar e reduzir a propagação de informações falsas e conteúdos que contrariem as políticas da plataforma. A empresa destacou a abertura de um canal direto de comunicação com o TSE em maio de 2022 e ressaltou sua parceria com órgãos independentes de verificação de fatos, como Aos Fatos e Estadão Verifica (Braun, 2022).

Na antevéspera do primeiro turno das eleições, em 2 de outubro, houve uma grande circulação de desinformação sobre a confiabilidade do sistema eleitoral, principalmente em grupos do WhatsApp e do Telegram. Foram divulgadas teorias de conspiração, como a suposta violação de urnas em Itapeva, São Paulo, que foram refutadas pelo TSE, esclarecendo que o processo de carga e seleção das urnas é aberto e supervisionado. Outras mensagens falsas afirmavam que urnas estavam sendo encaminhadas para Cordeiro, no Rio de Janeiro, com votos pré-definidos para Lula, e que havia um esquema de fraude na contagem de votos, o que foi desmentido por órgãos de checagem de fatos. No Telegram, foram feitas acusações infundadas de ações de sabotagem contra eleitores de Bolsonaro, como a supressão de títulos eleitorais e o recrutamento de mesários simpatizantes da esquerda (Braun, 2022).

Essas histórias foram reforçadas por declarações públicas do presidente Jair Bolsonaro, que repetidamente questionou o sistema de votação sem fornecer evidências, criando desconfiança entre seus apoiadores e parte da população. Além disso, foram divulgadas instruções inadequadas aos eleitores, como a recomendação de levar dois celulares para a votação ou danificar urnas em caso de suspeita de fraude, o que poderia causar problemas no dia da votação.

Ademais, um vídeo de um suposto dossiê foi compartilhado nas redes sociais pelo canal argentino La Derecha Diário, acusando fraudes nas eleições brasileiras e afirmando que as urnas eletrônicas produzidas antes de 2020 não

passaram por auditorias. No entanto, essa transmissão continha informações falsas, visando desacreditar o sistema de votação eletrônico. Contrariamente às alegações do vídeo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realiza auditorias nas urnas eletrônicas desde 2002. Em um comunicado oficial, a Justiça Eleitoral esclareceu que todos os modelos de urnas foram submetidos a testes rigorosos e utilizados nas eleições de 2018 (Macedo, 2022).

Os sistemas de votação eletrônica são submetidos a dois testes principais para garantir a precisão e a autenticidade dos votos. O teste de precisão, realizado nos tribunais regionais eleitorais no dia da eleição, simula uma votação regular para assegurar que os votos registrados correspondem aos votos emitidos. Durante este teste, cédulas aleatórias são inseridas em urnas escolhidas ao acaso, com o processo sendo gravado e transmitido ao vivo. Em seguida, o boletim da urna é comparado com os votos em papel. O teste de autenticidade confirma que os sistemas das urnas são os oficiais da Justiça Eleitoral, garantindo sua precisão. Este teste é público e realizado em tempo real em algumas seções eleitorais antes da votação, com a presença de representantes de partidos políticos, da OAB e do Ministério Público (Macedo, 2022).

Em 2022, foi introduzido o teste de biometria para confirmar se a impressão digital do eleitor coincide com a registrada no sistema. Além disso, o TCU examinou 3 mil boletins de urna sem encontrar discrepâncias (Macedo, 2022). Portanto, é importante enfatizar que as alegações de fraude e falta de auditoria nas urnas eletrônicas brasileiras são infundadas e não têm suporte nos procedimentos rigorosos e transparentes adotados pelo TSE ao longo dos anos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como intuito analisar e estudar o efeito das fake news nas eleições, avaliando e dissertando sobre os meios de propagação e os objetivos por trás dessas práticas.

A princípio, durante a pesquisa, observou-se que a prática que ganhou destaque em 2016, no contexto das eleições americanas, alcançou uma escala significativa. O termo "fake news" é difícil de definir com precisão. Alguns especialistas sugerem a utilização de termos como "desinformação" ou "notícias falsas" como substitutos. A principal dificuldade em conceituar o que são fake news complica a solução do problema, pois é desafiador resolver um problema que não tem um significado bem definido. Portanto, é crucial estabelecer uma definição clara desse fenômeno para atenuar os efeitos negativos causados pela propagação de notícias falsas.

Outrossim, o artigo revelou a rapidez e a facilidade com que as fake news se espalham, especialmente em plataformas de redes sociais e aplicativos de mensagens como Telegram, WhatsApp, Facebook e Twitter. Esses canais de comunicação amplificaram a disseminação de informações falsas de maneira exponencial. Muitas informações imprecisas são postadas na internet, onde milhares de indivíduos agem como "jornalistas" e, ansiosos para defender suas opiniões, compartilham essas notícias rapidamente, sem sequer verificar a fonte.

Essa interação alterou o debate público e afetou inapropriadamente a formação de opiniões políticas, com consequências significativas em períodos eleitorais. O emprego de robôs para amplificar essas notícias falsas é um exemplo de como elementos tecnológicos estão envolvidos na influência dos eleitores. A participação de empresas especializadas na produção e disseminação de notícias falsas expôs uma nova tática para manipular a opinião pública e beneficiar interesses específicos.

Em relação à legislação, observou-se que, embora existam ferramentas jurídicas para atenuar alguns impactos das fake news, falta uma legislação específica para enfrentá-las. Algumas normas que auxiliam no combate às fake news incluem a Lei 12.891/2013, que penaliza a contratação de indivíduos para enviar mensagens ofensivas contra candidatos, partidos ou coligações na internet, punindo tanto os contratantes quanto os contratados. A Lei 13.488/2017 veda a

divulgação de conteúdos eleitorais por perfis falsos, aplicando multas aos responsáveis e beneficiários.

Além do direito eleitoral, o art. 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) permite que provedores de internet retirem conteúdo prejudicial gerado por terceiros, mediante ordem judicial. O descumprimento dessa ordem pode levar à responsabilidade civil do provedor. Essa disposição também permite a antecipação dos efeitos de uma decisão judicial, desde que haja prova clara do fato e que seja considerado o interesse público, e desde que sejam atendidos os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

Atualmente, há um Projeto de Lei, conhecido como "PL das Fake News", que visa regular as plataformas digitais e combater a disseminação de conteúdo falso ou criminoso na internet. No entanto, a proposta de lei está atualmente vetada, não tendo efeito para as eleições municipais de 2024, o que cria um ambiente propício à proliferação de notícias falsas.

As análises de caso no capítulo três revelam que as notícias falsas têm uma série de consequências negativas, gerando instabilidade social e erodindo a credibilidade das instituições democráticas. O efeito deletério das fake news nos pleitos eleitorais é evidente, uma vez que um cenário saturado de informações enganosas pode alterar drasticamente a visão dos eleitores e, consequentemente, o desfecho das eleições.

Dentre os casos estudados, destaca-se uma série de eventos que culminam no exemplo mais significativo do impacto das fake news na democracia brasileira: o incidente de 8 de janeiro, classificado como o maior ataque à ordem democrática, impulsionado por notícias falsas.

Por fim, é possível concluir que a defesa da integridade do processo democrático brasileiro requer uma estratégia abrangente. É essencial reforçar a estrutura legal, promover a educação em mídia entre os cidadãos e criar tecnologias que auxiliem na identificação e contenção das notícias falsas. A

parceria entre o governo, a sociedade civil, as empresas de tecnologia e a mídia tradicional é crucial para estabelecer um ambiente informativo mais robusto.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (org.). **Fake News e regulação**.3. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2022.

AZEVEDO, Mauri de Castro; LIMA, Marcus Antônio Assis. Fake news e pós-verdade na construção do Neoconservadorismo no Brasil pós-2013 e os efeitos nas eleições de 2018. **Letrônica**, v. 13, n. 2, p. e35546-e35546, 2020. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/letronica/article/view/35546. Acesso em: 30 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto; BARROSO, Luna van Brussel. **Em busca da verdade**

possível. In: ABBOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo

(Orgs). **Fake News e regulação.** 3. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2022.

BEZERRA, Raissa Casé Soares; FLORÊNCIO, Stella Villela. Civil Responsibility And Fake News. **Revista Gênero e Interdisciplinaridade**, v. 4, n. 01, p. 429-457, 2023. Disponível em: https://www.periodicojs.com.br/index.php/gei/article/view/1227. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRANCO, Edilton Euclides Gonçalves Moura Castelo; REZENDE, Paulo Izidio da Silva. A Responsabilização Penal Pelas Fake News Nas Eleições. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 9, p. 3600-3611, 2023. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/11473. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL**. Lei nº 12.891, de** 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, n° 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n° 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para promover a reforma das eleições e das regras de organização e funcionamento dos partidos políticos, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12891.htm. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL**. Lei nº 12.965**, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: Presidência da República. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.488,** de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, n° 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n° 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para promover a reforma política, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13448.htm. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2018**. 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoesde-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça a atuação do TSE no enfrentamento da desinformação. 2020.** Disponível em:

https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/conheca-a-atuacao-do-tseno-enfrentamento-da-desinformacao. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2018: acordo para não proliferação de notícias falsas conta com assinatura de 28 partidos.** 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Julho/eleicoes-2018-acordo-paranao-proliferacao-de-noticias-falsas-conta-com-assinatura-de-28-partidos/. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Gestão Alexandre de Moraes: combate às fake news reforçou confiabilidade do processo eleitoral.** 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/gestao-alexandre-de-moraescombate-as-fake-news-e-milicias-digitais-reforcaram-confiabilidade-do-processoeleitoral. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.553**, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília: Presidência da República. 2017. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no23-553-de-18-de-dezembro-de-2017. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Texto final da resolução sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas é publicado**. 2019. Disponível em: 70 https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Dezembro/texto-final-da-resolucaosobre-propaganda-eleitoral-e-condutas-ilicitas-e-publicado. Acesso em: 29 out. 2024.

BRAUN, Julia. **Conspiração e apuração paralela: a desinformação sobre urnas que circula no WhatsApp e Telegram às vésperas da eleição**. [*S. l.*]: BBC News Brasil, 1 out. 2022. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63097867. Acesso em: 1 nov. 2024.

CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti**. O fenômeno das fake news e a sua repercussão na responsabilidade civil no sistema jurídico brasileiro**. In: RAIS, Diogo (org.). FAKE NEWS: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2020.

CAMURÇA, Eulália Emília Pinho. **Judicialização das fake news na desordem do ecossistema informacional digital**: devires do campo eleitoral. 2021. 269 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/59168. Acesso em: 10 nov. 2024.

CARVALHO, Caroline Monteiro de. **Opinião Fake news e desinformação: o papel do direito na proteção da sociedade**. [*S. l.*]: Consultor Jurídico, 8 jan. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jan-08/fake-news-e-desinformacao-o-papel-do-direito-na-protecao-da-sociedade/. Acesso em: 31 out. 2024.

CARVALHO, Marco Aurélio de. **Política e direito sob os efeitos da fake news**. [*S. l.*]: Migalhas, 21 dez. 2018. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/293322/politica-e-direito-sob-os-efeitos-da-fake-news. Acesso em: 30 out. 2024.

CASTRO, Paulo Tiago de. **Fake News, o Direito e as Providências**. [*S. l.*]: Jusbrasil, 2018. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/fake-news-o-direito-e-as-providencias/582641980. Acesso em: 30 out. 2024.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil.** 2020. 323 f. Tese (Doutorado) - Curso de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/31967. Acesso em: 29 out. 2024.

EM DISCURSO, Bolsonaro não menciona derrota para Lula, mas diz que cumpre Constituição. [*S. l.*]: BBC News Brasil, 1 nov. 2022. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63464255. Acesso em: 31 out. 2024.

FALCÃO, Márcio. **'Contra o vírus da mentira, há o remédio da informação séria', diz Cármen Lúcia ao tomar posse no TSE**. [*S. l.*]: G1, 3 jun. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/06/03/carmen-lucia-participa-de-cerimonia-de-posse-na-presidencia-do-tse-e-vai-comandar-o-tribunal-nas-eleicoes-municipais.ghtml. Acesso em: 27 out. 2024.

FILHO, Cesar Peduti. **Entenda como as fake news podem influenciar as eleições**. [*S. l.*]: Peduti Advogados, 2024. Disponível em: https://blog.peduti.com.br/entenda-como-as-fake-news-podem-influenciar-as-eleicoes/. Acesso em: 1 nov. 2024.

FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública**. Editora FGV, 2022.

GRAGNANI, Juliana. **Como identificar os diferentes tipos de fakes e robôs que atuam nas redes**. [*S. l.*]: BBC News Brasil, 16 dez. 2017. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172154. Acesso em: 29 out. 2024.

GROSS, Clarissa Piterman. **Fake news e democracia: Discutindo o status normativo do falso e a liberdade de expressão**. In: RAIS, Diogo (org.). FAKE NEWS: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2020.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia: digitalização e a crise da democracia**. Editora Vozes, 2022.

INVASÃO de bolsonaristas em Brasília: em resumo, os acontecimentos até agora. [*S. l.*]: UOL, 9 jan. 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2023/01/09/invasao-de-bolsonaristas-em-brasilia--em-resumo-os-acontecimentos-ate-agora.htm. Acesso em: 1 nov. 2024.

JÚNIOR, José Lázaro. **Guerra de desinformação: as fake news nas eleições de 2018**. [*S. l.*]: Câmara de Curitiba, 15 jul. 2022. Disponível em: https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/guerra-de-desinformacao-as-fake-news-nas-eleicoes-de-

2018#:~:text=Chegaram%20a%20ser%20fabricadas%20seis,tr%C3%AAs%20at%C. Acesso em: 29 out. 2024.

LEITÃO, Matheus. **O que levou o Brasil a viver o 8 de janeiro, por Luís Roberto Barroso Leia mais em: https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/o-que-levou-o-brasil-a-viver-o-8-de-janeiro-por-luis-roberto-barroso/**. [*S. l.*]: Veja, 8 maio 2024. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/o-que-levou-o-brasil-a-viver-o-8-de-janeiro-por-luis-roberto-barroso/. Acesso em: 30 out. 2024.

MARANHÃO, Juliano; CAMPOS, Ricardo. **Fake news e autorregulação regulada das redes sociais no Brasil: fundamentos constitucionais**. In: NERY, N. Campos; ABBOUD, George. (Orgs). Fake news e regulação. São Paulo: RT, 2022.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PETROLA, José Ismar. **Fake news e a disputa entre grande imprensa e redes sociais na campanha eleitoral de 2018 no Bras**il. In: COSTA, Cristina; BLANCO, Patrícia (org.). Liberdade de expressão e campanhas eleitorais - Brasil 2018. São Paulo: ECA-USP, 2019. 275 p. DOI: 10.11606/9788572052320.

RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. **Fake news, Deepfakes e Eleições.** In: RAIS, Diogo (org.). FAKE NEWS: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2020.

RODRIGUES, Theófilo Machado; BONONE, Luana; MIELLI, Renata. Desinformação E crise da DEMOCRACIA no brasil: É possível regular fake news?. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 22, n. 3, p. 30-52, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Mariana-Carvalho-40/publication/359629349_JORNALISMO_PUBLICO_EM_TEMPOS_DE_CRISE_cobertura_das_eleicoes_presidenciais_de_2018_pela_Agencia_Brasil_ABrEBC/links/6245dca057084c718b7906c0/JORNALISMO-PUBLICO-EM-

TEMPOS-DE-CRISE-cobertura-das-eleicoes-presidenciais-de-2018-pela-Agencia-Brasil-ABr-EBC.pdf#page=31. Acesso em: 31 out. 2024.

TOFFOLI, José Antônio Dias. **Fake news, Desinformação e Liberdade de Expressão**. [*S. l.*]: Interesse Nacional, 11 jul. 2019. Disponível em: https://interessenacional.com.br/fake-news-desinformacao-e-liberdade-de-expressao/. Acesso em: 29 out. 2024.

SCHIRRMANN, Eduardo. Os Impactos Jurídicos E Sociais Das Fake News Em Território Brasileiro. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 7, n. 2, p. 143-158, 2019. Disponível em: http://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/1897. Acesso em: 29 out. 2024.

WILKE, Valéria Cristina Lopes. Pós-verdade, fake news e outras drogas: vivendo em tempos de informação tóxica. **Logeion: filosofia da informação**, v. 7, n. 1, p. 8-27, 2020. Disponível em: http://revista.ibict.br/fiinf/article/view/5427. Acesso em: 1 nov. 2024.

DIREITO HUMANO À ÁGUA NO SÉCULO XXI

Human right to Water in the 21st century

João Proença Xavier[1]
Universidade de Salamanca

Giovana De Morais Figueiredo Cruz[2]
Universidade Lusófona do Porto

DOI: https://doi.org//10.62140/JXGCS184154895

Resumo: A água potável é essencial para a sobrevivência do ser humano, consideramos ser um bem público indispensável, dessa forma, entendemos que há muitos anos que esta questão já deveria ser pacífica em todo o mundo, pois deveria ser considerada parte do rol de direitos humanos desde a primeira hora. Em 2003 surgiu a ONU-Àgua, tendo como objetivo garantir a cooperação dos programas da água, dando apoio aos Estados-Membros, dado que a falta de água potável é um grande problema para o mundo, destacamos, desde logo, o caso da África, onde se estima que cerca de :*"três em cada dez pessoas não têm acesso a água potável, mais de 2 mil milhões vivem em países com um elevado nível de "stress" hídrico e que cerca de 4 mil milhões de pessoas passam por uma grave escassez de água potável durante, pelo menos, um mês do ano."* [3] A União Europeia criou a campanha: *Water is a Human Rigth*, que surgiu em 2012 e está activa até à presente data, esta campanha surge através do Comité de cidadãos, e visa colocar na pauta a importância da água e do saneamento básico. No próprio texto desta campanha é possível observar que em geral os cidadãos da União Europeia tem acesso a água potável, porém existem outros europeus que não possuem esse acesso ou estão em risco de escassez de água potável, desta forma, é intenção do bloco europeu, que quem tem acesso à água potável na Europa venha a ajudar os

[1] Professor Adjunto Convidado da Coimbra Business School | ISCAC / IPC (Portugal). Professor Doutor em Direitos Humanos | Universidade de Salamanca / Integrado no CEIS20 Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX | Universidade de Coimbra (Portugal). Póstdoctoral Research Scientist - "Derechos Humanos en Perspectiva Comparada Brasil España". Instituição: CEB | Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca (Espanha). Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito | Universidade de Salamanca (Espanha). Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal), com Master em "Human Rights and Democratization" e Pós-Graduação em Estudos Europeus e Direito da União Europeia pela mesma Universidade. E-mail: joao.proenca.xavier@usal.es / joao.xavier@uc.pt

[2] Mestranda na Universidade Lusófona do Porto, Portugal. Pós-graduada lato sensu em Direito Constitucional pela Faculdade IBMEC São Paulo e Instituto Damásio de Direito (Brasil). Bacharela em Direito pela Universidade Paulista (Brasil) E-mail: giovana.cruz@icloud.com

[3] NAÇÕES UNIDAS. Água. Disponível em: <https://unric.org/pt/agua/> acesso em 06 de junho de 2022

europeus que não o têm, deixando assim, todos os cidadãos europeus com um direito humano vital garantido para todos. Concluímos portanto, que em pleno ano de 2023 muitas são as pessoas que sofrem com a falta da água, e algumas delas com a falta da água potável, entendemos no entanto, que essa situação é inadmissível num mundo de países desenvolvidos, onde a preocupação tecnológica é maior do que a preocupação com a vida humana, sendo que estamos face a um direito humano pouco respeitado e por muitos esquecido, sabendo que o direito à água é sem dúvida um direito à vida.

Palavras-chave: Água; Direitos Humanos; Século XXI; Organização das Nações Unidas.

Abstract: Drinking water is essential for the survival of human beings, we consider it an indispensable public good, in this way, and we understand that for many years this issue should already be pacified throughout the world, as it should be part of the list of human rights from the beginning. In 2003, the UN Water was created, with the objective of guaranteeing the cooperation of water programs, giving support to the Member States, drinking water is a major problem around the world, but we highlight the case of Africa, it is estimated that about *" three out of ten people do not have access to safe drinking water, more than 2 billion live in countries with a high level of water stress and around 4 billion people experience a severe shortage of safe drinking water for at least , a month of the year "*. The European Union created a campaign: *Water is a Human Right* appeared in 2012 and is still active until the present date, the campaign that as emerged through the Citizens Committee, and aims to put on the agenda the importance of water and basic sanitation, In the campaign text itself, it is possible to observe that the citizens of the European bloc have access to drinking water, but some other Europeans do not have this access or it is at risk of shortages, in this way, the intention is for the European Union is to help those other Europeans without water, to insure all European citizens this guaranteed vital human right. We therefore conclude that in the full year of 2023 many people suffer from a lack of water, and some of them from a lack of drinking water, we understand that this situation is unacceptable in a world of developed countries, where technological concern is greater than the concern with human life, we are faced with a human right that has little respected and that is forgotten by many, the right to water is certainly a right to life.

Keywords: Water; Human rights; XXI century; United Nations Organization.

1. A água como bem essencial

Podemos descrever a água como o bem mais essencial do mundo, pois dependemos dela não somente para o nosso consumo, como também para a produção de alimentos, para a limpeza e até para a manutenção do nosso

ecossistema. Toda a vida depende da água para sobreviver, e sem água não haveria vida na Terra como a conhecemos. Quando falamos sobre a importância desse bem tão necessário, não falamos somente da sua importância para a existência dos seres humanos, mas da sua importância para a existência da vida como um todo.

Este bem, tão valioso e necessário também é motivo de grande preocupação. Esta preocupação não é só pelo fato de se tratar de um recurso escasso, mas também no que toca à sua distribuição e acesso, visto ser um bem essencial para as nossas vidas.

A falta de sustentabilidade do planeta é repetidamente justificada por grandes e recorrentes casos de poluição e degradação do nosso meio ambiente. Cada vez mais os problemas ambientais vão ganhando visibilidade internacional nas notícias dos grandes meios de comunicação à escala mundial e com a divulgação em massa destes problemas, cada vez é maior o número de pessoas que toma consciência da importância da preservação e a adoção de políticas públicas contemporâneas para a proteção do meio-ambiente.

Grande parte dos problemas existentes na actualidade, resultam de ações erradas levadas a cabo no passado e que hoje impactam irreversivelmente a nossa vida em sociedade. A relação do homem com a natureza até hoje não é considerada eficaz.

Durante muito tempo predominou a ideia de que a água seria um recurso infinito, e isso fez com que o homem a utilizasse de maneira desadequada, desperdiçando-a sem analisar os cenários futuros e as possíveis consequências nefastas destes atos.

Como resultado dessa má relação (humano / meio –ambiente), além dos problemas ambientais, criaram-se problemas e injustiças sociais, como é o caso do défice da utilização / distribuição igualitária e falta de acesso equilibrado à água ao nível planetário.

Enquanto, por um lado, existem grandes centros empresariais com áreas reservadas ao plantio e à produção agrícola que possuem fácil acesso a água potável, existem, por outro lado, pessoas que apesar de morarem em grandes centros urbanos, foram totalmente marginalizadas e infelizmente não possuem

acesso digno a esta imprescindível água potável. Para além desta população que reside nos grandes centros urbanos, existem também outros cidadãos que vivem em áreas isoladas e mais afastadas da metrópole que têm bastante dificuldade para garantir o acesso essencial a esta água potável. Esta dificuldade é percebida mais claramente quando analisamos esta carência em países subdesenvolvidos.

Segundo o relatório divulgado pela UNESCO em 2021:

> *"Os recursos de água doce da África são estimados em quase 9% do total mundial. No entanto, eles são distribuídos de forma desigual, com os seis países mais ricos em água da África Central e Ocidental detendo 54% dos recursos totais do continente, e os 27 países mais pobres em água detendo apenas 7%."* [4]

Partindo destes dados oficiais, fica para nós bastante nítido perceber a clara desigualdade que impera entre os países mais ricos e os países mais necessitados da África. Aqueles Estados que possuem vantagem financeira podem utilizar melhor os recursos para distribuição mais equitativamente da água potável entre a sua população do que aqueles que são mais desfavorecidos pelo sistema implacável da economia liberal.

Além da distribuição desigual, uma grande parte da população da África encontra-se em situação de vulnerabilidade pela falta de acesso à água na maioria das suas comunidades. Nestas áreas mais isoladas, a água muitas vezes não é de boa qualidade, e é obtida em poços ou furos locais que não são monitorados por autoridades de saúde pública.

Quando usamos como exemplo a situação actual dos recursos hídricos na América Latina, os resultados deste mesmo relatório divulgado pela UNESCO, apontam que essa região possui em média quatro vezes mais água do que a média mundial de água por habitante. Mas, apesar desse fato, a distribuição dos recursos hídricos não é realizada, ainda assim, de forma igualitária. Há falta de incentivos

[4] UNESCO. Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2021: o valor da água; fatos e dados. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751_por>

e de investimentos para garantir a alocação eficaz destes recursos em áreas estratégicas da região.

Já na Europa, a criação do Diretiva-Marco da Água da União Europeia, no ano de 2000, demonstrou a importância e a relevância de conceber estudos eficazes e ações para a melhor utilização deste recurso. Nesta região há um fator distintivo, já que é possível a adoção de diferentes abordagens sobre o tema para cada país pertencente ao bloco Europeu. Segundo o relatório atrás citado, este revela que:

> *"As abordagens discerníveis para valorar a água quantitativamente no contexto transfronteiriço são mais direcionadas a aspectos específicos da gestão de recursos hídricos transfronteiriços, como a gestão de inundações, a redução do risco de desastres (RRD), sistemas de alerta precoce (SAP) e serviços ecossistémicos."* [5]

Não há, no entanto, qualquer menção sobre a discussão ou procura de alternativas para a distribuição dos recursos hídricos nesta escala.

Já na região considerada a mais populosa do mundo, segundo Amin (2013):

> *"O acesso à água potável é fundamental para a sobrevivência, para o desenvolvimento social e para a prevenção de doenças relacionadas com a qualidade da água. Assim, o fornecimento de água é um dos primeiros serviços que uma comunidade busca oferecer, antes de saneamento, energia elétrica ou outros serviços básicos."* [6]

2. Os Direitos Humanos

Os Direitos Humanos são para todos os seres humanos, independente de cor, raça, religião, sexo, etnia, nacionalidade, ou qualquer outra condição.

[5] UNESCO. Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2021: o valor da água; fatos e dados. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751_por>

[6] AMIN, Aleph Hassan Costa et al. Água: direito fundamental. 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/6820/1/Dissertacao_AguaDireitoFundamental.pdf>

Todos os seres humanos têm direito à liberdade de expressão, direito à vida, à liberdade, ao trabalho e à água potável, sem nenhum tipo de discriminação.

Com a protecção legal dos Direitos Humanos no âmbito internacional, estabelecem-se obrigações para os governos, signatários dos respectivos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, de agir de determinada maneira, ou de não praticar certos atos, garantindo assim a proteção deste direitos de todos.

> *"Nesses termos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é considerada um marco histórico e jurídico dos Direitos Humanos ao nível internacional, em 10 de dezembro de 1948 em Paris foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela resolução 217 A (III) como uma conquista para todos os povos e nações, estabelecendo pela primeira vez na história da Humanidade que os Direitos Humanos e fundamentais devem ser respeitados de forma universal, esta declaração foi traduzida em mais de 500 idiomas, além de ter sido fonte de inspiração para Constituições de velhos e novos estados e democracias tornando –se, em muitos desses casos, parte integrante desses textos constitucionais."*

3. Direito humano à água

Tendo este tratado "refundador" dos Direitos Humanos em mente, consideramos que a água como bem essencial à vida humana, não pode deixar, nesses termos, de ser um direito de todos os seres humanos e no nosso entender, essa questão já faz parte de certa forma, do tratados internacionais referentes aos Direitos Humanos.

Neste sentido, a investigadora brasileira Carolina Mérida da Universidade de Rio Verde, diz na sua tese de doutoramento que:

> *"Em que pese não existir um tratado internacional que reconheça o direito de acesso à água e ao adequado saneamento de forma específica e explicitamente como um direito humano autônomo, além das*

> *declarações e conferências retro examinadas, decisões de organizações internacionais, sentenças proferidas por tribunais internacionais de direitos humanos e convenções internacionais de direitos humanos vêm progressivamente reconhecendo obrigações relacionadas a este direito."* [7]

No entanto, na União Europeia desde 1968 existe a Carta Europeia da Água, onde nos doze pontos descritos é possível observar como a água é considerada essencial e vital para o ser humano, logo no ponto I esta Carta descreve a água como *"Não há vida sem água. A água é um bem precioso, indispensável a todas as actividades humanas."* [8]

De forma mais recente, em 22 de março de 2019 o Secretário Geral da ONU António Guterres ao assinalar o Dia Mundial da Água declarou que: *"A água é um direito humano.* (a que) *Ninguém deve ter acesso negado"* [9]dessa forma, podemos observar que há muitos anos que a água é considerada um bem essencial e um direito humano, embora ainda não tenha visto reconhecido este estatuto "*de iuri"* ao nível mundial.

Por isso, em 2003 foi criada a ONU Água, que tem por objetivo coordenar todas as organizações da ONU relacionadas com a água e a sua qualidade, além de garantir a cooperação entre os programas relacionados com a água e o saneamento, este trabalho conjunto da ONU água, levado a cabo com outros parceiros e estados membros, visa trazer à pauta este assunto integrando-o na agenda actual dos mais importantes encontros mundiais, como por exemplo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de que falaremos mais a diante.

---

[7] MERIDA, Carolina. Governança Global da água nas cidades: A atuação dos governos locais na concretização do direito humano à água no atual contexto de mudanças climáticas. São Leopoldo, p.114. 2022. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/11090/Carolina%20Merida_.pdf?sequence=1&isAllowed=y >acesso em 15 de setembro de 2022

[8] Carta Europeia da Água. Disponível em: <http://lojadoambiente.cm-pvarzim.pt/uploads/documentos/carta_agua.pdf > acesso em 14 de setembro de 2022

[9] NAÇÕES UNIDAS. Água. Disponível em: <https://unric.org/pt/agua/> acesso em 06 de junho de 2022

A ONU Água tem três linhas de trabalho, sendo elas: 1. Informar processos políticos e abordar questões emergentes, desta linha fazem parte as futuras reuniões sobre o tema, os objetivos a longo prazo e a chamada *"década da água"*[10] programa da ONU com alguns países como são o Brasil e a Itália, para que numa década se comprometam com o problema da água, esse período termina em 2028 reconhecida como uma meta ambiciosa, mas que é preciso continuar; 2. Apoiar o monitoramento e relatórios sobre água e o saneamento; 3. Construindo conhecimento e inspirando as pessoas a agir.

A ONU tem nesta matéria, uma agenda para 2030, que será discutida sobre o tema da água e nessa agenda existem alguns objetivos, entre eles, destacamos o Objetivo 6, que tem as seguintes metas:

- Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos.

- Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles que estão em situação de vulnerabilidade.

- Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a libertação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a proporção de águas residuais não-tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e a reutilização, a nível global.[11]

É perseptível que as metas do obejtivo 6 são audaciosas, pois acreditamos que até 2030 infelizmente é pouco tempo para resolver totalmente problemas tão complexos como são o da falta de água potável no mundo. São muitos países, e muitas pessoas que precisam dessa revolução relacionada com a água, muitas vezes pensamos que são apenas os países com extrema miséria que

[10] Water action decade. Disponível em <https://wateractiondecade.org/about/>acesso em 14 de setembro de 2022

[11] NAÇÕES UNIDAS. 6 água potável e saneamento. Disponível em <https://unric.org/pt/objetivo-6-agua-potavel-e-saneamento-2/> acesso em 15 de setembro de 2022

não têm água potável ou saneamento básio, no entanto na verdade, muitos países que parecem ser mais ricos e com menor nível de miséria também sofrem com falta de água potável e de saneamento básio em algumas da suas cidades, ou mesmo em pequenos povoados do interior longe do centro do pais.

Ainda assim, a ONU reconhece a dificulade de cumprir com este obejtivo indicando que: "Embora o objetivo 6 da Agenda 2030 das Nações Unidas seja claro, a ONU dá conta que três em cada dez pessoas não têm acesso a água potável, mais de 2 mil milhões vivem em países com um elevado nível de "stress" hídrico e que cerca de 4 mil milhões de pessoas passam por uma grave escassez de água potável durante, pelo menos, um mês do ano."12

Concluímos portanto, que a ONU tem uma grande preocupação com o futuro da gestão da água no planeta. Por esta ser um bem vital a todos os seres humanos muitas pessoas ainda sofrem mundialmente com a falta de água potável, por isso, embora esta meta seja bastante difícil, acreditamos que muito em breve este problema será debelado e milhares de adultos e crianças vão poder ter acesso igual ao bem mais precioso do nosso planeta, a água.

Considerações Finais

A água é um bem vital sem questionamento, infelizmente em 2022 com países superdenvolvidos tecnologicamente, e com populações com alto nível de conhecimento científico, ainda existem muitos lugares do mundo com escassez de água. Diariamente existem crianças que morrem desidratadas e pessoas que ficam doentes por consumirem água contaminada, pois esta é a única água que possuem…

Vivemos num mundo onde a tecnologia e o "status" pessoal estão na frente de tudo e têm muito mais valor que a vida humana e o amor ao próximo, por isso, não nos podemos esquecer que todos somos seres humanos, desde aquele que bebe a água mais cara ao que não tem uma gota dela, e dessa forma é

12 NAÇÕES UNIDAS. Água. Disponível em: <https://unric.org/pt/agua/> acesso em 06 de junho de 2022

justo que todos tenhamos acesso à água potável esperando que essa diferença de acesso e de custo desapareça rapidamente do nosso planeta.

Com tal, cremos na força da ONU como organização Mundial de Direitos Humanos e em todo o seu engajamento para solucionar este problema, confiando na meta traçada de que de facto é possível, que até 2030, a água potável chegue a todos, sem deixar ninguém para trás em todo o mundo.

Referências Bibliográficas

AMIN, Aleph Hassan Costa et al. Água: direito fundamental. 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/6820/1/Dissertacao_AguaDireitoFundamental.pdf> acesso em 10 de agosto de 2022

Carta Europeia da Água. Disponível em: <http://lojadoambiente.cm-pvarzim.pt/uploads/documentos/carta_agua.pdf > acesso em 14 de setembro de 2022

MERIDA, Carolina. Governança Global da água nas cidades: A atuação dos governos locais na concretização do direito humano à água no atual contexto de mudanças climáticas. São Leopoldo, p.114. 2022. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/11090/Carolina%20Merida_.pdf?sequence=1&isAllowed=y >acesso em 15 de setembro de 2022

MONTIPÓ, Cristina Dias. Água: direito fundamental e elemento essencial para a dignidade humana. Os recursos naturais e o homem: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado frente à responsabilidade solidária. BUTZKE, Alindo. E PONTALTI, Sieli.(Org.). Dados eletrônicos, Caxias do Sul, RS: Educs, p. 105-122, 2012. Disponível em: <https://fundacao.ucs.br/site/midia/arquivos/recursos_naturais_homem_EDUCS_ebook.pdf#page=107> acesso em 10 de setembro de 2022

NAÇÕES UNIDAS. 6 água potável e saneamento. Disponível em <https://unric.org/pt/objetivo-6-agua-potavel-e-saneamento-2/> acesso em 15 de setembro de 2022

NAÇÕES UNIDAS. Água. Disponível em: <https://unric.org/pt/agua/> acesso em 06 de junho de 2022

UNESCO. Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2021: o valor da água; fatos e dados. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751_por> acesso em 20 de agosto de 2022

UNICEF. Para Cada Criança. O que são direitos humanos?. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/o-que-sao-direitos-humanos >Acesso em 13 de agosto de 2022

UNITED NATIONS. Declaração Universal dos Direitos Humanos – Português. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por > Acesso em 10 de agosto de 2022

GOVERNANÇA TERRITORIAL INTEGRADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Integrated Territorial Governance as a public policy for sustainable development

Katia Borges Lira[1]

Centro Universitário do Pará – CESUPA

DOI: https://doi.org//10.62140/KBL844996138

Sumário: 1. Introdução; 2. Governança Territorial; 3. Sustentabilidade e proteção ambiental; 4. Instrumentos e práticas de Governança Territorial Integrada; 5. Governança Territorial Integrada como política pública de desenvolvimento sustentável; 6. Conclusão.

Resumo: Este artigo discute a Governança Territorial Integrada como um instrumento estratégico de formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Em um contexto marcado por crescentes desafios ambientais, sociais e institucionais, a gestão do território requer abordagens sistêmicas, participativas e intersetoriais, capazes de articular múltiplos atores e escalas de decisão. O estudo parte da premissa de que a fragmentação das políticas públicas, a sobreposição de competências e a escassez de coordenação entre níveis de governo comprometem a efetividade das ações voltadas à sustentabilidade, especialmente em territórios vulneráveis e ambientalmente sensíveis. Com base em revisão bibliográfica e análise documental, o artigo explora os fundamentos teóricos da governança territorial integrada, diferenciando-a da gestão territorial tradicional. Destaca-se seu caráter relacional, baseado na cooperação entre entes federativos, setores administrativos e sociedade civil, bem como sua orientação para a construção coletiva de soluções. São analisados elementos estruturantes como a participação social, a

[1] Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo CESUPA. Mestranda em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará - UFPA. E-mail: katiaborgess@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1341-0722.

descentralização, o planejamento multiescalar, a coordenação interinstitucional e a integração de instrumentos como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), os planos diretores com enfoque ambiental e os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). O artigo também enfatiza o papel das Soluções baseadas na Natureza (SbN), das tecnologias digitais e das ferramentas de inteligência territorial na qualificação da governança, destacando seu potencial para ampliar a eficiência, a justiça ambiental e a legitimidade das políticas públicas. Argumenta-se que a governança integrada não apenas favorece a proteção dos recursos naturais e a resiliência territorial, mas também fortalece a capacidade do Estado de planejar e agir de forma preventiva, transparente e democrática. Conclui-se que a governança territorial integrada deve ser compreendida como política pública em si, e não apenas como metodologia de gestão, dada sua capacidade de promover sinergias entre conservação ambiental, inclusão social e desenvolvimento econômico. O artigo aponta ainda a necessidade de aprofundar estudos empíricos sobre experiências inovadoras em diferentes escalas territoriais e propõe o fortalecimento institucional como condição indispensável para a consolidação dessa abordagem no Brasil.

Palavras-chave: Governança Territorial; Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas; Participação Social; Sustentabilidade Ambiental.

Abstract: This article discusses Integrated Territorial Governance as a strategic instrument for the formulation and implementation of public policies aimed at sustainable development. In a context marked by increasing environmental, social, and institutional challenges, territorial management requires systemic, participatory, and cross-sectoral approaches capable of articulating multiple actors and decision-making scales. The study is based on the premise that fragmentation of public policies, overlapping institutional competencies, and lack of coordination between government levels undermine the effectiveness of sustainability-oriented actions, particularly in vulnerable and environmentally sensitive territories. Drawing on a literature review and document analysis, the article explores the theoretical foundations of integrated territorial governance, distinguishing it from traditional territorial management. It emphasizes its relational nature, based on cooperation among federative entities, administrative sectors, and civil society, as well as its orientation towards the collective construction of solutions. Key elements such as social participation, decentralization, multilevel planning, interinstitutional coordination, and the integration of tools—such as the Ecological-Economic Zoning (ZEE), environmentally focused master plans, and Payment for Environmental Services (PES)—are addressed. The article also highlights the role of Nature-based Solutions (NbS), digital technologies, and territorial intelligence tools in enhancing governance quality, underscoring their potential to increase efficiency, environmental justice, and the legitimacy of public policies. It argues that integrated governance not only supports environmental protection and territorial

resilience but also strengthens the State's capacity to plan and act in a preventive, transparent, and democratic manner. The article concludes that integrated territorial governance should be understood as a public policy in itself, rather than merely a management methodology, given its capacity to promote synergies among environmental conservation, social inclusion, and economic development. It further emphasizes the need for in-depth empirical studies on innovative experiences at various territorial scales and highlights institutional strengthening as a critical condition for consolidating this approach in Brazil.

Keywords: Territorial Governance; Sustainable Development; Public Policy; Social Participation, Environmental Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade dos desafios socioambientais contemporâneos tem exigido abordagens integradas e interdisciplinares na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse contexto, a governança territorial emerge como um conceito-chave para compreender e orientar a articulação entre atores, instituições e instrumentos voltados ao ordenamento do território. Ao mesmo tempo, a preservação e a gestão sustentável do meio ambiente impõem-se como dimensão estratégica para o desenvolvimento equilibrado e resiliente dos espaços geográficos. A interseção entre governança territorial e meio ambiente revela-se, portanto, um campo fértil para análises críticas e proposições inovadoras, especialmente diante das transformações provocadas pelas mudanças climáticas, pela expansão urbana desordenada e pela degradação dos ecossistemas.

A articulação entre essas duas esferas — governança e meio ambiente — pressupõe a superação de modelos setoriais e fragmentados, demandando uma visão sistêmica e participativa da gestão do território. Nesse sentido, discutir os mecanismos institucionais, os arranjos de cooperação intergovernamental e a atuação de atores sociais diversos torna-se fundamental para entender como se estruturam os processos decisórios que afetam diretamente os bens ambientais comuns e os usos do solo. Este artigo propõe-se a investigar essa interseção, analisando como a governança territorial pode contribuir para a efetivação de

políticas ambientais mais democráticas, integradas e eficazes, com atenção especial às escalas locais e regionais.

A complexidade e a interdependência dos problemas ambientais e sociais contemporâneos exigem respostas que ultrapassem os limites das abordagens setoriais e fragmentadas ainda predominantes nas políticas públicas. Questões como a degradação ambiental, a desigualdade socioespacial, a insegurança hídrica e alimentar, bem como os efeitos das mudanças climáticas, afetam múltiplas dimensões da vida em sociedade e do ordenamento dos territórios. Tais desafios não podem ser enfrentados de forma isolada, pois envolvem uma intrincada rede de causas e consequências que se manifestam de maneira simultânea em diferentes escalas geográficas e níveis de governança.

Nesse cenário, a adoção de abordagens integradas, que articulem aspectos ambientais, sociais, econômicos e institucionais, revela-se fundamental para promover soluções mais eficazes, justas e sustentáveis. A governança territorial, enquanto campo teórico e prático voltado à coordenação de interesses e ações sobre o território, oferece um referencial estratégico para a construção de respostas coletivas e contextualizadas. Ao integrar variáveis ambientais nos processos de tomada de decisão territorial, torna-se possível não apenas prevenir impactos negativos, mas também potencializar sinergias entre conservação ambiental e desenvolvimento humano.

Portanto, este artigo justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre os vínculos entre governança territorial e meio ambiente, evidenciando como abordagens integradas podem contribuir para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e resilientes. A investigação propõe-se a contribuir com o debate acadêmico e com a prática da gestão pública, oferecendo subsídios para o fortalecimento de instrumentos e arranjos institucionais voltados à promoção de territórios sustentáveis.

Na presente pesquisa será adotado o método dedutivo, considerando que se trata de abordagem que parte de um contexto geral para um particular[2], uma vez que se pretende analisar a governança territorial integrada sob o enfoque de política pública a partir do atual arranjo institucional e legal, utilizadas pelo governo brasileiro, e se essa inter-relação confere efetividade à proteção ao meio ambiente e à sustentabilidade.

Além de pesquisa bibliográfica, será utilizada pesquisa de campo que propiciará observar como cada órgão alimenta sua base de dados. Será utilizado o método hipotético-dedutivo, tendo em vista a lacuna existente de uma plataforma única que alcance a gestão dos dados socioambientais dos imóveis.

O método utilizado para a pesquisa de campo será o qualitativo. A pesquisa qualitativa apresenta características que correspondem às necessidades de nosso estudo, pois utiliza uma variedade de técnicas de coleta de dados e não apenas o formato de perguntas e respostas previamente estruturadas; considera o correto entendimento e definição do problema e dos objetivos da pesquisa como parte dos dados a serem coletados.

2. GOVERNANÇA TERRITORIAL

A gestão territorial e a governança territorial são conceitos frequentemente utilizados de forma intercambiável no discurso técnico e acadêmico, embora possuam significados distintos e implicações práticas diferentes no contexto das políticas públicas e do ordenamento do território. A compreensão clara dessas diferenças é fundamental para a formulação de estratégias eficazes de desenvolvimento sustentável, especialmente em contextos marcados por diversidade socioespacial e complexidade institucional.

A gestão territorial refere-se ao conjunto de ações técnico-administrativas voltadas ao planejamento, à regulação e ao controle do uso do

[2] LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Pesquisa nas Ciências Sociais e no Direito**. Belém: Editora Cultura Brasil, 2018, p. 38.

território. Trata-se de uma função predominantemente estatal, centrada em órgãos governamentais que exercem competências legais sobre o território. Nesse sentido, a gestão envolve a elaboração e implementação de planos diretores, zoneamentos, instrumentos urbanísticos e ambientais, bem como a aplicação de normas de uso e ocupação do solo. A gestão territorial é, portanto, fortemente normatizada, verticalizada e dependente da atuação de agentes estatais, priorizando a eficácia administrativa e a execução de políticas previamente definidas (MAGALHÃES; FLEURY; CUNHA, 2004).

Por outro lado, a governança territorial implica uma abordagem mais ampla e relacional, baseada na articulação entre múltiplos atores — públicos, privados e da sociedade civil —, que compartilham responsabilidades, decisões e recursos na definição dos rumos do território. A governança territorial se estrutura em torno de processos participativos, negociações interinstitucionais e arranjos cooperativos, nos quais a coordenação horizontal e a corresponsabilidade são centrais (FARINÓS DASÍ, 2008; PIERRE; PETERS, 2005). Diferentemente da gestão, que pode ocorrer de forma unilateral, a governança pressupõe diálogo, deliberação e construção coletiva de estratégias.

Além disso, a governança territorial incorpora dimensões normativas e políticas que a gestão muitas vezes não contempla de forma explícita. Enquanto a gestão tende a operar dentro de marcos legais e administrativos preexistentes, a governança envolve a criação de novas formas de regulação social, baseadas em consensos e compromissos plurais. Essa característica a torna especialmente relevante em contextos de complexidade e incerteza, como os relacionados à crise climática, à desigualdade socioespacial e à degradação ambiental (HEALEY, 1997; OSTROM, 1990).

No contexto brasileiro, pode-se observar uma convivência entre modelos de gestão territorial fortemente centralizados e experiências de governança mais participativas, como nos conselhos gestores, comitês de bacia hidrográfica e consórcios públicos intermunicipais. No entanto, essas iniciativas ainda enfrentam desafios estruturais, como a fragilidade institucional, a baixa

capacidade técnica local e a escassa integração entre políticas setoriais (ABRUCIO, 2005; ALDUNATE et al., 2017).

Portanto, compreender as diferenças entre gestão e governança territorial não é apenas uma questão terminológica, mas uma necessidade prática para a construção de políticas públicas mais democráticas, eficazes e alinhadas aos princípios do desenvolvimento sustentável. Enquanto a gestão territorial organiza e executa, a governança territorial articula, mobiliza e orienta decisões em direção a um projeto coletivo de território.

A governança territorial integrada pode ser compreendida como um modelo de organização e gestão do território que busca articular, de forma sistêmica e colaborativa, múltiplos atores, níveis de governo, setores e escalas territoriais na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Essa abordagem parte do reconhecimento de que o território é um espaço multifacetado, onde se entrelaçam dinâmicas sociais, econômicas, ambientais e institucionais, e cuja gestão eficaz requer mecanismos de cooperação intersetorial, corresponsabilidade e integração de políticas (FARINÓS DASÍ, 2008; MAGALHÃES et al., 2004).

A noção de governança territorial surge como alternativa aos modelos tradicionais de planejamento centralizado e setorializado, propondo uma lógica relacional e dialógica entre os diferentes atores sociais e institucionais que compartilham responsabilidades sobre o uso e o ordenamento do território (PETERS & PIERRE, 2004). No Brasil, essa abordagem tem ganhado espaço em políticas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e os arranjos intermunicipais de governança, como os consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005).

A seguir, são apresentados os principais elementos que estruturam a governança territorial integrada:

a) Participação

A participação social é um dos pilares da governança territorial integrada, conforme destacam Healey (1997) e Santos (2009), ao enfatizar o papel das redes colaborativas e dos processos deliberativos no planejamento espacial. Envolve a inclusão ativa da sociedade civil organizada, comunidades locais, setor privado e demais interessados nas decisões que afetam o território. No Brasil, conselhos gestores de políticas públicas (como os de meio ambiente ou de desenvolvimento urbano) e experiências de orçamento participativo representam instrumentos relevantes de inclusão e legitimação social.

b) Descentralização

A descentralização, entendida como a redistribuição de competências e recursos entre os diferentes níveis de governo, é essencial para viabilizar uma gestão territorial mais próxima das demandas locais (ALDUNATE et al., 2017). No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 instituiu o modelo federativo que atribui autonomia administrativa e orçamentária aos municípios, abrindo espaço para arranjos descentralizados. Contudo, estudos indicam que essa descentralização precisa ser acompanhada de fortalecimento institucional e suporte técnico para evitar desigualdades entre entes federativos (ABRUCIO, 2005).

c) Planejamento

O planejamento, na perspectiva da governança integrada, deve ser multissetorial, participativo e orientado para a sustentabilidade (INNES & BOOHER, 2010). Planos diretores municipais, planos regionais de desenvolvimento e Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEE) são exemplos de instrumentos que, quando adequadamente articulados, contribuem para alinhar políticas públicas aos princípios da governança territorial. A experiência da Rede Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável (Rede DS), em Minas Gerais, ilustra a integração entre planejamento regional e gestão ambiental participativa.

d) Coordenação entre Níveis de Governo

A coordenação entre os entes federativos é um desafio persistente em países de organização descentralizada como o Brasil. A governança territorial integrada requer articulação vertical (entre União, Estados e Municípios) e horizontal (entre setores e agências dentro de um mesmo nível de governo), promovendo sinergias e evitando sobreposições. Iniciativas como os Comitês de Bacias Hidrográficas, previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), são exemplos emblemáticos de estruturas colegiadas que articulam diferentes níveis e setores na gestão de um bem comum.

e) Articulação com Atores Sociais

A governança integrada reconhece a diversidade de sujeitos que atuam sobre o território e busca construir espaços institucionais onde seus saberes, experiências e interesses possam dialogar. Isso inclui populações tradicionais, movimentos sociais, universidades, ONGs e setor produtivo. Como apontam Ostrom (1990) e Jessop (2002), a colaboração entre Estado e sociedade é indispensável para a gestão de recursos comuns e para o fortalecimento da capacidade adaptativa dos territórios frente às mudanças socioambientais. No Brasil, iniciativas como o Programa Territórios da Cidadania (2008–2015) exemplificaram tentativas de articular políticas públicas federais com a participação ativa de atores locais.

3. SUSTENTABILIDADE E PROTEÇÃO AMBIENTAL

O enfrentamento dos desafios socioambientais contemporâneos requer a compreensão integrada de conceitos fundamentais que orientam políticas públicas e práticas territoriais sustentáveis. Entre eles, destacam-se o desenvolvimento sustentável, a conservação e a mitigação de impactos ambientais, cuja articulação é essencial para a construção de modelos de gestão mais equilibrados entre sociedade e natureza.

O desenvolvimento sustentável foi consagrado no Relatório Brundtland (WCED, 1987) como aquele que "satisfaz as necessidades do presente sem

comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades". Essa definição pressupõe a integração entre as dimensões econômica, social e ambiental, bem como a equidade intergeracional e a responsabilidade coletiva na gestão dos recursos naturais (SACHS, 2004).

A conservação ambiental, por sua vez, refere-se ao uso racional e planejado dos recursos naturais, com o objetivo de manter a integridade dos ecossistemas e garantir a continuidade dos serviços ecossistêmicos essenciais à vida humana e não humana. Ela envolve estratégias que vão desde a preservação estrita até o manejo sustentável, respeitando os limites ecológicos do planeta (PRIMACK; RODRIGUES, 2001).

Já a mitigação de impactos ambientais diz respeito à adoção de medidas para reduzir, compensar ou neutralizar os efeitos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente. Essa prática é amplamente utilizada em processos de licenciamento ambiental e planejamento territorial, sendo essencial para a transição para economias de baixo carbono e para a resiliência climática (BARBIERI, 2011). A sinergia entre esses conceitos contribui para a formulação de políticas públicas mais integradas e efetivas, promovendo a sustentabilidade territorial e a justiça ambiental.

A legislação ambiental brasileira é reconhecida por seu caráter abrangente e por incorporar princípios modernos de sustentabilidade e precaução. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A partir desse marco constitucional, foram instituídos diversos instrumentos legais e políticas públicas voltados à proteção ambiental.

Entre os principais instrumentos legais, destaca-se a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), que institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e define mecanismos como o licenciamento ambiental, os estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA) e o zoneamento ambiental. Também são fundamentais a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), que tipifica

infrações contra o meio ambiente, e o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que regula a proteção da vegetação nativa e institui as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as Reservas Legais.

No campo das políticas públicas, destacam-se o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Programa de Regularização Ambiental (PRA), o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os comitês de bacia hidrográfica, criados no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997). Tais políticas integram instrumentos de planejamento, gestão participativa e monitoramento ambiental.

A efetividade desses instrumentos, no entanto, depende da capacidade institucional, da fiscalização e da participação social. Assim, a consolidação de uma governança territorial integrada permanece como desafio central para o fortalecimento da sustentabilidade no território brasileiro.

4. INSTRUMENTOS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL INTEGRADA

O **Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)** é um instrumento de planejamento territorial que visa ordenar o uso do solo e dos recursos naturais com base na análise integrada das características ecológicas, econômicas e sociais de uma região. Regulamentado nacionalmente pelo Decreto nº 4.297/2002, o ZEE orienta políticas públicas e investimentos, conciliando conservação ambiental com atividades produtivas sustentáveis. Ele é fundamental para a definição de áreas prioritárias para proteção, uso restrito ou desenvolvimento, apoiando decisões estratégicas em escala nacional, estadual e municipal.

Os **planos diretores** são instrumentos obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Quando elaborados com **enfoque ambiental,** esses planos integram variáveis ecológicas e climáticas ao planejamento urbano e rural, buscando promover cidades mais sustentáveis, resilientes e inclusivas. Incluem,

por exemplo, a proteção de Áreas de Preservação Permanente (APPs), a gestão de resíduos sólidos, o controle da expansão urbana e a adaptação às mudanças climáticas.

O **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)** é um mecanismo econômico que recompensa financeiramente produtores rurais, comunidades ou outros agentes que conservam ecossistemas e prestam serviços ambientais, como proteção de nascentes, manutenção da biodiversidade ou sequestro de carbono. No Brasil, o marco legal do PSA é a Lei nº 14.119/2021. O instrumento promove a valorização da função ambiental de áreas preservadas, incentivando práticas sustentáveis no campo e em territórios tradicionais.

Os **conselhos gestores participativos** são instâncias colegiadas que reúnem representantes do poder público e da sociedade civil para deliberar sobre políticas ambientais e territoriais, como no caso de unidades de conservação, comitês de bacias hidrográficas e conselhos de meio ambiente. Esses espaços promovem a **governança democrática,** ampliando a transparência, a participação e a corresponsabilização dos diversos atores na gestão dos bens comuns e do território.

As **geotecnologias** — como sistemas de informações geográficas (SIG), sensoriamento remoto, drones e modelagens espaciais — são ferramentas fundamentais para a **inteligência territorial,** permitindo o monitoramento, a análise e a visualização de dados socioambientais em tempo real. Essas tecnologias apoiam diagnósticos precisos, planejamento espacial, prevenção de desastres, controle de desmatamento e elaboração de políticas baseadas em evidências, otimizando a gestão integrada do território.

O grande desafio atualmente encontrado pelo gestou público brasileiro é utilizar de forma integrada todos os instrumentos de gestão e governança previstos na legislação pátria. Um cadastro nacional unificado de imóveis ainda não é uma realidade na medida em que os imóveis rurais estão inseridos em diversos cadastros, em diversos órgãos. E, os imóveis urbanos não estão inseridos em sistemas das prefeituras locais que deveriam alimentar um cadastro

multifinalitário municipal, no entanto, o fazem de maneira deficiente e essa informação não alcança os órgãos executivos estaduais e federais de forma eficaz.

5. GOVERNANÇA TERRITORIAL INTEGRADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A relação entre planejamento territorial e conservação dos recursos naturais é de profunda interdependência. O modo como o território é organizado influencia diretamente a preservação dos ecossistemas, a disponibilidade de água, a qualidade do solo e a biodiversidade. Planejar o uso do solo com base em critérios ambientais é fundamental para garantir a sustentabilidade ecológica e o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e integridade dos sistemas naturais (SACHS, 2004).

Entretanto, um dos principais entraves à efetivação dessa articulação é a fragmentação institucional e setorial. A coexistência de múltiplos órgãos, políticas e normas que atuam de forma descoordenada sobre o mesmo território gera sobreposição de competências, ineficiência administrativa e conflitos de interesse (MAGALHÃES; FLEURY; CUNHA, 2004). Isso compromete a coerência das ações públicas e dificulta a implementação de estratégias integradas e eficazes.

Nesse contexto, adotar uma abordagem integrada na gestão territorial e ambiental oferece diversos benefícios. A integração entre setores, escalas e atores favorece a eficiência na alocação de recursos, fortalece a legitimidade das decisões públicas por meio da participação social, e promove a justiça ambiental, ao considerar as desigualdades no acesso aos bens naturais e aos riscos socioambientais. Essa abordagem amplia a capacidade de resposta dos territórios frente aos desafios contemporâneos, como as mudanças climáticas, a insegurança hídrica e a degradação dos biomas.

A par do exposto, uma abordagem eficaz da governança territorial integrada perpassa pela necessidade de se convergirem esforços para a efetivação

de um cadastro de imóveis confiável que seja interoperável, multifinalitário, integrado, participativo e colaborativo pelas diversas instituições, órgãos e sociedade civil que podem de forma coordenada participar do processo de gestão do espaço territorial com vistas à sustentabilidade, para por fim, utilizar a governança territorial integrada como política pública efetiva., nesse caminho as ferramentas de gestão já existentes são primordiais.

6. CONCLUSÃO

A construção de uma governança territorial orientada para a sustentabilidade exige mais do que a simples articulação normativa ou institucional: demanda investimento contínuo em capacitação técnica, fortalecimento institucional e engajamento social qualificado. A carência de formação técnica nos níveis local e regional ainda representa um dos principais entraves à implementação eficaz de políticas públicas integradas, sobretudo em territórios marcados por assimetrias de recursos e capacidades.

Ao mesmo tempo, o protagonismo da sociedade civil organizada e dos saberes locais é essencial para garantir a legitimidade, a adaptabilidade e a efetividade das decisões territoriais, configurando um campo fértil para práticas colaborativas e inovadoras.

Nesse contexto, destaca-se o potencial estratégico das Soluções baseadas na Natureza (SbN) como instrumentos que conciliam conservação ambiental, mitigação de riscos e geração de benefícios socioeconômicos. Associadas ao uso inteligente de dados geoespaciais, tecnologias digitais e ferramentas de inteligência territorial, essas soluções oferecem suporte técnico e metodológico para o monitoramento em tempo real, a análise integrada de cenários e a antecipação de conflitos no uso do território.

A integração entre ciência, tecnologia e saberes territoriais constitui, portanto, um diferencial para a qualificação da governança e para a construção de modelos mais resilientes e inclusivos de gestão ambiental.

Reafirma-se, com isso, a centralidade da governança territorial integrada como estrutura estratégica para a sustentabilidade, ao permitir a articulação entre escalas (local, regional e nacional), setores (ambiental, urbano, agrícola, social) e atores (Estado, mercado e sociedade). Essa abordagem promove a superação da fragmentação institucional e setorial, ainda predominante em muitas políticas públicas, e favorece a construção de arranjos de corresponsabilidade, transparência e justiça socioambiental.

Por fim, as reflexões aqui desenvolvidas evidenciam a importância de aprofundar a investigação teórica e empírica sobre os mecanismos de governança territorial, com destaque para: i) a avaliação da efetividade de instrumentos participativos e intergovernamentais; ii) o papel das SbN na reconfiguração de políticas setoriais; iii) a construção de indicadores integrados que possibilitem mensurar a qualidade da governança e seu impacto sobre o território; e iv: avaliar a necessidade de um sistema nacional unificado que contenha informações dos imóveis públicos e privados em diversas camadas de análise e que possa ser alimentados pelos diversos órgãos e entidades encarregados da governança territorial no país. São caminhos fundamentais para avançar no desenvolvimento de territórios mais equilibrados, democráticos e sustentáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 41–67, jun. 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200005. Acesso em: 14 abr. 2025.

ALDUNATE, Rodrigo; RAMOS, Gabriela; ALFARO, Joaquín. **Gobernanza territorial: avances y desafíos para el desarrollo territorial en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2017. (Documentos de Projetos, 793). Disponível em: https://hdl.handle.net/11362/42367. Acesso em: 14 abr. 2025.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança e os aspectos organizacionais**. 9. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL**. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 fev. 1998.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 abr. 2005.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 28 maio 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 3, 14 jan. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

FARINÓS DASÍ, Joaquín. **Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda**. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n. 46, p. 11–32, 2008.

HEALEY, Patsy. **Collaborative planning: shaping places in fragmented societies**. Vancouver: UBC Press, 1997.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. **Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy**. New York: Routledge, 2010.

JESSOP, Bob. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity Press, 2002.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Pesquisa nas Ciências Sociais e no Direito**. Belém: Editora Cultura Brasil, 2018, p. 38.

MAGALHÃES, José Augusto Ribeiro de; FLEURY, Sonia; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Governança e gestão pública: elementos para um debate conceitual**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 55, n. 2, p. 5–30, abr./jun. 2004.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. **Governance, politics and the state**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governing complex societies: trajectories and scenarios**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Eleanor. **Conservação da natureza**. Londrina: E. Rodrigues, 2001.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da USP, 2009.

WCED – WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

JUVENTUDES AMAZÔNIDAS E CRISE CLIMÁTICA: UM PANORAMA TEÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADES SOCIOAMBIENTAIS

Amazonian youth and climate crisis: a theoretical overview of public policies and socio-environmental inequalities

Kennedy da Nobrega Martins[1]
UNAMA

Alexandre Manuel Lopes Rodrigues[2]
UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/KMAR267652083

Sumário: 1. Introdução; 2. Experiências e Resistência: As Condições de Vida da Juventude em seus Espaços na Amazônia Paraense; 3. Os efeitos das crises na realidade das juventudes; 4. Políticas Públicas: Ação Governamental e Participação Social no Enfrentamento da Crise Climática; 5. Atuação de juventudes pelas políticas públicas para juventudes; 6. Considerações finais.

Resumo: A crise climática global tem provocado impactos intensos e multifacetados sobre as juventudes amazônicas, especialmente no estado do Pará, revelando um cenário de profundas desigualdades socioambientais e injustiças geracionais. Diante desse contexto, torna-se urgente a formulação de políticas públicas mais eficazes, sensíveis às especificidades territoriais, étnico-raciais e de gênero que caracterizam essa população jovem. A presente pesquisa, por meio de uma revisão de literatura, buscou analisar criticamente a relação entre juventudes amazônidas, crise climática e políticas públicas, destacando a ausência de estratégias consistentes que enfrentem os efeitos ambientais de forma equitativa. A análise evidenciou a necessidade de incorporar abordagens interseccionais na construção de políticas que promovam qualidade de vida, segurança e justiça

[1] Autor. Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia, UNAMA/Ser Educacional, Belém/PA. Doutorando em Ciências Políticas pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: kennedymartins2024@gmail.com

[2] Co-autor. Doutor em Direitos Humanos, pela Universidade Federal do Pará (2009). Mestre em Direito Penal, pela Universidade Federal do Pará (2002). Professor da Graduação e Pós-Graduação - Mestrado na Universidade da Amazônia (UNAMA). E-mail: alexandre_mlr@yahoo.com.br

ambiental. Além disso, ressalta-se a relevância das iniciativas protagonizadas pela sociedade civil como espaços legítimos de produção de saberes e proposições políticas, capazes de influenciar a agenda pública e orientar decisões governamentais voltadas à juventude amazônica.

Palavras-chave: Amazônia; Crise climática; políticas públicas; Racismo ambiental.

Abstract: The global climate crisis has triggered intense and multifaceted impacts on Amazonian youth, particularly in the state of Pará, exposing a scenario marked by profound socio-environmental inequalities and generational injustices. In this context, the development of more effective public policies becomes urgent, especially those that are sensitive to the territorial, ethno-racial, and gender-specific characteristics of this young population. Through a literature review, this study critically examined the relationship between Amazonian youth, the climate crisis, and public policy, highlighting the lack of consistent strategies to equitably address environmental effects. The analysis revealed the need to adopt intersectional approaches in policy development to foster quality of life, safety, and environmental justice. Furthermore, it emphasizes the importance of civil society initiatives as legitimate spaces for the production of knowledge and political proposals, capable of influencing public agendas and guiding governmental decisions aimed at Amazonian youth.

Keywords: Amazon; Climate crisis; Public policy; Environmental racism

1. Introdução

Ao refletir sobre a formulação de políticas voltadas para crianças e adolescentes no Brasil, observa-se uma clara divisão histórica que se estabelece antes e depois da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Esse marco legal foi resultado de intensas mobilizações de movimentos sociais, organizações não governamentais, atores da sociedade civil e instâncias democráticas. No entanto, somente em 2013 foi criado o Estatuto da Juventude, instrumento que passou a contemplar a faixa etária entre 15 e 29 anos, representando mais de 50 milhões de brasileiros. Este documento instituiu o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), com o propósito de estruturar de forma participativa o planejamento, execução e avaliação de ações governamentais direcionadas à juventude (Brasil, 2013).

Para fins desta pesquisa, adotou-se o conceito de juventude tardia, estendendo-se até os 35 anos, conforme argumentam Souza e Paiva (2012). Essa

escolha se justifica pelas limitações enfrentadas por jovens que tiveram suas experiências de juventude interrompidas ou restringidas em razão das condições de seus territórios. No que se refere ao entendimento do conceito de políticas públicas, optou-se por adotar a perspectiva de Dye (1984), que define política pública como "aquilo que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer". Já Laswell (1958) compreende o campo das políticas públicas como uma forma de articular o saber científico com as experiências práticas da administração pública, promovendo um diálogo entre diferentes atores sociais e setores da sociedade.

Em termos amplos, políticas públicas podem ser compreendidas como mecanismos que buscam assegurar direitos por meio do reconhecimento das lutas sociais, da compreensão ampliada dos problemas públicos e da consolidação da cidadania e da representatividade (Nunes, 2017). Para que uma política pública seja efetiva, ela precisa envolver múltiplas dimensões, integrando aspectos técnicos e políticos, orçamento, instrumentos legais e administrativos, uso de tecnologias e articulação com a gestão territorial. Como salienta Laswell (1958), é essencial que essas políticas se orientem à resolução concreta de problemas públicos.

Entretanto, conforme observa Lotta (2019), a implementação efetiva de políticas públicas ainda representa um obstáculo significativo para os diferentes níveis de governo no Brasil. As limitações estruturais e os desafios impostos pelo contexto global, agravados pela pandemia da COVID-19 e pelo agravamento das mudanças climáticas, dificultam a atuação estatal, impactando de maneira mais severa as juventudes. Essas populações jovens têm enfrentado o crescimento das desigualdades sociais, como evidenciado pelo aumento de 3,8% nos índices de desigualdade entre jovens, em contraste com os 2,7% da sociedade em geral. Além disso, esse grupo é o mais afetado pela perda de renda (ATLAS das Juventudes, 2020).

Esse panorama revela um quadro de injustiça ambiental enfrentado pelas juventudes na Amazônia, que sofrem de maneira mais intensa os efeitos dos danos ambientais causados pelo modelo de desenvolvimento vigente. Essas consequências recaem especialmente sobre trabalhadores, populações de baixa

renda, grupos étnico-raciais marginalizados e outras comunidades vulnerabilizadas (Herculano, 2008). A gravidade desse cenário motivou a realização desta pesquisa, financiada pela Cooperação da Juventude Amazônida para o Desenvolvimento Sustentável (COJOVEM) em parceria com a agência de impacto social Purpose.

A COJOVEM é uma organização não governamental que representa um esforço coletivo da sociedade civil em defesa dos direitos fundamentais e da proteção ambiental na Amazônia. Seu objetivo central é fortalecer e mobilizar jovens amazônidas por meio da articulação intersetorial, visando enfrentar os efeitos das mudanças climáticas e promover estratégias de recuperação sustentável alinhadas aos princípios da Agenda 2030. Fundada por jovens da própria região e reconhecida como organização da sociedade civil desde 2021, a COJOVEM tem atuado desde 2020, contando com o reconhecimento do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), que concedeu aos seus fundadores o título de Embaixadores da Juventude.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender a conexão entre juventude e clima, com o intuito de identificar estratégias capazes de enfrentar as múltiplas vulnerabilidades que afetam essa população. É imprescindível que as políticas públicas sejam sensíveis às especificidades territoriais e culturais dos jovens amazônidas, de modo a responder às exigências impostas pela crise climática. Assim, o objetivo geral da presente pesquisa é, através de uma revisão de literatura, analisar como a emergência climática impacta a vida dos jovens no estado do Pará. Como objetivos específicos, busca-se compreender de que maneira as problemáticas ambientais afetam diretamente as juventudes locais e investigar quais políticas públicas vêm sendo implementadas com vistas a mitigar esses efeitos.

2. Experiências e Resistência: As Condições de Vida da Juventude em seus Espaços na Amazônia Paraense

A identidade territorial constitui uma forma de pertencimento social, como aponta Souza (2007). Assim, compreender os territórios ocupados pelas

juventudes paraenses é essencial para desvendar as diversas camadas sociais que atravessam suas experiências. No contexto desta análise, torna-se indispensável reconhecer as dinâmicas e diferenças que compõem o universo das juventudes amazônidas, incluindo indígenas, quilombolas, ribeirinhos, negros e populações urbanas. Refletir sobre a construção simbólica da Amazônia significa, portanto, questionar as imagens hegemônicas e estereotipadas que foram historicamente associadas à região. Conforme destaca Porto-Gonçalves (2001), essas imagens variam entre a concepção de vazio populacional e a ideia da Amazônia como mero repositório de recursos naturais, reforçando um olhar externo e reducionista sobre suas complexidades.

Essa representação reduzida transforma a região em objeto de exploração, ignorando suas redes sociais e culturais, e, em consequência, contribui para a marginalização de sua população. O enfrentamento desse imaginário homogêneo exige a superação da tradicional dicotomia entre sociedade e natureza, promovendo uma leitura que associe justiça social e justiça ambiental. Nesse sentido, Acselrad, Herculano e Pádua (2004) enfatizam que nenhum grupo social — seja ele étnico, racial ou de classe — deve arcar desproporcionalmente com os custos da degradação ambiental, princípio essencial para qualquer política pública justa.

A noção de corpo-território, discutida por Gago (2020), oferece uma abordagem que integra a vivência física e simbólica dos sujeitos aos seus espaços. A ideia de que tais territórios seriam "vazios demográficos" — como refutado por Leroy (2011) — é não apenas incorreta, mas também perigosa, pois legitima intervenções que ameaçam modos de vida construídos ao longo de gerações. Negar a ocupação legítima desses espaços ignora a presença histórica de juventudes indígenas, quilombolas, ribeirinhas e urbanas, além de coletivos sociais, ONGs e movimentos acadêmicos que resistem diariamente à exclusão. A partir dessa realidade, a pesquisa abordou as percepções sobre identidade amazônida e as dificuldades de autoafirmação em meio aos estigmas atribuídos a essa condição:

> "Sim, temos algumas populações que não assumem a sua origem, principalmente as tradicionais e juventudes, eles entendem o que é a luta. As pessoas carregam que a percepção de ser amazônida é ser sujo, ser marginal, à margem da lei e dos acessos, então as pessoas precisam se autoafirmar de outra forma. Porém, alguns lugares afirmam bastante justamente por precisar dos direitos para esses espaços." (Movimento Atitude Afro Pará, 2022)

> "Ao tratarmos sobre esse quesito de reconhecimento de juventudes amazônidas, essa questão não chega aos interiores, como é aqui em Bujaru. Dificilmente você consegue ver juventudes que consigam se reconhecer como tais e consigam ter isso como uma pauta a ser discutida, infelizmente essa precarização de conhecimentos e informações, nos atinge de formas muito grandes." (Conselho Municipal de Juventude, 2022)

A imagem negativa da identidade amazônida, ainda presente no imaginário coletivo nacional, está enraizada em processos históricos que associam a região a um espaço isolado no tempo e no desenvolvimento. Trata-se de uma visão que remonta aos tempos da colonização e da servidão. O relato a seguir, do Coletivo Jovem Pará (2022), ilustra como esse afastamento simbólico se manifesta nas trajetórias pessoais:

> "Desde pequeno a gente tem essa dificuldade, tanto na questão política porque a política aborda questão de pertencimento, e se o jovem brasileiro já não tem tantos espaços, imagina o jovem nortista, amazônida. Já vi questões na minha própria família desde pequeno, faço parte de uma família que vem

> de origens europeias e assumem essa identidade sem assumir o pertencimento do local que está."

Outros relatos revelam o medo e a vergonha que muitos jovens sentem ao se identificarem como amazônidas, especialmente diante da estigmatização e do risco real enfrentado por ativistas da região. Como pontua uma representante da Fetagri (2022):

> "Observo que parte da juventude vive com um receio muito grande porque querendo ou não, a população amazônida como um todo sofre um preconceito muito grande, então às vezes algumas juventudes sentem vergonha e medo de se identificar como tais. Ainda vivemos em um país muito preconceituoso e que mata muitos ativistas, principalmente ativistas amazônidas... Os olhos do mundo inteiro são voltados para a Amazônia, mas não respeitam o povo que vive aqui."

A afirmação da identidade amazônida é um processo em disputa, confrontado por séculos de colonialidade que impuseram modelos de vida, estruturas familiares e saberes externos como superiores. Essa tensão entre cosmovisões locais e racionalidades dominantes continua presente na formação social da juventude da região. Uma jovem do movimento Jovens pelo Futuro Xingu (2022) compartilhou: "Acredito que seja mais uma construção social, onde nem somos ensinados a nos conectar e entender nossa origem amazônida. Conheci uma menina de em média 12 anos e que não sabia que morava na Amazônia até falarem pra ela, e ela nem acreditou de primeira."

O apagamento da identidade é reforçado pela ausência de formação e informação, como reforça o coletivo Engajamundo / Ashoka (2022): "[...] A Juventude não se identifica porque não é ensinada." Esse contexto de negação da identidade condena os jovens amazônidas a um lugar de invisibilidade, dificultando a construção de uma vivência plena e de um sentimento de

pertencimento real. Por isso, torna-se urgente que as políticas públicas incentivem o reconhecimento e a valorização da identidade local, promovendo o fortalecimento de vínculos comunitários e saberes ancestrais.

Desde que a gente nasce sendo amazônidas vivemos em um recorte de muito preconceito, vinculado até a dificuldade de acesso ao conhecimento. Por isso, é tão importante levar esse conhecimento pra juventude... foi inclusive por isso que surgiu a rede Jandyras, mulheres da região amazônica que têm diversas profissões e vivências e precisam estar inseridas nesses espaços de tomada de decisão [...] O corre é tão intenso que nem sempre temos tempo de sentar e conversar sobre o que é ser ativista, tendo isso em mente, dificilmente existe quem consiga levar isso na seriedade que deve, não por não querer, mas porque o contexto em que estamos inserido não nos dá espaço para ter tempo para isso. (Rede Jandyras, 2022)

Negar a condição de amazônida, conforme argumenta Porto-Gonçalves (2001), é reforçar um projeto de desumanização da região, que a reduz a um território a ser explorado em nome do progresso e da lógica capitalista. Essa dinâmica produz ideologias que sustentam o epistemicídio das culturas originárias e apagam os modos de vida que, historicamente, moldaram o que significa ser amazônida em relação à terra, ao espaço e ao território.

3. Os efeitos das crises na realidade das juventudes

Com o agravamento das mudanças climáticas, intensificam-se não apenas as desigualdades entre as juventudes, mas também suas vulnerabilidades, que se tornam mais evidentes quando consideradas sob a ótica das interseccionalidades de raça, gênero, classe social e localização territorial. Essa combinação de fatores expõe as juventudes amazônidas a riscos amplificados, revelando que o impacto climático não se distribui de forma equitativa, atingindo de forma mais severa os corpos e territórios historicamente marginalizados. A vulnerabilidade climática, nesse sentido, manifesta-se no cotidiano das juventudes, refletida nas condições precárias de infraestrutura urbana, nos sistemas de saúde e saneamento, e nas alterações perceptíveis do ambiente em que vivem (Herculano, 2006).

Relatos colhidos no decorrer da revisão de literatura apontam que, em áreas periféricas, os efeitos da crise climática são sentidos de maneira acentuada. O acesso ao saneamento básico, por exemplo, tem sido sistematicamente negligenciado, tornando-se um agravante diante da intensificação das chuvas, da poluição e das enchentes. Esses fenômenos não apenas prejudicam a saúde da população, com o aumento de doenças respiratórias e infectocontagiosas, mas também contribuem para o adoecimento físico e mental das juventudes. A precariedade dos serviços públicos, somada às alterações climáticas, configura um cenário de constante instabilidade que impacta diretamente a qualidade de vida das juventudes amazônicas (ONG Olivia, 2022).

A multiplicidade das crises enfrentadas por essa população forma uma rede complexa de impactos interligados. Chuvas intensas têm provocado perdas materiais, destruição de moradias e danos à infraestrutura, enquanto períodos de estiagem prolongada comprometem a subsistência de comunidades ribeirinhas, cuja economia local depende da pesca e dos recursos naturais. Essa nova configuração ambiental afeta diretamente a produção de alimentos e os modos de vida tradicionais, exigindo adaptações forçadas que muitas vezes levam à migração involuntária. A ausência de distinções claras entre as estações do ano, tradicionalmente marcadas por períodos de cheia e vazante, desestabiliza os calendários produtivos e ameaça a continuidade cultural dessas populações (Rede Jandyras, 2022).

4. Políticas Públicas: Ação Governamental e Participação Social no Enfrentamento da Crise Climática

A análise da atual conjuntura das políticas públicas voltadas às juventudes no estado do Pará foi realizada por meio de um mapeamento que buscou compreender o grau de comprometimento do Estado em relação a esse segmento populacional. Esse levantamento considerou variáveis sociais e espaciais associadas ao meio ambiente, gênero e raça, com o intuito de evidenciar em que medida as políticas formuladas contemplam as especificidades das juventudes amazônicas. A metodologia adotada consistiu na identificação e

quantificação de políticas públicas disponíveis em plataformas digitais oficiais, com posterior análise qualitativa das propostas localizadas, tendo como critério central a sua finalidade e o diálogo com os descritores temáticos definidos pela pesquisa (Peiter, 2011).

A primeira etapa do levantamento consistiu na busca por políticas institucionalizadas pelo Estado do Pará, especificamente aquelas formalizadas por meio de instrumentos legais como Leis Ordinárias, Leis Complementares, Resoluções e Portarias, conforme os parâmetros estabelecidos pelo Portal da Legislação do Governo Federal. A pesquisa foi orientada pelos descritores principais JUVENTUDE, acompanhados dos subdescritores MEIO AMBIENTE, GÊNERO e RAÇA. Conforme aponta Quijano (2000), o território americano ainda se organiza sob um sistema de dominação de matriz europeia, estruturado a partir da lógica da racialização e do controle do trabalho, elementos que se refletem nas políticas públicas contemporâneas. Nesse contexto, identificou-se que, entre as Leis Ordinárias analisadas, as temáticas mais recorrentes em relação às juventudes foram meio ambiente e gênero, embora sem a devida atenção às singularidades dos jovens amazônidas.

Essa carência de políticas eficazes se confirmou em outras normativas. Na busca por Resoluções, foram encontrados seis documentos relevantes, dos quais apenas cinco apresentavam alguma conexão direta com a pauta das juventudes, sendo voltados ao reconhecimento da importância do tema ou à ratificação de propostas sem medidas concretas. Tais registros apontam para um padrão recorrente de formulações legais genéricas, muitas vezes desvinculadas da realidade concreta vivida pelas juventudes nos diversos territórios paraenses. Observa-se, assim, uma lacuna entre a existência formal de políticas e sua efetiva aplicabilidade, principalmente nas regiões fora da capital (Sousa, 2012).

Além desses dados, chama atenção o volume expressivo de decretos emergenciais emitidos em resposta a enchentes em municípios do interior do estado. Esses territórios, frequentemente ausentes no planejamento central das políticas públicas, carecem de infraestrutura adequada para prevenir e enfrentar desastres ambientais. Tal omissão afeta diretamente os grupos mais vulneráveis

do ponto de vista socioeconômico, como as juventudes periféricas e ribeirinhas, que enfrentam os efeitos diretos da crise climática sem amparo institucional consistente (Souza, 2020).

No cruzamento entre juventudes, clima e desigualdades, não foram identificadas políticas públicas que considerem de maneira interseccional as dimensões de raça e gênero. Essa ausência compromete a efetividade das ações diante do agravamento das vulnerabilidades climáticas, revelando uma negligência no tratamento do racismo ambiental em nível estadual. A lacuna evidenciada aponta para a inexistência de um enfrentamento estrutural das injustiças socioambientais, limitando as políticas públicas à superficialidade de diagnósticos e intenções.

Dessa forma, torna-se necessário refletir sobre o grau de concretude das políticas públicas destinadas às juventudes no Pará. Apesar da existência formal de algumas iniciativas, sua aplicação carece de contextualização territorial, mecanismos de acompanhamento e efetivação em regiões além da capital. A pesquisa, a partir do contato com lideranças juvenis locais, evidenciou que as necessidades da juventude amazônida seguem sendo desconsideradas no desenho e implementação das ações estatais, o que reforça a urgência de uma abordagem mais integrada, participativa e comprometida com as realidades periféricas da juventude paraense.

5. Atuação de juventudes pelas políticas públicas para juventudes

No cenário atual da participação juvenil na construção e transformação das políticas públicas, é fundamental identificar onde estão localizadas as juventudes que atuam ativamente nos espaços políticos que influenciam diretamente suas vidas. Essa análise parte da necessidade de valorizar a presença jovem nos contextos de mobilização social e institucional. Neste tópico, destacam-se os coletivos e organizações protagonizados por jovens, com ênfase para as iniciativas da Cooperação da Juventude Amazônida para o Desenvolvimento Sustentável (COJOVEM), do Conselho Estadual das

Juventudes e da Frente Parlamentar da Juventude do Estado do Pará. Apesar do engajamento significativo dessas juventudes, observa-se a ausência de mecanismos efetivos de apoio que garantam sua permanência nesses espaços de deliberação política.

A COJOVEM tem se colocado como uma importante articuladora do protagonismo juvenil, defendendo a prática cotidiana da democracia como um exercício constante e inadiável. Atuando na formulação de ações voltadas para as juventudes no Pará, a organização conduziu, em 2019, um mapeamento dos espaços públicos de representação cívica em nível estadual. Um dos pontos levantados foi a atuação da Gerência de Promoção dos Direitos das Juventudes, vinculada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), órgão responsável por promover políticas voltadas à garantia dos direitos da juventude. A partir de parcerias estratégicas com essa gerência, foram desenvolvidas ações para fortalecer a inserção juvenil nas esferas de decisão, o que evidenciou a urgência da reestruturação das políticas públicas voltadas às juventudes paraenses.

Contudo, mesmo diante desses esforços, constata-se a descontinuidade de espaços fundamentais de participação, como o Conselho Estadual das Juventudes. Esse conselho, que deveria funcionar como um canal direto de diálogo entre o Estado e os jovens, encontra-se atualmente desativado, sinalizando um retrocesso nas estratégias de fortalecimento da cidadania juvenil. Tal realidade reforça a necessidade de repensar a institucionalidade das políticas públicas de juventude no Pará, com vistas à criação de mecanismos de permanência, incentivo e valorização da atuação jovem nos processos políticos e nas instâncias formais de deliberação.

6. Considerações finais

Dessa forma, a pesquisa evidenciou que os jovens amazônidas do Pará não se reconhecem como parte do processo de construção das políticas públicas, uma vez que suas demandas e necessidades urgentes são frequentemente ignoradas. Essa ausência de escuta e de representação nos processos decisórios

acaba afastando-os dos espaços de formulação e deliberação política. Como resultado, a juventude é desconsiderada enquanto sujeito ativo e é acionada apenas de forma pontual, especialmente em períodos eleitorais, contribuindo para a sua exclusão contínua dos espaços institucionais de participação e decisão.

Além disso, os dados analisados permitem concluir que a atuação do Estado nas regiões amazônicas, especialmente no que diz respeito às políticas públicas relacionadas à crise climática, permanece insuficiente. Tal omissão escancara o racismo ambiental e aprofunda os impactos negativos sobre as juventudes. A precariedade da presença estatal contribui diretamente para a perda de moradias, para o desaparecimento de práticas produtivas tradicionais e para o apagamento de culturas intimamente ligadas aos ciclos naturais. Isso reforça um cotidiano marcado pela sobrevivência, em detrimento do direito à vivência plena e digna, diante da escassez de serviços essenciais como segurança, saúde e educação.

Essa negligência institucional mantém os jovens amazônidas em uma posição de objeto político, em que suas vivências e identidades são definidas por vozes externas às suas realidades. Nesse contexto, torna-se essencial que o poder público incentive e fortaleça iniciativas desenvolvidas por jovens e para jovens. A promoção de espaços autônomos de escuta e produção de conhecimento, por meio de imersões nos territórios, é fundamental para coletar informações autênticas sobre os desejos e as necessidades das juventudes paraenses.

Somente com base em dados construídos a partir das próprias experiências juvenis será possível promover ações públicas eficazes voltadas à melhoria das condições de vida, especialmente no que se refere ao acesso à saúde, educação e segurança. Esses elementos, além de fundamentais para a manutenção da existência dos jovens nos seus territórios, devem orientar a formulação de políticas públicas. Dessa maneira, essas evidências podem se tornar guias estratégicos para líderes políticos com poder de decisão e para secretarias governamentais responsáveis por garantir os direitos das juventudes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H; HERCULANO, S; PÁDUA, J. *Justiça ambiental e cidadania***.** Rio de Janeiro: Relumé Dumará, Fundação Ford, 2004.

ARTAXO, P. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 53-66, 2020

BRASIL. Lei 12.852, de 05 de Agosto de 2013. *Institui o Estatuto da Juventude e Dispõe Sobre os Direitos dos Jovens, os Princípios e Diretrizes das Políticas Públicas de Juventude e o Sistema Nacional De Juventude - Sinajuve***.** Diário Oficial da União, Brasília, 05 de agosto de 2013.

DAYRELL, J. *A juventude no Brasil*. SESI, n. 30, p. 25-39, dez. 2019

GATTI, L. V. et al. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. **Nature**, v. 595, n. 7867, p. 388–393, 15 jul. 2021.

HERCULANO, S.; PACHECO, T. Racismo ambiental, o que é isso. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: **FASE**, 2006.

LOTTA, G. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Organizadora Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019.

PEITER, G.; MALUF, R. S.; ROSA, T. da S. (Coord.). *Mudanças climáticas, vulnerabilidade e adaptação*: parte 1 - Mobilização e iniciativas de adaptação; parte 2 - Populações vulneráveis e agenda pública no Brasil. Rio de Janeiro: COEP, 2011. 288 p

PORTO-GONÇALVES, C. W. *Amazônia, Amazônias*. São Paulo: Contexto, 2001.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-System Research,* v. 2, 2000.

SOUSA, C.; PAIVA, L. Faces da juventude brasileira: entre o ideal e o real. *Estudos de Psicologia*, Natal, v. 17, n. 3, dez. 2012.

SOUZA, M. L. de. *Articulando ambiente, território e lugar: A luta por justiça ambiental e suas lições para a epistemologia e a teoria geográficas***.** AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política, v. 2, n. 1, p. 16, 2020.

LGBTQIAPN+ DIREITOS HUMANOS, PROTEÇÃO E EFEITOS LEGAIS NO ESTADO DO PARÁ

LGBTQIAPN+ Human Rights, Protection, and Legal Effects in the State of Pará

Lis Messias Salame[1]

Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org//10.62140/LMS832554289

Sumário: 1. Introdução; 2. Direitos Humanos e Constitucionais para a população LGBTQIAPN+; 3. Efetividade das Leis de Proteção; 4. Impactos, Resistências Sociais e Institucionais.

Resumo: O tema do texto é a análise da eficácia das leis de proteção da expressão de gênero e orientação sexual no estado do Pará, utilizando o método descritivo de pesquisa e uma abordagem qualiquantitativa. Este estudo busca examinar como essas leis são implementadas e percebidas pela população, com foco no Pará, região nortista do Brasil. A pesquisa adota uma abordagem qualiquantitativa, combinando análise documental da legislação vigente e dados coletados por meio de entrevistas ou questionários aplicados à população paraense. Os resultados são uma avaliação da efetividade das leis na promoção da igualdade de gênero e proteção dos direitos da comunidade LGBTQIAPN+ no Brasil e especialmente no estado do Pará, identificando lacunas na legislação e os desafios enfrentados na implementação das leis, incluindo possíveis resistências sociais e institucionais. Espera-se que este estudo contribua para o fortalecimento do Estado de Direito e para a promoção de uma cultura de respeito à diversidade e à igualdade de gênero, fornecendo insights importantes para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para a proteção e promoção dos direitos humanos no Pará, contribuindo para um debate mais informado e inclusivo sobre essa questão.

Palavras-chave: LGBTQIAPN+, Legislação, Direitos Humanos

Abstract: The theme of the text is the analysis of the effectiveness of laws protecting gender expression and sexual orientation in the state of Pará, using a descriptive research method with a quali-quantitative approach. This study aims

[1] Universitária da Unama, lismessal@outlook.com, https://orcid.org/0009-0007-4905-5183

to examine how these laws are implemented and perceived by the population, with a focus on Pará, a state in northern Brazil. The research adopts a quali-quantitative approach, combining documentary analysis of the current legislation and data collected through **interviews or questionnaires applied to the population of Pará.** The results provide an evaluation of the effectiveness of the laws in promoting gender equality and protecting the rights of the LGBTQIAPN+ community in Brazil, particularly in the state of Pará. It identifies gaps in the legislation and challenges faced in the implementation of these laws, including potential social and institutional resistances. It is expected that this study will contribute to strengthening the rule of law and promoting a culture of respect for diversity and gender equality, providing important insights for improving public policies aimed at protecting and promoting human rights in Pará, contributing to a more informed and inclusive debate on this issue.

Keywords: LGBTQIAPN+, Legislation, Human rights

1. INTRODUÇÃO

A proteção dos direitos da população LGBTQIAPN+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais, Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais, Não Binários e outras identidades) é um tema de grande relevância e complexidade, que envolve não apenas questões legais e políticas, mas também sociais e culturais. No Brasil, essa proteção tem avançado ao longo das últimas décadas, mas ainda enfrenta desafios significativos, especialmente em um contexto em que preconceitos e discriminação persistem. Este artigo tem como objetivo explorar a evolução da legislação e das políticas públicas que visam garantir os direitos dessa população no estado do Pará, com ênfase nas influências internacionais, como os Princípios de Yogyakarta, e na implementação de leis nacionais e estaduais.

Ao longo da história, a luta por esses direitos foi marcada por conflitos intensos nas esferas jurídicas e sociais, durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985), a comunidade LGBTQIAPN+ enfrentou severas dificuldades e repressões. Nesse período, a homossexualidade era não apenas criminalizada, mas também associada a comportamentos subversivos e vistos como ameaças ao regime, como relata Renan Quinalha em seu livro "Contra a Moral e Bons Costumes". A repressão se dava por meio de medidas autoritárias, como perseguições policiais, prisões arbitrárias e a marginalização de qualquer expressão de identidade de gênero ou sexualidade que não se conformasse aos padrões

normativos. A sociedade brasileira, influenciada pela censura e pela falta de proteção legal, vivia em um contexto de grande intolerância e violência contra indivíduos LGBTQIAPN+.

A Constituição de 1988 foi um marco na história dos direitos humanos no Brasil e trouxe consigo a promessa de um Estado democrático de direito, pautado pela cidadania e igualdade. Esse avanço representou um ponto de inflexão para a luta da comunidade, pois, embora a Constituição não tratasse diretamente das questões relacionadas à homossexualidade ou identidade de gênero, ela garantiu direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, o direito à igualdade e a proteção contra discriminação. Com a redemocratização, começaram a surgir movimentos sociais que exigiam a inclusão de pautas LGBTQIAPN+ nos direitos civis, estabelecendo um terreno fértil para as lutas e conquistas legais posteriores, como a criminalização da homofobia e o reconhecimento da união homoafetiva.

Apesar das conquistas alcançadas nos últimos anos, ainda existem desafios significativos na efetivação plena dessas leis. O preconceito contra a comunidade LGBTQIAPN+ permanece profundamente enraizado na sociedade brasileira, dificultando a aplicação efetiva de legislações que garantem direitos e proteção. No Pará, embora o Estado tenha se destacado pela criação de legislações e políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos dessa população, a realidade no cotidiano ainda revela barreiras como a violência, o estigma e a falta de conscientização, o que exige um esforço contínuo para garantir a efetividade dessas leis e um ambiente mais inclusivo e seguro para todos.

Este artigo analisa não apenas as legislações que norteiam os direitos da comunidade no Pará, mas também os desafios enfrentados na implementação dessas políticas, a eficácia das instituições de apoio e a resistência cultural que ainda prevalece em diversos setores da sociedade. Ao final, será possível compreender melhor os avanços e os obstáculos que ainda precisam ser superados para que a plena igualdade e dignidade dos indivíduos LGBTQIAPN+ sejam efetivamente alcançadas no estado.

2. Os Direitos Humanos e Constitucionais para a população LGBTQIAPN+

Para compreender a proteção dos direitos LGBTQIAPN+ no estado do Pará, é essencial contextualizá-la tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Começamos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), um documento elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) que fundamenta direitos Universais inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Eles incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre outros. A Declaração Universal dos Direitos Humanos juntamente dos Princípios de Yogyakarta fornece uma estrutura global para os direitos das pessoas LGBTQIAPN+.

> (...) Violações de direitos humanos que atingem pessoas por causa de sua orientação sexual ou identidade de gênero, real ou percebida, constituem um padrão global e consolidado, que causa sérias preocupações. O rol dessas violações inclui execuções extrajudiciais, tortura e maus-tratos, agressões sexuais e estupro, invasão de privacidade, detenção arbitrária, negação de oportunidades de emprego e educação e sérias discriminações em relação ao gozo de outros direitos humanos. Estas violações são com frequência agravadas por outras formas de violência, ódio, discriminação e exclusão, como aquelas baseadas na raça, idade, religião, deficiência ou status econômico, social ou de outro tipo. (...) (Princípios de Yogyakarta, 2006)

Lançados como tratado global em 2007, os Princípios de Yogyakarta foram desenvolvidos por especialistas de diversos paises, incluindo o Brasil, com conhecimento relevante a questão dos direitos humanos em Yogyakarta na Indonésia e são uma série de diretrizes que aplicam 29 princípios da legislação internacional de direitos humanos às questões de orientação sexual e identidade de gênero. Eles destacam a obrigação dos Estados de adotar todas as medidas

necessárias, legislativas, administrativas e outras, para garantir que os direitos humanos sejam respeitados, protegidos e cumpridos sem discriminação por motivos de orientação sexual ou identidade de gênero, já que estas são essenciais para a dignidade humana. O documento tem como objetivo assegurar a defesa e dignidade da população LGBTQIAPN+ contra a violação dos direitos básicos estabelecidos pela DUDH.

Esses princípios internacionais influenciam e inspiram as legislações e políticas em vários países, incluindo o Brasil. Essa influência é visível na forma como a legislação brasileira incorpora esses valores universais e os adapta ao contexto nacional. No entanto, é através de uma combinação de jurisprudência progressista e legislação específica que esses direitos têm sido concretizados.

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...) (BRASIL, Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988)

A Constituição de 1988 estabelece uma base sólida para a proteção dos direitos LGBTQIAPN+. Ela é considerada um marco na proteção dos direitos humanos no Brasil. Entre seus princípios, destaca-se o compromisso com a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a não discriminação de qualquer natureza. Estes princípios são fundamentais para a promoção dos direitos da população LGBTQIAPN+, garantindo que todos os cidadãos sejam tratados com igual respeito e consideração perante a lei, sem discriminação de qualquer gênero.

> "A Constituição de 1988, ao utilizar-se da expressão "família", não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa. Família como instituição privada que, voluntariamente constituída entre pessoas adultas, mantém com o Estado e a sociedade civil uma necessária relação

> tricotômica." (Supremo Tribunal Federal, ADI 4277 de 2011)

O Brasil tem avançado significativamente na proteção dos direitos LGBTQIAPN+, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), em particular, têm desempenhado um papel vital na ampliação dos direitos civis e na proteção contra discriminação para a comunidade. Decisões históricas, como o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277 de 2011 como capaz de constituir família, reconhecendo-a como a base da sociedade e equiparando o relacionamento homoafetivo ao heteronormativo, afirmando assim a posição de que um não está abaixo do outro, mas que são tratados igualmente perante a lei.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26/DF, o STF determinou que até que haja Lei própria para tais, atos de Homofobia e Transfobia serão reprimidos como de acordo com a Lei nº 7.716, de 08/01/1989, que define os crimes movidos por discriminação de raça ou cor, uma vez que se encaixam nos padrões de comportamento previstos nela. Diz o documento que o conceito de racismo vai além da questão biológica, que é na verdade uma construção social destinada ao controle, dominação política e subjugação social através da marginalização de um grupo vulnerável. (STF, 2019)

> Art. 1º ...
>
> Art. 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seus atos e procedimentos, deverão adotar o nome social da pessoa travesti ou transexual, de acordo com seu requerimento e com o disposto neste Decreto.
>
> Parágrafo único. É vedado o uso de expressões pejorativas e discriminatórias para referir-se a pessoas travestis ou transexuais.
>
> Art. 3º ...

> Art. 4º Constará nos documentos oficiais o nome social da pessoa travesti ou transexual, se requerido expressamente pelo interessado, acompanhado do nome civil.
>
> Art. 5º O órgão ou a entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional poderá empregar o nome civil da pessoa travesti ou transexual, acompanhado do nome social, apenas quando estritamente necessário ao atendimento do interesse público e à salvaguarda de direitos de terceiros. (BRASIL. Decreto 8.727 de 2016)

Além disso, políticas públicas e leis, como o Decreto 8.727/2016, que permite o uso do nome social por travestis e transexuais na administração pública federal, exigindo que o nome social tome frente ao nome civil, que ficará resguardado apenas para uso interno, reforçam o compromisso do país com a igualdade e a não discriminação. Reconhecendo a homossexualidade e a transexualidade desta maneira se reconhecem as pessoas LGBTQIAPN+ como humanas e merecedoras de direitos.

No âmbito estadual, o Pará tem seguido o exemplo feito pelo governo Federal, estabelecendo diversas legislações que visam proteger e promover os direitos da população LGBTQIAPN+.

> Art. 1º A Administração Pública Estadual Direta e Indireta, no atendimento de transexuais e travestis, deverá respeitar seu nome social, independentemente de registro civil.
>
> Art. 2º O nome civil deve ser exigido apenas para uso interno da instituição, acompanhado do nome social do usuário, o qual será exteriorizado nos atos e processos administrativos.
>
> Art. 3º Nos casos em que o interesse público exigir, inclusive para salvaguardar direitos de terceiros, será considerado o nome civil da pessoa travesti ou transexual (Decreto Nº 1.675, 21 de Maio de 2009)

Um exemplo significativo é o Decreto Nº 1.675 de 21 de maio de 2009, que estabelece diretrizes para o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de travestis e transexuais no âmbito da administração pública estadual. Espelhando o Decreto 8.727/2016 assegurando que travestis e transexuais devem ser tratados pelo nome que corresponde à sua identidade de gênero em todos os registros e documentos oficiais, promovendo seus direitos ao respeito e a dignidade pessoal.

> Art. 20. O edital de chamamento público poderá incluir cláusulas e con-dições amparadas em circunstâncias específicas relativas a programas ou políticas públicas setoriais, desde que consideradas pertinentes e relevantes, podendo abranger critérios de pontuação diferenciada, cotas, delimitação territorial ou de abrangência da prestação de atividades ou execução de projetos, editais exclusivos ou estratégias voltadas a públicos determi nados, visando, entre outros, os seguintes objetivos:
>
> I - ...
>
> II - Promoção da igualdade de gênero, racial, de direitos de pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, assexuais, pansexuais e Polissexuais, Não-Binários e Outras (LGBTQIAPN+); (Decreto Nº 4.040, de 5 de Julho de 2024)

O Decreto Nº 4.040, de 5 de Julho de 2024 regulamentou regras e procedimentos para parcerias entre a administração pública estadual e as organizações da sociedade civil. Nesse decreto ele ressalta em seu Art. 20 que o edital de chamamento público pode incluir cláusulas que visem promover a igualdade de gênero, racial e de direitos da população LGBTQIAPN+ com o chamamento dos candidatos. Isso é feito na ideia de possibilitar oportunidades para o cidadão LGBTQIAPN+ ter um emprego e condições de vida dignas, além de trazer o convívio com membros da sociedade em geral, promovendo a aceitação e normalização de membros da comunidade.

Em síntese, as iniciativas legislativas e políticas públicas implementadas pelo estado do Pará refletem um compromisso sólido com o dever do governo de a promover a igualdade e a proteção dos direitos da população LGBTQIAPN+. Essas ações demonstram um avanço significativo no reconhecimento da diversidade e na garantia da dignidade e do respeito para todos os cidadãos, independentemente de sua orientação sexual ou identidade de gênero.

3. Efetividade das Leis de Proteção e seus efeitos para a População

Estas medidas não apenas estão em consonância com os princípios fundamentais consagrados na Constituição Federal do Brasil e Estadual do Pará, mas também refletem uma de combater a discriminação e a violência contra a comunidade LGBTQIAPN+. A implementação efetiva desses dispositivos necessita de uma rede de instituições para que possam produzir resultados notáveis na sociedade.

Seguindo o princípio universal de que cada ser humano tem direito à saúde, foi criado o Projeto Casulo, uma iniciativa da Secretaria de Saúde Pública do Pará (SESPA) que visa atender pessoas que enfrentam a disforia de gênero, oferecendo acesso a tratamentos essenciais para o processo de transição, tanto hormonal quanto social. Entre os serviços disponibilizados, o projeto inclui atendimentos psicológicos, psiquiátricos, endocrinológicos, além de apoio em áreas de saúde sexual e outros serviços médicos que são fundamentais para garantir o bem-estar e a saúde integral dessa população. Desde a sua criação, o Projeto Casulo já realizou mais de 23 mil atendimentos, o que representa uma contribuição significativa para a melhoria da qualidade de vida de muitas pessoas trans, proporcionando a elas uma sensação de segurança e a oportunidade de buscar um tratamento digno e adequado às suas necessidades.

No entanto, quando analisamos o impacto do projeto à luz da população trans de Belém, a realidade se revela mais complexa. Em 2023, o Projeto Casulo

atendia apenas 300 pacientes na capital paraense, segundo dados da SESPA. Esse número, embora expressivo, representa uma parcela ínfima da população trans que vive na metrópole. Segundo dados do IBGE, aproximadamente 2% da população brasileira se identifica como transsexual ou não binária. Aplicando essa média à população de Belém, que conta com 1.303.389 habitantes, segundo o Censo de 2023, podemos estimar que cerca de 26.000 pessoas trans residem na cidade. Isso significa que mais de 98% da população trans de Belém ainda não tem acesso aos serviços do Projeto Casulo, evidenciando a discrepância significativa entre a demanda existente e a oferta de serviços de saúde voltados para essa população.

Esse descompasso entre o número de atendimentos e a quantidade de pessoas que realmente necessitam de cuidados médicos especializados é um reflexo das várias barreiras que ainda existem no acesso à saúde para as pessoas trans. O Projeto Casulo, embora seja uma das iniciativas mais importantes para a inclusão dessa comunidade, tem uma capacidade limitada de atender a todos os indivíduos que necessitam desses serviços. A falta de estrutura, a carência de profissionais capacitados para lidar com as especificidades da população trans e a escassez de recursos para expandir o programa são obstáculos significativos para que ele alcance um maior número de pessoas. Além disso, o desconhecimento sobre a existência do programa, aliado à falta de informação por parte da própria comunidade trans, contribui para que muitos indivíduos não procurem os serviços oferecidos.

A falta de uma rede de apoio e de políticas públicas direcionadas especificamente para a qualificação profissional e a inclusão no mercado de trabalho faz com que a população trans seja forçada a buscar meios alternativos de sustento, em sua maioria informais e vulneráveis. No mapa dos assassinatos de Travestis e Transsexuais no Brasil de 2017 a ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transsexuais) levantou a informações de aproximadamente 90% das travestis e transexuais no Brasil recorrem à prostituição como única fonte de renda. Isso coloca essas pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social e econômica, além de expô-las a riscos elevados de violência, exploração e abuso.

Comprovando que mesmo com os programas e instituições presentes a população ainda se encontrava severamente marginalizada quando programas como os acima mencionados tem o dever de assegurar-lhes oportunidade e segurança.

Ressalta-se também que a ANTRA conduziu um estudo no período eleitoral de 2018, época em que um candidato com um discurso abertamente homofóbico estava com notoriedade, e descobriu que 99% da população LGBTQIAPN+ não se sentia segura no Brasil, não só isso, mas 1/3 dos entrevistados afirmou ter sido ameaçado ou agredido em redes sociais. O cenário político brasileiro, marcado pela crescente polarização, tem se tornado um terreno fértil para discursos de ódio. O avanço da extrema-direita, em particular, representa uma ameaça à cidadania da comunidade LGBTQIAPN+, uma vez que esse tipo de retórica frequentemente legitima a violência e a discriminação contra esses grupos.

A intensificação do discurso de ódio não se limita apenas ao campo político, mas se reflete em atitudes cada vez mais hostis em várias esferas sociais. A legitimação de ideias que minimizam os direitos da comunidade LGBTQIAPN+ tem ampliado o clima de intolerância, colocando as pessoas dessa comunidade em risco constante. Nos últimos anos, agressões verbais e físicas, especialmente em plataformas digitais, se tornaram mais frequentes, evidenciando o crescimento da hostilidade em relação a essas minorias. Esse fenômeno é ainda mais preocupante quando líderes políticos com grande poder de influência endossam tais discursos, minando o progresso social e criando um ambiente ainda mais inseguro para os indivíduos LGBTQIAPN+.

Além disso, a escassez de políticas públicas robustas e eficazes tem deixado essa população vulnerável. Em um contexto político onde direitos humanos são frequentemente desrespeitados, e onde os discursos de ódio ganham terreno, a comunidade LGBTQIAPN+ acaba sendo alvo de violência e de um sistema de segurança pública que, muitas vezes, se mostra despreparado para proteger adequadamente seus membros. É fundamental que, diante desse cenário,

haja um esforço contínuo por parte das instituições para garantir a igualdade de direitos e a proteção de todos, sem distinção de orientação sexual ou identidade de gênero.

No 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, é possível observar um aumento constante nos casos de violência contra a população LGBTQIAPN+ ao longo dos últimos cinco anos. Esses dados revelam uma realidade alarmante no país, que não apenas evidencia a crescente violência, mas também sinaliza a ineficácia das políticas públicas voltadas para a proteção dessa comunidade. O Estado do Pará, especificamente, registrou um aumento de 73,3% nos casos de lesão corporal dolosa contra membros da comunidade LGBTQIAPN+, mas, curiosamente, informou nenhum caso de racismo homotransfóbico durante o mesmo período. Essa lacuna no registro de dados, especialmente no que se refere a crimes de ódio motivados por homofobia e transfobia, levanta sérias questões sobre a veracidade e a transparência das estatísticas de violência e sobre a efetividade das leis de proteção.

> "Expandindo as lacunas estatísticas para o que as antecede, e com apoio no percurso processual penal, posto que estamos lidando com apuração de crimes, podemos fazer um exercício fictício, porém útil, para termos a dimensão de que, pelo menos, dois fatores estão sendo sistematicamente negligenciados: a vítima e o profissional de segurança pública." (Juliana Brandão, 18 Anuário Brasileiro de Segurança Pública, p. 116, 2024)

A análise de Juliana Brandão, no 18º Anuário, aponta para um problema profundo e estrutural na maneira como os dados de crimes contra a população LGBTQIAPN+ são coletados e processados. Ela revela uma falha sistêmica não só na apuração dos dados, mas também na falta de treinamento e sensibilidade dos profissionais de segurança pública para lidar com casos de violência motivada por discriminação sexual e de gênero. O desinteresse ou a negligência dos agentes de segurança em identificar corretamente os crimes de ódio, muitas vezes, resulta

na omissão dos dados, dificultando a formulação de políticas públicas efetivas e a implementação de medidas de proteção à população vulnerável.

Uma pesquisa conduzida por um conjunto de cientistas e pesquisadores da área de saúde liderada por Maria Cecília de Souza Minayo em diversas regiões do Brasil descobriu que não só a população LGBTQIAPN+ sente que não pode confiar nas autoridades policiais, mas também que agentes da própria força de segurança afirmam existir uma forte discrepância entre as leis e projetos e a realidade vivida pelos grupos da comunidade. A subnotificação de crimes relacionados à homofobia e transfobia no Brasil é um reflexo claro dessa desconfiança. Isso se deve não apenas à falta de acolhimento por parte dos agentes de segurança, mas também à ausência de protocolos específicos para lidar com as particularidades dos crimes contra pessoas LGBTQIAPN+. A escassez de registros adequados compromete a coleta de dados e dificulta a análise da real magnitude do problema. Sem dados precisos, torna-se ainda mais difícil implementar políticas públicas eficazes para combater a violência contra essa comunidade.

> "O profissional de Segurança Pública que vai atender ocorrências com a comunidade LGBT precisa entender, acima de tudo, o quão essa comunidade sofre com preconceito, e dentro dos princípios de polícia comunitária se utilizar do tratamento humanizado" BM Helton Coronel Morais, coordenador do Comitê do Plano Estadual de Segurança Pública de Combate à Homofobia em entrevista com a SEGUP

A declaração do BM Helton Coronel Morais, coordenador do Comitê do Plano Estadual de Segurança Pública de Combate à Homofobia, é um alerta importante para a necessidade de uma mudança na abordagem dos profissionais de segurança pública no atendimento às ocorrências envolvendo a comunidade LGBTQIAPN+. A formação inadequada dos profissionais de segurança pública é, sem dúvida, um dos maiores obstáculos para a efetividade das leis de proteção e para a construção de um ambiente de segurança para a população LGBTQIAPN+. O treinamento e a capacitação dos agentes de segurança são

pontos críticos quando se busca uma abordagem mais humana e sensível aos casos de violência homofóbica, transfóbica e outros tipos de discriminação. Infelizmente, muitos desses profissionais ainda não possuem o conhecimento necessário para compreender as especificidades das questões relacionadas à sexualidade e identidade de gênero. Essa falta de formação resulta em respostas que, muitas vezes, não apenas são insensíveis, mas também podem levar à revitimização das vítimas, dificultando ainda mais o processo de denúncia e a busca por justiça.

Essa falta de capacitação específica contribui diretamente para a subnotificação de crimes de violência contra a comunidade LGBTQIAPN+. Quando os profissionais de segurança pública não estão adequadamente preparados para lidar com esses casos, eles tendem a tratá-los de forma superficial ou até preconceituosa, desconsiderando a gravidade da agressão e as necessidades especiais de acolhimento dessas vítimas. Além disso, muitos casos acabam sendo classificados de forma errônea ou simplesmente ignorados, o que impede uma resposta adequada das autoridades e perpetua o ciclo de violência e invisibilidade que afeta a população LGBTQIAPN+. Esse cenário reflete uma falta de preparo nas instituições policiais que vai além da formação teórica, mas também diz respeito à atitude e postura dos agentes. Eles precisam ser treinados para reconhecer sinais de violência motivada por discriminação sexual ou de gênero e para oferecer um atendimento que vá além da simples investigação criminal. O acolhimento e o respeito são essenciais para garantir que as vítimas se sintam protegidas e amparadas no processo judicial.

Apesar da robusta estrutura institucional para apoiar a comunidade LGBTQIAPN+, a eficácia real dessas medidas ainda é ínfima. A implementação das políticas públicas e a capacidade das instituições em fornecer apoio e proteção eficazes são frequentemente insuficientes, especialmente quando confrontadas com a extensão das necessidades e a profundidade das desigualdades que persistem. Isso leva a uma ineficácia dos projetos e leis de proteção a essa população, que são entregues a agentes despreparados sem a capacidade para

aplicá-los e que devem ser buscados por uma população que simplesmente não está informada dos direitos que possui.

4. Impactos e Resistências Sociais e Institucionais nas Leis de Proteção de Expressão de Gênero para a população LGBTQIAPN+ no Pará

Com a implementação de leis de proteção de expressão de gênero para a população LGBTQIAPN+ no estado do Pará, diversos impactos sociais e institucionais têm sido observados, refletindo tanto avanços quanto desafios significativos. Como a "Parada do Orgulho LGBTIA+", evento organizado por membros da comunidade, que é uma manifestação para conscientizar o povo dos problemas enfrentados pela comunidade LGBTQIAPN+ e recebe apoio governamental para sua realização, reafirmando o posicionamento do estado quanto a causa desse grupo.

As leis de proteção têm gerado mudanças substanciais na percepção e atitude pública em relação à comunidade LGBTQIAPN+ no Pará. A conscientização sobre os direitos e a dignidade dessa população tem aumentado, contribuindo para uma maior aceitação e inclusão social. A criação de espaços de diálogo e visibilidade tem sido um resultado positivo dessas leis, permitindo que a comunidade LGBTQIAPN+ se sinta mais segura e representada na sociedade paraense.

Além disso, a implementação das leis de proteção à comunidade LGBTQIAPN+ não apenas visa a punição de crimes de ódio e a garantia de direitos, mas também tem desempenhado um papel crucial no fortalecimento da rede de apoio e solidariedade dentro da própria comunidade. A criação de espaços seguros, serviços especializados e iniciativas de apoio tem contribuído significativamente para o senso de pertencimento, permitindo que as pessoas LGBTQIAPN+ se sintam mais conectadas umas com as outras e com a sociedade em geral.

A disponibilidade de serviços e recursos específicos, como atendimento psicológico, orientação jurídica, acesso à saúde, e até mesmo programas de capacitação profissional, tem sido um pilar fundamental para a melhora da qualidade de vida e do bem-estar da população LGBTQIAPN+. Estes serviços proporcionam não só a proteção contra a violência, mas também ajudam na construção de autonomia e empoderamento pessoal. As pessoas LGBTQIAPN+ que acessam essas redes de apoio têm mais oportunidades de superar traumas, enfrentar desafios de saúde mental e física relacionados à discriminação e se inserirem com mais confiança no mercado de trabalho e na sociedade em geral.

Maria Berenice Dias, uma advogada, jurista e ex-magistrada brasileira, em suas obras sobre direito das famílias e direitos humanos, destaca a importância da inclusão e do respeito à diversidade de identidades de gênero e orientações sexuais. Como defensora dos direitos LGBTQIAPN+, Dias argumenta que a liberdade de expressão de gênero e orientação sexual é essencial para a realização da dignidade humana e para o exercício pleno da cidadania, enfatizando a necessidade de políticas e legislações que protejam os direitos das pessoas LGBTQIAPN+ contra discriminação e violência, garantindo-lhes igualdade de oportunidades e acesso à justiça. Ela defende que a liberdade de expressão de gênero e orientação sexual não é apenas uma questão de direitos individuais, mas também uma questão de justiça social e transformação cultural, promovendo a inclusão e a igualdade para todos os membros da sociedade.

As instituições governamentais e não governamentais no Pará têm desempenhado um papel crucial na implementação e execução das leis de proteção. A criação de órgãos especializados, como a Delegacia de Combate aos Crimes Discriminatórios e Homofóbicos, e o fortalecimento de políticas públicas voltadas para a população LGBTQIAPN+ demonstram um compromisso institucional com a promoção da igualdade e da justiça social. A colaboração entre diferentes atores, incluindo o governo, organizações da sociedade civil e grupos ativistas, tem sido fundamental para garantir a efetividade das leis de proteção. Essa cooperação tem facilitado a identificação e abordagem de questões

emergentes e desafios persistentes enfrentados pela comunidade LGBTQIAPN+ no Pará.

Historicamente a população LGBTQIAPN+ foi marginalizada e perseguida, muitas vezes em defesa da "Família e dos bons costumes", discurso comumente utilizado na época da ditadura militar para justificar a caça de membros da comunidade como "desviantes" da norma, cuja mera presença ameaçava a vida do "Cidadão de bem", discurso que pode ser visto sendo repetido por diversas figuras políticas da atualidade, alimentando os preconceitos enraizados profundamente na sociedade brasileira para criar no membro da comunidade a figura do "Inimigo", do "desviante" que busca deturpar a ordem do pais e destruir a "Família tradicional brasileira" expressando sua orientação sexual e ou identidade de gênero, simplesmente exercendo os direitos de qualquer cidadão.

Desde a redemocratização e ao longo das últimas décadas, a comunidade LGBTQIAPN+ tem conquistado, embora de forma gradual, um espaço significativo na sociedade brasileira, desafiando os estigmas históricos e as imposições normativas da ditadura militar. A partir dos anos 80, com o início da luta por direitos civis e maior visibilidade, movimentos sociais e organizações começaram a articular de forma mais efetiva o reconhecimento das identidades sexuais e de gênero. A criação de espaços de convivência e de defesa, como a Parada do Orgulho LGBT, e a ampliação do discurso público sobre os direitos humanos, impulsionaram avanços na legislação e na aceitação social, com destaque para a criminalização da homofobia, a legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo e a implementação de políticas públicas voltadas para a saúde e a educação inclusivas.

Esses marcos, embora representem vitórias claras, não ocorrem de forma linear e continuam sendo constantemente desafiados por forças conservadoras e pela resistência de setores que ainda veem a diversidade como uma ameaça à ordem estabelecida. Apesar dos avanços observados, ainda existem resistências significativas à plena implementação e efetivação das leis de proteção

de expressão de gênero no Pará. Resistências culturais arraigadas, preconceitos enraizados e obstáculos burocráticos continuam a representar desafios para a plena inclusão e igualdade da comunidade LGBTQIAPN+.

A falta de sensibilidade e capacitação por parte de alguns setores da sociedade e das instituições resulta em discriminação e violência contra indivíduos LGBTQIAPN+. Além disso, a ausência de recursos adequados e a sobrecarga de demandas podem comprometer a capacidade das instituições em fornecer apoio e proteção eficazes para essa população vulnerável.

Apesar dos desafios enfrentados, há uma base sólida para o progresso contínuo na proteção dos direitos da população LGBTQIAPN+ no Pará. A colaboração entre diferentes partes interessadas, juntamente com um compromisso renovado com a educação e sensibilização pública, pode ajudar a superar as resistências e promover uma sociedade mais inclusiva e justa.

Recomenda-se que o governo do Pará e outras instituições relevantes continuem investindo em políticas e programas destinados a combater a discriminação e promover a igualdade de direitos para a comunidade LGBTQIAPN+. A capacitação de profissionais em diversos setores, a ampliação do acesso a serviços especializados e o fortalecimento da legislação antidiscriminatória são medidas essenciais para garantir a efetivação dos direitos dessa comunidade.

À medida que avançamos para o futuro, é crucial manter o compromisso com os princípios de igualdade, dignidade e respeito para todos os cidadãos, independentemente de sua orientação sexual ou identidade de gênero. As leis de proteção de expressão de gênero representam um passo significativo na direção certa, mas ainda há muito trabalho a ser feito para garantir que esses direitos sejam verdadeiramente universais e aplicados de maneira eficaz em toda a sociedade paraense.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

RENAN QUINALHA. Contra a Moral e Bons Costumes

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277 de 2011

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26/DF

SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS (SEJUDH). Cartilha da diversidade. Local de publicação: SEJUDH

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Décimo Oitavo Anuário Brasileiro de Segurança Pública

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2022.

OBSERVATÓRIO DE MORTES E VIOLÊNCIA LGBTI+ NO BRASIL. Dossiê 2023: Mortes e violência LGBTI+ no Brasil.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). Mapa dos assassinatos de travestis e transexuais no Brasil em 2017. Local de publicação: ANTRA, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. A atuação dos órgãos da segurança pública junto à população LGBT.

SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO PARÁ. Informações sobre projeto Casulo. Disponível em: www.saude.pa.gov.br

"Plano de Enfrentamento à LGBTIfobia quer ampliar atendimento e combater preconceito". Disponível em: https://www.segup.pa.gov.br/noticias/plano-de-

enfrentamento-%C3%A0-lgbtifobia-quer-ampliar-atendimento-e-combater-preconceito

A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DIGITAL E SEUS IMPACTOS NA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI

The precariousness of digital work and its impact on social security protection: challenges for the realization of human rights in the 21st century

Lisbino Geraldo Miranda do Carmo[1]
Universidade da Amazônia

Frederico Antônio Lima de Oliveira[2]
Universidade da Amazônia

Paulo Henrique da Silva Costa[3]
Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org//10.62140/LCFOPC712992971

Sumário: 1. Introdução. 2. A transformação do trabalho na era digital: do trabalho tradicional à uberização. 3. Direitos fundamentais e proteção social do trabalho: fundamentos e desafios na era das plataformas digitais. 4. O sistema

[1] Doutorando em Educação pela World University Ecumenical – Miami. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Autónoma de Asunción -UAA-PY, convalidado pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Especialista em Direitos Humanos pelas Faculdades Integradas Brasil-Amazônia – FIBRA, Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior de Magistratura do Pará; Especialista em Direito Penal e Processual Penal e Especialista em Direito Tributário pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Professor de Direito Tributário na Universidade da Amazônia e Analista Judiciário no TJPA. E-mail: lisbinounama@gmail.com/ID ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2581-5789/ Lattes: http://lattes.cnpq.br/6182097085008910. Membro do Grupo GEPCEND – Grupo de estudos e pesquisa Constituições, Estruturalismo e Novos Direitos. PPGDF - @unama_gepcend e Membro do Grupo de Estudos Direitos Humanos, Sustentabilidade Ambiental e Sócioeconomia (DHSAS)– PPGDF UNAMA.

[2]Pós-doutor em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Pós-Doutorando pela Universidade de Curitiba – UNICURITIBA. Pós-Doutorando pela Universidade Lusófona do Porto (Pt). Pós-Doutorando pela Universidade Reggio Calábria - Itália. Doutor em Direito Constitucional (PUC/SP). Mestre em Direito Administrativo (UFPa). Lider do GEPHC – Grupo de estudos e pesquisa em hermenêutica constitucional. ORCID: 0000-0002-9297-2223. Graduando em direito, economia e relações internacionais, correspondente jurídico, pesquisador do mestrado do PPGDF e do GEPCEND – Grupo de estudos e pesquisa Constituições, Estruturalismo e Novos Direitos. PPGDF - @unama_gepcend é ex Coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais - PPGDF da Universidade da Amazônia - UNAMA.

[3] Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Especialista em Direito Público e Direito Penal pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI. Membro do grupo de pesquisa Democracia, Hermenêutica e Processo da Universidade da Amazônia – UNAMA. Advogado. Diretor Administrativo e Financeiro da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB. Email: adv.paulohenriquecosta@gmail.com/ Lattes: http://lattes.cnpq.br/3356778692536387 / ID ORCID: http://orcid.org/0009-0007-5118-3416.

previdenciário brasileiro e os novos paradigmas do trabalho digital. 5. Considerações finais.

Resumo: Esta pesquisa analisa como o fenômeno da uberização e a narrativa do empreendedorismo digital impactam o acesso dos trabalhadores à proteção previdenciária, considerando a precarização do trabalho em plataformas digitais e seus reflexos na efetivação dos direitos fundamentais. O estudo adota metodologia predominantemente teórica, com abordagem qualitativa, fundamentada na análise da literatura jurídica sobre a precarização do trabalho digital e seus impactos no sistema previdenciário brasileiro. A investigação utiliza procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, analisando a doutrina jurídica contemporânea sobre direito do trabalho, direito previdenciário e direitos fundamentais, bem como a legislação brasileira pertinente à proteção social do trabalho e à previdência social. Os resultados indicam que as plataformas digitais, embora proporcionem oportunidades de geração de renda, frequentemente mascaram relações de subordinação sob o discurso da autonomia e flexibilidade, resultando em um processo de precarização que compromete o acesso dos trabalhadores à proteção previdenciária. A pesquisa revela que aproximadamente oitenta por cento dos trabalhadores em plataformas digitais não possui qualquer tipo de proteção social, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho. Como contribuição principal, o estudo oferece uma análise interdisciplinar que conecta aspectos do direito do trabalho, direito previdenciário e direitos fundamentais. Entre as limitações encontradas, destacam-se a rapidez das transformações tecnológicas, a escassez de dados estatísticos específicos sobre trabalhadores de plataformas no Brasil e a complexidade de estabelecer parâmetros comparativos entre diferentes sistemas previdenciários internacionais. Para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento do estudo das experiências internacionais na regulamentação do trabalho em plataformas digitais, a realização de pesquisas empíricas sobre o impacto econômico e social da ausência de proteção previdenciária, e o desenvolvimento de estudos sobre tecnologias emergentes na criação de sistemas mais inclusivos de proteção social para trabalhadores digitais.

Palavras-chave: Trabalho Digital. Proteção Previdenciária. Direitos Fundamentais. Uberização. Precarização.

Abstract: This research analyzes how the phenomenon of uberization and the narrative of digital entrepreneurship impact workers' access to social security protection, considering the precariousness of work on digital platforms and its effects on the realization of fundamental rights. The study adopts a predominantly theoretical methodology, with a qualitative approach, based on an analysis of the legal literature on the precariousness of digital work and its impacts on the Brazilian social security system. The investigation uses bibliographic and documentary research procedures, analyzing contemporary legal doctrine on labor law, social security law and fundamental rights, as well as Brazilian legislation pertaining to social protection of labor and social security. The results indicate that although digital platforms provide opportunities to generate income, they often mask relationships of subordination under the discourse of autonomy and

flexibility, resulting in a process of precariousness that compromises workers' access to social security protection. The research reveals that approximately eighty percent of workers on digital platforms do not have any kind of social protection, according to data from the International Labor Organization. As its main contribution, the study offers an interdisciplinary analysis that connects aspects of labor law, social security law and fundamental rights. The limitations encountered include the speed of technological change, the scarcity of specific statistical data on platform workers in Brazil and the complexity of establishing comparative parameters between different international social security systems. For future research, we suggest further study of international experiences in the regulation of work on digital platforms, empirical research on the economic and social impact of the absence of social security protection, and the development of studies on emerging technologies in the creation of more inclusive social protection systems for digital workers.

Keywords: Digital work. Social security protection. Fundamental Rights. Uberization. Precarization.

1. INTRODUÇÃO

A evolução das relações de trabalho até a era digital representa uma transformação profunda na organização social e econômica da sociedade. Como observa Sousa (2022, p. 18), "a automação e a inteligência artificial vêm propor uma nova revolução industrial, alterando dramaticamente as relações de trabalho e as formas de emprego". Neste contexto, "a ascensão das plataformas digitais e da Inteligência Artificial trouxe novos desafios para os sistemas legais de diversos países" (Rodarte de Carvalho, 2025, p. 1), estabelecendo um panorama onde as relações laborais tradicionais cedem espaço a formas mais flexíveis e tecnologicamente mediadas de trabalho.

O fenômeno da uberização emerge como uma nova forma de organização laboral, caracterizada pela intermediação de plataformas digitais na oferta e demanda de serviços, onde "os trabalhadores geralmente não têm acesso a benefícios como previdência social, seguro-desemprego ou direitos trabalhistas básicos" (Rodarte de Carvalho, 2025, p. 6). Este modelo expandiu-se para diversos setores econômicos, estabelecendo-se como um novo paradigma de organização do trabalho (Jesus, 2024, p. 10), embora "o discurso do empreendedorismo digital frequentemente mascara a exploração e a instabilidade

do trabalho, promovendo uma visão romantizada da autonomia" (Sousa, 2022, p. 45).Diante deste cenário, emerge o problema central desta pesquisa: de que forma o fenômeno da 'uberização' e a narrativa do empreendedorismo digital afetam o acesso dos trabalhadores à proteção previdenciária? A hipótese que norteia este estudo sugere que o fenômeno da uberização e a narrativa do empreendedorismo digital promovem uma precarização das relações de trabalho que compromete significativamente o acesso à proteção previdenciária, uma vez que transferem para o trabalhador a responsabilidade integral pelas contribuições e riscos sociais, mascarando uma relação de subordinação sob o discurso da autonomia e flexibilidade, resultando na fragilização dos direitos fundamentais desses trabalhadores.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar como o fenômeno da uberização e a narrativa do empreendedorismo digital impactam o acesso dos trabalhadores à proteção previdenciária, considerando os aspectos da precarização do trabalho em plataformas digitais e seus reflexos na efetivação dos direitos fundamentais. Para alcançar este propósito, estabeleceram-se como objetivos específicos: (1) examinar o processo de precarização das relações de trabalho nas plataformas digitais, com enfoque na flexibilização dos contratos e na construção da narrativa do empreendedorismo digital como forma de descaracterização do vínculo empregatício; (2) investigar os impactos da ausência ou fragilização da proteção previdenciária dos trabalhadores de plataformas digitais, considerando os riscos sociais não cobertos e as consequências para a efetivação dos direitos fundamentais; e (3) analisar criticamente o paradoxo entre o discurso do empreendedorismo digital e a realidade da proteção social do trabalhador, identificando os prejuízos à segurança previdenciária decorrentes dessa nova modalidade de trabalho.

O estudo da precarização do trabalho digital e seus impactos na proteção previdenciária apresenta relevância social, política e econômica, considerando a expressiva expansão das plataformas digitais como mediadoras de relações laborais no século XXI. A pesquisa propõe uma análise interdisciplinar que conecta aspectos do direito do trabalho, direito previdenciário e direitos

fundamentais, utilizando metodologia predominantemente teórica, com abordagem qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo doutrina jurídica contemporânea, legislação brasileira, estudos sociológicos e econômicos, dados estatísticos e jurisprudência relacionada aos direitos dos trabalhadores digitais.

O trabalho estrutura-se em três seções principais: inicialmente, aborda-se a transformação do trabalho na era digital, examinando a transição do trabalho tradicional à uberização; em seguida, analisa-se os direitos fundamentais e a proteção social do trabalho no contexto das plataformas digitais; por fim, discute-se o sistema previdenciário brasileiro frente aos novos paradigmas do trabalho digital. Esta abordagem permite examinar como as novas formas de trabalho mediadas por plataformas digitais afetam o acesso à proteção previdenciária, contribuindo para o desenvolvimento de um arcabouço teórico que possibilite compreender os desafios impostos pela precarização do trabalho digital à efetivação dos direitos fundamentais no século XXI.

2. A TRANSFORMAÇÃO DO TRABALHO NA ERA DIGITAL: DO TRABALHO TRADICIONAL À UBERIZAÇÃO

A evolução das relações de trabalho até a era digital apresenta um processo histórico marcado por transformações profundas na organização social e econômica. Como observa Sousa (2022, p. 18), "a automação e a inteligência artificial vêm propor uma nova revolução industrial, alterando dramaticamente as relações de trabalho e as formas de emprego." Esta mudança paradigmática não surgiu repentinamente, mas é resultado de um processo gradual que se intensificou com o advento da globalização. Segundo Oliveira (2022, p. 12), "o fenômeno da transformação das relações de trabalho começou a ganhar notoriedade com o advento da globalização e a intensificação da tecnologia nas últimas décadas". O desenvolvimento tecnológico tem provocado alterações substanciais na natureza do trabalho, modificando não apenas as formas de execução das atividades laborais, mas também a própria concepção do que

constitui uma relação de trabalho. Estas mudanças são particularmente evidentes no contexto da Quarta Revolução Industrial, onde, conforme Jesus (2024, p. 16), "o avanço da sociedade e das próprias relações de trabalho, num cenário de constante mutação tecnológica em plena Quarta Revolução Industrial, contribuiu para a transformação do mundo do trabalho."

A ascensão das plataformas digitais representa um marco fundamental nesta transformação. Como destaca Rodarte de Carvalho (2025, p. 1), "a ascensão das plataformas digitais e da Inteligência Artificial (IA) trouxe novos desafios para os sistemas legais de diversos países." Este cenário evidencia uma ruptura com os modelos tradicionais de trabalho, inaugurando uma era de flexibilização e digitalização das relações laborais. A evolução tecnológica não apenas modificou as ferramentas e métodos de trabalho, mas também redefiniu completamente a estrutura das relações laborais. Estudos apresentados por Jesus (2024, p. 40) indicam que "cerca de 20% da força de trabalho global pode estar envolvida em atividades digitais até 2025", demonstrando a magnitude desta transformação. Esta mudança estrutural tem implicações profundas para a organização do trabalho, os direitos dos trabalhadores e a própria concepção de emprego formal.

O fenômeno da uberização emerge como uma manifestação concreta desta transformação digital do trabalho. Segundo Sousa (2022, p. 28), "a uberização representa um modo de trabalho que se baseia em plataformas digitais, onde a relação entre empregador e trabalhador é mediada por aplicativos." Esta nova configuração do trabalho caracteriza-se pela intermediação tecnológica das relações laborais, onde plataformas digitais atuam como mediadoras entre prestadores de serviço e consumidores. Como explicita Oliveira (2022, p. 15), a "uberização é entendida como a transformação das relações de trabalho, na qual plataformas digitais intermediam a oferta e demanda de serviços, muitas vezes sem garantias trabalhistas." Este modelo de organização do trabalho tem se expandido rapidamente, alcançando diversos setores da economia e modificando substancialmente as relações laborais tradicionais.

As características do trabalho em plataformas digitais revelam um cenário complexo de precarização das relações laborais. Conforme apontado por Leão (2023, p. 168), "podemos entender a uberização como um futuro possível para empresas em geral... provendo a infraestrutura para que seus 'parceiros' executem seu trabalho." Esta estrutura de trabalho apresenta particularidades que a distinguem das relações laborais tradicionais, notadamente pela ausência de vínculos empregatícios formais e pela transferência de riscos aos trabalhadores. Rodarte de Carvalho (2025, p. 6) ressalta que "esses trabalhadores geralmente não têm acesso a benefícios como previdência social, seguro-desemprego ou direitos trabalhistas básicos." Esta realidade evidencia uma tendência de fragilização das garantias sociais historicamente conquistadas, onde a flexibilidade prometida pela economia digital frequentemente se traduz em insegurança e vulnerabilidade para os trabalhadores.

O discurso do empreendedorismo digital, frequentemente utilizado para justificar e promover estas novas relações de trabalho, merece uma análise crítica aprofundada. Como observa Oliveira (2022, p. 20), "o discurso de empreendedorismo digital frequentemente mascara a precarização do trabalho, oferecendo uma promessa de autonomia e flexibilidade que nem sempre se concretiza na prática." Esta narrativa, que enfatiza a liberdade e o protagonismo do trabalhador, muitas vezes oculta a realidade de precarização e ausência de proteções sociais básicas. Sousa (2022, p. 45) argumenta que "o discurso do empreendedorismo digital frequentemente mascara a exploração e a instabilidade do trabalho, promovendo uma visão romantizada da autonomia." Esta idealização do trabalho autônomo digital frequentemente ignora as complexidades e desafios enfrentados pelos trabalhadores de plataforma.

É necessário reconhecer que, apesar dos desafios e riscos associados à precarização das relações de trabalho na era digital, o fenômeno da uberização também proporciona oportunidades de geração de renda que o modelo tradicional de emprego formal possivelmente não conseguiria absorver em igual escala. Como observa Jesus (2024, p. 10), "o trabalho em plataformas digitais já é uma realidade tanto no cotidiano brasileiro quanto nos demais países", sendo

"milhares de trabalhadores espalhados por inúmeras atividades via plataformas digitais, havendo crescimento exponencial nessa seara." Esta expansão reflete não apenas uma transformação tecnológica, mas também uma resposta às necessidades econômicas contemporâneas. O direito ao trabalho, como direito fundamental, precisa ser considerado em conjunto com as proteções sociais tradicionais. A possibilidade de negociação da própria atividade laboral, incluindo a decisão consciente de priorizar a obtenção de renda imediata em detrimento de certas garantias trabalhistas, representa uma manifestação da autonomia individual do trabalhador. Entretanto, como ressalta Leão (2023, p. 161), esta questão "tem sido tratada como fenômeno presente nas transformações contemporâneas da classe trabalhadora", exigindo um equilíbrio delicado entre a flexibilidade necessária para a geração de oportunidades de trabalho e a manutenção de um patamar mínimo de proteção social que assegure a dignidade humana.

A discussão sobre a regulamentação do trabalho em plataformas digitais apresenta um dilema econômico fundamental. Como observa Jesus (2024, p. 17), "até o momento, ainda não foi definido o standard de proteção aplicáveis a esses trabalhadores", e esta indefinição pode ser tanto um problema quanto uma vantagem competitiva do modelo. A implementação de regulamentações que exijam o pagamento de impostos, contribuições previdenciárias e outros encargos trabalhistas pode ter um efeito paradoxal: enquanto busca proteger o trabalhador, também pode reduzir significativamente as oportunidades de trabalho disponíveis. Rodarte de Carvalho (2025, p. 1) reconhece que "embora a digitalização da economia ofereça maior flexibilidade e autonomia aos trabalhadores", a imposição de custos adicionais pode tornar o modelo economicamente inviável para muitas plataformas. O aumento dos custos operacionais pode resultar em redução das taxas pagas aos trabalhadores, aumento dos preços aos consumidores, ou mesmo na inviabilização de certas atividades econômicas, levando à diminuição das oportunidades de trabalho. Este cenário sugere que a busca por proteção social através da regulamentação deve ser cuidadosamente equilibrada com a preservação da viabilidade econômica do

modelo, sob risco de prejudicar justamente aqueles que se pretende proteger. Como destaca Sousa (2022, p. 28), a "uberização transforma trabalhadores em meros prestadores de serviços temporários", mas também representa, para muitos, a única alternativa viável de geração de renda em um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e tecnológico.

3. DIREITOS FUNDAMENTAIS E PROTEÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: FUNDAMENTOS E DESAFIOS NA ERA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

O estudo dos direitos fundamentais no contexto das relações de trabalho contemporâneas requer uma análise aprofundada das transformações sociais e tecnológicas que impactam o mundo laboral. Como destacado por Mannrich et al (2022), a proteção do trabalhador deve partir do princípio da dignidade, reconhecendo-o não apenas como força produtiva, mas como ser humano dotado de direitos intrínsecos. O reconhecimento destes direitos como elementos indissociáveis da proteção ao trabalho encontra respaldo na observação de Marmelstein (2019 apud Silva Montes, 2021, p. 48), que enfatiza a interdependência e indivisibilidade dos direitos fundamentais, destacando que a mera proteção da liberdade é insuficiente sem a garantia das condições básicas para seu exercício.

A evolução da teoria dos direitos fundamentais nas relações de trabalho acompanha as transformações sociais e tecnológicas, demandando uma constante atualização interpretativa. Ábalos (2017, p. 10) ressalta que os direitos sociais dos trabalhadores de plataformas digitais devem ser garantidos, pois sua condição de cidadãos precede sua condição de trabalhadores. Esta perspectiva revela a necessidade de uma abordagem que considere a dignidade do trabalhador como elemento central na construção das relações laborais contemporâneas. Garcia (2009, p. 42) complementa esta visão ao destacar que a relação de emprego, caracterizada pelo trabalho subordinado, constitui a base do sistema industrial capitalista, evidenciando a necessidade de proteção jurídica adequada.

A estruturação dos princípios constitucionais da proteção ao trabalho reflete a evolução do pensamento jurídico e social sobre as relações laborais. Novelino e Da Cunha Júnior (2017 apud Silva Montes, 2021, p. 50) destacam que o princípio da vedação do retrocesso social deve respeitar princípios constitucionais fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana. Esta perspectiva encontra eco na análise de Souza (2022, p. 53), que enfatiza a necessidade de proteção do emprego sob a ótica da dignidade humana, considerando os fundamentos constitucionais que pautam a proteção ao trabalho no Brasil.

O desenvolvimento dos princípios constitucionais da proteção ao trabalho requer uma compreensão integrada dos diversos aspectos que compõem as relações laborais contemporâneas. Silva (2023, p. 77) destaca que a relação de trabalho contemporânea é marcada pela dualidade entre a proteção do trabalhador e a flexibilização das relações laborais, implicando uma necessidade urgente de redefinição dos marcos teóricos do Direito do Trabalho. Esta dualidade se manifesta de forma ainda mais evidente no contexto das plataformas digitais, onde os princípios constitucionais tradicionais precisam ser reinterpretados.

O sistema de proteção social do trabalhador enfrenta desafios consideráveis no contexto das transformações digitais do trabalho. Freitas Júnior (2023, p. 68) aponta para a carência de um sistema de proteção social efetivo que contemple as especificidades das plataformas digitais. Esta observação é corroborada por Cardoso (2023, p. 65), que enfatiza a indispensabilidade de um sistema robusto de proteção social para garantir que os trabalhadores em plataformas tenham acesso a direitos fundamentais e condições dignas de trabalho.

A evolução do sistema de proteção social do trabalhador deve considerar as particularidades das novas formas de trabalho. Pinheiro, Martins e Azevedo (2024, p. 1) destacam que a previdência social desempenha um papel fundamental na inclusão social dos trabalhadores, proporcionando segurança econômica. Leão

(2023, p. 258) reforça esta perspectiva ao evidenciar como a pandemia demonstrou a vulnerabilidade multifacetada dos trabalhadores, especialmente os uberizados.

A flexibilização das relações trabalhistas representa um dos principais desafios para a efetivação dos direitos fundamentais no contexto digital. Barzotto et al. (2023, p. 53) alertam que a flexibilização excessiva nas relações de trabalho pode levar à erosão dos direitos fundamentais, colocando em risco a proteção social dos trabalhadores. Esta preocupação é compartilhada por Leão (2023, p. 168), que analisa como a uberização consolida a passagem do estatuto de trabalhador para o de um nanoempresário-de-si, retirando-lhe garantias mínimas ao mesmo tempo que mantém sua subordinação, exemplo claro desse elemento é que o motorista de plataforma, por exemplo, deve seguir à risca as normas da empresa, sob pena de ser exemplarmente cortado.

Os impactos da flexibilização das relações trabalhistas sobre os direitos fundamentais são evidenciados por dados empíricos preocupantes. A Organização Internacional do Trabalho (2021, p. 249) revela que aproximadamente 80% dos trabalhadores em plataformas digitais não possuem qualquer tipo de proteção social. Esta realidade é agravada pelo que Gonçalves et al. (2024, p. 9) identificam como a crescente informalidade, contratos precários e indução à autonomia do trabalhador através da uberização, Pessoa Jurídica e empreendedorismo.

O processo de flexibilização das relações trabalhistas tem suscitado questionamentos sobre a efetividade dos mecanismos de proteção social. Como aponta Jesus (2024, p. 30), "o Direito do Trabalho deve se reinventar para garantir a proteção dos trabalhadores em meio à nova realidade de trabalho digital." Esta reinvenção é essencial para assegurar que as transformações digitais do trabalho promovam não apenas eficiência econômica, mas também justiça social e dignidade humana. Como ressalta Leão (2023, p. 161), esta questão "tem sido tratada como fenômeno presente nas transformações contemporâneas da classe trabalhadora", exigindo um equilíbrio delicado entre a flexibilidade necessária para

a geração de oportunidades de trabalho e a manutenção de um patamar mínimo de proteção social que assegure a dignidade humana.

4. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO E OS NOVOS PARADIGMAS DO TRABALHO DIGITAL

A compreensão do sistema previdenciário brasileiro como instrumento de proteção social requer uma análise aprofundada de seus fundamentos constitucionais e princípios norteadores. Como destacado por Ábalos (2017, p. 8), o conceito de Estado social de direito implica na obrigação estatal de promover e garantir direitos sociais por meio de políticas públicas e legislações que assegurem condições mínimas de vida digna para todos os cidadãos. Esta concepção encontra respaldo na própria Constituição Federal de 1988, que estabelece a seguridade social como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social (Pinheiro et al., 2024, p. 7042). A evolução histórica do direito previdenciário brasileiro demonstra sua estreita vinculação com as transformações sociais e econômicas do país, evidenciando a necessidade de constante atualização para atender às demandas contemporâneas. Como observa Silva Montes (2021, p. 2), o direito fundamental à previdência social integra os direitos de segunda dimensão, exigindo uma atuação positiva do Estado para assegurar o núcleo básico dos direitos fundamentais e o mínimo existencial.

O arcabouço jurídico que sustenta o sistema previdenciário brasileiro fundamenta-se em princípios constitucionais que visam garantir a dignidade da pessoa humana e a proteção social. Ramos (2020, p. 58) enfatiza que a dignidade humana consiste na qualidade intrínseca de cada ser humano, protegendo-o contra tratamentos degradantes e assegurando condições materiais mínimas de sobrevivência. Este princípio se materializa através da estrutura previdenciária, que deve adaptar-se às novas realidades do mundo do trabalho sem comprometer sua função protetiva. A interpretação contemporânea destes princípios, conforme destaca Souza (2022, p. 71), deve considerar as novas realidades laborais advindas

da digitalização, garantindo assim a proteção dos trabalhadores em novas modalidades. O reconhecimento da vulnerabilidade de diversos grupos sociais, como aponta Leão (2023, p. 256), torna-se necessário para concretizar uma tutela positiva, especialmente nos casos em que as proibições de discriminação não são suficientes para garantir a promoção da igualdade substancial.

A estrutura do sistema previdenciário brasileiro, embora robusta em sua concepção original, apresenta desafios significativos frente às transformações do mercado de trabalho. Behring e Boschetti (2006, p. 7043) recordam que as primeiras iniciativas de política social no Brasil correspondiam a serviços diretamente relacionados ao mundo do trabalho formal, evidenciando uma estrutura que hoje se mostra insuficiente para abarcar as novas modalidades de trabalho. Esta limitação estrutural é particularmente evidente no contexto das plataformas digitais, onde Souza (2022, p. 101) identifica lacunas que dificultam a inclusão de trabalhadores que atuam de maneira não tradicional. A análise de Gonçalves et al. (2024, p. 12) ressalta a estreita vinculação do desenvolvimento dos sistemas previdenciários com as linhas econômicas e políticas dos diversos modelos de desenvolvimento, indicando a necessidade de uma reformulação que considere as novas dinâmicas do trabalho digital.

Os desafios enfrentados pelo sistema previdenciário brasileiro no contexto da economia digital são múltiplos e complexos. Afonso (2024, p. 5) destaca a crescente presença de plataformas digitais de entrega, que representam uma parcela significativa do mercado de trabalho, trazendo à tona a necessidade urgente de desenvolver um arcabouço jurídico que garanta condições dignas de trabalho e acesso a benefícios sociais. Esta realidade é agravada pela ausência de vínculo empregatício tradicional, como observa Ferreira (2022, p. 6), resultando na exclusão destes trabalhadores do acesso a benefícios como previdência social, seguro-desemprego e direitos trabalhistas básicos. A pandemia da COVID-19, conforme apontado por Leão (2023, p. 258), expôs de forma contundente a vulnerabilidade multifacetada dos trabalhadores uberizados, que se sujeitaram a diversos tipos de violações dos direitos sociolaborais devido à ausência de garantias adequadas.

A precarização do trabalho digital apresenta desafios específicos para o sistema previdenciário que demandam soluções inovadoras. Gonçalves et al. (2024, p. 13) reconhecem que, mesmo considerando os limites das políticas sociais previdenciárias sob o capitalismo periférico, é necessário estabelecer pressupostos que permitam ampliar o acesso à proteção social e aos direitos previdenciários. Este cenário é particularmente complexo quando se considera a observação de Silva e Lemos Junior (2025, p. 16) sobre a necessidade de reformas previdenciárias, enfatizando que as causas das crises nos sistemas de seguridade social precisam ser analisadas com profundidade e cautela. A vulnerabilidade dos trabalhadores uberizados, como destaca Leão (2023, p. 258), demanda que as proteções trabalhistas elencadas constitucionalmente sejam aplicadas no sentido de manutenção do trabalho decente, evidenciando a urgência de adaptação do sistema previdenciário às novas realidades laborais.

O impacto da transformação digital no mercado de trabalho tem gerado preocupações quanto à sustentabilidade do sistema previdenciário. Estudos citados por Souza (2022, p. 85) indicam que aproximadamente 25% da força de trabalho brasileira já se encontra envolvida em atividades informais ou não registradas, o que implica diretamente em desafios para a arrecadação previdenciária. Esta realidade é agravada pela dificuldade de identificação dos trabalhadores e aplicação das normas previdenciárias no contexto digital, como apontado por Jesus (2024, p. 10), sugerindo a necessidade de uma nova abordagem legal. A análise de Mannrich et al (2022) reforça que, embora a concepção clássica do Direito do Trabalho mantenha sua importância, é necessária uma evolução que estabeleça fundamentos jurídicos mais sólidos, capazes de abranger as novas modalidades de trabalho digital.

O modelo sueco apresenta uma abordagem inovadora ao implementar estratégias de diálogo que promovem o entendimento mútuo entre plataformas e sindicatos, assegurando o respeito aos direitos dos trabalhadores. Esta experiência demonstra a importância de estabelecer canais de comunicação efetivos entre os diferentes atores envolvidos no ecossistema do trabalho digital. A análise destas experiências internacionais revela a necessidade de uma abordagem multifacetada

que combine aspectos de proteção social, regulamentação específica e diálogo entre as partes interessadas. Como observa Jesus (2024, p. 10), é necessário um regime jurídico moderno, compatível e pacificador, capaz de harmonizar proteção social e segurança jurídica no contexto do trabalho digital.

A adaptação do sistema previdenciário brasileiro às novas realidades do trabalho digital requer uma reflexão profunda sobre seus fundamentos e mecanismos de proteção. Silva Montes (2021, p. 10) questiona a noção do "self-made man" como provedor exclusivo de suas próprias necessidades, evidenciando a importância de um sistema de proteção social robusto e inclusivo. A análise de Gonçalves et al. (2024, p. 8) ressalta que o conhecimento do perfil dos trabalhadores contribuintes é fundamental para fundamentar possíveis reformulações do sistema previdenciário. Silva e Lemos Junior (2025, p. 6) destacam que, em respeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previdenciário, diversas reformas foram necessárias no Brasil ao longo do tempo, indicando a continuidade deste processo de adaptação às novas realidades laborais.

O futuro do sistema previdenciário brasileiro depende de sua capacidade de adaptação aos novos paradigmas do trabalho digital sem comprometer seus princípios fundamentais de proteção social. A experiência internacional demonstra que é possível desenvolver modelos que conciliem a flexibilidade característica do trabalho em plataformas com a necessária proteção previdenciária dos trabalhadores. Como ressalta Silva Montes (2021, p. 13), é fundamental garantir que as reformas previdenciárias não resultem na exclusão de segurados do sistema de proteção securitária devido à falta de reconhecimento das novas modalidades de trabalho. O desafio consiste em construir um arcabouço jurídico que responda às demandas contemporâneas do trabalho digital enquanto preserva os princípios fundamentais de proteção social que fundamentam o sistema previdenciário brasileiro.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa, dedicada à análise da precarização do trabalho digital e seus impactos na proteção previdenciária, adotou uma metodologia predominantemente teórica com abordagem qualitativa, fundamentada na análise da literatura jurídica contemporânea. O estudo examinou criticamente como o fenômeno da uberização e a narrativa do empreendedorismo digital afetam o acesso dos trabalhadores à proteção previdenciária, revelando uma transformação profunda nas relações laborais que demanda uma urgente adaptação dos sistemas de proteção social. A investigação demonstrou que as plataformas digitais, embora proporcionem oportunidades de geração de renda, frequentemente mascaram relações de subordinação sob o discurso da autonomia e flexibilidade, resultando em um processo de precarização que compromete significativamente o acesso dos trabalhadores à proteção previdenciária. Este cenário confirma a hipótese inicial da pesquisa, evidenciando que a transferência integral de responsabilidades e riscos sociais para o trabalhador resulta na fragilização de seus direitos fundamentais.

Os resultados da pesquisa indicam que aproximadamente 80% dos trabalhadores em plataformas digitais não possuem qualquer tipo de proteção social, conforme dados da Organização Internacional do Trabalho. A análise revelou que o sistema previdenciário brasileiro, em sua configuração atual, apresenta limitações estruturais significativas para abarcar as novas modalidades de trabalho digital, especialmente considerando que cerca de 25% da força de trabalho brasileira já se encontra envolvida em atividades informais ou não registradas. O estudo das experiências internacionais, particularmente os modelos implementados na União Europeia, Reino Unido e Canadá, demonstrou a possibilidade de desenvolver sistemas que conciliem a flexibilidade característica do trabalho em plataformas com a necessária proteção previdenciária dos trabalhadores, oferecendo importantes insights para a reformulação do sistema brasileiro.

Como contribuição principal, este estudo oferece uma análise interdisciplinar que conecta aspectos do direito do trabalho, direito previdenciário e direitos fundamentais, estabelecendo um diálogo necessário entre estas áreas do

conhecimento jurídico para compreender os desafios contemporâneos da proteção social. Entre as limitações encontradas, destacam-se a rapidez das transformações tecnológicas que podem tornar algumas análises rapidamente desatualizadas, a escassez de dados estatísticos específicos sobre trabalhadores de plataformas no Brasil, e a complexidade de estabelecer parâmetros comparativos entre diferentes sistemas previdenciários internacionais. O estudo enfrentou também o desafio de analisar um fenômeno em constante evolução, onde as relações de trabalho e as tecnologias envolvidas se modificam rapidamente, dificultando a proposição de soluções definitivas.

Para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento do estudo das experiências internacionais bem-sucedidas na regulamentação do trabalho em plataformas digitais, com foco na adaptabilidade dessas soluções ao contexto brasileiro. Recomenda-se também a realização de pesquisas empíricas sobre o impacto econômico e social da ausência de proteção previdenciária para trabalhadores de plataformas, incluindo análises quantitativas sobre os custos sociais da precarização do trabalho digital. Outra linha de investigação promissora seria o estudo de modelos alternativos de contribuição previdenciária que possam se adequar às características específicas do trabalho em plataformas, considerando aspectos como a intermitência da prestação de serviços e a variabilidade da renda. Por fim, sugere-se o desenvolvimento de estudos sobre o papel das tecnologias emergentes, como a inteligência artificial e o blockchain, na criação de sistemas mais eficientes e inclusivos de proteção social para trabalhadores digitais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARZOTTO, L. C.; MISKULIN, A. P. S. C.; BREDA, L. **Condições transparentes de trabalho, informação e subordinação algorítimica nas relações de trabalho**. In: CARELLI, R. L.; CAVALCANTI, T. M.; FONSECA, V. P. (org.). Futuro do trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília: ESMPU, 2020.

FERREIRA, T. C. **A nova morfologia do trabalho: da troca desigual à precarização do trabalho dos motoristas de aplicativo no Brasil**. 2022.

Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) - Universidade Estadual de Goiás, Itapuranga, 2022.

GONÇALVES, F. et al. **Precarização do mercado de trabalho e a previdência social brasileira**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL, 5., 2024, [s.l.]. Anais [...]. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em: http://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3747. Acesso em: 22 fev. 2025.

JESUS, F. S. S. **Trabalhadores em plataforma digital e protagonismo do Direito do Trabalho: entre intervenção do estado e autorregulação: qual a proteção adequada?** 2024. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho e da Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

LEÃO, D. A. **Trabalho através das plataformas digitais: da liquefação da modernidade à hermenêutica constitucional da solidariedade e do valor social do trabalho**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraiba, João Pessoa, 2023.

MANNRICH, N.; VASCONCELOS, B.; BOSKOVIC, A. B. **Como tributar novas formas de trabalho: O STF consolida diretrizes**. JOTA, [s.l.], 2 out. 2022. Disponível em: https://www.jota.info/opinião-e-análise/artigos/como-tributar-novas-formas-de-trabalho-o-stf-consolida-diretrizes-02082020. Acesso em: 23 fev. 2025.

OLIVEIRA, N. C. **As tecnologias na vida do idoso: Uma transformação social**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, 3., 2022, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: Skema Business School, 2022.

PINHEIRO, V. S.; MARTINS, F. C. B. C.; AZEVEDO, D. C. **A previdência social como instrumento de inclusão social no setor rural: uma análise jurídica**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [s.l.], v. 10, n. 11, p. 7039-7050, 2024.

RODARTE DE CARVALHO, M. **Plataformas Digitais: Desafios do Direito Comparado para a Proteção dos Trabalhadores**. Caderno Virtual, [s.l.], v. 1, n. 61, 2025.

SILVA MONTES, F. F. **O princípio da vedação do retrocesso social no direito previdenciário**. Revista Brasileira de Direito Social, [s.l.], v. 3, n. 1, 2021.

SILVA, J. C. L.; LEMOS JUNIOR, E. P. **A problemática do envelhecimento populacional e da crise do sistema previdenciário e a asseguração do direito fundamental à previdência social na sociedade brasileira**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 1670-1687, 2025.

SOUSA, R. J. L. **O Brasil precisa de um marco legislativo que proteja o trabalho face à automação decorrente da inteligência artificial?** 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ANÁLISE CRÍTICA DA CONVENÇÃO DE HAIA SOBRE SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS: O CASO SEAN GOLDMAN E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Lorena Filgueira da Cruz[1]

UNAMA

Diego Fonseca Mascarenhas[2]

UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/LCDM313325732

Resumo: A Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças é um instrumento jurídico essencial para a proteção dos direitos das crianças em casos de sequestro parental internacional. No entanto, sua implementação enfrenta diversos desafios que comprometem sua eficácia. Este artigo analisa as principais barreiras na aplicação da Convenção, incluindo a diversidade de interpretações jurídicas entre os países signatários, a utilização controversa das exceções previstas no artigo 13, a morosidade dos processos judiciais, a resistência ao cumprimento das ordens de devolução e a carência de suporte adequado às famílias envolvidas. A heterogeneidade na aplicação da Convenção decorre das diferenças nos sistemas jurídicos e nas abordagens culturais dos países signatários, o que resulta em decisões contraditórias e enfraquece a proteção das crianças. Além disso, o artigo 13, que permite exceções ao retorno imediato da criança, muitas vezes é utilizado como justificativa para prolongar a retenção indevida, em vez de assegurar o interesse superior da criança. O estudo também evidencia que a demora na resolução dos casos gera impactos

[1] Bacharel em Direito pela (UNAMA). Pôs Graduanda em Gestão Pública (UNAMA) e Direito de Família (FAVENI). Membro do Grupo de Pesquisa da Liberdades Civis-Constitucionais (UNAMA) Membro da Comissão de Relações Internacionais da OAB/PA. Membro do Grupo de Gestão de Conflitos da (UFPA). E-mail: lorenafilgueira92@gmail.com

[2] Doutor e Mestre em Direito pela UFPA. Professor universitário da graduação e pós-graduação Universidade da Amazônia (UNAMA) e Faculdade Cosmopolita. Membro do Grupo de Pesquisa Hermenêutica Constitucional PPGDF UNAMA. E-mail: diegomask_85@hotmail.com

emocionais negativos para as crianças e seus familiares, contrariando o princípio da celeridade defendido pela Convenção. Outro aspecto relevante analisado é a resistência de alguns países em cumprir ordens de devolução, frequentemente influenciada por fatores políticos e culturais. Essa resistência compromete a confiança no sistema internacional e reduz a efetividade do tratado. Além disso, a falta de assistência jurídica e psicológica aos pais envolvidos em disputas internacionais sobre guarda e sequestro de crianças dificulta ainda mais a busca por soluções justas e eficazes. Diante desses desafios, este artigo conclui que são necessárias reformas para garantir maior uniformidade na interpretação e aplicação da Convenção de Haia. Recomenda-se a harmonização das práticas jurídicas entre os países signatários, a aplicação criteriosa das exceções previstas no artigo 13, a aceleração dos trâmites judiciais e a implementação de programas de apoio às famílias afetadas. Somente com essas melhorias será possível assegurar que a Convenção cumpra plenamente seu objetivo de proteger os direitos das crianças e oferecer soluções eficazes para os casos de sequestro parental internacional.

Palavras-chave: Convenção de Haia; sequestro internacional de crianças; exceções do artigo 13; morosidade judicial; direito internacional da criança.

INTRODUÇÃO

O sequestro internacional de crianças é um fenômeno jurídico e social de grande relevância, que ocorre quando uma criança é levada ou retida ilegalmente em um país estrangeiro sem o consentimento de um dos pais ou responsáveis legais. Essa prática tem impactos significativos no bem-estar infantil e no direito dos genitores envolvidos, sendo objeto de tratados internacionais voltados para sua regulamentação e mitigação. A Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980, foi criada com o objetivo de proporcionar um mecanismo eficaz para a restituição da criança ao seu país de residência habitual, garantindo que eventuais disputas de guarda sejam resolvidas na jurisdição apropriada.

Diante desse cenário, este estudo busca responder à seguinte questão-problema: Quais são os principais desafios enfrentados na aplicação da Convenção de Haia sobre o Sequestro Internacional de Crianças, e quais medidas podem ser adotadas para aprimorar sua eficácia?

Este estudo tem como objetivo analisar os desafios na aplicação da Convenção de Haia no Brasil, utilizando como estudo de caso o emblemático caso Sean Goldman. O artigo busca compreender as barreiras processuais, as dificuldades na interpretação jurídica e os impactos emocionais e sociais do sequestro internacional de crianças. Além disso, propõe sugestões para aprimorar a aplicação da Convenção, com base em dados estatísticos e em uma revisão da literatura acadêmica e jurídica.

A justificativa para a escolha deste tema reside na crescente relevância do sequestro internacional de crianças no contexto da globalização e do aumento de casamentos e relacionamentos binacionais. Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022), o Brasil registrou mais de 300 casos de sequestro internacional de crianças nos últimos cinco anos, sendo que a maioria envolve disputas entre pais de diferentes nacionalidades. Esse fenômeno gera desafios legais complexos, especialmente quando há resistência ao cumprimento das decisões judiciais de repatriação.

A metodologia adotada neste artigo é o estudo de caso, com abordagem qualitativa, baseada na análise documental de decisões judiciais, tratados internacionais e relatórios oficiais sobre sequestro internacional de crianças. O estudo de caso foi escolhido por permitir uma compreensão aprofundada das especificidades do caso Sean Goldman e sua relevância para a aplicação da Convenção de Haia no Brasil. Além disso, são utilizados dados estatísticos para contextualizar o problema no cenário brasileiro e internacional.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção, apresenta-se um panorama geral da Convenção de Haia e sua aplicação no Brasil; em seguida, analisa-se o caso Sean Goldman e seus desafios; posteriormente, discutem-se as barreiras na implementação da Convenção, incluindo a morosidade processual e a interpretação das exceções previstas no artigo 13; por fim, apresentam-se considerações finais e sugestões para aprimorar a eficácia da Convenção no Brasil.

1. A Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças

A Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, promulgada em 1980, surgiu como resposta à crescente preocupação com os casos de sequestro parental no contexto internacional. O tratado foi concebido para proteger as crianças dos impactos negativos de serem retiradas ou retidas em um país diferente de sua residência habitual, muitas vezes em violação dos direitos de guarda do outro progenitor. Seu objetivo principal é garantir o retorno imediato das crianças ao seu país de origem, restabelecendo o **status quo** anterior à remoção ilegal, e assegurar que as disputas sobre guarda e visita sejam resolvidas no foro competente, ou seja, no país onde a criança residia habitualmente antes do sequestro (Convenção de Haia, 1980).

> De acordo com o artigo 1º da Convenção, os objetivos centrais são "assegurar o retorno imediato das crianças transferidas ou retidas ilicitamente em qualquer Estado contratante" e "fazer respeitar efetivamente nos outros Estados contratantes os direitos de guarda e de visita existentes num Estado contratante" (Convenção de Haia, 1980, p. 1).

Esta citação define o propósito central da Convenção de Haia, que é a devolução rápida das crianças ao país de residência habitual para que questões de guarda sejam decididas no local adequado. A Convenção busca impedir que o sequestrador se beneficie da mudança de jurisdição.

O funcionamento da Convenção depende de uma rede de autoridades centrais designadas por cada Estado signatário, responsáveis por cooperar na localização da criança, facilitar seu retorno voluntário e auxiliar nos procedimentos judiciais necessários. No Brasil, a Autoridade Central Federal Administrativa desempenha essa função, coordenando esforços com outras autoridades centrais e o poder judiciário para assegurar a aplicação efetiva das disposições da Convenção. Em 2022, a Autoridade Central brasileira recebeu 22 novos pedidos de restituição, mas apenas 8 foram efetivados, evidenciando os

desafios na aplicação da norma (Ministério das Relações Exteriores, 2023). A cooperação entre as autoridades centrais é crucial para a eficácia do tratado, permitindo que os casos sejam resolvidos de maneira célere e eficiente (Convenção de Haia, 1980).

Tabela 1 - Número de pedidos de restituição de crianças no Brasil (2020-2022)

Ano	**Pedidos Recebidos**	**Restituições Efetivadas**	**Percentual de Sucesso (%)**
2020	18	7	38,8%
2021	20	6	30%
2022	22	8	36,3%

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2023).

Os dados acima demonstram que, apesar do compromisso internacional do Brasil com a Convenção de Haia, a taxa de sucesso na restituição de crianças ainda é relativamente baixa. Os desafios incluem a demora na tramitação dos processos, dificuldades na localização das crianças e resistência por parte dos tribunais locais em autorizar a devolução.

> "As autoridades centrais devem atuar com rapidez e eficácia, localizando a criança e promovendo seu retorno voluntário ou judicial, garantindo assim o cumprimento dos objetivos da Convenção" (Convenção de Haia, 1980, p. 2).

A citação destaca a importância da cooperação internacional e da ação coordenada entre autoridades centrais para garantir que as crianças sejam devolvidas de forma rápida e segura, o que é essencial para o sucesso da Convenção

Os procedimentos estabelecidos pela Convenção são projetados para serem rápidos, a fim de minimizar os impactos negativos sobre as crianças envolvidas. O artigo 11 da Convenção estabelece que as autoridades judiciais ou administrativas dos Estados signatários devem agir com urgência nos processos de retorno e, caso a decisão não seja tomada em seis semanas, o solicitante tem o direito de exigir uma explicação para a demora. Entretanto, a realidade mostra que, na prática, esse prazo raramente é cumprido. Segundo relatório da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado (HCCH), em 2021, o tempo médio global para a resolução de casos de restituição foi de 239 dias, ultrapassando significativamente o ideal estipulado pelo tratado (HCCH, 2022). A ênfase na celeridade é uma das características distintivas da Convenção, refletindo a compreensão de que a prolongação dos processos pode causar danos emocionais e psicológicos significativos às crianças (Lima, 2016).

> "A Convenção enfatiza a necessidade de celeridade no tratamento dos casos de sequestro, determinando que as autoridades judiciais devem tomar decisões rápidas para evitar danos prolongados às crianças" (Lima, 2016, p. 78).

Essa citação reforça a urgência atribuída pela Convenção ao tratamento dos casos de sequestro, sublinhando que a demora pode resultar em graves consequências para o bem-estar das crianças. Estudos apontam que quanto mais tempo uma criança permanece em um novo país, mais difícil se torna sua adaptação ao retorno, o que pode ser usado como argumento jurídico para negar sua restituição (Garcia, 2017).

Apesar de sua estrutura aparentemente clara e eficiente, a aplicação da Convenção de Haia enfrenta desafios significativos na prática. As diferenças nos sistemas jurídicos e culturais dos países signatários podem levar a interpretações divergentes dos dispositivos da Convenção, resultando em inconsistências e, em alguns casos, na recusa em cumprir as ordens de devolução. A questão do "melhor interesse da criança" é frequentemente interpretada de forma subjetiva pelos tribunais nacionais, criando obstáculos para o cumprimento do tratado (Costa, 2018). Além disso, a aplicação das exceções previstas no artigo 13, que permite aos tribunais recusar a devolução da criança em determinadas circunstâncias, tem sido objeto de críticas e controvérsias.

Por exemplo, em uma análise de 100 decisões judiciais internacionais sobre sequestro parental, constatou-se que em 28% dos casos a exceção do artigo 13(1)(b), que trata do risco grave de dano à criança, foi utilizada para negar a restituição (HCCH, 2022). Esses dados demonstram que o critério do risco pode ser aplicado de maneira ampliada, resultando em decisões que contrariam a essência da Convenção.

Esses desafios serão explorados mais detalhadamente nos capítulos seguintes, com base na análise do caso Sean Goldman e de outros precedentes

relevantes, visando compreender de que forma a Convenção pode ser aprimorada para melhor cumprir seus objetivos (Garcia, 2017; Costa, 2018).

2. O Caso Sean Goldman e Seus Desafios

A análise de **casos concretos** é essencial para compreender as complexidades envolvidas na aplicação da Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças. Entre os casos mais emblemáticos, o de Sean Goldman se destaca pela sua complexidade jurídica e pelas implicações diplomáticas que envolveu. O caso se tornou referência na discussão sobre a efetividade da Convenção, evidenciando desafios relacionados à sua implementação nos países signatários. Além disso, ilustra como as disputas de guarda transnacionais podem resultar em batalhas jurídicas prolongadas, afetando profundamente não apenas os pais envolvidos, mas principalmente a estabilidade emocional e psicológica da criança.

O caso teve início em **2004**, quando Bruna Bianchi, mãe de Sean e cidadã brasileira, viajou com o filho ao Brasil sob o pretexto de férias. No entanto, ao chegar ao país, informou ao pai da criança, David Goldman, cidadão americano, que não retornaria aos Estados Unidos e que buscaria a guarda exclusiva do filho. Esse ato configurou um sequestro internacional, conforme os parâmetros da Convenção de Haia, pois ocorreu sem o consentimento do pai e em violação dos direitos de guarda estabelecidos nos Estados Unidos. Dados do Ministério das Relações Exteriores (2023) indicam que, entre 2010 e 2022, houve 145 pedidos de restituição de crianças brasileiras levadas para o exterior sem autorização de um dos genitores, refletindo a relevância desse tipo de litígio internacional. Como aponta Costa (2018):

> "Os casos de sequestro parental internacional, como o de Sean Goldman, evidenciam a fragilidade das crianças diante de conflitos parentais exacerbados por diferenças culturais

> e jurídicas entre os países envolvidos" (COSTA, 2018, p. 55).

A citação acima reforça a ideia de que disputas de guarda internacionalizadas vão além de meros conflitos familiares, pois envolvem aspectos jurídicos complexos e exigem harmonização entre diferentes sistemas legais. A dificuldade em equilibrar as normas internacionais da Convenção com a legislação interna de cada país muitas vezes gera decisões controversas.

David Goldman, ao perceber que sua ex-esposa não retornaria com Sean, mobilizou imediatamente o sistema judicial americano, acionando as autoridades responsáveis e iniciando os trâmites legais de solicitação de devolução da criança com base na Convenção de Haia. Paralelamente, lançou uma campanha midiática intensa, que envolveu a imprensa internacional e políticos americanos, aumentando a pressão sobre o governo brasileiro para que cumprisse as obrigações previstas no tratado internacional. Esse fator é crucial, pois demonstra que, além dos aspectos jurídicos, a diplomacia e a opinião pública desempenham um papel significativo na resolução de casos desse tipo. Conforme destaca Lima (2016):

> "A pressão internacional e a exposição midiática são frequentemente estratégias adotadas por pais em busca da devolução de seus filhos, o que pode influenciar significativamente o andamento dos processos judiciais" (LIMA, 2016, p. 83).

Essa análise revela como os litígios internacionais sobre guarda podem extrapolar a esfera jurídica e se tornar questões diplomáticas e políticas. O envolvimento da mídia pode acelerar decisões judiciais ou até mesmo influenciar posicionamentos governamentais. No caso Sean Goldman, a atenção global

contribuiu para a intensificação da cobrança pelo cumprimento da Convenção de Haia.

O caso passou por diversas instâncias do judiciário brasileiro, enfrentando resistência e prolongando-se por vários anos. Durante esse período, Sean permaneceu no Brasil, adaptando-se à sua nova rotina e criando laços com sua família materna. Esse aspecto é relevante, pois a Convenção de Haia prioriza a celeridade nos julgamentos para evitar que a criança se enraíze em um novo ambiente, o que poderia dificultar seu retorno. Entretanto, na prática, a morosidade dos tribunais pode afetar a efetividade da norma. Garcia (2017) ressalta esse dilema jurídico:

> "Os sistemas judiciais locais, por vezes, priorizam o bem-estar imediato da criança em detrimento do cumprimento estrito das obrigações internacionais, criando um dilema complexo para os tribunais" (Garcia, 2017, p. 92).

O trecho acima evidencia um dos principais desafios enfrentados na aplicação da Convenção de Haia: o embate entre a obrigação de restituir a criança ao país de origem e a necessidade de analisar seu bem-estar em sua nova realidade. Muitas vezes, os tribunais locais interpretam a manutenção da criança no novo país como sendo mais benéfica, o que pode entrar em conflito com as diretrizes do tratado internacional.

A batalha judicial de David Goldman chegou ao seu desfecho em 2009, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) do Brasil determinou a devolução de Sean aos Estados Unidos. A decisão reconheceu que a retenção prolongada da criança no Brasil violava os princípios da Convenção de Haia, destacando que o direito de guarda de Goldman havia sido desrespeitado desde 2004. Esse julgamento representou um marco na jurisprudência brasileira sobre sequestro parental internacional, pois reforçou o compromisso do Brasil com a Convenção de Haia e demonstrou que a diplomacia e a pressão internacional podem influenciar o desfecho desses litígios. No entanto, o caso Sean Goldman também

expôs as dificuldades na harmonização entre o cumprimento da Convenção e a interpretação judicial sobre o melhor interesse da criança, aspecto que será aprofundado no próximo capítulo, no qual serão analisadas as exceções previstas no artigo 13 da Convenção de Haia.

3. Análise das Exceções e Barreiras na Implementação da Convenção

A aplicação da Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças enfrenta uma série de desafios práticos e jurídicos que limitam sua eficácia e comprometem a proteção dos direitos das crianças envolvidas. Embora o tratado tenha sido concebido para proporcionar uma solução rápida e uniforme para casos de sequestro parental internacional, a realidade demonstra que sua implementação varia significativamente entre os países signatários. Essa discrepância levanta preocupações quanto à efetividade do sistema internacional de proteção infantil e evidencia lacunas jurídicas que dificultam a sua aplicação na prática.

Diante desse cenário, este capítulo examina algumas das principais dificuldades enfrentadas na implementação da Convenção, com base na análise de casos concretos. Entre os desafios mais recorrentes, destacam-se: a diversidade de interpretações jurídicas entre os países signatários, a aplicação controversa das exceções previstas no artigo 13, a demora nos processos judiciais, a resistência ao cumprimento das ordens de devolução e a carência de suporte adequado às famílias. Para ilustrar esses obstáculos, será analisado o caso emblemático de Sean Goldman, que evidencia os entraves jurídicos e diplomáticos na aplicação da Convenção em diferentes jurisdições.

3.1 Divergências na Aplicação da Convenção entre os Países Signatários

Uma das críticas mais recorrentes à Convenção de Haia refere-se à diversidade de interpretações jurídicas entre os países signatários. Embora o

tratado estabeleça diretrizes normativas claras, a aplicação de seus dispositivos é influenciada por fatores como diferenças nos sistemas jurídicos, políticas públicas locais e valores culturais predominantes em cada país. Essa falta de uniformidade pode resultar em decisões incoerentes e contraditórias, comprometendo a credibilidade do tratado e gerando incertezas quanto à sua aplicabilidade.

> "A falta de uniformidade na aplicação da Convenção entre os países signatários resulta em decisões contraditórias, que minam a eficácia do tratado e prejudicam as crianças envolvidas" (Garcia, 2017, p. 89).

A citação acima evidencia os efeitos negativos da ausência de um critério padronizado para a interpretação e aplicação da Convenção. A disparidade de decisões pode prolongar litígios, desestimular a cooperação internacional e criar precedentes jurídicos que enfraquecem os objetivos do tratado. Assim, torna-se essencial a adoção de mecanismos que promovam maior alinhamento entre os países signatários, garantindo que a Convenção seja aplicada de forma uniforme e efetiva.

3.2 As Exceções Previstas no Artigo 13 da Convenção

Outro desafio significativo reside na interpretação e aplicação das exceções previstas no artigo 13 da Convenção, que permitem aos tribunais recusar a devolução da criança quando há risco de danos físicos ou psicológicos graves ou quando se comprova que a criança já está integrada ao novo ambiente. Embora essas exceções sejam necessárias para a proteção do melhor interesse da criança, sua aplicação desproporcional pode acabar favorecendo a retenção ilegal.

> "As exceções previstas no artigo 13 da Convenção são essenciais para proteger o melhor interesse da criança, mas sua aplicação deve ser cuidadosa para

> evitar que se tornem uma desculpa para legitimar a retenção ilegal" (Costa, 2018, p. 50).

O trecho acima reforça a necessidade de um uso criterioso dessas exceções, evitando que sejam manipuladas como estratégia jurídica para impedir a restituição da criança. Em muitos casos, o argumento da "integração ao novo ambiente" é utilizado de forma subjetiva e sem uma análise aprofundada do impacto psicológico da separação prolongada dos pais. Nesse sentido, é fundamental que os tribunais adotem um padrão mais rigoroso para avaliar a aplicação dessas exceções, garantindo que elas sejam utilizadas apenas em circunstâncias devidamente justificadas e documentadas.

3.3 A Demora nos Processos Judiciais

Embora a Convenção de Haia estabeleça que os casos de sequestro internacional de crianças devem ser resolvidos de forma célere, a realidade dos processos judiciais frequentemente contraria esse princípio. A morosidade no trâmite processual pode prolongar a separação da criança do genitor que busca sua restituição, agravando os danos emocionais e psicológicos envolvidos. O caso de Sean Goldman, cuja disputa judicial se estendeu por cinco anos, ilustra as dificuldades enfrentadas pelos pais na busca pela devolução de seus filhos.

> "A eficácia da Convenção de Haia é comprometida pela demora nos processos, o que contraria o princípio de uma resolução rápida e causa danos emocionais significativos às crianças envolvidas" (LIMA, 2016, p. 78).

A demora excessiva pode reforçar a argumentação de que a criança já se encontra adaptada ao novo ambiente, criando um impasse jurídico que dificulta sua restituição. Essa contradição expõe um paradoxo no sistema internacional: o

próprio tempo que deveria ser um fator de proteção à criança acaba sendo um elemento que enfraquece sua aplicação efetiva.

3.4 Resistência ao Cumprimento das Ordens de Devolução

A relutância de alguns países em cumprir as ordens de devolução representa um dos desafios mais críticos na aplicação da Convenção. Fatores políticos, jurídicos e culturais podem influenciar a decisão de determinados Estados em não reconhecer ou executar decisões estrangeiras, criando obstáculos para a restituição da criança.

> "A falta de cumprimento das ordens de devolução por parte de alguns Estados signatários compromete a confiança no sistema internacional e a eficácia da Convenção" (Garcia, 2017, p. 89).

Essa resistência mina a credibilidade do tratado, tornando-o menos eficaz para os pais que buscam a restituição de seus filhos. Além disso, o descumprimento das decisões judiciais internacionais pode gerar conflitos diplomáticos, evidenciando a necessidade de mecanismos mais rígidos de fiscalização e sanção para os países que descumprem suas obrigações.

3.5 Falta de Suporte Adequado às Famílias

Outro fator que compromete a aplicação da Convenção é a ausência de suporte adequado às famílias envolvidas nesses litígios. Os altos custos financeiros, a complexidade dos processos e a necessidade de acompanhamento psicológico são desafios significativos enfrentados pelos genitores que buscam a devolução de seus filhos.

> "A implementação de programas de apoio e assistência às famílias envolvidas em sequestros internacionais de crianças é essencial para garantir a

> eficácia da Convenção e o bem-estar das crianças" (Mendes, 2018, p. 75).

Essa citação evidencia a necessidade de criação de mecanismos de apoio às famílias, incluindo assistência jurídica gratuita, suporte psicológico e financiamento para litígios internacionais. Sem esse suporte, muitos pais acabam desistindo do processo, permitindo que a retenção ilegal se perpetue.

Além disso, há uma carência significativa de suporte adequado às famílias envolvidas em casos de sequestro internacional de crianças. Muitos pais que buscam a devolução de seus filhos enfrentam desafios financeiros e emocionais consideráveis, e a ausência de assistência legal e psicológica pode dificultar sua capacidade de navegar pelo sistema legal e proteger os interesses de seus filhos. Mendes (2018) sugere que "a implementação de programas de apoio e assistência às famílias envolvidas em sequestros internacionais de crianças é essencial para garantir a eficácia da Convenção e o bem-estar das crianças" (Mendes, 2018, p. 75).

Mendes destaca a necessidade de programas de apoio para as famílias afetadas, indicando que a falta de suporte pode comprometer a capacidade dos pais de lidar com os desafios legais e emocionais dos casos de sequestro internacional, afetando a eficácia geral da Convenção.

3.6 Síntese Crítica da Aplicação da Convenção

A análise das exceções e barreiras na implementação da Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças revela que, embora o tratado ofereça uma estrutura jurídica clara para lidar com o sequestro parental internacional, sua aplicação enfrenta desafios consideráveis. A diversidade de interpretações jurídicas entre os países signatários, a aplicação controversa das exceções previstas no artigo 13, a demora nos processos judiciais, a resistência ao cumprimento das ordens de devolução e a falta de suporte adequado às famílias são fatores que comprometem a eficácia do tratado.

A falta de uniformidade na aplicação da Convenção entre os países signatários resulta em decisões que podem ser contraditórias e prejudiciais às crianças envolvidas. As exceções, embora necessárias para proteger o bem-estar das crianças, são frequentemente mal aplicadas, servindo de justificativa para a retenção ilegal em alguns casos. A demora nos processos judiciais, que deveria ser evitada, é uma realidade que causa danos significativos às crianças, contrariando o princípio de celeridade defendido pela Convenção.

Além disso, a resistência ao cumprimento das ordens de devolução por parte de alguns países mina a confiança no sistema internacional de proteção aos direitos das crianças, colocando em xeque a eficácia da Convenção. Para agravar ainda mais essa situação, a falta de suporte adequado às famílias envolvidas em casos de sequestro internacional de crianças demonstra a necessidade urgente de implementação de programas de apoio legal e psicológico.

Esses desafios apontam para a necessidade de uma revisão crítica da aplicação da Convenção de Haia, com o objetivo de fortalecer sua eficácia e garantir que os direitos das crianças sejam verdadeiramente protegidos. A busca por soluções para essas questões será essencial para que a Convenção possa cumprir plenamente seus objetivos e oferecer a proteção necessária às crianças e suas famílias em casos de sequestro internacional.

Considerações Finais

A Convenção de Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças representa um marco jurídico essencial na proteção dos direitos das crianças envolvidas em disputas internacionais de custódia. No entanto, a análise realizada neste estudo revelou que, apesar da importância do tratado, sua aplicação ainda enfrenta desafios consideráveis, comprometendo sua eficácia e uniformidade entre os países signatários.

Dentre os principais obstáculos identificados, destacam-se a diversidade de interpretações jurídicas entre os Estados signatários, a aplicação controversa das exceções previstas no artigo 13, a morosidade dos processos judiciais, a resistência ao cumprimento das ordens de devolução e a insuficiência de suporte às famílias afetadas. Esses fatores não apenas dificultam a efetividade do tratado, mas também podem gerar impactos psicológicos e emocionais profundos nas crianças e em seus familiares.

A falta de uniformidade na interpretação e aplicação da Convenção enfraquece sua autoridade, gerando insegurança jurídica e decisões contraditórias que, em muitos casos, resultam na permanência indevida da criança em um país diferente do de sua residência habitual. Além disso, a aplicação das exceções do artigo 13, embora necessária para proteger o melhor interesse da criança, tem sido utilizada de forma indevida em algumas situações, favorecendo a retenção ilegal e comprometendo a essência do tratado.

Outro aspecto crítico é a morosidade nos processos de devolução, que contraria o princípio da celeridade defendido pela Convenção e prolonga o sofrimento das crianças e suas famílias. O caso Sean Goldman exemplifica como a demora no cumprimento das decisões judiciais pode resultar em traumas significativos e na ruptura de laços familiares.

Além disso, a resistência de alguns países em cumprir as ordens de devolução mina a credibilidade do tratado e desestimula os pais afetados a buscarem a restituição de seus filhos por vias legais. Esse fator demonstra a necessidade de um fortalecimento da cooperação internacional, garantindo que os Estados signatários se comprometam efetivamente com a aplicação da Convenção.

Por fim, a falta de suporte adequado às famílias envolvidas em casos de sequestro internacional de crianças evidencia a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas ao apoio jurídico, psicológico e financeiro aos pais e responsáveis que enfrentam esse tipo de litígio.

Diante desses desafios, este estudo reforça a importância de reformas e aprimoramentos na aplicação da Convenção de Haia. Para garantir que o tratado cumpra seu objetivo de proteger os direitos das crianças e evitar que se tornem vítimas de disputas parentais, recomenda-se a harmonização das interpretações jurídicas, o aprimoramento da cooperação entre os Estados signatários, a implementação de medidas para garantir maior celeridade nos processos e o fortalecimento de redes de apoio às famílias afetadas.

Somente com um esforço conjunto e um compromisso renovado entre os países signatários será possível superar as barreiras identificadas e assegurar que o interesse da criança seja, de fato, a prioridade máxima em decisões relacionadas ao sequestro internacional parental.

REFERÊNCIAS

COSTA, Mariana de Almeida**. O impacto das exceções no artigo 13 da Convenção de Haia sobre Sequestro Internacional de Crianças.** 2. ed. São Paulo: Editora Jurídica, 2018. Disponível em: https://www.editorajuridica.com.br/o-impacto-das-excecoes-na-convencao-de-haia. Acesso em: 02 abr. 2025.

GARCIA, Pedro Henrique**. A Convenção de Haia e os desafios da sua aplicação: um estudo sobre o sequestro internacional de crianças**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. Disponível em: https://www.lumenjuris.com.br/convenção-de-haia-e-sequestro-internacional. Acesso em: 02 abr. 2025.

LIMA, Fernanda Souza. **A lentidão processual e seus impactos na Convenção de Haia sobre Sequestro Internacional de Crianças**. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2016. Disponível em: https://www.revistastr.com.br/artigos/lentidao-processual-convencao-haia. Acesso em: 02 abr. 2025.

MENDES, Ricardo Augusto**. Medidas de suporte às famílias em litígios internacionais de guarda e sequestro de crianças**. Curitiba: Juruá Editora, 2018. Disponível em: https://www.jurua.com.br/litigios-internacionais-guarda. Acesso em: 02 abr. 2

A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL COMO FERRAMENTA PARA A ATUAÇÃO DO JUIZ INTERGERACIONAL NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Constitutional hermeneutics as a tool for the intergenerational judge's performance in environmental protection

Luana Caroline Nascimento Damasceno[1]
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

Andrezza Letícia Oliveira Tundis Ramos[2]
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

Priscila Farias dos Reis Alencar[3]
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

DOI: https://doi.org//10.62140/LDARPA991928266

Sumário: 1. Conceito e fundamentos da Teoria da Constituição Aberta de Peter Häberle; 2. O princípio da reserva do possível x atuação do poder judiciário na tutela ambiental; 3. Considerações finais.

Resumo: Este estudo tem por objetivo examinar as implicações da teoria da sociedade aberta dos intérpretes de Peter Häberle para o Direito Ambiental, com foco na atuação do Poder Judiciário na resolução de conflitos ambientais, considerando as restrições impostas pelo princípio da reserva do

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa - OSPPA (Observatório Social de Políticas Públicas na Amazônia) - UEA/AM. Advogada. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1392385777508283 Orcid: https://orcid.org/0009-0006-9994-538X

[2] Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas. Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região. E-mail: andrezzatundis@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3113091738233741. Orcid: https://orcid.org/0009-0003-0680-0578.

[3] Mestranda no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA). Agente Técnico-Jurídico do Ministério Público do Estado do Amazonas. E-mail: pri.freis@gmail.com. Lattes: https://lattes.cnpq.br/8820755769778357. Orcid: https://orcid.orgg/0009-0008-7422-3342.

possível. Busca-se aprofundar a compreensão do papel da interpretação constitucional na resolução de conflitos ambientais sob a ótica da atuação do juiz intergeracional, conciliando proteção ambiental, desenvolvimento econômico e limites financeiros do Estado. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, utilizando pesquisa bibliográfica como técnica de investigação. A análise fundamentou-se em artigos científicos, doutrina e casos jurisprudenciais relevantes, buscando identificar as interfaces entre a teoria haberliana, o princípio da reserva do possível e a atuação judicial em defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Como resultados, a análise revela que a teoria de Häberle, ao preconizar uma interpretação plural e dialógica, influenciou a jurisprudência brasileira, especialmente quanto à participação de diversos atores sociais na construção do significado das normas ambientais. Contudo, a aplicação da reserva do possível exige cautela para não se tornar um obstáculo à proteção ambiental. A conclusão aponta que a atuação do juiz intergeracional é crucial, demandando uma hermenêutica constitucional evolutiva e sensível à dimensão temporal dos danos ambientais.

Palavras-chave: Hermenêutica Constitucional; Sociedade Aberta dos Intérpretes; Reserva do Possível; Juiz Intergeracional.

Abstract: This study aims to examine the implications of Peter Häberle's open society theory for Environmental Law, focusing on the role of the Judiciary in resolving environmental conflicts, considering the restrictions imposed by the principle of the reserve of the possible. The aim is to deepen the understanding of the role of constitutional interpretation in resolving environmental conflicts from the perspective of the intergenerational judge's role, reconciling environmental protection, economic development and the State's financial limits. The methodology adopted is qualitative in nature, using bibliographical research as a research technique. The analysis was based on scientific articles, doctrine and relevant case law, seeking to identify the interfaces between Haberlian theory, the principle of the reserve of the possible and judicial action in defense of the environment for present and future generations. As a result, the analysis reveals that Häberle's theory, by advocating a plural and dialogical interpretation, influenced Brazilian jurisprudence, especially regarding the participation of various social actors in the construction of the meaning of environmental standards. However, the application of the possible reserve requires caution so as not to become an obstacle to environmental protection. The conclusion indicates that the role of the intergenerational judge is crucial, demanding an evolutionary constitutional hermeneutics that is sensitive to the temporal dimension of environmental damage.

Keywords: Constitutional Hermeneutics; Open Society of Interpreters; Reserve of the Possible; Intergenerational Judge.

1. Conceito e fundamentos da Teoria da Constituição Aberta de Peter Häberle

Tradicionalmente, a hermenêutica constitucional era vista como uma tarefa exclusiva do Poder Judiciário. No entanto, Peter Häberle, constitucionalista reconhecido mundialmente por suas contribuições à teoria constitucional, revolucionou essa compreensão ao propor um modelo mais democrático de interpretação, defendendo que todos os membros da sociedade, e não apenas os juízes, são intérpretes da Constituição.

Häberle defende que a Constituição que se pretende democrática deve ser interpretada por e para a sociedade e não apenas por um grupo restrito de especialistas. Essa nova perspectiva busca superar um modelo de interpretação que, durante muito tempo, estava vinculado a uma sociedade fechada, e abrir espaço para uma discussão mais ampla e plural sobre o significado da lei fundamental[4].

Ainda, propõe o referido autor uma visão pluralista da interpretação constitucional, na qual a Constituição é compreendida como um resultado da interação entre o texto legal e a realidade social. Nesse sentido, todos os membros da sociedade, desde os cidadãos comuns até os órgãos do Estado, participam ativamente da construção do significado da Constituição. Para ele, a interpretação constitucional é uma atividade que ultrapassa os limites do Estado, cujo fundamento se baseia na ideia de que o povo, como titular do Poder Constituinte Originário, tem o direito de participar na organização da ordem jurídica[5]:

> "Povo" não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. A sua competência objetiva para a interpretação

[4] COELHO, Inocêncio Mártires.As idéias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. Brasília a. 35 n. 137 jan./mar. 1998.
[5] MAGANE, Renata Possi.O método concretista da Constituição Aberta. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas,** Pouso Alegre, v. 25, n. 2: 109-130, jul./dez. 2009.

> constitucional é um direito da cidadania no sentido do art. 33 da Lei Fundamental (NT 8)[6].

Ao viver a Constituição no dia a dia, os cidadãos, grupos e órgãos estatais também se tornam intérpretes, influenciando a forma como as normas são compreendidas e aplicadas. Essa expansão da interpretação constitucional para além dos juízes, caracterizando uma sociedade aberta de intérpretes, provoca profundas transformações na hermenêutica jurídica. A multiplicidade de atores e a diversidade de perspectivas levam a uma relativização do papel tradicional do magistrado como intérprete supremo. O constitucionalista, nesse novo cenário, assume um papel de mediador, buscando conciliar as diversas interpretações e garantir a coerência do sistema jurídico[7].

No Brasil, a concepção de uma "sociedade aberta de intérpretes da Constituição", que amplia o círculo de sujeitos aptos a interpretar a lei fundamental para além dos operadores do Direito, encontrou eco significativo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no que diz respeito à participação de *amicus curiae*, admitida no julgamento de da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.777-8/SP. Fato que demonstra a influência da teoria häberliana por valorizar a diversidade de perspectivas e a participação de diferentes atores sociais na construção do significado das normas constitucionais[8].

Peter Häberle[9] aponta, portanto, a ideia de que, em uma sociedade aberta, a interpretação da lei fundamental não pode ser um privilégio exclusivo dos órgãos estatais. Ao contrário, a interpretação deve ser um processo aberto e inclusivo, no qual todos os membros da sociedade tenham a oportunidade de

---

[6] HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional, **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e ‹Procedimental› da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Ed. Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre: 1997, p. 37.

[7] GONÇALVES, Daniel Diniz; LEHFELD, Lucas de Souza. Resenha crítica da "hermenêutica constitucional de Peter Häberle, a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, 2017. RDCI VOL.99 (janeiro-fevereiro 2017).

[8] CARVALHO, Denise.; SILVA, Tulio Macedo Rosa e. Eficácia dos direitos humanos fundamentais: o limite da reserva do possível e os direitos prestacionais Ambientais. Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 212–238, 2023.

[9] HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional, **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e ‹Procedimental› da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Ed. Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre: 1997.

participar, contribuindo para a construção de um sentido coletivo da Constituição. Essa abertura hermenêutica, no entanto, só será possível se forem criados mecanismos adequados para que a sociedade civil possa expressar seus anseios e influenciar o processo interpretativo. Afinal, a Constituição não é um texto estático, mas um instrumento vivo que deve se adaptar às transformações sociais.

> A possibilidade e a realidade de uma livre discussão do indivíduo e de grupos "sobre" e "sob" as normas constitucionais e os efeitos pluralistas sobre elas emprestam à atividade de interpretação um caráter multifacetado. (Acentue-se que esse processo livre está sempre submetido a ameaça e que também a nossa ordem liberal-democrática apresenta déficit em relação ao modelo ideal). Teoria de Democracia e Teoria de Interpretação tornam-se conseqüência da Teoria da Ciência. A sociedade é livre e aberta na medida que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato[10].

Em tema de direitos fundamentais, a teoria de Häberle confere uma dupla dimensão: subjetiva, conferindo poderes e garantias aos indivíduos, e objetiva, ao moldar o sistema jurídico como um todo. A delimitação desses direitos exige uma interpretação sistemática, que considera a Constituição como um sistema coerente e inter-relacionado. Essa abordagem implica na ponderação entre interesses conflitantes, buscando um equilíbrio que garanta a efetividade dos direitos fundamentais, sem comprometer a unidade do sistema constitucional[11].

De acordo com Carvalho[12], a dimensão histórico-cultural é fundamental para a compreensão da Constituição. Essa perspectiva é ainda mais aprofundada ao conceber a Constituição como um reflexo da cultura de um povo, em constante construção e transformação. Dessa forma, ao ampliar o círculo de

[10] Ibid., p. 40.
[11] MACEDO, Gladston Bethônico Bernardes Rocha. Da reserva do possível à máxima efetividade: uma reflexão hermenêutica sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais. Dissertação (Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais), Belo Horizonte, 2017.
[12] CARVALHO, Denise.; SILVA, Tulio Macedo Rosa e. Eficácia dos direitos humanos fundamentais: o limite da reserva do possível e os direitos prestacionais Ambientais. Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 212–238, 2023.

intérpretes constitucionais, a interpretação constitucional se transforma em um processo dialógico e democrático, no qual as diversas perspectivas são confrontadas e a decisão final é justificada de forma transparente.

Na visão de Coelho[13], essa experiência demonstra que a interpretação constitucional se beneficia da pluralidade de perspectivas e da inclusão de diferentes vozes, pois ao reconhecer a importância da participação social no processo interpretativo, também se está fortalecendo a legitimidade das decisões judiciais, o que encontra eco nas ideias de Häberle, ao reforçar a tese de que a Constituição é um processo contínuo de construção e reconstrução, no qual a sociedade como um todo desempenha um papel fundamental:

> Uma teoria constitucional que se concebe como ciência da experiência deve estar em condições de, decisivamente, explicitar os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público (Öffentlichkeit), o tipo de realidade de que se cuida, a forma como ela atua no tempo, as possibilidades e necessidades existentes. A pergunta em relação aos participantes da interpretação constitucional deve ser formulada no sentido pura mente sociológico da ciência da experiência". Deve-se indagar, realisticamente, que interpretação foi adotada, a forma ou maneira como ela se desenvolveu e que contribuição da ciência influenciou decisivamente o juiz constitucional no seu a fazer hermenêutico. Essa questão configura um enriquecimento e uma complementação da teoria da Constituição, que indaga sobre os objetivos e os métodos (indagando, assim, sobre a "boa" interpretação). Ela desempenha uma função auxiliar de informação ou de mediação (Zubringeraufgabe)[14].

Se por um lado, essa abertura da interpretação constitucional para a participação de diversos atores sociais também levanta a questão da fragmentação do processo interpretativo diante do risco de múltiplas interpretações conflitantes

[13] COELHO, Inocêncio Mártires.As idéias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. Brasília a. 35 n. 137 jan./mar. 1998.

[14] HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional, **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e ‹Procedimental› da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Ed. Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre: 1997, P. 19-20.

e de qual seria o exato papel dos diferentes atores envolvidos. Por outro, a ampliação do círculo de intérpretes pode contribuir para uma maior legitimidade das decisões judiciais e para uma adaptação mais dinâmica da Constituição às novas realidades sociais. A questão central é encontrar um equilíbrio entre a necessidade de uma interpretação democrática e a exigência de segurança jurídica. O papel do juiz, nesse contexto, é o de mediador entre as diversas interpretações, buscando sempre a solução mais adequada para cada caso concreto.

2. O princípio da reserva do possível x atuação do poder judiciário na tutela ambiental

A teoria da reserva do possível tem suas raízes em uma decisão histórica da Corte Constitucional alemã dos anos 70, que envolvia o acesso a vagas em universidades públicas. Os estudantes alegavam que a limitação de vagas no curso de medicina violava o direito à livre escolha profissional, garantido aos cidadãos alemães. Ao analisar o caso, a Corte decidiu que o direito à vaga dependeria da capacidade do Estado de oferecê-la, ou seja, da "reserva do possível", conceito que se baseia na ideia de razoabilidade, ao estabelecer que o Estado não é obrigado a garantir todos os direitos de forma ilimitada, mas apenas aqueles que estão ao seu alcance, considerando suas limitações financeiras e outras restrições[15].

Segundo esse princípio, os direitos sociais, embora importantes, estão sujeitos a limitações, pois nem todas as demandas podem ser atendidas de forma imediata e integral pelo Estado. Em referência àquele contexto, a reserva do possível implica em uma ponderação entre as necessidades individuais e as possibilidades concretas do sistema, considerando aspectos como a disponibilidade de recursos e a organização social. Funciona, por assim dizer, como um freio às reivindicações dos cidadãos por direitos sociais que demandam

[15] SILVA; Ísis de Almeida; BENACCHIO; Marcelo. A conceituação da teoria da reserva do possível e do mínimo existencial: reflexões para a concretização da desjudicialização. **Revista direito Mackenzie.** v. 12, n. 2, p. 1-14, 2018. ISSN: ISSN 2317-2622.

recursos do Estado, justificado pela necessidade de uma distribuição equilibrada desses recursos[16].

Se, em sua forma originária, a reserva do possível focava na razoabilidade das demandas, independentemente da capacidade financeira do Estado, no Brasil, essa teoria evoluiu de forma distinta, sendo cada vez mais associada à capacidade financeira do Estado, especialmente na área ambiental[17]. Tal expressão indica o limite daquilo que o Estado pode ser obrigado a fornecer, considerando suas capacidades financeiras e estruturais.

Em outras palavras, o que o indivíduo pode razoavelmente esperar do Estado depende da capacidade orçamentária deste. Essa interpretação limita a atuação do Judiciário, impedindo-o de intervir em políticas públicas quando alegada a insuficiência de recursos. A escassez, nesse sentido, torna-se um obstáculo à efetivação de direitos, justificando a inação do Estado[18]:

> A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental[19].

Para delimitar os contornos da aplicação da teoria da responsabilidade estatal, o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

---

[16] CARVALHO, Denise.; SILVA, Tulio Macedo Rosa e. Eficácia dos direitos humanos fundamentais: o limite da reserva do possível e os direitos prestacionais Ambientais. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, *[S. l.]*, v. 6, n. 2, p. 212–238, 2023.

[17] SILVA; Ísis de Almeida; BENACCHIO; Marcelo. A conceituação da teoria da reserva do possível e do mínimo existencial: reflexões para a concretização da desjudicialização. **Revista direito Mackenzie.** v. 12, n. 2, p. 1-14, 2018. ISSN: ISSN 2317-2622

[18] MACHADO, Edinilson Donisete; HERRERA, Luiz Henrique Martim. **O Mínimo Existencial e a Reserva do Possível: ponderação hermenêutica reveladora de um substancialismo mitigado.** In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza – CE, 2010.

[19] SARLET, Ingo Wolgang; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Judicialização, Reserva do Possível e Compliance na área da saúde. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 18, n. 1, p. 257-282, jan./abr. 2017, p. 262.

nº 45/DF estabeleceu parâmetros como a razoabilidade da pretensão e a disponibilidade de recursos. Contudo, a decisão deixou lacunas interpretativas, gerando incertezas quanto à sua aplicação prática, dada a falta de uma definição clara e precisa sobre os casos em que a teoria seria aplicável e os critérios a serem utilizados para a sua concretização[20].

A despeito de ser um conceito juridicamente relevante, a reserva do possível não deve ser compreendida como um obstáculo absoluto à tutela dos direitos fundamentais. Ela engloba, em um conjunto indissociável, tanto a existência concreta de recursos materiais e humanos quanto a distribuição de competências entre os entes federativos e a adequação da prestação estatal às necessidades dos cidadãos. Assim, muito embora esse princípio seja associado às questões econômicas, ele abarca também as limitações e potencialidades do meio ambiente.

Partindo desse contexto, a sua aplicabilidade demanda a adoção de critérios de proporcionalidade, a fim de garantir que as ações do Estado também não comprometam o direito ao meio ambiente equilibrado, essencial para a saúde da população. Dessa forma, a reserva do possível emerge como uma ferramenta para a gestão sustentável dos recursos, assegurando a saúde das presentes e futuras gerações[21].

No entanto, a amplitude dos deveres ecológicos constitucionais, somados às diversas demandas sociais, impõem um desafio complexo ao Estado. A implementação integral de políticas como saneamento básico, educação ambiental e gestão de áreas protegidas, embora urgente, esbarra em limitações reais. Isso significa que a interpretação jurídica deve ser sensível a essa realidade, já que a vinculação do administrador aos preceitos constitucionais justifica a intervenção judicial, mas não exime o Poder Judiciário da responsabilidade de

[20] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45 MC/DF – Distrito Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Relator.: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004.

[21] TASSO; Bruno Fernando Barbosa Teixeira; SANTOS NETO; João Xavier dos; AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Reserva do possível no uso de recursos naturais para garantia do direito à saúde. ***Unisanta Law and Social Science***, Vol. 12, N. 1, 2023. ISSN 2317-1308.

analisar de forma rigorosa a viabilidade e a proporcionalidade das medidas a serem adotadas[22].

Como ilustração prática desse cenário de complexa ponderação judicial tem-se o julgamento da Ação Civil Pública nº 0000801-10.2017.4.01.3506, proferida pela Décima Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1, sob a ilustre relatoria da Desembargadora Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann. Especificamente, a necessidade dessa intervenção judicial decorreu da persistente carência de um sistema de água potável nas comunidades Extrema e Quilombola Baco-Pari, pertencentes ao Município de Posse/GO, uma problemática que persiste desde 2014.

Diante dessa situação, o juízo de 1º grau proferiu decisão de procedência parcial, condenando o município à implantação e manutenção do sistema de distribuição de água, além de ratificar a determinação de fornecimento emergencial de água por caminhão-pipa semanalmente. A sentença foi remetida para reexame obrigatório, sem que houvesse impugnação por parte dos litigantes.

Por sua vez, o TRF1 reafirmou o entendimento de que a alegação de insuficiência orçamentária (reserva do possível) não pode ser óbice à atuação estatal na concretização de direitos essenciais que integram o mínimo existencial, especialmente em face de uma inércia prolongada e do descumprimento de compromissos previamente assumidos pelo Município:

> A delimitação constitucional de competências reservou aos Poderes Legislativo e Executivo a responsabilidade pela formulação e implementação de políticas públicas sobre direitos fundamentais sociais. Não obstante, a ineficiência na concretização de tais direitos é acentuada pela coexistência da precariedade de serviços públicos e limitação orçamentária. Em razão disso, o Judiciário

[22] CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. A atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas ambientais, **Revista de Direito Internacional,** Brasília, v. 8, n. 2, p. 111-132, jul./dez. 2011. Doi: 10.5102/rdi.v8i2.1549.

> é instado a exercer controle sobre políticas públicas. Embora partilhe do entendimento de que a incursão do Judiciário no tema seja em caráter excepcional, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXV), a jurisprudência vem se sedimentando no sentido de que é devido o exercício da atividade de fiscalização judicial quando há necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais[23].

O referido Tribunal ainda argumentou que, embora a concepção e a execução de políticas públicas sejam competências primárias dos Poderes Legislativo e Executivo, o Poder Judiciário pode, excepcionalmente, determinar sua implementação quando se constata o descumprimento de encargos político-jurídicos de caráter impositivo que comprometem a efetividade e a integridade dos direitos fundamentais, reforçando, assim, o entendimento pela manutenção da sentença de 1º grau.

Outro exemplo de atuação da justiça intergeracional refere-se a um acordão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará nos autos da Apelação Cível n. 0801008-02.2021.8.14.0026[24], ora interposta pelo Município de Jacundá em face de uma sentença exarada em sede de Ação Civil Pública, que confirmou tanto a determinação de desativação de lixões a céu aberto quanto a

[23] BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (12. Turma). Ação Civil Pública n. 0000801-10.2017.4.01.3506. Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA RESERVA DO POSSÍVEL. INTERFERÊNCIA JUDICIAL EM POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA A COMUNIDADES INCLUSIVE QUILOMBOLAS. CABIMENTO. AFASTAMENTO DA TESE DE LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUANDO EM CONFRONTO COM DIREITO ESSENCIAL À DIGNIDADE HUMANA. OMISSÃO E MORA ESTATAL CARACTERIZADA. SENTENÇA MANTIDA. Relatora: Desembargadora Federal Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann, julgado em 12 de dezembro de 2023, p. 6.

[24] PARÁ. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0801008-02.2021.8.14.0026. Ementa: DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. RESÍDUOS SÓLIDOS. DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS. RECURSO DESPROVIDO. Relator: Des. Mairton Marques Carneiro, 2ª Turma de Direito Público, julgado em 26 maio 2025.

implementação de gestão ambientalmente adequada de resíduos sólidos ao negar provimento ao apelo do município.

A controvérsia central versou sobre a extensão da ingerência judicial na seara administrativa, especificamente no que tange à imposição de obrigações ao Município para a conformidade de sua política de resíduos sólidos com a legislação ambiental e a Constituição Federal. A defesa do Município pautou-se nos argumentos de desrespeito à sua autonomia administrativa, à reserva do possível e à discricionariedade orçamentária, elementos cruciais para a discussão acerca dos limites da atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas.

A relevância do julgado, assim, reside na reafirmação da prerrogativa do Poder Judiciário em determinar a implementação de medidas administrativas frente à omissão estatal no cumprimento de deveres legais ambientais, inclusive frente a argumentos como a discricionariedade administrativa e a reserva do possível. Por conseguinte, a decisão em tela solidifica o entendimento de que intervenção judicial não se configura como uma usurpação da autonomia administrativa, mas sim uma salvaguarda essencial do mínimo existencial e do direito ambiental.

De forma convergente, em ambos os contextos apresentados, a intervenção judicial foi fundamental para garantir o cumprimento das normas constitucionais e a proteção do meio ambiente, ao se ter como parâmetro que a alegação de que as restrições práticas e financeiras não podem servir como justificativa para a inação estatal em relação às políticas ambientais. Outrossim, as decisões judiciais analisadas exemplificam o impacto do papel do poder judiciário na promoção da conciliação entre a proteção ambiental e outros direitos fundamentais. Nesse contexto, atuação do juiz intergeracional em matéria ambiental é imprescindível para mitigar os impactos negativos das ações presentes e promover um equilíbrio entre as necessidades do presente e as aspirações do futuro.

Para tanto, a justificação argumentativa dessas deliberações precisa demonstrar cabalmente a necessidade premente da intervenção do Poder Judiciário para a garantia efetiva da proteção ambiental e a contínua promoção da

dignidade humana. Consequentemente, as decisões devem ser guiadas por uma nova matriz de racionalidade, que promova a ruptura com os modelos paradigmáticos tradicionais e que adote, assim, uma perspectiva intrinsecamente orientada pela justiça intergeracional[25].

Isso se torna ainda mais relevante ao considerar que a solidariedade intergeracional configura um campo de tensão intrínseco, uma vez que demanda a ponderação de interesses que se estendem para além das contingências temporais. Logo, a a efetividade da tutela jurisdicional dos direitos intergeracionais condiciona-se à atuação assertiva e coesa do Poder Judiciário, que deve empregar o arcabouço normativo de modo a assegurar a justiça intergeracional e obstar a cristalização de precedentes que possam obstaculizar a resolução de contendas vindouras[26].

Daí se extraí os seguintes pontos que corroboram a teoria de Häberle: a realização de uma interpretação evolutiva da Constituição, onde os valores e princípios constitucionais são adaptados às novas realidades sociais, a aplicação do método de ponderação de valores, que colocou em um patamar superior o direito à proteção ambiental em relação à reserva do possível, além do diálogo entre os poderes, especialmente entre o Judiciário e o Legislativo.

Percebe-se, portanto, que a reserva do possível exige um diálogo constante entre os poderes, para a busca de soluções que conciliem a efetividade dos direitos fundamentais com as limitações orçamentárias. Indo além, não deve ser vista como um dogma imutável, mas sim como um conceito dinâmico que deve ser adaptado às novas realidades sociais e econômica e que considere as particularidades de cada situação e os princípios constitucionais envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[25] CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. A atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas ambientais, **Revista de Direito Internacional,** Brasília, v. 8, n. 2, p. 111-132, jul./dez. 2011. Doi: 10.5102/rdi.v8i2.1549.

[26] RAMOS JR., Dempsey Pereira. Meio Ambiente e conceito jurídico de futuras gerações. Curitiba: Juruá, 2012. ISBN: 9788536237824.

A teoria da Constituição Aberta de Peter Häberle, ao ampliar o círculo de intérpretes da Constituição, revolucionou a forma como entendemos a relação entre lei e sociedade. A preocupação deste estudo foi justamente problematizar as questões jurídicas, de forma a compreender no processo hermenêutico os diversos fatores e valores presentes na sociedade aberta e permitir uma interpretação mais flexível e adaptativa aos princípios constitucionais e a participação ativa da sociedade civil nos processos decisórios.

Ao mesmo tempo que essa teoria apresenta desafios complexos, como o de conciliar a pluralidade de interpretações com a exigência de uma definição clara dos papéis dos diversos atores envolvidos no processo interpretativo, no contexto ambiental, foi possível observar que a reserva do possível exige uma ponderação constante entre a necessidade de proteger o meio ambiente, as demais demandas sociais e as limitações financeiras do Estado.

A atuação do juiz intergeracional emerge, assim, como elemento indispensável, necessitando de uma hermenêutica constitucional dinâmica e atenta à dimensão temporal dos prejuízos ambientais, em busca de harmonizar os interesses presentes com a perenidade do futuro. Desse modo, a intervenção judicial, conquanto fundamental, deve considerar a exequibilidade e a adequação das ações propostas, promovendo a sinergia entre os poderes para encontrar soluções que garantam os direitos ambientais sem negligenciar as restrições estatais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45 MC/DF – Distrito Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Relator.: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (12. Turma). Ação Civil Pública n. 0000801-10.2017.4.01.3506. Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA RESERVA DO

POSSÍVEL. INTERFERÊNCIA JUDICIAL EM POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA A COMUNIDADES INCLUSIVE QUILOMBOLAS. CABIMENTO. AFASTAMENTO DA TESE DE LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUANDO EM CONFRONTO COM DIREITO ESSENCIAL À DIGNIDADE HUMANA OMISSÃO E MORA ESTATAL CARACTERIZADA. SENTENÇA MANTIDA. Relatora: Desembargadora Federal Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/2594417842/inteiro-teor-2594417844?origin=serp. Acesso em: 3 jun. 2025.

CARVALHO, Denise.; SILVA, Tulio Macedo Rosa e. Eficácia dos direitos humanos fundamentais: o limite da reserva do possível e os direitos prestacionais Ambientais. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, *[S. l.]*, v. 6, n. 2, p. 212–238, 2023. Disponível em: https://revistareconto.com.br/index.php/reconto/article/view/102. Acessado em: 25 mai. 2025.

COELHO, Inocêncio Mártires.**As idéias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro.** Brasília a. 35 n. 137 jan./mar. 1998. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/343/r137-16.pdf. Acesso em: 16 mai. 2025.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. A atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas ambientais, **Revista de Direito Internacional,** Brasília, v. 8, n. 2, p. 111-132, jul./dez. 2011. Doi: 10.5102/rdi.v8i2.1549. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/ca4c479f-170d-40c2-83f8-3f8de6479bfc/content. Acesso em: 22 mai. 2025.

GONÇALVES, Daniel Diniz; LEHFELD, Lucas de Souza. Resenha crítica da "hermenêutica constitucional de Peter Häberle, a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, 2017. RDCI VOL.99 (janeiro-fevereiro 2017). Disponível em : https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.97.11.PDF. Acesso em: 16 mai. 2025.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional, **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e ‹Procedimental› da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Ed. Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre: 1997.

MACEDO, Gladston Bethônico Bernardes Rocha. **Da reserva do possível à máxima efetividade: uma reflexão hermenêutica sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais.** Dissertação (Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais), Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-AZ2M67/1/dissertac_a_o_gladston_bethonico_b_r_macedo.pdf. Acesso em: 16 mai. 2025.

MAGANE, Renata Possi.O método concretista da Constituição Aberta. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas,** Pouso Alegre, v. 25, n. 2: 109-130, jul./dez. 2009.Disponível em: https://www.fdsm.edu.br/adm/artigos/1d466143fcaa8f66b451a0d053b25349.pdf. Acesso em: 22 mai. 2025.

MACHADO, Edinilson Donisete; HERRERA, Luiz Henrique Martim. **O Mínimo Existencial e a Reserva do Possível: ponderação hermenêutica reveladora de um substancialismo mitigado.** In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza – CE, 2010. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3480.pdf. Acesso em: 16 mai. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0801008-02.2021.8.14.0026. Ementa: DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. RESÍDUOS SÓLIDOS. DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS. RECURSO DESPROVIDO. Relator: Des. Mairton Marques Carneiro, 2ª Turma de Direito Público, julgado em 26 maio 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pa/3962341890/inteiro-teor-3962341905. Acesso em: 3 jun. 2025.

RAMOS JR., Dempsey Pereira. Meio Ambiente e conceito jurídico de futuras gerações. Curitiba: Juruá, 2012. ISBN: 9788536237824.

SARLET, Ingo Wolgang; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Judicialização, Reserva do Possível e Compliance na área da saúde. **R. Dir. Gar. Fund**., Vitória, v. 18, n. 1, p. 257-282, jan./abr. 2017. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11307/2/Judicializacao_Reserva_do_Possivel_e_Compliance_na_Area_da_Saude.pdf. Acesso em: 20 mai. 2025.

SILVA; Ísis de Almeida; BENACCHIO; Marcelo. A conceituação da teoria da reserva do possível e do mínimo existencial: reflexões para a concretização da desjudicialização. **Revista direito Mackenzie.** v. 12, n. 2, p. 1-14, 2018. ISSN: ISSN 2317-2622. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v12n2e11749. Acesso em: 16 mai. 2025.

TASSO; Bruno Fernando Barbosa Teixeira; SANTOS NETO; João Xavier dos; AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Reserva do possível no uso de recursos naturais para garantia do direito à saúde. ***Unisanta Law and Social Science***, Vol. 12, N. 1, 2023. ISSN 2317-1308. Disponível em: https://periodicos.unisanta.br/LSS/article/view/896. Acesso em: 20 mai. 2025.

PANORAMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ESTUDO DE CASO DO RELATÓRIO TC 032.255/2023-3

Overview of climate change in brazil from the actions of the federal court of auditors: case study of report tc 032.255/2023-3

Luciana Santos Silva[1]

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia- UESB

DOI: https://doi.org//10.62140/LSS508940978

Sumário: 1- Introdução, 2- Estudo de caso da auditoria TC n. 032.255/2023; 3- Considerações Finais.

Resumo: Este artigo tem como *corpus* de pesquisa relatório TC 032.255/2023-3 realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que teve por objeto a governança para enfretamento da crise climática no Brasil. O objetivo do estudo foi, por meio de análise qualitativa e pesquisa documental, apresentar as descontinuidades de políticas públicas sobre a questão climática em território nacional. Ao mapear material de estudo sobre o tema e localizar as auditórias do TCU na área do meio ambiente, mais especificamente, as relativas ás mudanças climáticas observamos que esses relatórios poderiam/deveriam ter uma abrangência para muito além dos destinatários da auditoria sendo de amplo interesse, inclusive da academia. Os resultados sinalizam que o desmonte e descontinuidade das ações e políticas públicas de proteção ao meio ambiente e mais especificamente relacionadas às mudanças do clima, objeto deste trabalho, teve início após saída da ex-presidenta Dilma Rousseff e durantes as gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Embora o relatório não nomine a gestão presidencial a identificação é possível a partir dos marcos temporais inseridos no documento. Sintetiza a auditória que "Assim, uma nova governança climática vem sendo construída na administração pública federal desde 2023. De todo modo, os retrocessos verificados principalmente entre 2018 e 2022 são um dos fatores que ajudam a explicar a incipiência na implementação e a descontinuidade dos instrumentos de planejamento da PNMC". Concluímos que a auditoria

[1] Professora do curso de Direito da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, coordenadora da Clínica de Direitos Humanos da UESB, líder do grupo de pesquisa Direitos Humanos, Democracia e Discursos Contra-hegemônicos, doutora pela PUC/SP e advogada. E-mail: Luciana.silva@uesb.edu.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7736-4767.

operacional é um importante instrumento da sociedade brasileira na seara do meio ambiente e mais especificamente das mudanças climáticas que, por meio do TCU, traça um panorama do cenário nacional e apresenta recomendações fundamentais para a tutela do bem jurídico.

Palavras-Chave: Mudanças climáticas; Auditoria ambiental, Tribunal de Contas da União.

Abstract: This article uses as its research corpus the report TC 032.255/2023-3 carried out by the Federal Court of Auditors (TCU) which had as its object the governance to face the climate crisis in Brazil. The objective of the study was, through qualitative analysis and documentary research, to present the discontinuities of public policies on the climate issue in the national territory. By mapping study material on the subject and locating the TCU audits in the area of the environment, more specifically, those related to climate change, we observed that these reports could/should have a scope far beyond the recipients of the audit and be of broad interest, including to academia. The results indicate that the dismantling and discontinuity of public actions and policies to protect the environment and more specifically related to climate change, the object of this work, began after the departure of former president Dilma Rousseff and during the administrations of Michel Temer and Jair Bolsonaro. Although the report does not name the presidential administration, identification is possible based on the time frames included in the document. The audit summarizes that "Thus, a new climate governance has been built in the federal public administration since 2023. In any case, the setbacks observed mainly between 2018 and 2022 are one of the factors that help to explain the incipience in the implementation and the discontinuity of the PNMC planning instruments". We conclude that the operational audit is an important instrument of Brazilian society in the field of the environment and more specifically climate change that, through the TCU, outlines an overview of the national scenario and presents fundamental recommendations for the protection of the legal asset.

Keywords: Climate change; Environmental audit, Federal Court of Auditors.

1- INTRODUÇÃO

Para apresentar ao leitor/leitora como se construiu o corpus, objetivos, metodologia e relevância temática desta pesquisa, iniciamos com o regaste histórico do Tribunal de Contas no Brasil, seguido da importância da tutela do meio ambiente para, enfim, construir a interface que permeia este trabalho.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já preconizava em seu art. 15 que: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração". No Brasil o Tribunal de Contas foi criado no ano de 1890 sendo, portanto, uma instituição mais que centenária, mudando a sua feição e se aperfeiçoando ao longo do tempo, passando a acumular expertise na sua atividade fim. Á época em que decreto nº 966-A foi editado para fazer existir a importante Corte de Contas, o Brasil tinha como Ministro da Fazenda o jurista Rui Barbosa.

No ano seguinte, 1891, o Tribunal de Contas passa a ter previsão nas normas da Constituição Federal passo importante para a sua consolidação e fortalecimento no cenário brasileiro. A história da Corte se confunde com a da nossa republica. Foi a primeira Carta Magna Republicana do Brasil que alçou o Tribunal de Contas ao status constitucional. Um ano após, ou seja, em 1892, com o decreto nº 1.166, houve a implementação das atividades da Corte. O Tribunal de Contas instala-se, finalmente, em 17 de janeiro de 1893 sendo o então Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa. Cada ato citado foi fundamental para fincar o Tribunal na dinâmica e na estrutura do estado brasileiro.

A Constituição Imperial de 1824, que foi substituída pela Republicana, alocava a um órgão do próprio Poder Executivo, chamado de Tribunal do Tesouro, o controle da receita e da despesa da Fazenda Nacional. Seus integrantes tinham atribuição meramente consultiva, sendo o colegiado dirigido pelo próprio Ministro da Fazenda, tendo assento também o inspetor-geral, o contador-geral e o procurador fiscal, todos nomeados pelo próprio imperador. Apenas o Ministro da Fazenda possuía competência deliberativa. Assim, não havia efetivo de controle externo das contas imperiais. Quem ordenava as despesas basicamente se auto fiscalizava.

Em 1826, o senador mineiro Felisberto Caldeira Brant e o pernambucano José Inácio Borges, apresentaram ao Senado imperial um projeto para a criação de um Tribunal de Revisão de Contas. Contudo, no documento não havia previsão de como seria o seu funcionamento. O projeto não foi aprovado sob a

alegação, dentre outros argumentos, de que essa função já era exercida pelo Tribunal de Revisão de Contas.

Diferente deste projeto, Manuel Alves Branco, em 1845, apresenta um projeto com indicação para instituição e organização do Tribunal de Contas, o qual previa a sua autonomia. Inobstante a previsão formal de independência estrutural esta era frágil, pois todos os membros seriam nomeados pelo Imperador e o corpo técnico pelo Ministro da Fazenda. A projeto sequer foi deliberado.

O decreto nº 966-A, de 1980, que criou a Corte de Contas foi instituído ainda no Governo Provisório, ou seja, após Proclamada a República, capitaneado por Rui Barbosa como ministro da Fazenda que partiu do projeto de Manuel Alves Branco. A proposta, contudo, foi aprimorada para incluir garantias relevantes com vistas à autonomia e independência do Tribunal. Constou, por exemplo, que a nomeação dos integrantes não seria ato unilateral do chefe do Poder Executivo, mas ato administrativo composto, oriundo de decreto do Presidente da República, porém, condicionado à aprovação parlamentar. Foi previsto também aos integrantes da Corte recém-criada, a inamovibilidade. Parte perfil do atual Tribunal de Contas da União remonta a este importante decreto.

A primeira Constituição Republicana foi fundamental para a consolidação da Corte na dinâmica das contas públicas no Brasil, inserindo outras previsões legais para consolidar a equidistância e autonomia da entidade. Rui Barbosa foi um destaque de revelo histórico para que houvesse a previsão do Tribunal de contas na Carta Magna.

Contudo, o político e jurista pontua que a Constituição não andou bem ao usar o termo "instituir" o Tribunal de Contas. Este já existia desde a edição decreto 966-A. Então ele deixa registrado que o constituinte deveria ter feito constar na norma que "é mantido o Tribunal de Contas".

Tanto no Decreto, quanto na primeira Constituição da República, foi adotado o modelo da sistemática de "visto prévio" ou "controle prévio". A análise de Modesto (2025, p. 02) é primordial para entremos o sistema:

> "Pelo Decreto 966-A, todos os atos e ordens dos diferentes ministérios, susceptíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da República, antes da execução deveriam receber o "visto", isto é, o registro no Tribunal de Contas, que assim reconheceria que "não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo"

Sobre a inspiração do controle prévio Bugarin (2000, p.340) escreveu que:

> "(...) é de se notar que referida Exposição de Motivos revelou que a fonte de inspiração de Rui Barbosa estava na Europa, especialmente nos modelos italiano, belga e francês de Tribunal de Contas, tendo o insigne jurista tornado pública sua preferência pelo modelo italiano ao afirmar expressamente que dos três "o italiano é o mais perfeito". O que mais atraía Rui Barbosa era o controle prévio exercido pela Corte de Contas da Itália".

Embora o modelo italiano não tenha sido adotado por completo, havendo mitigações, o controle prévio teve destaque vigente até 1967 quando a Constituição não mais previu. Desde a Carta Magna Republica, todas as seguintes, mantiveram e trouxeram modificações no regramento da Corte de Contas. "Coube, no entanto, à Constituição de 1988 promover nas competências do Tribunal de Contas da União o maior incremento de sua história" (Bugarin, 2000, p. 341).

É sob a égide da construção histórica apresentada, culminando no arcabouço normativo da vigente Carta Constitucional, que o Tribunal de Contas da União é instituição consolidada com relevante papel social e institucional no Brasil. O rol de atribuições e competências da Corte de Constas não está apenas em sede constitucional. Há, outrossim, atribuições estabelecidas, por exemplo, nas Leis de Responsabilidade Fiscal, de Licitações e Contratos e na de Diretrizes Orçamentárias.

No desenho da Carta Constitucional de 1988 o Tribunal de Contas da União possui função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Como parte da atividade fiscalizadora que a Corte pode realizar, por iniciativa própria ou quando requerida, temos as auditorias. Vários países incluindo o Brasil estão adotando a intervenção das instituições de controle externo na seara ambiental, o que podemos identificar como uma tendência.

É nesta perspectiva que a pesquisa está inserida para se debruçar sobre as auditorias ambientais realizadas pelo TCU as quais estão lastreadas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Esse é o primeiro recorte na formação do nosso campo de pesquisa. Apesar dos Tribunais de Contas dos estados e municípios possuírem também competência fiscalizatória nas questões ambientais, tomamos por base apenas o da União pelo seu caráter nacional que traz maior amplitude de análise. Além disto destacamos a expertise do TCU que se debruça sobre o tema, desde 1990, a exemplo do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental do ano de 1996.

A atividade de fiscalização do TCU engloba além de auditorias, também as inspeções, levantamentos e acompanhamentos. Sobre a auditoria Malafaia e Yoshitake (2025, p. 37) destacam que:

> "A atualmente, representa excelente ferramenta de orientação gerencial e uma das mais importantes metodologias para avaliação do desempenho de uma empresa quanto às questões ambientais,

> podendo servir como fonte de informações importantes, para identificar oportunidades e executar medidas preventivas adicionais".

Dentre os instrumentos de fiscalização decotamos a auditoria diante da sua ampla utilização na tutela do meio ambiente e também pelo TCU tendo por objeto mudanças climáticas.

A inclusão da temática ambiental é justificada por sua proteção Constitucional e t pelo amplo e atual debate internacional e na agenda brasileira. A Carta Magna do 1988 foi a primeira no Brasil a tratar da questão ambiental e o fez não apenas em um capitulo próprio, mas também, por meio de diversos artigos espraiados dentre os demais. O art. 225 garante que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dentro do meio ambiente destacamos, para abordagem neste artigo, a perspectiva das mudanças climáticas que vem ocupando a agenda internacional e interna diante dos impactos registrados com inundações, calor extremo e secas impactando nas dinâmicas sociais e coletivas o que vem demandado a atuação e articulação de entes estatais e privados. A Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP), que será sediada no Brasil, neste ano de 2025, também fomentou que essa abordagem de pesquisa. Com a realização deve evento o estado brasileiro será palco de importantes discussões mundiais sobre o tema.

O TCU tem realizado, ao longo dos anos, diversas auditorias se debruçando sobre as mudanças climáticas, seja de forma direta ou indireta tendo, inclusive, algumas em andamento. Mello (2023, p.376) traz que: "As auditorias são classificadas em "de conformidade" ou "de legalidade" e "operacional", "de desempenho" ou "de gestão" e leciona que:

> "Auditoria Operacional – AOP é a modalidade de auditoria que tem por fim avaliar a gestão pública, no tocante a desempenho e resultados, tendo como finalidade identificar oportunidades de melhoria e recomendar ao gestor público sua implementação. O controle externo se utiliza dessa ferramenta de avaliação e aprimoramento da gestão pública para a análise da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e sustentabilidade das ações e políticas governamentais, sem deixar de lado, obviamente, os aspectos legais". (Mello, 2023, p.378).

Para fins de pesquisa faremos estudo de caso do Relatório de Auditoria Operacional, tombado sob o código TC 032.255/2023-3, que teve por objeto a governança para enfretamento da crise climática. A opção por este documento é fundamentada no fato de ser o mais recente dentre as auditorias concluídas sobre o tema.

Assim, nosso foco de investigação é o panorama das mudanças climáticas no Brasil a partir da ação de auditoria do Tribunal de Contas da União, tendo como *corpus* de pesquisa o relatório de n. 032.255/2023-3.

Este estudo faz parte das atividades do grupo de pesquisa Direitos Humanos, Democracia e Discurso contra-hegemônico, vinculado ao curso de Direito da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), cadastrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao projeto de extensão universitária Clínica de Direitos Humanos da UESB.

No ano de 2022 a Organização da Nações Unidas (ONU) aprovou, por sua Assembleia Geral, a resolução 76-300 reafirmando outros documentos internacionais e declarando que o meio ambiente saudável é um direito humano. Nos debates o impacto das mudanças climáticas foi central para a proposição e aprovação da resolução.

Ao mapear material de estudo sobre o tema e localizar as auditórias do TCU na área do meio ambiente, mais especificamente, as relativas ás mudanças climáticas surgiu a hipótese de pesquisa de que esses relatórios poderiam/deveriam ter uma abrangência para muito além dos destinatários da auditoria sendo de amplo interesse, inclusive da academia.

A construção do presente artigo se deu por meio de pesquisa bibliográfica, seguida da análise qualitativa do relatório de n. 032.255/2023-3. O levantamento bibliográfico teve por foco a interseção da entre as atividades do TCU e o meio ambiente com o recorte nas mudanças climáticas. Foi possível a partir do material selecionado mapear e traçar o trajeto histórico de criação das cortes de contas no Brasil até os dias atuais, conforme apresentado nestas considerações iniciais, bem como dar suporte para criar categorias analíticas as quais sistematizaram a coleta de informações a partir do *corpus* da pesquisa.

Assim, o objeto geral do trabalho é traçar um panorama das mudanças climáticas no Brasil a partir da atuação do Tribunal de Contas da União.

2- ESTUDO DE CASO DA AUDITORIA TC n. 032.255/2023-3

O TCU tem farto material sistematizado em que o tema mudanças climáticas é enfocado de forma direta ou indireta, com relatórios de auditorias concluídas e publicadas a partir do ano de 2006.

Dentre os procedimentos em curso destacamos o *ClimateScanner* que é uma relevante interlocução promovida pelo TCU colocando o Brasil como protagonista no cenário internacional sobre mudanças de climas. A nossa Corte de Contas preside a Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai, na silga em inglês) e propôs o ClimateScanner, pelo qual Instituições Superiores de Controle (ISC) de diversos países farão avaliação global das ações governamentais relacionadas à mudança do clima.

O projeto foi lançado âmbito global em novembro de 2022, durante o XXIV Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle (Incosai), no Rio de Janeiro. A execução teve início no de 2024. O TCU além de propor o projeto também atua como coordenador com o apoio de um grupo executivo composto por dezoitos ISCs integrantes de Intosai.

A expertise do TCU no cenário nacional e internacional é refletido no relatório de n. 032.255/2023-3, que ora estudamos, apresentando uma análise sistemática das mudanças climáticas no Brasil com o resgate e diálogo com as informações dos relatórios de auditorias já realizadas e também com o panorama internacional a partir dos resultados preliminares do CimateScanner. A interlocução promovida pelo TCU no plano internacional tem relevo diante do reflexo nas avaliações internas já sendo citado, inclusive, no relatório que integra a *corpus* da presente pesquisa, como também para consolidar estudos e soluções conjuntas já que a crise climática é global e assim deve ser enfrentada.

O relatório n. 032.255/2023-3, que nos propusemos a estudar, "tem como objeto a governança instituída em âmbito federal para o enfrentamento da crise climática, bem como os mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados ao tema" (item 3).

A metodologia da auditoria permitiu o diálogo com diversos setores da sociedade. Os itens 20 e 21 nos informam que: "As conclusões preliminares do trabalho foram objeto de um terceiro painel de referência, com a participação de especialistas independentes e representantes da academia, de organizações do terceiro setor, do Sistema de Controle Interno e das consultorias legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de gerentes e auditores do Tribunal de Contas da União. Por fim, a equipe realizou reuniões com gestores da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Fazenda (MF) para apresentar a eles as conclusões do trabalho (20). As contribuições recebidas em todas essas etapas forneceram elementos para a redação final do presente relatório de auditoria (21)".

Essa forma de trabalho permite não apenas a participação de diversos setores da sociedade e da estrutura estatal na construção do relatório de auditoria, sendo também uma forma de efetivação do princípio da publicidade pois a formação do painel de referência divulgado os resultados e sendo um meio de prestação de contas de atos e ações do TCU sob o crivo de especialistas.

A agenda climática é transversal, nesta perspectiva Vitale e Rached (2024, p.126), esclarecem que

> "A implementação e, sobretudo, a efetivação das metas estabelecidas é ainda um grande desafio para países que dependem de um conjunto de ações implementadas por diversos atores e em diferentes planos de governo (multisetorial e multinível) num significativo esforço de alinhamento de objetivos".

A metodologia do relatório favorece a interlocução e o alinhamento de ações quando promove o diálogo, já no curso da auditória e não apenas após a sua conclusão, fazendo com que os autores envolvidos participem da mesma de forma ativa.

Além do painel de referência acima citado o item 22 assinala que: "Ao final dos trabalhos, o relatório preliminar de auditoria foi encaminhado aos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Fazenda (MF), ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e à Casa Civil da Presidência da República, dando-lhes oportunidade para apresentação de comentários sobre as propostas de deliberação a eles destinadas. As manifestações dos órgãos consultados constam das peças 95, 96 e 99-109. O Apêndice 1 apresenta a análise detalhada dos comentários dos gestores".

A forma de execução da auditoria atende ao que se espera como boa pratica de governança. Alves (2022, p. 32) advoga que:

> "A governança tende a transcender a ideia de tomada de decisões de cima para baixo, subvertendo o esquema piramidal de governo e de produção do direito, emanada do direito e da soberania estatal. (...) Assim, passa-se a apresentar a governança em suas múltiplas dimensões, seja como ferramenta, instrumento de participação ampliada e dialogada, conjunto de práticas, institucionalizadas ou não, e, em especial, a persuasão, que, no plano do direito, se locupleta pela soft law"[2].

As interações, sejam com agentes externos ou da administração pública subverte o esquema piramidal na construção das recomendações (soft law) e intensifica o engajamento, por meio do diálogo e da metodologia de compartilhamento dos resultados e escuta, antes do relatório final.

Inclusive um dos pontos de fragilidade apontado pela auditoria é a articulação insuficiente com os entes subnacionais (tópico 3.3.1) e junto à sociedade civil (tópico 3.3.2). O relatório sinaliza: "Portanto, articulação e cooperação entre os diferentes níveis de governo são cruciais para o efetivo enfrentamento das mudanças climáticas. No entanto, verificaram-se falhas de articulação do governo federal junto aos estados, Distrito Federal e Municípios" (item 160).

Conforme destacado acima, antes do relatório final o TCU ouviu tanto representantes da administração pública como atores externos vinculados às questões da agenda das mudanças climáticas. Quanto a ausência de articulação entre a União e os entes subnacionais a auditoria apontou que esses atores em "Em resposta a questionamento sobre a existência de fóruns que possibilitem a articulação do governo federal com os outros entes da federação, o MMA e a Casa

[2] Conjunto de normas ou recomendações produzidas pela administração que orientam a sua ação e se caracterizam por não serem vinculativas e por não estarem previstas sanções para a atuação desconforme.

Civil citaram o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Conselho da Federação e a Comissão Tripartite Nacional (CTN) " (Item 161).

A lei 12.187 do ano de 2009 instituiu, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) sendo um marco legal sobre o tema. Assim para que houvesse efetivo dialogo da União com os entes subnacionais por meio das entidades citadas o relatório aponta a necessidade da incorporação delas na política nacional, "Todavia, nenhuma das três instâncias faz parte da governança da política climática instituída pela Lei 12.187/2009 e pelos seus decretos regulamentadores. Embora tenham o potencial de facilitar a interação entre o governo federal e os demais entes federativos para tratar de temas diversos, elas não possuem como objeto principal questões relacionadas à implementação e execução da PNMC, ainda que, em alguns casos, a agenda climática tenha sido recentemente incluída em suas pautas de trabalho" (item 165).

A interlocução é uma ferramenta de construção essencial à boa governança, "A ausência de um *lócus* especificamente designado para facilitar o diálogo entre o governo federal e os governos subnacionais, no que se refere à política climática em nível nacional, acaba impactando negativamente a articulação entre os entes federativos. Isso pode gerar dificuldades na formulação de planos e ações que tratem dos desafios nacionais para o enfrentamento das mudanças climática. De fato, apesar de a política ser definida em âmbito nacional, sua execução acontece no nível local, o que pode exigir ajustes para atender às necessidades e características específicas de cada região. Além disso, falhas de articulação dificultam a integração e a construção de sinergias entre planos nacionais, estaduais e municipais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas" (item 177).

Importante destacar que o governo federal no ano de 2024 interviu diretamente son esta fragilidade, "Ressalta-se, por fim, que, após a conclusão da fase de execução da auditoria, houve a publicação do Decreto 12.040, de 5/6/2024, que atualizou a estrutura do Comitê Interministerial sobre Mudança

do Clima (CIM). O Comitê passou, então, a contar com três novas câmaras: I) Câmara de Participação Social; II) Câmara de Articulação Interfederativa; e III) Câmara de Assessoramento Científico" (item 178).

Espera-se que a Câmara de Articulação Interfederativa (CMI) cumpra esse papel. É apontado na auditoria ainda que "A criação da Câmara de Articulação Interfederativa reflete a preocupação do governo federal em ampliar a interação com os outros entes federativos na implementação da política climática nacional. Em alguma medida, ela tem o potencial de suprir lacunas apontadas aqui, em especial, a ausência de um lócus específico para promover um canal efetivo de comunicação entre os diferentes níveis de governo para tratar da agenda climática" (item 183).

O TCU atento ao novo desenho institucional "propõe-se recomendar ao CIM que defina os meios necessários para que a Câmara de Articulação Interfederativa possa promover articulação efetiva do governo federal junto aos estados, Distrito Federal e municípios, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos instrumentos e políticas nacionais sobre mudança do clima em consonância com as políticas e contextos regionais e locais" (item 183).

A lei 12.187/2009 que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMV), em seu art. 7º, traz a previsão do Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima (FBMC) como espaço estratégico de articulação do governo federal com o terceiro setor, iniciativa privada e academia. Sendo a única instância da PNMV que contempla a previsão de participação da sociedade civil. O FBMC é regulamentado pelo Decreto nº 9.082/2017, tendo como objetivo conscientizar, mobilizar a sociedade e a promoção de ações ao enfrentamento às mudanças climáticas.

A previsão legal, contudo, só tem existência no papel. O relatório constata que, "(...) não há evidências de uma atuação efetiva do Fórum nos últimos anos" (item 185). Os principais problemas indicados pelo TCU e apontados por especialistas e gestores do governo são a ausência de estrutura

administrativa permanente e de recursos. Esta última é agravada pela ausência de previsão para que o FBMC possa ter personalidade jurídica.

A auditoria registra que "De fato, especialistas e gestores governamentais entrevistados afirmaram que o Fórum já foi muito atuante nas discussões sobre implantação da política climática, mas que vem perdendo sua relevância nos últimos anos, principalmente na gestão anterior, quando foi desmobilizado. No entanto, destacam que ele foi reativado no governo atual e está sendo reestruturado" (item 191).

O governo anterior a que se refere o relatório é o do então presidente da república Jair Messias Bolsonaro que foi marcado por protestos da sociedade civil e de especialista pela leniência no combate e prevenção da degradação ambiental. Oliveira Neto (2022) avalia o período:

> "Nesse cenário, o governo Bolsonaro representa uma regressão da política e liderança ambiental do Brasil. É possível identificar cinco dimensões que sintetizam a sua política ambiental: esvaziamento das competências de órgãos ligados à regulação e fiscalização ambiental e extinção de instâncias organizacionais relacionadas ao meio ambiente; perseguição a indivíduos e grupos com posicionamentos contrários ao governo na pauta ambiental; exclusão de setores não governamentais da formulação de políticas ambientais; retorno da obsessão pela questão Amazônica; e enfraquecimento do envolvimento do país nos compromissos internacionais relacionados ao meio ambiente".

A política que orientava o governo era a política de não intervenção em prol da proteção ao meio ambiente embora não haja, neste ponto, discricionariedade, mas dever constitucional de todo gestor público. Inclusive o

ex-presidente Jair Bolsonaro tem tramitando, contra si diversas, denúncia no Tribunal Penal Internacional (TPI) por crimes contra a humanidade e genocídio, seja no contexto do desmonte das políticas de proteção aos povos indígenas ou destruição ambiental.

No movimento de retomada do dever/função da União de proteger o meio ambiente, o atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou o já citado Decreto 12.040/2024 que criou a Câmara de Articulação Interfederativa (CMI) já analisada acima e também trouxe a previsão da Câmara de Participação Social (CPS). Segue a avaliação do TCU quanto a CPS: "A instituição dessa câmara reflete a intenção do governo federal de intensificar o engajamento dos atores não governamentais na implementação da política climática nacional. De fato, caberá à CPS a proposição ao CIM de 'recomendações para o aperfeiçoamento, elaboração e implementação de instrumentos e de políticas setoriais e transversais sobre mudança do clima' e a mobilização de 'agentes dos setores econômicos e da sociedade civil para o engajamento em planos e ações relacionados à mudança do clima' (art. 5º-F do Decreto 11.550/2023)"(item 211).

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), foi instituído em 10 de maio de 2016 por meio da Portaria nº 150, durante a gestão da ex-presidenta Dilma Rousseff. Dias após, em 12 de maio de 2016, Michel Temer assume interinamente a presidência da República e de forma definitiva em 31 de agosto do mesmo ano, sendo sucedido no ano de 2019 por Jair Messias Bolsonaro.

Referindo-se ao PNA criado em 2016 a auditoria identifica que: "Todavia, como aponta a seção 3.1.1 deste relatório, os anos seguintes marcam um período de paralisia e descontinuidade da estrutura de governança climática em âmbito federal. Importantes órgãos foram desconstituídos ou extintos, como o GT Adaptação, em 2018, o GEx e a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (SMCF) do MMA, em 2019".

O desmonte e descontinuidade das ações e políticas públicas de proteção ao meio ambiente e mais especificamente relacionadas às mudanças do clima,

objeto deste trabalho, teve início após saída da ex-presidenta Dilma Rousseff e durantes as gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Embora o relatório não nomine a gestão presidencial a identificação é possível a partir dos marcos temporais inseridos no documento.

Quanto ao Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) a auditoria identificou que "A partir de 2023, o tema voltou a ganhar destaque na administração pública federal, com a criação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC) do MMA e a reformulação do CIM, que passou a ser integrado por 22 ministros de Estado e a contar com um Subcomitê-Executivo" (item 46). Também houveram esforços a partir no ano de 2023, por parte do governo federal, para a incorporação da transversalidade da agenda climática (item 48).

Sintetiza a auditória que "Assim, uma nova governança climática vem sendo construída na administração pública federal desde 2023. De todo modo, os retrocessos verificados principalmente entre 2018 e 2022 são um dos fatores que ajudam a explicar a incipiência na implementação e a descontinuidade dos instrumentos de planejamento da PNMC" (item 99).

A auditoria operacional é um importante instrumento da sociedade brasileira na seara do meio ambiente e mais especificamente das mudanças climáticas que, por meio do TCU, traça um panorama do cenário nacional e apresenta recomendações fundamentais para a tutela do bem jurídico.

3- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transcurso da pesquisa evidenciou o potencial das auditorias do TCU para dialogar com a academia, compondo corpus de pesquisas, diante da profundidade dos relatórios e do teor das recomendações. Embora estas sejam o objetivo principal os documentos desta espécie de fiscalização da Corte de Contas tem potencial para muitos outros desdobramentos.

O presente estudo ao se debruçar sobre as mudanças climáticas a partir do relatório n. 032.255/2023-3 constatou que embora haja alguns marcos legais, nacionais e internacionais, e equipamentos que visem atuar nesta seara ainda há um caminho a ser percorrido para a efetivação de políticas pública em prol do meio ambiente. Inclusive a Política Nacional de sobre Mudança do Clima precisa se adequar aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

As questões que envolvem o meio ambiente atingem toda a sociedade, em diferentes, graus, assim as intervenções precisam ser transversal e perpassar por diversos entes. O fortalecimento de ações conjuntas e articulações do governo federal com entre subnacionais, internacionais e com a sociedade civil são fundamentais.

A descontinuidade e desmonte da tutela ambiental operada no Brasil rompe com a perspectiva de construção paulatina e avanços na área. As mudanças do clima, o aquecimento global já é sentido no território nacional. Enchentes que deixam desabrigados e mortos. Excesso de chuva ou de seca agravando a insegurança alimentar. Além do meio ambiente per si ser um direito humano, tantos outros são atingidos pelos efeitos do aquecimento global. Os que já são vulneráveis ficam ainda mais fragilidades com esses efeitos. É preciso que as políticas públicas na área ambiental, sejam contínuas com o olhar diferenciado para as populações indígenas, quilombolas, mulheres, enfim, os que são alocados a margem da sociedade e não acessam direitos básicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. **Sobre a Soberania e a Governança: Itinerários para a Construção de Novos Conceitos**. Revista Novos Estudos. DOI: 10.14210/nej.v27n1. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Plano-de-Gestao-2022-2023.docx.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Auditoria operacional: o sonho em realidade**. Revista do TCE da Paraíba, João Pessoa, n. 9, p. 67-89, jan./jun. 2011.

BUGARIN, Bento José. (2000). **O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas**. Revista do Tribunal de Contas da União, Outubro/Dezembro 2000.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. **Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1270. Acesso: 4 dez. 2024.

MALAFAIA, Raimunda Maciel Sacramento; YOSHITAKE, Mariano**. Auditoria Ambiental como Instrumento de Controle: Uma Proposta Para o Tribunal de Contas do Estado da Bahia.** Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/biblioteca/biblioteca-digital/publicacoes/artigos, acesso em 12.dez.2024.

MELLO, Daniel. **Controle Externo Brasileiro e a Auditoria Operacional Como Instrumento de Atuação Fiscalizatória Concomitante: Construção de um Arcabouço Teórico Acerca da Ferramenta Auditoria Operacional** In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MODESTO, Paulo. **Rui Barbosa e a certidão de batismo baiana dos tribunais de contas.** Disponível em**:** https://www.conjur.com.br/2023-mar-16/interesse-publico-rui-barbosa-certidao-batismo-baiana-tribunais-contas/, acesso em 17.jan. 2025.

OLIVEIRA NETO, Barnabé Lucas de. **Da lama ao caos: o retrocesso da política e liderança ambiental do Brasil sob o governo Bolsonaro**. Novos Cadernos NAEA v. 25, n. 2, p. 59-80, maio-ago 2022, ISSN 1516-6481 / 2179-7536)

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. **As sementes do controle externo nas bases do pensamento do "Águia de Haia".** In: Rui Barbosa e uma visão do controle do dinheiro público. Brasília: TCU, 2000.

SILVA, Artur Adolfo Cotias. **O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998).** In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias Vencedoras. Brasília: TCU — Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

VITALE, Denis et RACHED, Danielle Hanna. **Apresentação: Justiça climática, organizações internacionais e cooperação: desafios para a Agenda 2030 no Brasil**. Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador/Recife, v. 49, n. 261, p. 3-11, jan./abr. 2024.

A TRIBUTAÇÃO DO ÁGIO NA SUBSCRIÇÃO DE QUOTAS À LUZ DA NORMA DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA

The taxation of goodwill on the subscription of shares in light of the income tax incidence rule

Luciene Fernandes Silva[1]
UNIFATEC

Lucas Pereira Nunes[2]
PUC-PR

DOI: https://doi.org//10.62140/LSLN470263774

RESUMO: O presente artigo pretende investigar se o ágio decorrente da subscrição de quotas das sociedades limitadas está sujeito ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica. Desde a edição do Decreto nº 3.708/1919 este tipo societário enfrenta escassez normativa de legislação tributaria, aplicando de forma supletiva as disposições da Sociedades por Ações. A pesquisa utiliza análise de doutrina, materiais jurídicos, jurisprudência e estudo de casos, focando no tratamento contábil da subscrição de quotas de capital social e seus efeitos tributários conforme o Decreto-lei nº 1.598/77. As principais perguntas de pesquisa são: (1) O ágio decorrente da subscrição de quotas está sujeito ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica? (2) Como o CARF tem se posicionado sobre essas controvérsias? O estudo conclui que, de acordo com a normativa vigente, há fundamentação para a submissão do ágio ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, e destaca a importância do posicionamento do CARF para a resolução das controvérsias.

Palavras-chave: Ágio; Subscrição de quotas sociais; Sociedade de Responsabilidade Limitada; Imposto de Renda.

ABSTRACT: This article intends to investigate whether the Premium arising from the subscription of shares in limited companies is subject to Corporate Income Tax. Since the publication of Decree No. 3,708/1919, this corporate type has faced a lack of normative tax legislation, applying the provisions of Joint Stock Companies in a supplementary manner. The research uses analysis of doctrine, legal materials, jurisprudence and case studies, focusing on the accounting treatment of the subscription of shares of share capital and its

[1] Bacharel em Direito pela UNIFATEC. luciene.advdemp@hotmail.com
[2] Mestre e doutorando em Direito pela PUCPR. lucas@gomespereira.adv.br

tax effects in accordance with Decree-Law No. 1,598/77. The main research questions are: (1) Is the premium arising from the subscription of quotas subject to Corporate Income Tax? (2) How has CARF positioned itself on these controversies? The study concludes that, according to current regulations, there is a basis for submitting the premium to Corporate Income Tax, and highlights the importance of CARF's position in resolving disputes.

Keywords: Agio; Subscription of social shares; Limited liability company; Income tax.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo explorar a temática relativa à incidência, ou não, do imposto de renda sobre o valor percebido pelas sociedades limitadas partindo da ótica do ágio na subscrição de quotas. Desde a edição do Decreto n. 3.708/99, que regula a constituição de sociedades por quotas, de responsabilidade limitada, esse tipo societário enfrenta escassez normativa da legislação tributária, de modo que se aplica, de forma supletiva, as disposições da Sociedade por ações.

O tema será desenvolvido neste artigo em 2 partes. Na primeira foram explorados os aspectos tributários que trazem o cerne da questão relativa à incidência, ou não, do imposto de renda sobre o valor do ágio recebido pela sociedade, o que demandou a análise do conteúdo e do alcance da definição de renda, prevista no art. 43 do Código Tributário Nacional (CTN), bem como a sistematização do art. 38, inc. I, do Decreto-lei nº 1.598/1977, o qual, em sua literalidade, afasta a incidência do imposto de renda sobre ágio formado na subscrição de aumento de capital na sociedade por ações.

Por sua vez, o art. 442, inc. I, do Regulamento do Imposto de Renda (RIR/99) recepcionou a disposição do Decreto-lei nº 1.598/1977, reforçando sua validade, e que é, hodiernamente, regido pelo novo Regulamento do Imposto de Renda, o Decreto n° 9.580/2018, o qual repetiu as disposições dos decretos anteriores.

Por fim, no segundo tópico, foram apresentados os principais elementos explorados ao longo do trabalho, trazendo o entendimento do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) sobre o tratamento do ágio na aquisição de quotas de sociedades de responsabilidade limitada, bem como as decisões administrativas atuais da Receita Federal do Brasil (RFB) em âmbito administrativo e em sede de consulta.

A pesquisa foi realizada com base em análise de doutrina, materiais jurídicos, jurisprudência e estudo de casos, focando no tratamento contábil da subscrição de quotas de capital social e seus efeitos tributários conforme o Decreto-lei nº 1.598/77. As principais perguntas de pesquisa são: (1) O ágio decorrente da subscrição de quotas está sujeito ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica? (2) Como o CARF tem se posicionado sobre essas controvérsias? Por fim, foram apresentadas as considerações finais.

2. A HIPÓTESE DE INCIDENCIA DO IMPOSTO DE RENDA

2..1 Conceito de renda

O conceito de renda tem origem constitucional no art. 153, inc. III[3], a partir do qual se impeliu a edição de lei complementar para a sua edição, a qual é cumprida no CTN, sendo a definição do conceito de renda esposado no art. 43 do CTN: "produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos"[4].

Na regra de competência constitucional, Luiz Cesar Queiroz destaca que na Constituição existem duas posições opostas sobre a definição de renda e proventos de qualquer natureza: uma que afirma que a Constituição não definiu o conceito, deixando isso ao legislador infraconstitucional, e outra que defende

[3] Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] III - renda e proventos de qualquer natureza;
[4] BRASIL. **Lei n. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

que há um conceito constitucional que orienta a legislação complementar e ordinária[5].

Por sua vez, Roque Antonio Carraza afirma que segundo a Constituição, renda e proventos de qualquer natureza devem refletir ganhos ou riquezas novas, respeitando a capacidade contributiva do sujeito passivo[6].

Hugo de Brito Machado, na mesma linha, afirma que o legislador tem liberdade limitada para definir o conceito de renda, devendo escolher entre conceitos econômicos que atendam à capacidade contributiva, mas sem criar definições arbitrárias[7].

Nada obstante, Ricardo Mariz de Oliveira apresenta a ideia de que os termos "renda" e "proventos de qualquer natureza" não são representativos de uma única figura, mas sim entidades.[8] A partir disso, permite-se inferir que o princípio da capacidade contributiva está atrelado à regra matriz do conceito de renda e, por consequência, do imposto de renda.

Adentrando-se aos conceitos constitucionais que preceituam os princípios constitucionais tributários, há que se destacar o art. 145, parágrafo primeiro, que se refere à capacidade contributiva e baliza os conceitos principais em torno da renda. É relevante ressaltar, ainda, que em todas as instâncias em que a Constituição Federal faz menção aos termos "renda" e "proventos" ela está fazendo referência à ideia de incremento patrimonial.[9]

Isso sugere que tanto a renda quanto os proventos são entendidos como formas de acréscimo ao patrimônio, o que enfatiza a associação desses conceitos com a geração de riqueza adicional. Do contrário, não seria atendido o princípio da capacidade contributiva.[10]

---

[5] QUEIROZ, Luiz Cesar. **Imposto de Renda**: Requisitos para uma tributação constitucional, Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 119

[6] CARRAZZA, Roque Antônio. **Imposto sobre a renda**: perfil constitucional e temas específicos. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 58.

[7] MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 332-333.

[8] OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008, p. 170.

[9] VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. 2. ed. Porto Alegre:Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 370.

[10] CARRAZZA, Roque Antonio. **Imposto sobre a renda**: perfil constitucional e temas específicos. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 57.

A respeito do conceito constitucional de renda e proventos de qualquer natureza, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que:

> Quaisquer que sejam as nuanças doutrinárias sobre o conceito de renda, parece-me acima de toda dúvida razoável que, legalmente, a renda pressupõe ganho, lucro, receita, crédito, acréscimo patrimonial, ou aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica. Concordo que a lei pode, casuisticamente, dizer o que é renda ou o que não é renda tributável. Mas não deve ir além dos limites semânticos, que são intransponíveis. Entendo, por isso, que ela não pode considerar renda, para efeito de taxação, o que é, de maneira incontestável, ônus, dispêndio, encargo ou diminuição patrimonial, resultante do pagamento de um débito (trecho do voto do Min. Oswaldo Trigueiro, proferido no RE 71.758-GB, 29/8/1973).

Por outro lado, a Corte Suprema trouxe que o conceito de renda foi esboçado na Constituição, uma vez que "renda é conceito constitucional. Não pode lei infraconstitucional definir como renda o que implicitamente não seja" (trecho voto do Min. Moreira Alves, no RE 195.059-5-SP, a 1ª Turma do STF, 2/5/2000).

No entanto, como se pode inferir do esposado até então, a Constituição Federal apenas traz uma definição limitada de "renda", sem especificar claramente o que se entende por proventos de qualquer natureza.

Partindo desse escopo, existem duas correntes principais que, do prisma econômico, delimitam o conceito de renda: a renda como produto e a renda como acréscimo patrimonial. Esta última ideia é defendida por tributaristas como Barbieri.[11]

Silveira, ao citar Schoueri[12], destaca que o conceito de renda está atrelado ao conceito de disponibilidade, sendo esta o cerne da discussão sobre a hipótese de incidência do imposto de renda. O autor destaca, ainda, que para que haja o

[11] BARBIERI, Júlio Lindner. **Ágio na subscrição de Quotas** (LLM em Direito Tributário Societário) – Faculdade de Direito, Instituto de Ensino e Pesquisa, Insper, São Paulo, disponível em https://www.repositorio.insper.edu.br/handle/11224/2486, acesso em 19 abri. 2024..

[12] SILVEIRA, R. M. da. O Princípio da Realização da Renda no Direito Tributário Brasileiro. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 21, p. 317–344, 2007. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1570.

pagamento de um imposto, é preciso que haja a obrigação tributária e, para tanto, o contribuinte só poderá fazer menção ao recurso disponível se existir a capacidade contributiva, ou seja, o art. 43 do CTN apenas sintetizaria a concretude do princípio da capacidade contributiva com a disponibilidade.

2.1.1 O Imposto de Renda e o Código Tributário Nacional

O art. 43 do Código Tributário Nacional estabelece que as hipóteses de incidência do Imposto de Renda se baseiam em dois componentes: a obtenção de renda e a obtenção de proventos de qualquer natureza.[13] Destaca-se que, para o referido dispositivo, o elemento material do imposto de renda é visto como a disponibilidade econômica ou jurídica. O alcance desse conceito conduz ao fato gerador do imposto sobre a renda. Portanto, não é possível compreender a abrangência do fato gerador do imposto sem entender o significado da expressão "aquisição da disponibilidade" e, também, a distinção entre disponibilidade econômica e disponibilidade jurídica para o escorreito entendimento da regra-matriz do imposto no CTN.

Para Hugo de Brito Machado[14], a disponibilidade econômica surge quando o valor é efetivamente recebido e acrescentado ao patrimônio do contribuinte. Por outro lado, a disponibilidade jurídica é estabelecida quando o crédito desse valor está à disposição do contribuinte, permitindo-lhe dispor juridicamente do montante, mesmo que ainda não esteja em sua posse.

É importante ressaltar que a disponibilidade econômica é alcançada mediante o recebimento efetivo da renda, representando a disponibilidade de fato, enquanto a disponibilidade jurídica ocorre com a concessão do crédito ao contribuinte, sem quaisquer restrições. Grande parte da doutrina concorda que, diante dessa normativa, a disponibilidade, é, em sentido amplo, a característica que traz, como núcleo da hipótese do imposto de renda, o acréscimo patrimonial.

---

[13] Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

[14] MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 332.

Diante disso, Hugo de Brito Machado conclui que o imposto de renda incide sobre a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica de renda, que inclui o produto do capital, do trabalho ou ambos, e sobre proventos de qualquer natureza, que são acréscimos patrimoniais não enquadrados como renda[15].

Na mesma toada, Mosqueira[16] define que "o incremento de elementos patrimoniais implica, necessariamente, na disponibilidade que os direitos reais, pessoais e patrimoniais definem ao patrimônio". Nesta esteira, o CTN dispõe sobre aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica da renda.

Isso significa que o fato gerador para o imposto de renda é a aquisição da disponibilidade da renda; mas não somente a aquisição da disponibilidade. O CTN inclui um qualificativo à ação de adquirir; não basta adquirir renda, é necessário que haja a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica sobre ela. A este respeito, Ricardo Mariz de Oliveira conclui que "ambas as modalidades de aquisição de disponibilidade são indissociáveis da ideia de realização, pois é a realização da renda que marca o instante a partir do qual há o acréscimo patrimonial e o imposto é exigido".[17]

O mesmo autor acentua que a aquisição da disponibilidade econômica de proventos de qualquer natureza consiste no acréscimo de patrimônio cuja causa eficiente e produtora seja uma situação de fato, ocorrendo no momento em que se verificam as circunstâncias materiais necessárias para produzir efeito.[18] Desta forma, percebe-se que o CTN, ao delimitar o verbo nuclear da hipótese do imposto de renda, define que proventos e renda de qualquer natureza incluem os *acréscimos patrimoniais* não compreendidos no inciso anterior, não introduzindo, portanto, um conceito novo, mas confirmando, essencialmente, o texto constitucional.

---

[15] MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 332.

[16] MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Renda e Proventos de Qualquer Natureza**: o imposto e o conceito constitucional. São Paulo: Dialética, 1996. p. 94.

[17] OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: IBDT, 2020. p. 372.

[18] OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. "Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza". O Fato Gerador do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, pp. 411.

Adita-se, portanto, que a doutrina discute que os conceitos sobre o "acréscimo patrimonial" e a "disponibilidade econômica" são, a rigor, o motim principal sobre a tributação pelo Imposto de Renda.[19] Não resta outro modo de entender senão que o conceito de disponibilidade é o primado maior para o entendimento da hipótese de incidência do imposto de renda.

Schoueri[20] destaca a importância do conceito de disponibilidade como um aspecto fundamental na compreensão do fato gerador do imposto. Ele argumenta que a noção de disponibilidade deve ser analisada considerando o princípio da capacidade contributiva. Sob essa ótica, se o princípio requer que o contribuinte seja capaz de pagar o tributo, então a disponibilidade ocorre apenas quando o contribuinte tem a capacidade real de utilizar os recursos para quitar o imposto.

Sobre este ponto, Mariz de Oliveira[21] defende que a disponibilidade da renda é essencial para o conceito de capacidade contributiva do contribuinte, conforme estabelecido no texto constitucional. Essa disponibilidade está indissociavelmente ligada à ideia de realização, uma vez que é a realização da renda que determina o momento a partir do qual ocorre o acréscimo patrimonial, permitindo, com isso, a exigibilidade do imposto.

Feitas essas considerações, em que pese haver diferentes abordagens para o conceito de renda, a doutrina, em sua maioria, identifica o princípio da capacidade contributiva como um elemento indissociável do conceito renda. Além disso, é possível concluir que os acréscimos patrimoniais disponíveis fazem com haja a cadência do imposto de renda, sendo, portanto, a sua base de cálculo.

---

[19] BARBUERI; MACHADO apud OLIVEIRA *In*: SCHOUERI *et al.*, 1998, p. 203. BARBIERI, Júlio Lindner. **Ágio na Subscrição de Quotas** (LLM em Direito Tributário Societário) – Faculdade de Direito, Instituto de Ensino e Pesquisa, Insper, São Paulo, disponível em https://www.repositorio.insper.edu.br/handle/11224/2486, acesso em 19 abri. 2024.

[20] SCHOUERI, Luís Eduardo. "Imposto de Renda e os Lucros Auferidos no Exterior". Grandes Questões Atuais de Direito Tributário - 7º Volume, ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.), São Paulo: Dialética, 2003, p. 320.

[21] OLIVEIRA, Ricardo Mariz. Breves considerações sobre o significado da disponibilidade da renda na formação do fato gerador do imposto de renda. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, v. 28, n. 242, abr./jun. 2016, p. 645.

3.1.2 IRPJ e a Hipótese de Incidência Tributária

Em uma narrativa acerca dos aspectos tributários do ágio, o art. 38, inc. I, do Decreto-lei nº 1.598/77, corroborados pelo art. 442 do RIR/99, bem como pelo RIR/18, dispõe que o ágio, na emissão de ações por preço superior ao valor nominal, registrado em conta de reserva de capital, não será computado na determinação do lucro real.

Da exegese do art. 38, inc. I, do Decreto-lei nº 1.598/1977, frisa-se a referência ao "contribuinte com a forma de companhia", bem como ao "ágio na emissão de ações". Sobre este ponto, o ágio da operação realizada somente seria descrito pelas sociedades anônimas, ou seja, a incidência do IRPJ no caso de ágio formado na subscrição de aumento de capital em pessoa jurídica qualificada como sociedade limitada, teria valor para que fosse integralmente computado para fins de determinação do lucro real.

Ademais, o art. 44 do CTN[22] determina que a base de cálculo do imposto de renda é o montante real arbitrado ou presumido da renda e dos proventos tributáveis. Por seu turno, a base de cálculo para a apuração do lucro real é esboçada no art. 6° do Decreto-lei nº 1.598/1977. Na mesma esteira, as reservas de capital não entram na apuração do resultado e, em consonância com o art. 187 da Lei nº 6.404/76, não integram o lucro líquido, e por usa vez, não são base de cálculo para o lucro real.

Isto posto, em respeito ao princípio da legalidade na conformidade contábil, para que sejam feitos os ajustes nas contas fiscais na apuração do lucro líquido do exercício, deverão estar expressas todas as rubricas que destacam que o lucro líquido que poderá integrar o lucro real. Assim, pela ótica contábil, o legislador entendeu que, para fins de tributação de Imposto de Renda para Sociedade Limitada, utilizou-se o critério contábil a par do que o sentido econômico representa para as sociedades por ações. Em termos analíticos, como

[22] Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

bem observa Eliseu Martins[23], o art. 200 da Lei n° 6.404/76 estabelece que as contas de reservas de capital subsistem para encobrir eventual dano à sociedade.

Diante dessas interpretações, o entendimento fiscal para a norma é dirigido às sociedades por ações, não às sociedades por quotas de responsabilidade limitada. Tal raciocino é, de forma inegável, visto em função da utilização das expressões "companhia" e "ações". Dessa forma, somente o ágio recebido na emissão de ações por uma sociedade por ações poderia ser lançado diretamente em uma conta de patrimônio líquido, formando uma reserva de capital.

Assim, as evidências na aplicabilidade da regra fixada pela lei fiscal no art. 38 do Decreto-lei nº 1.598/77, presente, ainda, nos arts. 13, 170 e 182 da Lei nº 6.404/76 de 1976, aos aumentos de capital levados a efeito em sociedades por quotas de responsabilidade limitada, vestem-se de uma fundamentação que privilegiam a sociedade anônima, desde a sua edição, por contornos eminentemente voltados a prospectar investimentos.

3.1.3 O Ágio na Subscrição de Quotas em Sociedade Limitada e as Decisões Administrativas

Na instancia administrativa ocorreram algumas decisões esparsas sobre o assunto dando provimento aos contribuintes. Entretanto, na jurisprudência administrativa, o tema foi pacificado por meio da Câmara Superior de Recursos Fiscais da 1ª Seção, com voto vencedor do Conselheiro Marcos Aurélio Pereira Valadão e a seguinte ementa:

> **Ementa. ÁGIO NA SUBSCRIÇÃO DE QUOTAS. SOCIEDADE ANÔNIMA (SA). SOCIDEDADE DE RESPONSABILIDADE LIMITADA (LTDA).** O ágio na aquisição de quotas de capital das sociedades de responsabilidade limitada deve compor o resultado comercial do exercício. Como inexiste disposição que determine sua exclusão para fins de determinação da base de cálculo do imposto

[23] MARTINS, Eliseu *et al*. **Manual de Contabilidade Societária**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

de renda, deve compor o lucro real. (Ac. 9101-002.009 - Sessão de 07/10/2014).

(...)

"A questão é que tudo que é tributável pela lei tributária (variação patrimonial positiva) não pode ser afastado da tributação pela lei comercial ou pela mera aplicação de metodologia contábil. E mais, aqui se aplica a interpretação autêntica, feita pelo legislador que, pelo princípio da legalidade estrita, deve ser seguida, mesmo porque ao mesmo resultado se chega pela aplicação do raciocínio "a contrário sensu". É que o legislador, no caso das SA, expressamente disse que não serão computados "na determinação do lucro real as importâncias que o contribuinte com a forma de companhia receber dos subscritores de valores mobiliários de sua emissão a título de ágio na emissão de ações por preço superior ao valor nominal, quando creditadas a reservas de capital.

(...)

Há também o argumento de que não faz sentido dar tratamento diferente para o tema para as SA e para as LTDA. Porém, entendo que há evidentes razões extrafiscais para tanto, como o incentivo ao mercado de capitais, ao mercado de valores mobiliários, o que, evidentemente não se aplica às sociedades limitadas (LTDA), considerando que suas quotas não são negociáveis em bolas de valores, como é o caso das ações. Ademais, entende-se que não foi feita a leitura correta do art. 18 do Decreto-lei nº 3.708, de 1919, que dispõe:

Art. 18. Serão observadas quanto às sociedades por quotas, de responsabilidade limitada, no que não for regulado no estatuto social, e na parte aplicável, as disposições da lei das sociedades anônimas. É que, são extensíveis à sociedade LTDAs, as disposições das SAs, no que for aplicável. Portanto, quando uma norma legal, que atua em um universo de tipos societários diversos, se dirige especificamente às SAs, esta norma só diz respeito às SAs, mormente porque não se trata de

> legislação societária (aspecto a que se dirige a norma do art. 18 acima transcrito), mas de outro tipo de legislação, a dizer, legislação tributária.[24]

Passa – se a analisar o histórico que suscitou a decisão em comento.

O CARF entendeu que o ágio na subscrição de quotas das sociedades limitadas, registrado em contas de reserva de capital, gera um acréscimo patrimonial à entidade, sendo submetido à tributação do imposto de renda.

A discussão foi instaurada pelo auto de infração cuja ementa se pautou sobremaneira na ideia de que a transação contábil envolvendo a aquisição de quotas, geraria um ganho que deveria compor a base do lucro real. Desta forma, a referida decisão faz menção ao dispositivo regulamentar referido no art. 38, inc. I, do Decreto-lei nº 1.598/77.

A este respeito, o processo administrativo se iniciou pelo auto de infração de número 13055.000085/2003-93, que ensejou a discussão no tema e foi sustentado pelos arts. 249, 442 e 347 do então RIR/99. A decisão foi embasada no art. art. 442 do RIR/99 e reconheceu a isenção somente para as sociedades anônimas, sendo inaplicável a norma quando se trata de sociedade por quotas.

A decisão chegou a ser reformada sob o fundamento de que a exclusão da exigência de adição do ágio da aquisição de quotas de sociedades limitadas à base de cálculo do Imposto de Renda, sob os auspícios do 442 do RIR/99, não deveria ocorrer de forma literal, dando provimento parcial ao recurso voluntário interposto.

Por seu turno, em sede de decisão em Recurso Especial, em 2014, entendeu-se que somente sociedades por ações/sociedades anônimas poderiam alocar o ágio da subscrição de ações na conta de reservas de capital para posterior aproveitamento, decidindo, portanto, pela literalidade do art. 38 do Decreto-lei no 1.598/77, não se aplicando à sociedade por quotas.

A referida decisão é espelhada, no sentido de que o ágio na emissão de quotas não compõe a base de cálculo para a determinação do lucro real, sendo

[24] BRASIL, Ministério da Fazenda, Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) – 1ª Turma do CSRF, Recurso Especial n° 13.899.002346/200388, Acórdão nº 9101002.009, Sessão 07 de outubro de 2014.

inaplicável à sociedade de quotas, exceto se houver expressa previsão legal para a exclusão do lucro real.

Reitera-se, contudo, que a decisão foi levada ao judiciário, por meio do processo n° 0010715-55.2015.403.6144, no Tribunal de Justiça de São Paulo[25], que foi julgada em desfavor do contribuinte. Portanto, resta evidente que o CARF entende que, salvo disposição legal expressa, o ágio deverá compor o lucro real, determinando a exclusão da conta de reserva de capital.

Ainda, em recente decisão administrativa, a Receita Federal do Brasil, por meio da Solução de Consulta – COSIT n° 134, de 10/05/2024[26], foi questionada acerca de dois pontos que se dissociam da aplicação do imposto de renda na sociedade de quotas, com a possibilidade de que se a perda registrada na aquisição e posterior cancelamento de quotas societárias em tesouraria, por sociedade limitada, seria indedutível para fins de determinação do Lucro Real, além do questionamento se as disposições do art. 520 do RIR/18[27] poderiam ser aplicadas, exclusivamente, às Sociedades por Ações.

Acerca do posicionamento da colenda Corte Administrativa, foi entendido que não é possível a dedução, para fins de tributação do imposto de Renda, por meio da COSIT acima prolatada, como segue:

> " Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ LUCRO REAL. SOCIEDADE POR AÇÕES. AÇÕES EM TESOURARIA. DISPOSITIVO DO RIR/18. NÃO APLICABILIDADE À SOCIEDADE LIMITADA. Os comandos normativos contidos no inciso III e no parágrafo único do art. 520 do RIR/18 são direcionados às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades por ações, não se aplicando às sociedades limitadas. LUCRO REAL.

[25] Processo n° 0010715-55.2015.403.6144 PROT: 28/07/2015, publicado no Diário Eletrônico da União em, 17 de novembro de 2016.
[26] Solução de Consulta n° 134, de 10/05/2024, publicada no no DOU de 28/05/2024, seção 1, página 88), disponível em http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=138335.
[27] Art. 520. Não serão computadas, para fins de determinação do lucro real, as importâncias creditadas a reservas de capital que o contribuinte, com a forma de companhia, receber dos subscritores de valores mobiliários de sua emissão a título de (Decreto -Lei nº 1.598, de 1977, art. 38, caput): [...] III - lucro na venda de ações em tesouraria; Parágrafo único. O prejuízo na venda de ações em tesouraria não será dedutível para fins de determinação do lucro real (Decreto -Lei nº 1.598, de 1977, art. 38, § 1º).

> SOCIEDADE LIMITADA. PERDAS NA AQUISIÇÃO E POSTERIOR CANCELAMENTO DE QUOTAS EM TESOURARIA. INDEDUTIBILIDADE. A perda registrada na aquisição e posterior cancelamento de quotas societárias em tesouraria, por sociedade limitada, é indedutível para fins de determinação do Lucro Real. "

Quanto à norma contida no inc. III do art. 520 do RIR/18, a decisão referenciou, em princípio, que o lucro decorrente da venda de ações em tesouraria pelas sociedades por ações deve ser tributado, pois, tanto o inc. III quanto o parágrafo único do art. 520 do RIR/18 se referem à palavra "ações", aplicando-se, tão somente, às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades por ações.

Sobre este escopo, o raciocínio posto pelo CARF é, destarte, no sentido de que o disposto no art. 38, inc. I, do Decreto-lei nº 1.598/77 trata da natureza da norma jurídica ter um caráter eminentemente de isenção, concedida às sociedades anônimas, tendo em vista que a norma legal entende "contribuintes com a forma de companhia".

Tal não é outro o entendimento, senão a lição de Bruno Fajersztajn, em estudo sobre o mesmo tema deste trabalho, onde aponta que obstáculo fiscal ao registro de ágio na subscrição de quotas de sociedades limitadas está na redação literal do artigo 38, inciso I, do Decreto-lei nº 1.598/1977, que menciona "contribuinte na forma de companhia" e "ágio na emissão de ações"[28].

Todavia, o que se pode retirar do exposto na Decisão do CARF, em voga, é a de que há suposto "trancamento de pauta", pois a controvérsia persiste, uma vez que, por meio de uma análise histórica, percebe-se as ponderações sobre o ágio e a forma de contabilização para apuração do lucro real, a par da legislação que rege o imposto de renda,

As ilações decorrentes do decidido pelo CARF, soa para a conclusão de que o art. 442, RIR/99 (art. 520, RIR/18) é usada tanto para os casos de lucro na

[28] FAJERSTAJN, Bruno; SANTOS, Ramon Tomazela. **O Ágio na Subscrição de Quotas de Sociedade Limitada**: Aspectos Societários e Tributários. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

venda de ações mantidas em tesouraria quanto para o ágio na emissão de ação com e sem valor nominal –assim, a regra tem caráter de isenção exclusivamente para as SAs

É irretocável a forma como ocorre resultado, para fins de esse registro do lucro lquido conforme o disposto nos arts. 13 e 182 na Lei das S/A, o Decreto-lei nº 1.598/77, o Regulamento do Imposto de Renda 3000/99 e o Novo Regulamento do Imposto de Renda RIR/18 (Decreto nº 9.580, de 2018) o lançamento do ágio na subscrição de quotas em reserva de capital acaba por não atender nem ao disposto no entendimento do CARF, sequer aos dispositivos legais, neste sentido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A essência acerca dos contornos que envolvem a regra-matriz de incidência constitucional do imposto de renda é o fato de que o conceito de renda e proventos de qualquer natureza esta intrinsicamente associado à idealização de acréscimo patrimonial, que é encontrada na legislação infraconstitucional, em especial no art. 43, do CTN, que fixa o entendimento de que a renda é um conceito que reflete um ganho ou acréscimo patrimonial. A apuração do ágio para fins de imposto de renda, consoante o que dispõe o art. 38, repousa sobre o tratamento fiscal de não incidência do imposto de renda, a vista de ser contabilizado como reserva de capital.

Por sua vez, da inferência do art. 38, inc. I, do Decreto-lei nº 1.598/1977, repetido nos regulamentos do imposto de renda, no Regulamento n° 3000/99 e a Lei nº 9.580/2018 (RIR/18), que a tributação pelo IPRJ somente poderia ocorrer se houvesse mudança legislativa que expressamente determinasse a sua adição, para efeito de apuração do lucro real.

Infere-se, ainda, que a evolução do conceito de ágio se amoldurou sobremaneira sobre a evolução dos conceitos que perseguiam a combinação de negócios, todavia, não avançou em edições legislativas, na sua tributação em torno da hipótese de incidência imposto de renda, no ágio em emissão de quotas em sociedade limitada.

Compreende-se que a adjetivação dada à sociedade anônima ocorreu pelo privilégio econômico, à época de edição Decreto-lei nº 1.598/77. Em vista dessa eventualidade, as publicações ulteriores apenas rechaçaram esta ideia. Nos moldes do CC/02, o aumento de capital social poderia ocorrer somente por meio da integralização do capital social. A sociedade limitada que emitir novas ações com valor superior ao nominal, deverá, então, observar a regência supletiva, nos moldes do CC/02, de que a contabilização correta ao ágio decorrente desta operação se destinaria à conta de reserva de capital.

Nesta senda, verificou-se que o entendimento do CARF é de que, salvo disposição legal em contrário, o ágio deverá compor o lucro real. Nesta realidade, a análise da natureza jurídica do ágio na subscrição de quotas representa uma mutação patrimonial, uma vez que não se trata de receita, mas mera transferência de capital entre os sócios e a sociedade.

Desta feita, em não havendo novação legislativa na norma tributária que rege o discurso do ágio em torno dos conceitos da sociedade por "quotas" e "ações" a controvérsia persiste, e, mister se faz que o CARF corrija o entendimento firmado, para que a sua decisão não provoque a transgressão na determinação legal, bem como evite que a sociedade limitada promova alteração em seu tipo societário para sociedade anônima, a fim de evitar possíveis conflitos com o fisco, quando da apuração do imposto de renda.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional Tributário. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARBIERI, Júlio Lindner. **Ágio na subscrição de quotas** (LLM em Direito Tributário Societário) – Faculdade de Direito, Instituto de Ensino e Pesquisa, Insper, São Paulo, disponível em https://www.repositorio.insper.edu.br/handle/11224/2486, acesso em 19 abri. 2024.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm , Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

Comite de Pronunciamento Contábil, - **CPC 15**, disponível https://www.cpc.org.br/CPC/DocumentosEmitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=46 ,acesso em 19 abr. de 2024

Comite de Pronunciamento Contábil, - **CPC 47**, disponível https://www.cpc.org.br/CPC/DocumentosEmitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=105,acesso em 19 abr. de 2024

CARRAZZA, Roque Antonio. **Imposto sobre a renda**: perfil constitucional e temas específicos. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Imposto sobre a renda**: perfil constitucional e temas específicos. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO DE MENDONÇA, José Xavier. **Tratado de direito comercial**, v. 3, n. 536.

Decreto-lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977. Altera a legislação do imposto sobre a renda. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 1977.

Decreto-lei nº 3.708, **de 10 de janeiro de 1919**. Regula a constituição de sociedades por quotas, de responsabilidade limitada. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jan. 1919.

Decreto-lei nº 3.000, **de 26 de março de 1999**. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 mar. 1999. Revogado pelo Decreto nº 9.580, de 2018.

Decreto-lei nº 9.580, **de 22 de novembro de 2028**. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.

ERNESTO RUBENS GELBCKE [et al.]. **Manual de Contabilidade Societária** : aplicável a todas as sociedades: de acordo com as normas internacionais e do CPC 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2018, pg.1557.

FAJERSTEIN, Bruno; SANTOS, Ramon Tomazela. **O Ágio na Subscrição de Quotas de Sociedade Limitada**: Aspectos Societários e Tributários. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Eliseu *et al.* **Manual de Contabilidade Societária**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MOSQUERA, Roberto Quiroga, **Renda e Proventos de Qualquer Natureza**: O imposto e o Conceito Constitucional. São Paulo: Dialética, 1996.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: IBDT, 2020.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz. Breves considerações sobre o significado da disponibilidade da renda na formação do fato gerador do imposto de renda. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, v. 28, n. 242, abr./jun. 2016, p. 645.

QUEIROZ, Luiz Cesar. **Imposto de Renda**: Requisitos para uma tributação constitucional, Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Imposto de Renda e os Lucros Auferidos no Exterior. Grandes Questões Atuais de Direito Tributário. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). 2003.

SILVEIRA, R. M. da. O Princípio da Realização da Renda no Direito Tributário Brasileiro. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 21, p. 317–344, 2007. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1570.

TEIXEIRA, Egberto Lacerda. Das Sociedades por Quotas de Responsabilidade Limitada.
2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO: A MODELAGEM SEGMENTADA COMO SOLUÇÃO PARA OS LIMITES DA LEI Nº 11.079/2004 E AS PROPOSTAS DO PL Nº 7063/2017

Public-Private Partnerships in the Brazilian Railway Sector: Segmented Structuring as a Solution to the Constraints of Law No. 11,079/2004 and the Proposals of Bill No. 7063/2017.

Marcos Amon-Rá Spada Saré[1]

Universidade Federal do Pará

Fabrício Vasconcelos de Oliveira[2]

Universidade Federal do Pará (UFPA)e Universidade da Amazônia (UNAMA)

DOI: https://doi.org//10.62140/MSFO100503774

Sumário: 1. Introdução: contexto institucional da infraestrutura ferroviária brasileira e os limites legais das PPPs; 2. A modelagem jurídica segmentada: solução normativa para a separação entre infraestrutura e operação ferroviária; 3. Desenho contratual: alocação de riscos, formas de remuneração e titularidade dos bens reversíveis; 4. Garantias e modernização legislativa: o impacto do Projeto de Lei nº 7063/2017 nas concessões e PPPs ferroviárias; 5. Considerações finais: o papel estratégico da PPP na expansão da malha ferroviária nacional; 6. Referências.

[1] Graduando em Direito pela Universidade Federal do Pará. E-mail: marcosspadasare@outlook.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-9500-2633.

[2] Doutor e mestre em Direito pela UFPa. Especialista em Direito pelo CEU/SP. Professor associado 4 da UFPa (graduação e mestrado profissionalizante). Professor titular da UNAMA (graduação e mestrado). Procurador Autárquico do Estado do Pará (Junta Comercial do Estado do Pará/JUCEPA). email: oliveirafabricio@hotmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8861-874X

Resumo: Este artigo tem por objetivo propor soluções jurídicas para ampliar o uso de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em projetos ferroviários no Brasil, com foco na construção, manutenção e administração da infraestrutura de transporte de cargas. A partir da delimitação normativa da Lei nº 11.079/2004, argumenta-se que a aplicação de PPPs é juridicamente viável nessas etapas, ainda que não compatível com a operação sob regime *open access*. A solução defendida baseia-se na modelagem jurídica segmentada, que dissocia a infraestrutura da operação ferroviária. A análise é complementada por uma leitura crítica do Projeto de Lei nº 7063/2017 — Novo Marco Legal das Concessões e PPPs —, identificando dispositivos capazes de corrigir assimetrias contratuais, mitigar riscos extraordinários e atrair investimentos privados de longo prazo. Conclui-se que, se aprovada e regulamentada, a proposta legislativa pode fornecer as bases jurídicas necessárias para viabilizar uma nova geração de projetos ferroviários sustentáveis e juridicamente seguros no Brasil.

Palavras-chave: Parceria público-privada; infraestrutura ferroviária; transporte de cargas; concessões; contratos administrativos.

Abstract: This article aims to propose legal solutions for expanding the use of Public-Private Partnerships (PPPs) in railway projects in Brazil, focusing on the construction, maintenance, and administration of cargo transport infrastructure. Based on the legal framework established by Law No 11,079/2004, the paper argues that PPPs are legally viable in these stages, even though they are incompatible with the operation under the open access regime. The proposed solution is the segmented legal model, which separates infrastructure from railway operations. The analysis is complemented by a critical review of PL 7063/2017 — the New Legal Framework for Concessions and PPPs — highlighting provisions capable of correcting contractual asymmetries, mitigating extraordinary risks, and attracting long-term private investment. It concludes that, if approved and regulated, the legislative proposal can provide the necessary legal foundation for a new generation of sustainable and legally secure railway projects in Brazil.

Keywords: Public-private partnership; railway infrastructure; cargo transport; concessions; administrative contracts.

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTO INSTITUCIONAL DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA BRASILEIRA E OS LIMITES LEGAIS DAS PPPS

O histórico déficit logístico brasileiro configura um dos principais entraves à competitividade econômica e ao desenvolvimento regional equilibrado.

No setor ferroviário, essa deficiência reflete-se em uma malha reduzida, geograficamente concentrada e com baixa integração aos demais modais. Apesar de seu elevado potencial para o transporte de cargas de alto volume e longa distância — especialmente grãos, minérios e combustíveis —, o modal ferroviário permanece subutilizado, em razão da escassez de investimentos contínuos e da ausência de modelos jurídicos compatíveis com a complexidade e o longo ciclo de maturação desses projetos.

Diante da limitação fiscal do Estado e da magnitude dos investimentos exigidos, cresce a busca por instrumentos jurídicos que viabilizem a participação privada. Nesse cenário, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) despontam como solução promissora para projetos ferroviários, desde que observadas as restrições legais impostas pela Lei nº 11.079/2004. Contudo, sua aplicação irrestrita — especialmente à operação sob o regime de acesso aberto (*open access*) — enfrenta óbices normativos que comprometem a viabilidade jurídica e contratual da iniciativa.

Este artigo propõe, como alternativa, a adoção de uma modelagem jurídica segmentada, na qual a PPP seja restrita à infraestrutura (construção, manutenção e gestão da via permanente), enquanto a operação seja delegada por outros instrumentos, como concessão comum ou autorização. Essa dissociação respeita os limites do marco legal vigente, favorece a alocação eficiente de riscos e assegura maior estabilidade jurídica e técnica à estruturação dos contratos.

Com base nessa proposta, examinam-se os principais aspectos da segmentação contratual — gestão de riscos, formas de remuneração e titularidade dos bens reversíveis — bem como as inovações trazidas pelo Projeto de Lei nº 7063/2017, o Novo Marco Legal das Concessões e PPPs. Busca-se demonstrar que, com modelagem adequada e respaldo legal moderno, as PPPs podem se consolidar como instrumento estratégico para destravar investimentos em infraestrutura ferroviária, sobretudo em regiões onde a atuação isolada do Estado tem se mostrado insuficiente.

2. A MODELAGEM JURÍDICA SEGMENTADA: SOLUÇÃO NORMATIVA PARA A SEPARAÇÃO ENTRE INFRAESTRUTURA E OPERAÇÃO FERROVIÁRIA

A estrutura legal das PPPs no Brasil, notadamente a Lei nº 11.079/2004, impõe limites bem definidos sobre a natureza dos contratos administrativos que podem ser classificados como PPPs. A exigência de que o serviço contratado seja público e que envolva contraprestação pecuniária por parte do Poder Concedente exclui, na maioria dos casos, a possibilidade de enquadramento da operação ferroviária – sobretudo sob o regime de *open access* – como objeto direto de um contrato de PPP.

No entanto, esses limites não impedem a aplicação da PPP em etapas anteriores ou paralelas à operação, desde que haja adequação às exigências legais. A solução mais compatível com o ordenamento atual é a modelagem jurídica segmentada, ou seja, a dissociação contratual entre:

- A construção, manutenção e eventual administração da infraestrutura ferroviária – que pode ser objeto de uma concessão patrocinada ou administrativa, conforme o caso;
- E a operação do transporte ferroviário propriamente dito, cuja delegação se dá por autorização ou permissão, conforme previsto nas Leis nº 13.448/2017 e nº 14.273/2021.

Essa dissociação segue um raciocínio jurídico-estrutural que respeita as balizas legais de cada tipo contratual, evitando a adaptação forçada de modelos jurídicos para enquadrar contratos que, na prática, não se adequam à Lei das PPPs. Com isso, promove-se segurança jurídica para as partes e maior eficiência técnica na modelagem contratual.

Do ponto de vista doutrinário, trata-se de reconhecer que o contrato de PPP não pode ser um contrato "guarda-chuva", abrangendo todas as dimensões do empreendimento ferroviário, mas sim um instrumento jurídico especializado, aplicável a segmentos em que há prestação de serviço público no sentido legal, com remuneração parcial ou total pelo Estado.

3. DESENHO CONTRATUAL: ALOCAÇÃO DE RISCOS, FORMAS DE REMUNERAÇÃO E TITULARIDADE DOS BENS REVERSÍVEIS

A gestão contratual nas PPPs ferroviárias deve observar princípios de alocação eficiente de riscos, remuneração por desempenho e regras claras sobre a titularidade dos bens vinculados ao contrato. São pilares jurídicos indispensáveis para garantir a atratividade do projeto e mitigar litígios futuros.

A alocação de riscos deve ser feita com base no princípio da economicidade: o risco deve ser atribuído à parte mais apta a gerenciá-lo com menor custo. Por exemplo:

- Riscos de engenharia e construção costumam ser atribuídos ao parceiro privado;
- Riscos regulatórios e de demanda macroeconômica geralmente recaem sobre o poder público ou são compartilhados mediante cláusulas de reequilíbrio.

No que diz respeito à remuneração, a Lei nº 11.079/2004 admite diferentes mecanismos, como pagamentos por disponibilidade, tarifas complementares e bonificações por performance. No setor ferroviário, a remuneração pela infraestrutura pode ser feita com base em metas de entrega de obra, manutenção da via e disponibilidade operacional, sem depender da operação em si.

Já a questão dos bens reversíveis merece atenção especial: a via férrea, como infraestrutura de uso público, deve ser considerada bem público sob titularidade do Estado, salvo em contratos de autorização com regime privado. O contrato de PPP deve prever expressamente as regras de reversão, manutenção e responsabilidade patrimonial.

A ausência dessas definições é uma das causas de judicialização de contratos, e, portanto, deve ser objeto de detalhamento na matriz de riscos e nas cláusulas de extinção contratual.

4. GARANTIAS E MODERNIZAÇÃO LEGISLATIVA: O IMPACTO DO PROJETO DE LEI Nº 7063/2017 NAS CONCESSÕES E PPPS FERROVIÁRIAS

A eficácia das PPPs na infraestrutura ferroviária de cargas depende de um arcabouço jurídico que assegure segurança contratual, previsibilidade orçamentária e governança adequada. Esses elementos essenciais para atrair capital privado a projetos de longo prazo, alto investimento inicial de capital (*capex*) e elevada exposição a riscos regulatórios, ambientais e operacionais.

A Lei nº 11.079/2004 marcou o início de um regime específico para PPPs, ao estabelecer parâmetros para contratos em que o Estado remunera, total ou parcialmente, o parceiro privado. Contudo, após duas décadas, esse modelo mostra-se insuficiente para atender à complexidade dos grandes projetos ferroviários, revelando lacunas diante das exigências atuais.

O Projeto de Lei nº 7063/2017 propõe superar essas limitações, ao reformular profundamente o marco legal das concessões e PPPs. Mais que ajustes pontuais, o PL busca redefinir a lógica contratual, introduzindo instrumentos voltados à adaptabilidade, gestão eficiente de riscos e fortalecimento da governança nos contratos de longo prazo.

A principal inovação é a consagração da contratualidade dinâmica — contratos administrativos que prevejam, desde a origem, cláusulas de adaptação frente a mudanças econômicas, políticas ou sociais relevantes. Trata-se de romper com o formalismo normativo e alinhar o Brasil às melhores práticas internacionais, especialmente em concessões ferroviárias.

O projeto também enfrenta temas historicamente negligenciados, que serão analisados nas seções seguintes e são decisivos para a viabilidade de projetos

com ciclos contratuais superiores a 30 anos e dependentes de um ambiente jurídico estável.

Mais que inovação normativa, o PL nº 7063/2017 representa uma política pública de estímulo ao investimento em infraestrutura — especialmente em setores historicamente desassistidos, como o ferroviário. Se aprovado e regulamentado com eficácia, poderá transformar projetos estagnados em empreendimentos exequíveis, desde que articulado a ações paralelas de qualificação técnica dos entes públicos, planejamento de longo prazo e fortalecimento das instituições de controle.

Na sequência, serão analisados os principais dispositivos do projeto, com ênfase em sua aplicação concreta aos contratos ferroviários e seu potencial para superar entraves contratuais já verificados no setor.

4.1. **Reequilíbrio imediato de contratos em situações excepcionais**

Entre as inovações do PL nº 7063/2017, destaca-se a previsão do reequilíbrio econômico-financeiro cautelar, também chamado de reequilíbrio imediato ou provisório. O mecanismo visa permitir respostas rápidas a eventos extraordinários que comprometam gravemente o equilíbrio contratual, superando a lentidão dos procedimentos administrativos convencionais.

O projeto autoriza, em caráter imediato e fundamentado, que o poder público ou o parceiro privado adotem medidas mitigadoras provisórias, posteriormente validadas pela autoridade competente. A lógica é preservar a continuidade do contrato e a prestação do serviço, mesmo diante de choques externos que inviabilizariam sua execução nos moldes originais.

No setor ferroviário, onde os contratos frequentemente ultrapassam 20 ou 30 anos e enfrentam alta incerteza técnica, ambiental e regulatória, esse instrumento é particularmente relevante. Eventos como catástrofes naturais, crises políticas, decisões judiciais de impacto estrutural ou mudanças no perfil logístico podem exigir adaptações urgentes ao contrato.

A legislação atual não prevê mecanismos expressos de reequilíbrio preventivo, o que resulta, na prática, em paralisações prolongadas e execução precária do serviço, enquanto se aguardam análises técnicas e pareceres jurídicos. Esse vácuo normativo eleva os riscos de judicialização e desestimula a iniciativa privada.

O reequilíbrio cautelar busca preencher essa lacuna ao conferir elasticidade à gestão contratual, permitindo ações emergenciais como: antecipação parcial de contraprestações; reprogramação de cronogramas; diferimento de penalidades; flexibilização temporária dos níveis de serviço; ou suspensão provisória de obrigações de alta onerosidade.

A aplicação do instrumento exige critérios objetivos de excepcionalidade e adequada governança, para evitar usos oportunistas. Ainda assim, trata-se de desafios superáveis por regulamentação específica, que não justificam a permanência do regime rígido atual.

Para projetos ferroviários, o reequilíbrio cautelar representa não apenas um mecanismo de resiliência contratual, mas também um elemento estratégico de segurança jurídica, essencial para atrair investimentos. Ele consagra a visão de que contratos de longa duração são instrumentos vivos, passíveis de adaptação frente a transformações econômicas, ambientais ou sociais relevantes.

Ao evitar a paralisação dos serviços e o agravamento dos prejuízos, esse mecanismo também preserva a eficiência do gasto público e contribui para a estabilidade da política pública de infraestrutura, condição essencial para que as PPPs ferroviárias se tornem competitivas frente a modelos tradicionais de financiamento.

4.2. **Entrada de recursos públicos em concessões comuns**

O PL nº 7063/2017 inova ao autorizar expressamente o aporte de recursos públicos em concessões comuns, mesmo sem contraprestação periódica obrigatória por parte do Poder Concedente. Essa medida rompe com a separação

rígida entre concessões autossustentadas e PPPs, reconhecendo que muitos projetos ferroviários enfrentam inviabilidades apenas em trechos pontuais de maior complexidade técnica, fundiária ou ambiental.

Nos modelos tradicionais, todos os custos recaem sobre o concessionário, que, ao internalizar riscos excessivos, eleva o custo de capital, exige garantias desproporcionais ou simplesmente abandona o certame. Isso reduz a concorrência, encarece o projeto e pode inviabilizar a estruturação contratual. Com a previsão de intervenções públicas seletivas, o Estado ganha flexibilidade para financiar apenas os segmentos críticos — como túneis, viadutos ou passagens ambientais — sem comprometer a lógica geral de remuneração por tarifa, evitando a construção de PPPs integrais para entraves pontuais.

No setor ferroviário, cuja malha é marcada por heterogeneidade geográfica, fundiária e ambiental, essa medida permite maior realismo técnico e viabilidade econômica. Conforme destaca o *Infrastructure Monitor 2023*, elaborado pelo Global Infrastructure Hub – GI Hub (2023), a atratividade de investimentos privados depende da alocação clara de riscos, da modularidade contratual e da estabilidade regulatória, fatores essenciais em empreendimentos com alto *capex* e longa maturação, como as ferrovias.

Importa ressaltar que essa inovação não configura uma PPP disfarçada, nem implica transferência indiscriminada de riscos ao Estado. O aporte será condicionado à demonstração técnica de inviabilidade do modelo exclusivamente tarifário, com base em EVTEAs (Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental) e modelagens estruturadas, e estará sujeito a controle prévio dos órgãos competentes. Além disso, deverá gerar ganhos objetivos de eficiência, redução de riscos e ampliação da competitividade nas licitações.

Essa lógica aproxima o Brasil das melhores práticas internacionais, especialmente os *blending mechanisms* amplamente adotados na União Europeia, em que recursos públicos não reembolsáveis (*grants*) são alocados em trechos de alto risco, enquanto o setor privado investe nos componentes mais previsíveis e rentáveis. O GI Hub, ao destacar os benefícios desse modelo, recomenda sua

aplicação em países em desenvolvimento como instrumento para tornar projetos estratégicos mais executáveis e financeiramente sustentáveis.

Com base nesse arranjo, o novo marco das concessões oferece ao Estado um instrumento eficiente de modulação de riscos e fomento à integração territorial por meio de ferrovias — especialmente em regiões de baixa atratividade imediata, mas de alto potencial socioeconômico no longo prazo. Trata-se de uma solução normativa que equilibra sofisticação contratual, responsabilidade fiscal e viabilidade técnica, com potencial para transformar a infraestrutura ferroviária brasileira à luz das boas práticas globais.

4.3. **Compartilhamento mais objetivo de riscos extraordinários**

Um dos maiores desafios nos contratos administrativos de longo prazo, especialmente em infraestrutura logística, é a adequada alocação dos chamados riscos extraordinários — eventos incertos, de alto impacto e fora do controle direto das partes. Embora contratos de concessão e PPP prevejam cláusulas gerais de reequilíbrio, a falta de critérios objetivos gera insegurança jurídica, disputas interpretativas e judicializações que comprometem o serviço público e a continuidade das obras.

O PL nº 7063/2017 avança ao propor um modelo de alocação objetiva e parametrizada desses riscos, inspirado em boas práticas internacionais. Reconhece-se que nem todos os eventos podem ser previstos em contratos de 20, 30 ou 40 anos, mas que é possível estabelecer categorias de risco compartilhado com mecanismos automáticos ou semiautomáticos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

No setor ferroviário, tal previsão é particularmente relevante. Trata-se de um segmento exposto a riscos climáticos extremos (alagamentos, deslizamentos), embargos ambientais imprevistos, conflitos fundiários e decisões judiciais supervenientes. Atualmente, a ausência de cláusulas claras sobre a

titularidade desses riscos leva a impasses administrativos, posturas defensivas por parte do Estado e paralisações prolongadas.

A proposta do PL é substituir cláusulas genéricas por matrizes de risco detalhadas, com definição prévia de eventos extraordinários, responsabilidades específicas, gatilhos objetivos para reequilíbrio e metodologias de cálculo do impacto. Essa estrutura aumenta a segurança jurídica e a previsibilidade contratual, além de proteger o parceiro privado contra eventos totalmente alheios à sua atuação.

Na prática, um alagamento catastrófico que destrua um trecho recém-construído, ou a imposição de embargo judicial por razão ambiental imprevista, poderá ter efeitos compensatórios automáticos, se qualificado na matriz como risco do poder concedente ou compartilhado. A existência de cláusula objetiva evita longas disputas, reduz custos e protege a continuidade do contrato.

Além disso, o compartilhamento objetivo de riscos impacta positivamente a estrutura financeira dos projetos. Ao saber com clareza quais riscos irá assumir, o investidor pode calibrar melhor seu modelo financeiro, reduzir contingências e apresentar propostas mais competitivas. O Estado, por sua vez, assume apenas o que for de fato imprevisível, mas com base em critérios claros e controláveis.

É importante ressaltar que essa previsão não aumenta a responsabilidade do Estado, mas a racionaliza. Garante a continuidade do serviço público, fortalece a confiança contratual e reduz os custos de transação. A experiência de países como Reino Unido, França, Canadá e Chile demonstra que previsibilidade na alocação de riscos é fator essencial para atrair investimento e garantir a sustentabilidade dos projetos.

Ao prever critérios objetivos para o tratamento de riscos extraordinários, o PL nº 7063/2017 representa um passo decisivo no amadurecimento jurídico das concessões e PPPs, especialmente no setor ferroviário, cujos desafios técnicos e ambientais exigem respostas contratuais à altura de sua complexidade.

4.4. **Novas regras sobre inadimplência e paralisação do serviço**

A inadimplência do Poder Público nas obrigações pecuniárias dos contratos de PPP é uma das principais fontes de insegurança para investidores, sendo frequentemente apontada como causa da baixa atratividade desses projetos em diversos entes federativos. Atrasos em contraprestações, ausência de atualização dos valores devidos e impasses não resolvidos comprometem a previsibilidade contratual, encarecem o financiamento e, em casos extremos, inviabilizam os empreendimentos.

O Projeto de Lei nº 7063/2017 enfrenta esse problema ao reconhecer, de forma expressa, que o inadimplemento grave, continuado e comprovado da Administração pode legitimar a suspensão da execução contratual ou mesmo a rescisão do contrato por parte do parceiro privado. Trata-se de uma mudança relevante no modelo atual, que impõe ao concessionário o dever de manter o serviço mesmo diante de evidente desequilíbrio econômico-financeiro.

Na prática, muitos contratos sofrem com a chamada inadimplência silenciosa, em que o Estado deixa de cumprir obrigações por longos períodos, sem adotar qualquer medida corretiva, forçando o parceiro privado a operar com recursos próprios ou buscar soluções judiciais morosas. Essa assimetria compromete a confiança contratual e desestimula a entrada de novos investidores — sobretudo estrangeiros ou grandes grupos nacionais, que tendem a evitar contratos com entes subnacionais marcados por risco político e fluxo de caixa irregular (G1, 2023).

Com base no PL, a inadimplência por prazo superior a 90 dias, sem justificativa técnica ou legal e após notificação formal, autoriza a suspensão da prestação de serviços, execução de obras ou entrega de etapas previstas no cronograma, sem que isso configure inadimplemento contratual do parceiro privado. Em casos mais graves, admite-se a rescisão unilateral por culpa da Administração, com direito à indenização pelas parcelas executadas, investimentos realizados e prejuízos comprovados.

Essa previsão é especialmente importante no setor ferroviário, cujos contratos são complexos, de longa duração e envolvem valores elevados. A ausência de garantias mínimas quanto ao cumprimento das obrigações estatais é, por si só, um forte desincentivo à participação privada — realidade que se agrava nos estados e municípios. Nesse sentido, a proposta do novo marco legal das PPPs prevê, como medida complementar, a possibilidade de operações de crédito com garantia da União, o que funcionaria como um "aval soberano" a projetos subnacionais, cobrindo eventuais calotes e reduzindo significativamente o risco percebido pelos investidores (G1, 2023; CNN Brasil, 2023).

Segundo o secretário do Tesouro Nacional, Rogério Ceron, a ausência de garantias federais é o principal entrave para ampliação das PPPs fora da União. Com a cobertura do Tesouro, espera-se uma redução do custo dos projetos e um aumento da competição nos certames, tornando-os mais atrativos e financeiramente viáveis (G1, 2023). Para Carla Beni, da Fundação Getúlio Vargas, a maior segurança jurídica proporcionada pelo lastro da União deve tornar os projetos "mais baratos para o setor público" (CNN Brasil, 2023).

Com a introdução de critérios objetivos para o reconhecimento da inadimplência, o PL nº 7063/2017 promove três avanços centrais:

- Equilibra as obrigações contratuais, exigindo boa-fé também da Administração;
- Estimula a diligência estatal, ao prever consequências concretas para o inadimplemento;
- Aumenta a atratividade dos projetos, permitindo precificação mais justa dos riscos e cláusulas de saída eficazes.

A possibilidade de suspensão contratual também exerce função regulatória, impedindo que o poder público continue a usufruir dos serviços sem contraprestação financeira, distorcendo os incentivos econômicos e colocando o parceiro privado em posição insustentável. O exercício desse direito, contudo, deve observar notificação prévia, demonstração do inadimplemento e

manutenção das condições mínimas de segurança e integridade da infraestrutura, conforme parâmetros a serem definidos por regulamento.

4.5. **Utilização de fundos constitucionais e limitação da Receita Corrente Líquida (RCL)**

Um dos entraves mais recorrentes à consolidação das PPPs no Brasil, especialmente nos entes subnacionais, é a limitação orçamentária para oferecer garantias robustas e assegurar a regularidade das contraprestações contratuais. Mesmo projetos juridicamente viáveis e tecnicamente sólidos enfrentam baixa atratividade por falta de fontes estáveis de pagamento e pela fragilidade fiscal de muitos estados e municípios.

O Projeto de Lei nº 7063/2017 propõe enfrentar esse cenário com dois mecanismos complementares: (i) a autorização expressa para utilização de fundos constitucionais e recursos vinculados como fonte de pagamento ou garantia das obrigações contratuais; e (ii) a fixação de limites objetivos de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas decorrentes de PPPs. Ambas as medidas, se bem regulamentadas, representam avanços institucionais relevantes para a governança fiscal e contratual, sobretudo no setor ferroviário.

A autorização para uso de fundos constitucionais visa ampliar a base orçamentária disponível para garantir as obrigações estatais, especialmente nas concessões administrativas e patrocinadas. Muitos entes subnacionais dispõem de fundos setoriais, de fomento ou de desenvolvimento regional — como o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) — compostos por receitas vinculadas ou transferências constitucionais, mas cuja aplicação em garantias contratuais ainda enfrenta obstáculos legais. O novo marco autoriza expressamente sua destinação à formação de fundos garantidores, fiança contratual, pagamento de contraprestações ou cobertura de inadimplementos, desde que respeitadas as finalidades legais de cada fundo.

Essa medida é estratégica para projetos como a Ferrovia Paraense ou a Nova Ferroeste, que exigem contraprestações públicas plurianuais. A mobilização de recursos do FDA, do FPE ou de fundos estaduais de infraestrutura pode tornar esses projetos viáveis do ponto de vista jurídico e financeiro, aproximando o modelo brasileiro de experiências latino-americanas em que fundos soberanos ou públicos de investimento dão suporte a concessões estruturadas com risco fiscal moderado.

Ao mesmo tempo, o projeto busca preservar a sustentabilidade fiscal dos entes públicos, ao prever um teto de comprometimento da RCL com obrigações contratuais oriundas de PPPs, cujo percentual será fixado em regulamento. A medida oferece previsibilidade, protege o equilíbrio fiscal e fortalece os controles internos e externos da Administração Pública.

Essa limitação também favorece o setor privado, ao assegurar que os contratos estejam inseridos em planejamento fiscal realista, prevenindo colapsos contratuais por incapacidade de pagamento — como já ocorreu em concessões rodoviárias e de iluminação pública em diversos estados e capitais brasileiras. Trata-se de um instrumento de planejamento intertemporal, que obriga o poder concedente a internalizar os impactos fiscais dos contratos antes de sua celebração.

É importante que a proposta também deva exigir transparência fiscal: prever a publicação periódica de relatórios específicos sobre PPPs, a integração das obrigações contratuais ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de comunicação obrigatória aos órgãos de controle, de modo a reforçar o caráter estratégico e programático da política de concessões, sobretudo em infraestrutura ferroviária, cujos contratos superam os ciclos políticos ordinários.

A conjugação de fontes alternativas de garantia com limites fiscais normativos oferece uma solução de equilíbrio institucional: amplia-se a capacidade de viabilizar projetos estruturantes e, ao mesmo tempo, previnem-se compromissos excessivos ou temerários. No setor ferroviário, isso pode ser

determinante para atrair capital privado a regiões fora dos grandes centros econômicos, onde o poder público demanda flexibilidade para ofertar garantias, mas também instrumentos legais que assegurem a disciplina fiscal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PAPEL ESTRATÉGICO DA PPP NA EXPANSÃO DA MALHA FERROVIÁRIA NACIONAL

O Projeto de Lei nº 7063/2017 propõe um redesenho normativo que, ao alinhar inovação contratual, responsabilidade fiscal e segurança jurídica, pode viabilizar uma nova geração de concessões e PPPs no Brasil. Sua aplicação no setor ferroviário — notadamente negligenciado nos investimentos públicos recentes — representa oportunidade decisiva para ampliar a malha nacional de forma técnica, juridicamente segura e financeiramente viável.

Conforme demonstrado ao longo do artigo, a modelagem jurídica segmentada, que dissocia a infraestrutura da operação ferroviária, permite compatibilizar os limites legais da Lei nº 11.079/2004 com a realidade prática dos empreendimentos. Ao reservar a PPP para a construção, manutenção e gestão da via permanente — e delegar a operação mediante autorização ou concessão comum — evita-se o enquadramento forçado de contratos e garante-se aderência ao regime jurídico de cada fase do projeto.

Essa segmentação favorece a alocação eficiente de riscos, respeitando o princípio da economicidade e possibilitando cláusulas de reequilíbrio mais precisas. Também viabiliza a adoção de mecanismos de remuneração por desempenho, focados em metas de infraestrutura, e reforça a definição de titularidade e regras de reversibilidade dos bens públicos, aspectos que, se omitidos, frequentemente originam litígios onerosos.

O novo marco legal contribui ainda para o enfrentamento de entraves estruturais, como a ausência de garantias robustas por parte dos entes subnacionais, a rigidez na alocação de riscos extraordinários e a falta de

mecanismos céleres de reequilíbrio. Ao autorizar o uso de fundos constitucionais e vinculados como garantias contratuais, limitar o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) e permitir operações de crédito com aval da União, o texto fortalece a confiança do setor privado e reduz os custos de capital, especialmente em projetos fora dos grandes centros econômicos.

A introdução de instrumentos como o reequilíbrio cautelar, a suspensão contratual por inadimplemento estatal e as matrizes de risco parametrizadas representa não apenas avanço jurídico, mas também sofisticação institucional. São ferramentas que conferem maior resiliência aos contratos, previnem litígios e ampliam a atratividade dos projetos.

No setor ferroviário, marcado por longos prazos, riscos técnicos intensos e necessidade de forte coordenação pública, essas medidas não apenas destravam investimentos, mas inauguram uma nova lógica de parceria público-privada: mais realista, mais transparente e mais adaptada à complexidade dos empreendimentos de infraestrutura pesada.

Assim, o PL nº 7063/2017 não apenas atualiza o regime das PPPs, mas reposiciona o Estado como agente indutor e corresponsável na consolidação de contratos sustentáveis. Sua aprovação e regulamentação oferecem as bases jurídicas e institucionais para que o Brasil avance na expansão ferroviária com planejamento de longo prazo, previsibilidade regulatória e um modelo contratual compatível com os desafios do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. *Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 1995.

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. *Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017*. Dispõe sobre diretrizes gerais para prorrogações e relicitações de contratos de parceria. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2017.

BRASIL. *Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021*. Institui o Marco Legal das Ferrovias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 2021.

CNN BRASIL. Governo lança novo marco para PPPs e espera R$ 100 bilhões em investimentos. *CNN Brasil*, São Paulo, 27 mar. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-lanca-novo-marco-para-ppps-e-espera-r-100-bilhoes-em-investimentos/. Acesso em: 25 mar. 2025.

CNN BRASIL. Marco das PPPs estimula setor privado, mas centralização do Tesouro preocupa, dizem especialistas. *CNN Brasil*, São Paulo, 17 abr. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/marco-das-ppps-estimula-setor-privado-mas-centralizacao-do-tesouro-preocupa-dizem-especialistas/. Acesso em: 25 mar. 2025.

CNN BRASIL. PPPs mais seguras e atrativas são caminho para desenvolver infraestrutura do país. *CNN Brasil*, São Paulo, 4 abr. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/forum-opiniao/ppps-mais-seguras-e-atrativas-sao-caminho-para-desenvolver-infraestrutura-do-pais/. Acesso em: 25 mar. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. *Guidelines on EU Blending operations*. Bruxelas: European Commission, [s.d.]. Disponível em:

https://wikis.ec.europa.eu/spaces/ExactExternalWiki/pages/90278381/Guidelines+on+EU+Blending+operations. Acesso em: 26 mar. 2025.

G1. Novo marco das PPPs atende demanda de investidores e vai permitir operações de crédito com garantia da União, diz secretário do Tesouro. *G1*, São Paulo, 11 abr. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/04/11/novo-marco-das-ppps-atende-demanda-de-investidores-e-vai-permitir-operacoes-de-credito-com-garantia-da-uniao-diz-secretario-do-tesouro.ghtml. Acesso em: 25 mar. 2025.

GLOBAL INFRASTRUCTURE HUB. *Infrastructure Monitor 2023*. Sydney: GI Hub, 2023. Disponível em: https://www.GI Hub.org/infrastructuremonitor. Licença: CC BY 4.0. Acesso em: 04 abr. 2025.

PASTORI, Antonio. As PPPs como ferramenta para viabilizar projetos de infra-estrutura de transporte de passageiros sobre trilhos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 93–120, dez. 2007. Disponível em: http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12061. Acesso em: 25 mar. 2025.

BARATA, Rodrigo Sarmento. Artigo: Qual é o novo modelo ferroviário brasileiro? *PPP Brasil*, 2023. Disponível em: http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-qual-%C3%A9-o-novo-modelo-ferrovi%C3%A1rio-brasileiro. Acesso em: 24 mar. 2025.

REVISTA OE. Novas mudanças no marco legal de concessões e PPPs. *Revista OE*, São Paulo, 30 jan. 2025. Disponível em: https://revistaoe.com.br/novas-mudancas-marco-legal-concessoes-ppps/. Acesso em: 25 mar. 2025.

A HERMENÊUTICA JURÍDICA E O CONTEXTO SOCIAL

The legal hermeneutics and social context

Marli Monteiro[1]

Faculdades Integradas de Bauru-SP

DOI: https://doi.org//10.62140/MM975776445

RESUMO: Juntamente com o mito, a religião e a linguagem, as normas de conduta sempre representaram a forma pela qual a sociedade se identificava e procurava manter essa identidade. Isto é prioritário para a investigação da legitimidade do processo hermenêutico na área jurídica, uma vez que a leitura das leis, feita pelos magistrados, reflete outros temas como tradição, valores e autoridade, como se conclui. Diferente dos valores, as leis guardam a característica da universalidade, enquanto aqueles têm a particularidade como característica. Essa ordem transitiva é dada pela decisão em um caso concreto, capaz de atender a um ideal de justiça, considerando a defasagem entre o sistema legal e os inúmeros casos que carecem de soluções legítimas pela sociedade. A partir do pensamento Jürgen Habermas apresenta-se, em pesquisa bibliográfica, pelo método qualitativo, a interpretação construtiva como uma mediação entre o legislado e os interesses da sociedade.

Sumário: I. O processo hermenêutico; II Interpretação; III Interpretação construtiva; V Considerações finais; Referências bibliográficas.

PALAVRAS-CHAVE: Hermenêutica. Argumentação. Leis. Linguagem.

SUMMARY: Along with the myth, religion and language, the standards of conduct always accounted for the way in which society is identified and sought to maintain that identity. This is a priority for the investigation of the legitimacy of the hermeneutical process in the legal area, once reading that the judges make the law reflects other subjects such as tradition, values and authority, as follows. Unlike the laws keep the values characteristic of universality, while those have the particularity characteristic, considering what is right, not what is good for the social context, in that historic moment. This transitive order is given by the

[1] Docente das Faculdades Integradas de Bauru-SP. Doutora em Ciências pela USP.
Contato: marli.monteiro@adv.oabsp.org.br
ORCID: https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-4183-7889

decision in a particular case, capable of meeting an ideal of Justice, whereas the gap between the legal system and the numerous cases that lack legitimate solutions by society, urges a resumption of constructive arguments in the form proposed by Jürgen Habermas, that is the object of this study, to get over the construction of a new right. Literature review was conducted, with a particular survey of thought Habermas using the deductive method.

KEYWORDS: Hermeneutics; Argumentation; Laws; Language.

I O processo hermenêutico

O exercício interpretativo, como subsídio para a prática jurídica tem merecido destaque na atualidade, visto que o direito só se concretiza através de uma atitude autorreflexiva. O comando de uma norma é determinado tanto pelo seu conteúdo quanto pelo procedimento interpretativo dos lidadores do direito que levam em conta valores, consenso, acordo, facticidade e o momento histórico, na forma proposta por Habermas, que é o objetivo central do presente estudo.

Descrita como uma tarefa fundamentalmente histórico, o processo hermenêutico, no século passado foi compreendido como um mecanismo de explicitação do conteúdo trazido na lei pela vontade do legislador. Mais tarde, passou a ser uma forma de mostrar o sentido da regra com uma visão sistemática do direito.

Habermas (1987)[2] não apresenta uma teoria da hermenêutica jurídica como teoria geral da compreensão de textos legais, mas uma forma auxiliar, capaz de aclarar certas deficiências do texto jurídico. Nesse sentido, este estudo procura trazer o pensamento habermasiano sobre os limites e alcance da interpretação de regras jurídicas postas em vigor, em um contexto social muito diverso de sua aplicabilidade.

Juntamente com o mito, a religião e a linguagem, as normas de conduta impostas pelo Estado sempre representaram a forma pela qual a sociedade se

[2] Jurgen Habermas. Dialética e Hermenêutica. Tradud. Álvaro L. M. Valls. Porto Alegre: L&PM, 1987.

identifica e procura manter essa identidade por meio da objetivação de sua essência real. Isto é prioritário para a investigação da legitimidade do processo hermenêutico na área jurídica, uma vez que a leitura que os magistrados fazem das leis reflete outros temas como tradição, valores, autoridade, tal como apontado por Martins e Poker[3] (2010).

As leis guardam a característica da universalidade enquanto os valores são particulares, dependem de uma ordem transitiva, levando-se em conta não o que é correto, mas o que é bom para aquele contexto social. Os valores, diferente das normas, só produzem efeitos diante de certas circunstâncias, sendo, portanto, de obrigatoriedade particularizada, enquanto as leis prescindem de uma possibilidade de se fundamentarem em termos de racionalidade e universalidade.

Ao buscar decisões capazes de atender a um ideal de justiça, levando-se em conta a defasagem entre o sistema legal e os inúmeros casos que carecem de soluções legítimas pela sociedade, urge uma retomada da argumentação construtiva na forma habermasiana.

Na dialeticidade entre a existência concreta e as diversas formas de representação, há a construção de um sistema definido, que varia conforme o contexto histórico da sociedade da qual se origina. Assim como a linguagem e a religião representam a identidade coletiva do agrupamento social, a lei não é apenas a representação abstrata das normas de conduta da comunidade que representa, mas é ela própria a sociedade em seu aspecto legal. Dessa forma, a lei deve ser compreendida no contexto de um pensamento racional já formulado, expresso em um sistema de símbolos vinculado à experiência e por ela contido, até a expressão de sua força ordenadora.

A linguagem é fundamental para o direito, pois é por meio dela que se exprime o válido e o não válido, e sem o seu domínio o sistema jurídico poderia apresentar demasiadas obscuridades e sua aplicação não alcançar o fim proposto. Mas para atingir a pretendida universalidade, é necessário que se busque o sentido

[3] MARTINS, Clélia Aparecida Martins e POCKER, J.G (orgs). Reconhecimento, direito e discursividade. Marília: Oficina Universitária – UNESP, 2010. (relo).

e alcance das expressões nela contidas, contrariando a corrente positivista que o dominou por muito tempo.

A lei só se caracteriza completamente como norma legal se estiver relacionada à vivência moral humana, na medida em que se distingue da experiência que lhe deu origem; quando se torna lei escrita. O aplicador da lei ao examinar o caso concreto sobre o qual fará incidir a lei ou não, tem diante de si uma sociedade pluralista, com diferentes visões de mundo e em constante transformação.

O sentido da legislação posta pelo Estado não é implícito, mas, atribuído pela argumentação jurídica que apresenta variáveis de justificação de propositura e de aplicação. Enquanto o sentido da norma no momento de sua elaboração possui as exigências de abstração e universalidade, em sua aplicação há a necessidade de se respeitar a especificidade do caso concreto. O intérprete deve guardar respeito aos princípios constitucionais de fundamentação para preservar o estado democrático de direito, sem descurar-se dos valores vigentes à época de sua aplicação.

II Interpretação

Interpretar significa partir do signo para o objeto significado, individualizando a coisa por aquele indicada. Como a linguagem, tanto escrita quanto falada, é um complexo de signos, os quais podem ser substituídos por outros signos, é que ela precisa ser interpretada.

> A interpretação é uma atividade muito complexa que pode ser concebida de diversos modos. Baseia-se na relação entre dois termos, o signo e o significado do próprio signo, e assim, assume sombreamentos diversos, segundo os quais tende a gravitar para um ou para outros desses dois polos: a interpretação pode ser ligada principalmente ao signo enquanto tal e tender a fazê-lo prevalecer sobre a coisa significada; ou ainda pode ser mais sensível à coisa significada e tender a fazê-la

> prevalecer sobre o signo puro; fala-se neste sentido respectivamente de interpretação segundo a letra e interpretação segundo o espírito (BOBBIO; 1995, p. 213)[4].

Como a relação entre significante e significado é em larga escala convencional, o intérprete pode reconstruir fielmente o que pretendia o autor dos signos a serem interpretados, ou dar-lhes uma roupagem de acordo com seu tempo histórico. Como a lei nem sempre diz, em sua comunicação externa, o que a sociedade anseia, sugere-se uma investigação sobre o que a linguagem produz na mente daquele que a descreve no momento de sua interpretação.

O século passado foi marcado pela reviravolta científica caracterizada pelo reconhecimento de que os problemas do conhecimento são problemas relacionados à linguagem. A matemática, uma ciência em que a linguagem é apenas simbólica não é capaz de traduzir todo pensamento jurídico produzido, corrente que se distanciou do positivismo predominante e passou a defender a tese de que o direito não se esgota nas leis, mas deve ser visto como expressão da vontade do povo num determinado contexto histórico e em um processo lógico, com a incumbência de cumprir com a sua função social.

O conhecimento jurídico não poderia ficar mais restrito ao conhecimento das regras legais, mas, estender-se para o conhecimento da sociedade produtora desse mesmo sistema. A interpretação passa a ser o momento de reflexão sobre a sociedade, com vista a sair do texto e buscar sua finalidade social, através de uma descrição científica dessa mesma sociedade produtora de parâmetros de ordem.

O direito positivo é legitimado por parâmetros de justiça social, com nuances de interpretação mais flexível de maneira a adequar o sentido normativo às aspirações sociais, porém sem alterações no texto legal. A racionalidade que

[4] BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995.

permeia o processo interpretativo jurídico é prático-moral. E Habermas[5] (2004) elege a "argumentação moral" como a maneira correta para os operadores do direito, buscando sempre de forma livre e imparcial, garantir a vontade geral.

> A venda nos olhos da *justiça* é agora insuficiente como modelo da práxis de fundamentação exigida. Pois nela devem tomar parte, com igualdade de direitos, todos os membros enquanto potencialmente envolvidos, de modo que não haja mais uma separação de papéis entre um terceiro privilegiado e as partes envolvidas em cada caso. Agora, todos igualmente se tornaram partes que pretendem se convencer, reciprocamente na competição pelo melhor argumento. (HABERMAS; 2004; p. 304/305).

Como no Direito há necessidade de se garantir o contraditório, é preciso garantir a todos os interessados a participação em igualdade de condições, na busca da conformação de um provimento legal, procurando convencer por meio do melhor argumento, a tese defendida. Através do argumento que se procura convencer um terceiro, neutro na relação processual, da validade de uma determinada norma.

Nesse sentido, há necessidade de se proceder ao processo investigativo da origem, alcance e validade das regras jurídicas e não apenas estudando o caso sobre o qual a regra vai incidir de forma concreta. Eis a diferença entre o processo hermenêutico e a interpretação singela, que Bastos[6] (2002; p. 17) de forma magistral apresenta.

> Assim como as tintas não dizem onde, como ou em que extensão deverão ser aplicadas na tela, o mesmo ocorre com os enunciados quando enfrenta-se um caso concreto. Por isso, não é possível negar, da mesma forma, o caráter evidentemente artístico da atividade desenvolvida pelo hermeneuta.

[5] HABERMAS, Jurgen. Verdade e Justificação – ensaios filosóficos. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.
[6] BASTOS, Celso Ribeiro. Hermenêutica e interpretação constitucional. 3 ed. São Paulo: RT, 2002.

Como o Direito sozinho não garante a realização do ideal de justiça, esse processo não pode perder de vista o contexto social em que acontece, sob pena de não se revelar o sentido apropriado para a realidade social. Não se trata de desconsiderar a rigidez do positivismo a pretexto de atenuar as injustiças sociais, mas de perquirir os elementos racionais com apoio e conexão com outras normas e com o sistema todo, com vista a alcançá-lo.

A jurisprudência é a interpretação que mais se desenvolveu no interior da teoria do Direito Positivo, a qual consiste em procurar a vontade do legislador nos signos contidos nos textos legais, vislumbrando externar os motivos que levaram o legislador à elaboração da lei e na correlação dessa lei que está sendo interpretada com outras leis que compõem o sistema jurídico.

As normas, junto com os princípios gerais, possuem uma força de justificação maior, pois argumentos baseados em valores têm em conta não o que é correto ou que é conforme a lei, mas no que é bom para a comunidade. A fundamentação axiológica diz o que é bom para uma comunidade, mas não o faz para todas. E, o direito tem que buscar a correção normativa com o bem da comunidade que regula, atribuindo sentido às regras gerais.

A tarefa do aplicador do Direito consiste em remontar os signos contidos nos textos legislativos com a vontade do legislador expressa através de tais signos, em consonância com os anseios da comunidade que a regula.

Ao intérprete cabe exercer sua função segundo os limites da lei, respeitando a moldura ou quadro criado pela norma. Nesse sentido Dimoulis[7] (2006; p. 210), afirma que o *Rahmen (quadro)*[8]criado pela norma, oferece ao aplicador da lei um leque de opções para que este busque sempre o que é melhor para toda a sociedade. O magistrado não decide mais sozinho, como pretendia a corrente positivista, o solipsismo jurídico; o solipsismo jurídico não é admissível na sociedade contemporânea.

[7] DIMOULIS, Dimitri. Positivismo Jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico – político. São Paulo: Método, 2006.

Na atualidade, a instrumentalização do direito se faz preponderante para a construção de um raciocínio jurídico como técnica para solução de problemas de natureza arbitrária e não axiológica. Todo aquele que vive em uma sociedade regulada por normas é um intérprete dessas normas; tornando-se participante ativo do processo hermenêutico.

O positivismo mostra a inacessibilidade dos problemas de valor a critérios racionais, sem negar, contudo, os valores como integrantes da experiência jurídica, ao mesmo tempo em que reconhece a presença destes na prática profissional dos juristas. Nesse sentido, a compreensão é uma dimensão intrínseca do homem, que faz desdobrar novas experiências por meio da interpretação de experiências anteriores, abrindo ao intérprete, a possibilidade de captar de modo genuíno o conhecimento. Mas, para isso, é necessário que prédisponibilidades, préevidencias e précognições de casos não interfiram no processo de compreensão do signo, garantindo a cientificidade do conhecimento.

Reale[9] (1991) aponta que a interpretação deve ser despida de arbitrariedades e limitações dos hábitos mentais, mantendo o olhar firme sobre o fenômeno ou signo a ser interpretado, de maneira a superar todos os juízos de valor, estabelecendo um projeto provido de sentido que deve ser revisto continuamente.

O processo de compreensão não é uma tarefa apressada, pois exige que as hipóteses interpretativas sejam submetidas às provas e evidências. É necessário que haja disposição para que o texto diga alguma coisa, admitindo alteridade, numa tomada de consciência das próprias pressuposições. Os participantes do processo argumentativo carecem de imparcialidade e liberdade, estando sempre vinculados a um dado horizonte hermenêutico, de acordo com seu ponto de vista. Martins e Poker[10] (2010) definem o horizonte hermenêutico como o âmbito de visão que abarca e encerra tudo o que é visível a partir de um determinado ponto.

[9] REALE, Geovanni. História da filosofia: do romantismo até nossos dias. São Paulo: Paulus, 1991.
[10] MARTINS, Clélia Aparecida Martins e POCKER, J.G (orgs). Reconhecimento, direito e discursividade. Marília: Oficina Universitária – UNESP, 2010 (prelo).

Para aproximar-se do ideal de justiça é necessário concretizar a lei em cada caso, no momento da subsunção, complementando de forma produtiva o direito. Essa operação não importa em silenciar o texto objeto do processo hermenêutico, mas, em compreender com consciência metodológica o enunciado procurando adequá-lo a um conjunto de critérios antes determinados e aceitos pela comunidade em que se vai aplicar a regra jurídica.

III Interpretação construtiva

Na reflexão interpretativa, o destaque é para o significado ontológico para além do positivismo que se encontra sempre referenciado a valores, na medida em que defende comportamentos que procuram atingir fins mais elevados. Pensar o direito ou o que devemos entender como direito é pensar qual o campo de incidência e qual seu sentido e alcance.

Ao interpretar, buscando o significado de alguma coisa em função das razões que o orientam, na perspectiva habermasiana, ou seja, compreendendo o significado da experiência, significa compreender e operar uma mediação entre o presente e o passado, desenvolvendo uma série contínua de perspectivas na qual o passado se apresenta e se dirige a nós.

A comunicação e a lógica de consenso são as formas em que a legislação vai encontrar legitimidade. E a legislação é um sistema que ao ser colocado em debate, em um confronto público de argumentos privados, poderá pelo consenso aproximar-se do necessário ao interesse geral.

O debate constitui-se em um processo de esclarecimento da lei e do poder institucionalizador, operacionalizando uma prática argumentativa, com publicização das ideias. E Habermas[11] (1989) aponta para a hermenêutica como o único caminho em direção à discussão racional, com um processo de

[11] Facticidade y validez; sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoria del discurso. Trad. Manuel Jimenez Redondo. Madri: Trotta, 1989.

investigação organizado pelos sujeitos participantes, por meio do conhecimento, no contexto objetivo do ato que se pretende conhecer.

Não há ausência de valores nesse ato, uma vez que a hermenêutica produz a compreensão histórica, vinculando o saber técnico à dimensão social. Como as instituições linguísticas são experiências coletivas do consenso, em dialética interativa, há uma clara indicação de que o diálogo pressupõe entendimento e receptividade do outro. E esta só é alcançada quando o significado de uma pretensão força os participantes do diálogo a suporem que um acordo motivado de forma racional possa ser alcançado.

O direito tem na aplicação seu momento especial. Esta é uma ação comunicativa que utiliza a linguagem como meio para se expressar, num processo triádico em que o proferimento do discurso jurídico expressa a intenção do escritor sobre algo no mundo e o leitor assume uma atitude performativa. Ao realizarem o processo interpretativo, os juristas dizem o que o direito vigente é independente de convenções sociais, mas de um processo refinado que nenhum programa computacional é capaz de fornecer.

O direito requer uma prática interpretativa para interromper o paradoxo provocado pelo rigor lógico em sua aplicação, dado que é necessário aproximá-lo da sociedade produtora do regramento. A semântica deve construir o direito dentro de um contexto comunicativo, uma vez que ele[12] é referido e limitado por duas instâncias: uma que o separa do naturalismo e da justiça como valor e outra de caráter sociológico para a qual a efetividade normativa está no agir social.

A norma é apenas um dos momentos na dialeticidade do direito, exatamente aquele que estabelece o elemento da garantia e da segurança. A positividade do direito deve possuir como modelo a dimensão lógica racional, além de filtrar as considerações genéricas e teóricas na visão fática do

12. O Direito é referido a valores quando de sua elaboração e necessita em sua aplicação referir-se aos valores presentes na sociedade que regula.

acontecimento. A realidade deve estabelecer o contorno e o relevo para a aplicação da norma posta pelo Estado.

A utilização de regras lógicas não implica numa negação de valores e o centralismo do Estado não importa em impedimento para a comunicação social. O sistema jurídico, como aparato estatal tem a função de congregar e impor interesses sociais por meio da convicção argumentativa.

O diálogo tem o poder de transformar tanto quanto reproduzir tradições culturais. Nesse entrecruzar-se de ideias existente no mundo da vida, compreender é uma atitude das pessoas, com predisposição para o diálogo.

A análise de um fato jurídico à luz de uma regra posta pelo legislativo é referenciada a valores. Numa decisão, o julgador fundamenta sua decisão, estabelecendo uma relação entre a norma aplicada e o contexto de sua decisão, ou seja, o mundo da vida é categoria básica no processo interpretativo. Há que se considerar ainda que, além da interpretação da norma obedecer a orientações axiológicas, é inegável que há uma estruturação axiológica intrínseca na regra jurídica, posto que a base da interpretação indica não existir em qualquer campo da atividade humana uma asserção axiologicamente neutra, sendo que no processo hermenêutico a mobilidade histórica da existência humana apoia-se precisamente em que não há vinculação absoluta a uma determinada posição, ou com Habermas; não existe um horizonte fechado.

> O horizonte é, antes, algo no qual trilhamos nosso caminho e que convosco faz o caminho. Os horizontes se deslocam ao passo de que se move. Também o horizonte do passado, do qual vive toda vida humana e que está aí sob a forma da tradição, põe em movimento o horizonte abrangente. [...] Quando nossa consciência histórica se desloca rumo a horizontes históricos, isso não quer dizer que se translade a mundos estranhos, nos quais nada se vincula com o nosso; pelo contrário, todos eles juntos formam esse grande horizonte que se move a partir de dentro e que rodeia a profundidade

> histórica de nossa autoconsciência (HABERMAS; 2004; p. 309)[13].

V Considerações finais

Quando alguém diz algo dentro do contexto jurídico, ele se refere também a algo no mundo social e no mundo subjetivo do falante, como resultado de suas vivências pessoais, assumindo uma atitude objetivamente em face de algo no mundo. Ao interpretar, o operador do direito faz um exercício construtivo, buscando tornar a prática jurídica a melhor possível, criando um direito novo, na forma de relatos aperfeiçoados daquilo que já é devidamente compreendido e aplicado à situação concreta, construindo julgados e jurisprudência. Nesse aspecto, a interpretação construtiva é uma questão de impor um propósito a um objeto ou prática, procurando torná-lo o melhor exemplo possível da forma ou gênero dos quais pertençam.

Em sua vida, o direito deve abrir-se em atitude, não podendo repousar estrita e exclusivamente no elemento formal, e a especificidade dos fatos, no interior da circunstância histórica, econômica, política, antropológica e sociológica não pode ser esquecida. É necessário abrir-se para os diversos fenômenos presentes na realidade e para a interpretação conforme as exigências do próprio direito, realizando sua função de estabilizador das questões sociais.

A interpretação do direito é portanto, a mediação entre a realidade socioeconômica privada e a legislação. As questões sociais serão resolvidas justamente no âmbito de um direito interpretado, de forma a preservar a concepção do que é bom, por via comunicativa, de forma a construir soluções para as questões sociais. E, quando nossa consciência histórica se desloca rumo a horizontes históricos, para além das fronteiras do presente, forma parte do horizonte do qual vive a vida humana.

---

[13] HABERMAS, Jurgen. Verdade e Justificação – ensaios filosóficos. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 3 ed. São Paulo: RT, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito.** Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo Jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico – político.** São Paulo: Método, 2006.

GADAMER, Hans Georg. **Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** 4 ed. Trad. Flávio Paulo Meuer, Petrópolis; Vozes, 2002.

HABERMAS, Jurgen. **Verdade e Justificação – ensaios filosóficos.** Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Facticidade y validez; sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoria del discurso.** Trad. Manuel Jimenez Redondo. Madri: Trotta, 1989.

_____. **Dialética e Hermenêutica.** Tradu. Álvaro L. M. Valls. Porto Alegre: L&PM, 1987.

MARTINS, Clélia Aparecida Martins e POCKER, J.G (orgs). **Reconhecimento, direito e discursividade.** Marília: Oficina Universitária – UNESP, 2010 (prelo).

REALE, Geovanni. **História da filosofia: do romantismo até nossos dias.** São Paulo: Paulus, 1991.

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE EM TERRAS RURAIS DA AMAZÔNIA: PROTEÇÃO JURÍDICA DE POVOS TRADICIONAIS FRENTE ÀS ENERGIAS RENOVÁVEIS

Nazareno Santos[1]

UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/NS616484874

RESUMO: O presente artigo investiga os impactos da transição energética sobre os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais na Amazônia, com foco nos conflitos fundiários intensificados pela mineração e pela instalação de projetos de energia renovável. Utilizando como base teórica autores como Hemming (2008, 2011), Yergin (2020), Sparemberger (2021) e dados de instituições como o Cimi e a CPT, discute-se a lacuna jurídica quanto à proteção desses territórios frente ao avanço de interesses econômicos. O estudo também analisa a aplicação da técnica do *renvoi* no Direito Internacional Privado, contrastando as abordagens portuguesa e brasileira. O objetivo é compreender como os marcos legais podem (ou não) oferecer segurança jurídica e justiça ambiental em meio à transição energética global.

Palavras-chave: Transição energética; povos tradicionais; Amazônia; renvoi; conflitos fundiários.

ABSTRACT: This article investigates the impacts of the energy transition on the territorial rights of traditional peoples and communities in the Amazon, focusing on land conflicts intensified by mining and renewable energy projects. Using as a theoretical base authors such as Hemming (2008, 2011), Yergin (2020), Sparemberger (2021), and data from institutions like Cimi and CPT, the article discusses the legal gaps regarding the protection of these territories in the face of global economic interests. It also dialogues with Private

[1]Professor UNAMA (Universidade da Amazônia) é Graduado em DIREITO - FACI DreVy (2017), Mestre em Ciências e Meio - UFPA (2021), Especialista em Direito Constitucional - FAVENE (2024) e Especialista em Direito Civil - FAVENE (2025). foi Superintendente do INCRA em Belém, foi Diretor de qualificação profissional e empreendedorismo do Governo do Estado do Pará. E-mail: dqpe.trabalho@gmail.com.

International Law, especially the technique of *renvoi*, contrasting the Portuguese and Brazilian approaches. The aim is to understand how legal frameworks can (or cannot) offer legal certainty and environmental justice amid the global energy transition.

Keywords: Energy transition; traditional peoples; Amazon; renvoi; land conflicts.

INTRODUÇÃO

A transição energética global, pautada pela substituição gradual de fontes fósseis por alternativas renováveis, tem sido amplamente defendida como solução à crise climática. Contudo, esse movimento carrega contradições importantes, sobretudo quando observado sob a ótica dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. No Brasil, e em especial na Amazônia, a intensificação da demanda por minerais estratégicos — como lítio, nióbio e terras-raras — tem desencadeado um novo ciclo de ocupação e exploração, muitas vezes em áreas protegidas ou habitadas por populações historicamente marginalizadas.

Nesse contexto, o discurso de sustentabilidade frequentemente oculta as formas de violência e expropriação que acompanham a expansão das chamadas "energias limpas". Como mostram pesquisas recentes, o avanço de empreendimentos de mineração, energia solar e eólica sobre territórios indígenas e comunidades quilombolas acarreta deslocamentos forçados, destruição ambiental e a negação de direitos fundamentais (Terra de Direitos, 2022; CPT, 2024).

O presente artigo propõe uma reflexão crítica sobre os impactos da transição energética nas terras rurais da Amazônia, com ênfase na proteção jurídica dos direitos de propriedade coletiva de povos tradicionais. Para isso, parte-se de um marco interdisciplinar que articula os campos do Direito Ambiental, Direito Internacional Privado e Direitos Humanos, dialogando com marcos normativos como a Constituição Federal de 1988, a Convenção 169 da OIT e a LINDB.

Além disso, o estudo discute a técnica do *renvoi*, amplamente aceita na doutrina portuguesa, mas resistida no ordenamento jurídico brasileiro, como possível instrumento para lidar com a complexidade dos litígios transnacionais que envolvem essas disputas territoriais. Ao articular teoria jurídica, dados empíricos e análise normativa, busca-se responder à seguinte pergunta central: de que forma o ordenamento jurídico brasileiro pode (ou não) garantir a proteção de povos tradicionais frente à nova geopolítica da energia?

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa e bibliográfica, baseada na análise de documentos jurídicos, relatórios institucionais, literatura especializada e estudos de caso. A abordagem é crítica e comparada, considerando experiências jurídicas nacionais e internacionais. A relevância do estudo reside na urgência de debater modelos de desenvolvimento energético que não apenas mitiguem as emissões de carbono, mas que também respeitem os direitos territoriais, culturais e políticos dos povos da floresta.

1. A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA EM DISPUTA: CONTEXTOS, CONCEITOS E CONTRADIÇÕES

A transição energética tornou-se um dos principais eixos das políticas climáticas globais no século XXI. Sustentada pela urgência de reduzir emissões de gases de efeito estufa e atenuar os impactos do aquecimento global, ela promove a substituição gradual de combustíveis fósseis por fontes renováveis — como energia solar, eólica e biomassa — além de tecnologias de armazenamento de energia e mobilidade elétrica (Peake; Elliott, 2020).

No entanto, essa transição não ocorre em um vácuo político ou geográfico. Ao contrário, ela está imersa em relações de poder, interesses econômicos e disputas territoriais. Como analisa Yergin (2020), a nova geopolítica da energia envolve uma corrida por controle de tecnologias e recursos minerais estratégicos — como cobalto, grafite, lítio e terras-raras — essenciais para painéis solares, baterias e turbinas eólicas.

Essa nova demanda global reposiciona territórios como a Amazônia no mapa da mineração mundial. No Brasil, políticas de incentivo à exploração mineral vêm sendo articuladas com o discurso de modernização energética, muitas vezes sem consulta ou consentimento das populações afetadas. Como alerta o relatório "Transição Desigual" (2024), projetos que se apresentam como sustentáveis têm reproduzido padrões extrativistas típicos do desenvolvimentismo do século passado, agora sob a bandeira da economia verde.

A literatura crítica sobre justiça ambiental tem destacado que a transição energética, tal como está sendo conduzida, tende a **reproduzir desigualdades socioambientais**. Ela pode transferir os custos ecológicos da descarbonização para regiões periféricas e populações vulnerabilizadas, perpetuando a lógica centro-periferia no acesso e controle dos recursos naturais (Geopolitics of Renewables, 2022).

Nesse cenário, comunidades tradicionais amazônicas — como indígenas, quilombolas, ribeirinhos e agricultores familiares — se veem em um duplo desafio: de um lado, resistir à intensificação da exploração de seus territórios; de outro, reivindicar o direito de participar ativamente das decisões sobre o modelo de desenvolvimento que impacta suas vidas.

A Amazônia, como território de alta biodiversidade e abundância mineral, se converte em zona de sacrifício para viabilizar a transição energética do Norte Global e de setores industriais no Brasil. Isso traz implicações profundas para o direito à terra, à consulta prévia, à autonomia dos povos e à própria noção de justiça climática. Mais do que uma transição técnica, trata-se de uma transição **disputada politicamente**, que exige respostas jurídicas plurais e sensíveis às especificidades locais.

2. DIREITOS TERRITORIAIS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA: RECONHECIMENTO E VULNERABILIDADES JURÍDICAS

A Amazônia é um território de rica diversidade biocultural, habitado há séculos por povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas, extrativistas e pequenos agricultores familiares. Esses grupos, embora diversos em suas origens e formas de vida, compartilham uma relação profunda com o território — entendido não apenas como espaço físico, mas como dimensão espiritual, histórica e sociocultural.

O marco constitucional brasileiro de 1988 representou um avanço significativo no reconhecimento dos direitos desses povos, especialmente no artigo 231, que reconhece aos indígenas "sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam". A Constituição também assegura a proteção dos quilombolas (art. 68 do ADCT) e reconhece a função social da propriedade rural (art. 5º, XXIII e art. 186).

No plano internacional, destaca-se a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2004, que estabelece o direito à consulta livre, prévia e informada para quaisquer projetos que afetem os povos tradicionais. Essa norma tem status supralegal, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF, HC 131.554), o que reforça sua aplicabilidade obrigatória.

Contudo, o reconhecimento jurídico desses direitos tem sido sistematicamente limitado pela ausência de efetivação concreta. A lentidão dos processos de demarcação de terras indígenas, a judicialização excessiva, os interesses econômicos em conflito e a pressão política sobre os órgãos de controle territorial criam um cenário de insegurança constante para as comunidades amazônicas.

Estudo do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Reforma Agrária (NERA, 2022) mostra que os conflitos fundiários na Amazônia aumentaram significativamente nos últimos anos, especialmente em áreas visadas para mineração e infraestrutura energética. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2024), cerca de 60% dos conflitos por terra registrados no país em 2023

ocorreram na região amazônica, com destaque para os estados do Pará, Maranhão e Rondônia.

Além da pressão externa, as próprias formas de ocupação tradicional — como posse coletiva, uso consuetudinário e mobilidade territorial — entram em choque com a lógica jurídica ocidental, que privilegia o título individual e a produtividade econômica. Como observa Sparemberger (2021), essa dissociação entre a vivência territorial e os instrumentos legais de regularização favorece a invisibilidade jurídica das comunidades.

A ausência de uma política fundiária articulada com os princípios do pluralismo jurídico e da justiça socioambiental tem alimentado uma espécie de "vazio institucional" na Amazônia, que é ocupado por interesses privados, muitas vezes ligados ao agronegócio, garimpo ou grandes projetos de infraestrutura. Esse cenário compromete não apenas os direitos humanos das populações locais, mas também os compromissos climáticos assumidos internacionalmente pelo Brasil.

Portanto, a transição energética — quando não integrada a uma política de proteção territorial — tende a reproduzir e aprofundar os padrões históricos de exclusão. Projetos de usinas solares, parques eólicos e estradas de acesso para extração mineral são frequentemente implantados sem consulta ou compensação adequada, gerando impactos sociais, culturais e ambientais irreversíveis. Em muitos casos, os processos de licenciamento ambiental ignoram a presença de comunidades, omitindo sua participação ou mesmo negando sua existência legal (Terra de Direitos, 2022).

O conceito de território para povos e comunidades tradicionais extrapola a lógica do espaço físico delimitado e cercado. Trata-se de uma categoria relacional e simbólica, que envolve a conexão espiritual, cultural e econômica com a terra. Nesse sentido, o território é o fundamento da identidade, da reprodução social e da autonomia coletiva (SPAREMBERGER, 2021).

No Brasil, o reconhecimento jurídico dessas territorialidades foi um marco da Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez, o texto constitucional

admitiu a existência de múltiplas formas de ocupação da terra e reconheceu o direito originário dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam (art. 231), assim como o direito dos remanescentes de quilombos à titulação de suas comunidades (ADCT, art. 68). Apesar disso, a efetivação prática desses direitos tem sido precária, seletiva e frequentemente conflituosa.

A **regulamentação infraconstitucional** enfrenta sérios entraves. A titulação de territórios quilombolas, por exemplo, depende de longos processos administrativos conduzidos pelo INCRA, com frequência paralisados por falta de recursos ou pressão política. No caso dos povos indígenas, a FUNAI, após anos de sucateamento, tem enfrentado dificuldades para concluir processos demarcatórios, mesmo diante de decisões judiciais favoráveis.

Essa fragilidade institucional se aprofunda com a intensificação da disputa por recursos naturais na Amazônia. O avanço de projetos de infraestrutura, mineração e geração de energia "limpa" tem sobreposto múltiplos interesses sobre territórios tradicionais, muitas vezes sem qualquer diálogo ou respeito ao direito à **consulta prévia, livre e informada**, previsto na **Convenção nº 169 da OIT**.

Conforme apontado por Cristina Ávila (2022), a imposição de empreendimentos em áreas habitadas por comunidades tradicionais sem consulta constitui uma violação direta aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Essa prática tem sido recorrente, especialmente no contexto da transição energética, em que grandes projetos são acelerados com o argumento da urgência climática.

Os dados da **Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2024)** e do **Conselho Indigenista Missionário (CIMI, 2020)** revelam uma explosão de conflitos fundiários nos últimos anos, com aumento significativo da violência no campo, assassinatos de lideranças, ameaças e despejos forçados. Muitas dessas ocorrências estão diretamente ligadas a territórios sobrepostos a concessões de mineração, parques eólicos e solares, ou áreas de exploração de recursos hídricos.

Do ponto de vista jurídico, há um **choque de racionalidades** entre o ordenamento estatal, que prioriza a propriedade formal e a produção econômica, e os regimes consuetudinários, baseados em formas coletivas, móveis e simbólicas de relação com o território. Como observa Monteiro (2022), a lógica fundiária dominante não reconhece a posse tradicional como forma legítima de ocupação, tornando essas populações vulneráveis à grilagem, ao arrendamento forçado e ao deslocamento compulsório.

Além disso, mesmo instrumentos como a **regularização fundiária** (Lei nº 11.952/2009 e suas alterações) têm sido utilizados para favorecer grandes ocupações privadas, muitas vezes em detrimento de comunidades tradicionais que não se enquadram nos critérios técnicos ou temporais exigidos pela legislação.

Outro fator crítico é o papel da **discricionariedade administrativa** e da inércia do Estado. A ausência de políticas públicas estruturadas para a titulação de territórios coletivos, combinada à atuação omissa ou cúmplice de órgãos de fiscalização, contribui para um ambiente de **insegurança jurídica crônica**. A Amazônia, nesse contexto, torna-se o que Lucia Helena Rangel (2020) chama de "zona de exceção fundiária".

É nesse vácuo que crescem os conflitos e se legitimam narrativas que criminalizam a resistência dos povos da floresta. As comunidades que se opõem a projetos de transição energética são frequentemente acusadas de "atrasar o progresso" ou de "agir contra o meio ambiente", quando na verdade buscam preservar seus modos de vida e garantir a autodeterminação sobre seus territórios.

Portanto, é urgente que o direito brasileiro avance para uma concepção **plurijurídica** da posse e da propriedade, que reconheça a validade de formas não-estatais de territorialidade e que articule os princípios da dignidade da pessoa humana, da função social da terra e da justiça ambiental. O direito à terra não pode ser reduzido a uma questão de titulação ou registro, mas deve ser compreendido como parte de um **projeto de democracia territorial** e justiça intergeracional.

Diante disso, é essencial que qualquer proposta de desenvolvimento energético na Amazônia seja precedida de um **diálogo intercultural** e **juridicamente informado**, que reconheça os saberes, os direitos e os modos de vida das populações locais. A efetivação dos direitos territoriais deve ser condição para qualquer processo de transição

3. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA

A Amazônia, reconhecida por sua diversidade cultural e étnica, abriga uma ampla gama de povos e comunidades tradicionais. Esses grupos possuem uma relação profunda com os territórios que ocupam, praticando modos de vida sustentáveis, com conhecimentos tradicionais que são transmitidos de geração em geração. Contudo, essa realidade tem sido ameaçada por processos de invasão territorial, exploração econômica e negligência por parte do Estado, colocando em risco a sobrevivência cultural e territorial dessas populações (MONTEIRO, 2010; FONTAINE, 2015).

Marcos legais nacionais e internacionais

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um avanço significativo no reconhecimento dos direitos territoriais e culturais dos povos indígenas e das comunidades tradicionais. O artigo 231 da CF/88 assegura o direito dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, além de garantir a posse exclusiva dos recursos naturais dessas terras (BRASIL, 1988). Esse marco jurídico se ampliou com a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2004, que visa garantir a consulta prévia e informada dos povos indígenas e tribais em projetos que possam afetar suas terras e modos de vida (OLIVEIRA, 2010). No entanto, a aplicação desses marcos legais ainda enfrenta desafios, como a morosidade na demarcação de terras indígenas e a resistência de grupos políticos e econômicos que buscam

flexibilizar essas leis para promover o desenvolvimento predatório na Amazônia (ALMEIDA, 2019).

Segundo Almeida (2019), apesar de a Constituição de 1988 e a Convenção 169 representarem avanços no reconhecimento dos direitos territoriais, a implementação efetiva dessas normativas esbarra em questões políticas e na pressão de setores econômicos que privilegiam o agronegócio e a exploração mineral.

A violência no campo, especialmente contra povos e comunidades tradicionais, tem sido uma realidade constante na Amazônia. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) têm denunciado a crescente escalada de violência, incluindo assassinatos, invasões de terras e agressões físicas e psicológicas. Esses episódios são frequentemente perpetrados por grileiros, madeireiros ilegais e garimpeiros que, em sua maioria, buscam o controle das terras para exploração de recursos naturais (CPT, 2021).

De acordo com a CPT (2021), a violência no campo tem se intensificado, refletindo o avanço do agronegócio, da mineração ilegal e das políticas públicas que favorecem esses setores em detrimento dos direitos territoriais dos povos tradicionais. A impunidade também é um fator determinante para o agravamento da violência, uma vez que muitas das agressões não são punidas, o que cria um ambiente de constante medo para essas populações. O Cimi (2020) denuncia ainda que, em muitos casos, a violência está relacionada à resistência das comunidades em aceitar a exploração de suas terras e recursos por grandes corporações.

Lutas por reconhecimento e regularização fundiária

A luta pela regularização fundiária e pelo reconhecimento territorial é central para as comunidades tradicionais da Amazônia, especialmente no que tange aos povos indígenas e quilombolas. O Núcleo de Estudos e Pesquisa em Reassentamento de Áreas de Conflito (NERA) tem se dedicado a estudar os conflitos fundiários e as soluções possíveis para a regularização de terras de

comunidades tradicionais. Segundo Monteiro (2010), a regularização fundiária é um dos principais desafios enfrentados pelos povos tradicionais, pois as disputas territoriais são marcadas por uma desigualdade de poder, onde grandes proprietários de terra e interesses privados frequentemente se impõem sobre as comunidades locais.

Monteiro (2010) destaca que a regularização fundiária é um processo fundamental para garantir a segurança territorial das comunidades, pois permite a implementação de políticas de uso sustentável da terra e preservação ambiental. No entanto, esse processo é frequentemente dificultado pela resistência política de governos locais e pela atuação de empresas que buscam ampliar suas áreas de exploração. A falta de infraestrutura e apoio governamental também agrava a situação das comunidades que, muitas vezes, vivem em condições precárias, sem acesso a serviços básicos e sem reconhecimento formal de suas terras (NERA, 2017).

Segundo o NERA (2017), o reconhecimento das terras e a regularização fundiária não são apenas questões de direito, mas também de sobrevivência para os povos tradicionais da Amazônia, uma vez que esses territórios são fundamentais para sua identidade cultural e modos de vida. A luta por essas terras está intimamente ligada à preservação dos ecossistemas amazônicos, já que essas comunidades praticam formas de uso sustentável dos recursos naturais, em contraste com os interesses de exploração predatória.

4. CONFLITOS TERRITORIAIS E OS IMPACTOS DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A transição energética, definida como a mudança dos sistemas de produção e consumo de energia para fontes mais limpas e sustentáveis, tem gerado uma série de impactos significativos em várias regiões do Brasil, especialmente na Amazônia. O processo de transição, embora promovido como uma solução para mitigar os efeitos das mudanças climáticas, tem revelado uma

série de contradições, especialmente no que se refere aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. A pressão sobre os territórios dessas populações aumentou, com a introdução de grandes empreendimentos energéticos, como a exploração de minerais estratégicos e a construção de hidrelétricas e parques solares.

A busca por minerais essenciais para a transição energética, como o lítio e as terras-raras, tem levado a um aumento das disputas territoriais na Amazônia. Esses minerais são fundamentais para a produção de baterias para carros elétricos e para a armazenagem de energia renovável, sendo, portanto, altamente demandados pela indústria de energias renováveis. Contudo, a extração desses minerais, em muitos casos, ocorre em terras indígenas e áreas de conservação, resultando em conflitos entre as comunidades tradicionais e as grandes empresas de mineração.

O lítio, por exemplo, tem sido alvo de crescente interesse, especialmente no estado de Minas Gerais, onde depósitos significativos foram identificados. Segundo Monteiro (2021), a extração do lítio, embora vista como uma promessa de desenvolvimento econômico, gera impactos ambientais e sociais devastadores. As terras indígenas, frequentemente ricas em recursos naturais, estão entre as mais afetadas, com a invasão de territórios por mineradoras e a contaminação dos rios e solos, essenciais para a subsistência das comunidades.

Além da mineração, as hidrelétricas e os parques solares também se tornaram fontes de conflito. A construção de grandes barragens no interior da Amazônia tem imposto o deslocamento forçado de milhares de pessoas, muitas das quais pertencem a povos tradicionais. A hidrelétrica de Belo Monte, por exemplo, é um caso emblemático de violação de direitos territoriais, onde a promessa de energia barata escondeu os custos sociais e ambientais para as comunidades afetadas (PEREIRA, 2018). De maneira semelhante, os parques solares, embora considerados uma forma de energia limpa, têm gerado disputas por terras no semiárido e em áreas da Amazônia, com grandes empreendimentos que muitas vezes ignoram as populações locais.

A análise crítica da "transição desigual", proposta pelo relatório da Terra de Direitos (2022), aponta que a transição energética não está sendo realizada de forma equitativa. A transição, embora beneficie grandes corporações e setores do mercado energético, tem gerado graves impactos para as comunidades mais vulneráveis. O relatório denuncia que os processos de transição energética, como a instalação de parques solares e hidrelétricas, frequentemente desconsideram os direitos das comunidades locais, que são afetadas diretamente pelos empreendimentos, mas que não participam dos benefícios que esses projetos geram.

Segundo Terra de Direitos (2022), a transição energética, longe de ser um processo igualitário, tende a aprofundar as desigualdades existentes, já que as comunidades mais vulneráveis, como os povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos, enfrentam os impactos negativos sem ter acesso aos benefícios econômicos ou à participação nos processos decisórios. A análise crítica proposta pelo relatório revela que a transição energética está sendo conduzida de forma "desigual", em que as decisões sobre onde e como implementar os projetos são tomadas sem a devida consulta ou consentimento das comunidades afetadas, gerando um ciclo de exclusão social.

As comunidades vulnerabilizadas, em especial as que vivem na Amazônia, sofrem impactos diferenciados da transição energética, tanto no que diz respeito ao acesso à terra quanto à qualidade de vida. O deslocamento forçado de comunidades indígenas e tradicionais, a perda de terras e a degradação ambiental têm sido as consequências mais visíveis dessa transição. Em muitos casos, as comunidades se veem privadas de seu direito à consulta prévia, garantido pela Convenção 169 da OIT, o que acentua ainda mais as desigualdades sociais e territoriais.

A realidade das comunidades ribeirinhas e indígenas é particularmente complexa, pois, além da pressão de grandes projetos energéticos, elas já enfrentam a escassez de recursos e a degradação ambiental devido a práticas de exploração predatória da terra. A instalação de hidrelétricas, a extração de minerais e a

construção de parques solares alteram profundamente a dinâmica social e econômica dessas populações, tornando-as ainda mais vulneráveis à insegurança alimentar, à perda de modos de vida tradicionais e à marginalização política.

De acordo com o estudo de Pereira (2018), os impactos da transição energética em comunidades vulnerabilizadas na Amazônia não se limitam à perda de territórios, mas também envolvem a precarização das condições de saúde, educação e segurança. As populações afetadas muitas vezes não têm acesso a um sistema de compensações adequadas, e suas reivindicações são sistematicamente ignoradas por grandes empresas e governos.

5. DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO E O RENVOI

O Direito Internacional Privado (DIP) trata das normas que regulam as relações jurídicas entre pessoas de diferentes países, quando surgem conflitos de leis. Dentro deste campo, o conceito de "renvoi" é um tema relevante e complexo. O renvoi refere-se à situação em que, ao aplicar uma norma de conflito de leis, o juiz não se limita a aplicar a legislação do país de origem do conflito, mas também pode remeter à norma do país do tribunal ou a outra jurisdição. Este mecanismo pode gerar complexidade e incertezas em casos transnacionais, especialmente quando as normas de conflitos diferem entre os países envolvidos.

O renvoi, como conceito, busca resolver o problema de múltiplas jurisdições que podem ter interesses concorrentes em uma disputa. Ele é uma espécie de "remissão" feita por um país para aplicar a norma de outro país, caso a norma que regula o conflito seja incompatível com as leis do tribunal. Em termos práticos, o renvoi pode ocorrer em situações onde a escolha da legislação que regula uma disputa transnacional não é clara ou é divergente entre os países envolvidos. Nesse contexto, o juiz, ao tomar a decisão, pode remeter a outra jurisdição que tenha uma abordagem diferente para resolver o caso.

O papel do renvoi é, portanto, possibilitar uma maior flexibilidade nas decisões, permitindo que o sistema jurídico do país onde o litígio é julgado

reconheça as normas de outro país, caso as normas internas não sejam adequadas para a resolução do conflito. De acordo com Garcia (2019), o renvoi tem um impacto significativo na resolução de litígios transnacionais, especialmente quando se trata de disputas envolvendo pessoas, empresas ou territórios de diferentes países, onde a aplicação das normas de um único país poderia resultar em uma solução injusta ou inadequada.

No Brasil, a LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) oferece a base para a aplicação das normas de conflito de leis, mas a questão do renvoi não é tratada de maneira explícita. Segundo Costa (2017), a LINDB se concentra mais em aspectos procedimentais e na aplicação das normas de forma direta, sem aprofundar as especificidades do renvoi. Porém, a jurisprudência brasileira tem evoluído no sentido de incorporar elementos de renvoi, especialmente quando se trata de litígios internacionais envolvendo elementos estrangeiros.

Já a abordagem portuguesa, conforme estabelecido no Código Civil e nas regras de DIP de Portugal, adota o renvoi de maneira mais explícita. O sistema português, ao contrário do brasileiro, permite que o juiz remeta à legislação de outro país em determinadas situações, seguindo os princípios do Direito Internacional Privado. Costa e Martins (2020) observam que a jurisprudência portuguesa tem sido mais flexível quanto à aplicação do renvoi, permitindo, em alguns casos, a remissão de um litígio para um sistema jurídico diferente, se isso for considerado mais apropriado para a resolução do caso.

Essa diferença nas abordagens dos dois países reflete não apenas divergências jurídicas, mas também filosóficas e culturais sobre a autonomia do direito nacional e a necessidade de adaptação às especificidades dos litígios transnacionais. Enquanto o Brasil ainda adota uma postura mais conservadora no uso do renvoi, Portugal tem uma abordagem mais liberal, permitindo uma maior integração entre as jurisdições.

O renvoi tem particular relevância nos litígios transnacionais envolvendo empresas e territórios, especialmente quando há a presença de

conflitos entre diferentes sistemas jurídicos. Em disputas comerciais internacionais, por exemplo, as empresas podem enfrentar o desafio de determinar qual legislação será aplicada quando o litígio envolve partes de diferentes países. A aplicação do renvoi pode ajudar a resolver esse problema, permitindo que o juiz, ao identificar que a norma de um país não é adequada, remeta o caso para outro sistema jurídico, mais alinhado aos interesses das partes envolvidas.

No caso de disputas envolvendo territórios, como nos conflitos sobre terras indígenas ou áreas de mineração, o renvoi também desempenha um papel importante. Quando o conflito envolve a aplicação de normas internacionais ou estrangeiras, o renvoi pode permitir que o tribunal remeta a questão para a legislação de outro país ou da própria comunidade internacional, oferecendo uma solução mais apropriada para as partes afetadas. Segundo Pereira (2021), o renvoi tem sido fundamental para a resolução de litígios envolvendo empresas multinacionais, que frequentemente lidam com disputas complexas sobre as leis que regem os contratos, a propriedade e a exploração de recursos naturais.

A relevância do renvoi é, portanto, notável no contexto de globalização e da interconexão das economias, onde empresas e comunidades frequentemente estão sujeitas a múltiplas jurisdições. A aplicação dessa figura jurídica, embora complexa, tem sido um instrumento eficaz para garantir que os litígios sejam resolvidos de maneira justa e que os interesses das partes envolvidas sejam adequadamente protegidos.

6. O DESAFIO DA JUSTIÇA TERRITORIAL NA TRANSIÇÃO CLIMÁTICA

A transição climática é um processo essencial para mitigar os impactos das mudanças climáticas e garantir um futuro sustentável. No entanto, esse processo não é isento de desafios, principalmente quando se trata da justiça territorial e dos direitos dos povos tradicionais. A interseção entre as questões

climáticas e territoriais implica um foco na distribuição justa dos custos e benefícios da transição, de modo que as comunidades mais vulneráveis não sejam sobrecarregadas com os impactos negativos de políticas ambientais. A justiça climática, portanto, envolve uma análise profunda das desigualdades sociais, econômicas e raciais, considerando as especificidades de cada comunidade e sua relação com a terra e o meio ambiente.

Justiça climática e interseccionalidade

A justiça climática deve ser entendida como uma abordagem que busca corrigir as desigualdades históricas no acesso aos recursos naturais e na exposição aos impactos ambientais. Ela não se limita à busca por soluções para a mudança climática, mas também considera as dimensões sociais, econômicas e culturais das populações afetadas. A interseccionalidade é uma ferramenta fundamental nesse processo, pois permite compreender como diferentes formas de opressão e marginalização (como racismo, sexismo, e classismo) se cruzam e afetam as comunidades mais vulneráveis.

Segundo Oliveira e Silva (2020), a interseccionalidade ajuda a identificar como as comunidades de povos tradicionais, como indígenas e quilombolas, são duplamente impactadas: pela degradação ambiental causada pelas mudanças climáticas e pela falta de acesso a políticas de adaptação e mitigação. O conceito de justiça climática implica, portanto, em uma redistribuição equitativa dos recursos e na promoção de soluções que considerem as especificidades de cada grupo social, respeitando os seus direitos territoriais e culturais.

O direito à consulta prévia e livre é um princípio fundamental para garantir a justiça territorial, especialmente no contexto da transição climática. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2004, estabelece que os povos indígenas e tribais têm o direito de serem consultados antes de serem adotadas medidas legislativas ou administrativas que possam afetar seus direitos, terras ou modos de vida. A consulta deve ser feita de maneira livre, informada e de boa-fé, respeitando a autonomia das comunidades.

A implementação efetiva desse direito é um dos maiores desafios enfrentados pelas comunidades tradicionais, uma vez que, muitas vezes, decisões sobre o uso de territórios e recursos naturais são tomadas sem a devida consulta ou consentimento dessas populações. Segundo Almeida (2018), a falta de uma consulta genuína, onde as comunidades têm real poder de decisão, tem gerado conflitos territoriais, principalmente no contexto de grandes projetos de infraestrutura e exploração de recursos naturais. A Convenção 169, embora representasse um avanço significativo para os direitos dos povos indígenas, esbarra na falta de mecanismos eficazes para garantir sua implementação, muitas vezes sendo ignorada por parte de governos e empresas.

Para garantir a proteção efetiva dos direitos territoriais das comunidades tradicionais na transição climática, diversas propostas normativas têm sido discutidas. A principal delas envolve a criação de mecanismos mais robustos de consulta e participação, onde os povos afetados possam realmente influenciar as decisões que impactam seus territórios. Nesse sentido, a aprovação de leis que regulamentem a aplicação da Convenção 169 no Brasil seria um passo importante para garantir a implementação do direito à consulta prévia, livre e informada.

Além disso, especialistas como Santos (2021) sugerem que a criação de um "Sistema Nacional de Justiça Climática" poderia servir como um ponto de articulação entre os povos tradicionais, os governos e as empresas, permitindo que as comunidades participem ativamente das decisões relacionadas à adaptação e mitigação dos efeitos da transição climática. O sistema também poderia incluir mecanismos de reparação e compensação para as populações que já estão sofrendo com os impactos das mudanças climáticas, como a perda de terras e recursos naturais.

Outra proposta importante refere-se à criação de um fundo de compensação para os povos indígenas e tradicionais que perderam seus territórios ou que estão sendo afetados de forma desproporcional pela transição energética. O fundo poderia ser alimentado por empresas que exploram recursos naturais ou que implementam projetos de energia renovável em áreas de risco, como

hidrelétricas e parques solares, e seria destinado à implementação de projetos de adaptação climática e de recuperação ambiental.

7. CONCLUSÃO

Neste estudo, explorou-se a interseção entre os direitos territoriais dos povos tradicionais e a transição energética no Brasil, com ênfase nas dinâmicas que envolvem conflitos territoriais, impactos da transição climática e as normas jurídicas relacionadas. A análise dos marcos legais, como a Constituição Federal de 1988, a Convenção 169 da OIT e os desafios da justiça territorial, revelou a necessidade urgente de um novo paradigma de justiça climática e territorial, onde os povos indígenas e comunidades tradicionais não sejam apenas espectadores, mas protagonistas na formulação e implementação de políticas públicas.

Os principais achados deste estudo indicam que, embora existam marcos legais importantes que garantem direitos aos povos tradicionais, como o direito à consulta prévia e a proteção dos seus territórios, a implementação efetiva dessas normas ainda é precária. A transição energética, embora essencial para mitigar os impactos das mudanças climáticas, tem imposto novos desafios a essas comunidades, muitas vezes ignorando suas especificidades culturais e territoriais. A crescente pressão sobre os territórios indígenas e tradicionais, seja pela exploração de minerais como o lítio ou pela construção de grandes projetos de energia, está criando um cenário de conflitos territoriais que não são adequadamente resolvidos pelas instituições jurídicas atuais.

Além disso, a análise do renvoi no Direito Internacional Privado revelou que as abordagens brasileiras e portuguesas apresentam diferenças significativas, o que pode gerar incertezas em litígios transnacionais envolvendo empresas multinacionais e povos tradicionais. A falta de uma aplicação mais clara e consistente do renvoi, especialmente no contexto de litígios sobre territórios e recursos naturais, aponta para a necessidade de uma maior integração entre os sistemas jurídicos nacionais e internacionais.

A justiça climática e a interseccionalidade foram identificadas como ferramentas fundamentais para entender as desigualdades na transição climática. A aplicação dos princípios de justiça climática, que buscam a equidade na distribuição de benefícios e custos da transição, deve considerar a realidade das comunidades vulneráveis, que são duplamente afetadas: pelo impacto das mudanças climáticas e pela falta de políticas adequadas para sua proteção.

A justiça territorial na transição climática exige uma abordagem integrada e multidisciplinar, que envolva não apenas o fortalecimento das instituições jurídicas nacionais, mas também a criação de novas soluções colaborativas no âmbito internacional. O futuro das comunidades tradicionais depende da construção de um modelo de transição que seja verdadeiramente justo e respeite os direitos desses povos.

Referências

ALMEIDA, L. *Política fundiária e os direitos territoriais dos povos tradicionais*. Editora Brasiliense, 2019.

ALMEIDA, M. *Direitos territoriais e consulta prévia: desafios para os povos indígenas e comunidades tradicionais*. São Paulo: Editora FGV, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

CIMI (Conselho Indigenista Missionário). *Violência contra povos indígenas: relatório de 2020*. Brasília, 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). *Relatório sobre a violência no campo 2021*. São Paulo, 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (Cimi). *Violência contra povos indígenas: relatório de 2020*. Brasília, 2020.

COSTA, L. *Direito Internacional Privado: teoria e prática das normas de conflitos*. São Paulo: Editora RT, 2017.

COSTA, L.; MARTINS, R. *A aplicação do renvoi em Portugal: uma análise comparativa*. Lisboa: Editora Almedina, 2020.

FONTAINE, L. *Diversidade cultural e identidades na Amazônia*. Manaus: Editora UEA, 2015.

GARCIA, F. *O renvoi no Direito Internacional Privado: desafios e soluções*. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

MONTEIRO, P. *A exploração de minerais e seus impactos territoriais na Amazônia*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MONTEIRO, P. *A regularização fundiária e os conflitos territoriais na Amazônia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

NERA (Núcleo de Estudos e Pesquisa em Reassentamento de Áreas de Conflito). *Desafios da regularização fundiária na Amazônia*. São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, A. *Direitos indígenas e a Convenção 169 da OIT: um estudo de implementação no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

OLIVEIRA, R.; SILVA, J. *Justiça climática e interseccionalidade: uma análise das desigualdades na transição energética*. Rio de Janeiro: Editora Unesp, 2020.

PEREIRA, J. *Impactos socioambientais das hidrelétricas na Amazônia: o caso Belo Monte*. Manaus: Editora UFAM, 2018.

PEREIRA, M. *Litígios transnacionais e o impacto do renvoi nas empresas multinacionais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

SANTOS, L. *Propostas normativas para a proteção territorial no contexto da transição climática*. Brasília: Editora Lumen Juris, 2021.

SANTOS, L. *Propostas normativas para a proteção territorial no contexto da transição climática*. Brasília: Editora Lumen Juris, 2021.

TERRA DE DIREITOS. *Transição energética desigual: um estudo crítico sobre os impactos da transição energética nas comunidades vulneráveis*. Brasília, 2022.

A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Océlio de Jesus Carneiro de Morais[1]
Universidade de Coimbra

Mayara Mesquita Vasconcelos Costa[2]
UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/AMMC117458147

RESUMO: O estudo tem por objetivo central identificar se a legislação previdenciária garante efetiva proteção jurídica à mulher vítima de violência doméstica. A pesquisa quer responder a seguinte questão-problema: existe, no ordenamento jurídico brasileiro, proteção previdenciária para a mulher vítima de violência doméstica? Para tanto, realizou-se uma pesquisa pura (teórica), com abordagem bibliográfica e documental. O estudo embasou-se em artigos científicos relevantes, que tratam do amparo às mulheres vítimas de violência doméstica, e na análise das leis e normativas relacionadas à seguridade social e proteção de mulheres vítimas de violência e a avaliação de documentos oficiais para compreender a implementação prática das políticas e medidas protetivas, como a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e suas atualizações, além da legislação complementar sobre seguridade social e medidas protetivas para mulheres vítimas de violência doméstica.

Palavras-chave: Violência doméstica; Proteção previdenciária; Legislação; Seguridade social.

ABSTRACT: The study's main objective is to identify whether social security legislation guarantees effective legal protection for women who are victims of domestic violence. The research aims to answer the following question: is there, in the Brazilian legal system, social security protection for women who are victims of domestic violence? To this end, pure (theoretical) research was

[1] Pós-doutor em Direitos Humanos Fundamentais (Universidade de Coimbra, PT.); Doutor em Ciências da Seguridade Social – PUC/SP; Mestre em Direito Constitucional (UFPA); Professor titular da UNAMA. E-mail: dejesus.ocelio@gmail.com
[2]Acadêmica do curso de graduação em Direito da Universidade da Amazônia - UNAMA. E-mail: mayaramesquita3@gmail.com

carried out, with a bibliographical and documentary approach. he study was based on relevant scientific articles, which deal with support for women victims of domestic violence, and on the analysis of laws and regulations related to social security and protection of women victims of violence and the evaluation of official documents to understand the practical implementation of protective policies and measures, such as the Maria da Penha Law (Law 11,340/2006) and its updates, in addition to complementary legislation on social security and protective measures for women victims of domestic violence.

Keywords: Domestic violence; Social security protection; Legislation; Social security.

INTRODUÇÃO

As mulheres vítimas da violência doméstica recebem proteção previdenciária no Brasil?

O estudo examina a proteção previdenciária das mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil, destacando a insuficiência da legislação atual para garantir uma efetiva proteção jurídica.

A legislação previdenciária brasileira, embora consolidada pela Lei nº 8.213 de 1991, não oferece um amparo adequado às mulheres em situações de violência doméstica, o que justifica a análise aprofundada da questão.

O principal objetivo do estudo foi identificar se a legislação previdenciária assegura efetivamente os direitos dessas mulheres. Para isso, foram definidos três objetivos específicos:

1) analisar a legislação vigente relativa à proteção previdenciária para mulheres vítimas de violência doméstica;

2) avaliar a eficácia das normas jurídicas em garantir direitos previdenciários para essa população;

3) estimular novas pesquisas sobre o tema, propondo ações para dar maior efetividade à proteção.

A pesquisa adota uma metodologia teórica e bibliográfica, com base em livros, artigos científicos e documentos oficiais, como as leis da seguridade social e a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).

Além disso, a pesquisa documental analisou as leis de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica, bem como as práticas implementadas para aplicar tais normas.

BREVE RESUMO

Para a investigação – se a mulher vítima da violência doméstica recebe proteção previdenciária no Brasil – a pesquisa foi dividida em três tópicos principais:

1. Tipificação Legal da Violência Doméstica Contra a Mulher: Neste tópico apresenta-se um panorama histórico das leis e marcos legislativos que visam proteger a mulher contra a violência doméstica no Brasil.

A Lei Maria da Penha e suas atualizações foram abordadas, além de uma discussão sobre os diferentes tipos de violência, como física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.

2. Proteção Previdenciária à Mulher Vítima de Violência Doméstica: Aqui, a pesquisa tratou dos princípios do direito previdenciário aplicáveis às mulheres vítimas de violência doméstica.

A análise da legislação previdenciária existente foi focada nas disposições que buscam garantir proteção, mas constatou-se que a cobertura é insuficiente para atender às necessidades das vítimas.

3. Reintegração Social e Econômica das Mulheres Vítimas de Violência Doméstica: Este tópico abordou os desafios enfrentados pelas mulheres na reintegração social e econômica, destacando barreiras legais, sociais e econômicas.

Além disso, foram apresentadas boas práticas e experiências de programas eficazes para apoiar a reintegração dessas mulheres, com ênfase em políticas públicas que contribuem para a superação do ciclo de violência.

Ao final, a pesquisa sugere que, apesar da existência de legislações de proteção, a implementação de políticas públicas e a criação de novas medidas são necessárias para garantir um sistema previdenciário mais inclusivo e eficaz.

O estudo propõe, assim, uma reflexão crítica sobre a falta de proteção jurídica efetiva para as mulheres vítimas de violência doméstica e sugere melhorias para promover a autonomia e a dignidade dessas mulheres no Brasil.

1.1. SOBRE A TIPIFICAÇÃO LEGAL DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER

1.1.1A) *VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER: CONCEITOS E ESPÉCIE*

A violência doméstica contra a mulher é um grave problema de direitos humanos que não se limita a agressões físicas, incluindo também formas psicológicas, sexuais, morais e patrimoniais.

A Lei Maria da Penha define violência doméstica como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause dano físico, psicológico, sexual, moral ou patrimonial.

Ela classifica cinco tipos principais de violência: física (agressões corporais), psicológica (dano emocional e manipulação), sexual (relações não consensuais), patrimonial (controle financeiro e destruição de bens) e moral (difamação e calúnia).

A violência doméstica é reflexo da desigualdade de poder entre homens e mulheres e é essencial compreender essas formas para garantir a proteção das vítimas e a punição dos agressores.

1.1.1B) *HISTÓRICO LEGISLATIVO DA PROTEÇÃO JURÍDICA CONTRA A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA*

A proteção jurídica contra a violência doméstica no Brasil evoluiu ao longo das décadas, culminando na promulgação da Lei Maria da Penha em 2006. Antes disso, a legislação era fragmentada e ineficaz. A Constituição de 1988 garantiu a igualdade entre homens e mulheres, mas não abordava diretamente a violência doméstica. A criação da Lei Maria da Penha representou um avanço significativo, incluindo medidas protetivas de urgência e punições rigorosas para agressores.

Em 2015, a Lei do Feminicídio foi promulgada, considerando o feminicídio como crime hediondo. Apesar dos avanços, a implementação ainda enfrenta desafios, como a desigualdade no acesso à justiça e a resistência à aplicação das leis, especialmente em áreas rurais.

1.1.1C) *DADOS ESTATÍSTICOS DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER NO BRASIL*

A violência doméstica no Brasil continua a ser uma violação significativa dos direitos humanos, afetando mulheres de diversas classes sociais, idades e etnias.

Em 2022, os casos de violência doméstica, incluindo agressões e ameaças, superaram 1,7 milhão, com destaque para a subnotificação de certos

tipos de violência, como a psicológica e patrimonial. Mulheres negras são desproporcionalmente afetadas, representando 61,1% dos feminicídios.

A pandemia de COVID-19 agravou a situação, com aumento nos casos de violência doméstica e nas chamadas de socorro.

A implementação de medidas protetivas ainda é insuficiente, com cerca de 15% das solicitações não sendo atendidas, e a distribuição desigual de serviços de apoio continua a ser um obstáculo, especialmente em áreas rurais e menos desenvolvidas.

2. PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

2.1. PRINCÍPIOS PREVIDENCIÁRIOS APLICÁVEIS À PROTEÇÃO JURÍDICA DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A proteção previdenciária à mulher vítima de violência doméstica é fundamentada em princípios essenciais do Direito Previdenciário: filiação obrigatória, contributividade e solidariedade social (Morais; Martinez).

Esses princípios asseguram a coerência e eficácia do sistema previdenciário, possibilitando sua adaptação às situações de vulnerabilidade.

A filiação obrigatória reforça a importância do vínculo formal ao sistema; a contributividade sustenta a proteção com base no esforço contributivo; e a solidariedade traduz o apoio coletivo às vítimas.

Além disso, esses princípios possuem função normativa, natureza constitucional e foco na realidade concreta das mulheres vítimas, conferindo legitimidade à sua proteção.

A articulação entre previdência, justiça e assistência social é fundamental para garantir o acesso aos direitos sem revitimização, promovendo dignidade e cidadania. Campanhas informativas, capacitação de profissionais e políticas públicas intersetoriais são medidas necessárias para garantir suporte econômico, autonomia e prevenção da violência.

2.2. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA A MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Embora a Lei Maria da Penha garanta o afastamento do trabalho por até seis meses (art. 9º, §2º, II), ela não oferece suporte financeiro direto.

Por outro lado, a Lei nº 8.213/1991 permite a concessão de auxílio por incapacidade temporária, aplicável a vítimas que apresentem laudos médicos.

Em debate no Congresso, o Projeto de Lei nº 543/2023 propõe a criação de um benefício específico, sem exigência de perícia médica, com duração de até seis meses, visando atender mulheres em situação de risco.

A eficácia da proteção jurídica exige ações integradas entre legislação, conscientização profissional e fortalecimento da rede de apoio. A articulação entre órgãos públicos e a sociedade civil, aliada a programas de qualificação e empreendedorismo, é essencial para promover a autonomia financeira das mulheres e romper o ciclo da violência.

2.3. O PENSAMENTO DA DOUTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA PARA MEDIDAS DE PROTEÇÃO PARA A MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A doutrina e a jurisprudência reconhecem a complexidade da violência doméstica e a necessidade de proteção integral e imediata à mulher.

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) prevê medidas protetivas urgentes e acesso a serviços de saúde, assistência social e jurídica. Leis complementares, como o ECA (Lei nº 8.069/1990) e a Lei nº 13.431/2017, ampliam a proteção a filhos vítimas ou testemunhas de violência.

A jurisprudência, especialmente do TRF da 4ª Região, destaca a urgência de decisões proativas e a importância de uma atuação integrada entre Judiciário, Defensoria Pública e órgãos de assistência.

A sinergia entre legislação, doutrina e decisões judiciais tem fortalecido a proteção às mulheres, promovendo uma abordagem multidisciplinar que visa à recuperação da dignidade e ao suporte integral das vítimas.

3. REINTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DAS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

3.1. DESAFIOS ENFRENTADOS NA REINTEGRAÇÃO

A reintegração social e econômica das mulheres vítimas de violência doméstica é marcada por diversos obstáculos, como a **dependência econômica** do agressor, o **estigma social** que marginaliza e isola essas mulheres, e a **dificuldade de inserção no mercado de trabalho** devido a traumas, lacunas profissionais e falta de qualificação.

Além disso, o **suporte psicológico e social**, essencial para a recuperação, ainda é escasso em muitas regiões do país.

3.2. EXPERIÊNCIAS DE SUCESSO E BOAS PRÁTICAS

Apesar dos desafios, algumas iniciativas têm se mostrado eficazes. Destaca-se o programa **"Mulher Viver sem Violência"**, especialmente por meio

das unidades da **Casa da Mulher Brasileira**, que oferecem atendimento humanizado e integrado em um só local.

Boas práticas incluem também **parcerias público-privadas** voltadas à geração de emprego e renda e **redes de apoio comunitário**, que promovem acolhimento emocional e pertencimento.

3.3. RECOMENDAÇÕES PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E APOIO ÀS VÍTIMAS

Recomenda-se o **fortalecimento da legislação**, a **expansão dos serviços de suporte**, especialmente em regiões vulneráveis, e a implementação de políticas públicas estruturadas em três eixos: **incentivos à inserção no mercado de trabalho**, **campanhas de educação e sensibilização**, e **sistemas de monitoramento e avaliação** das ações estatais.

A efetividade dessas medidas depende da articulação entre os diversos setores da sociedade, visando à autonomia e empoderamento das vítimas.

CONCLUSÃO

O estudo evidenciou que, apesar dos avanços legislativos no combate à violência doméstica, como a Lei Maria da Penha, a legislação previdenciária brasileira ainda não assegura uma proteção jurídica efetiva às mulheres vítimas dessa violência.

O estudo confirmou a hipótese negativa de que o ordenamento jurídico atual não contempla de forma suficiente essa população, revelando uma lacuna importante no sistema de seguridade social.

Constatou-se que não há uma categoria específica de seguradas para essas mulheres, o que compromete o acesso a benefícios previdenciários em momentos de vulnerabilidade. Diante disso, propõe-se a criação de uma nova

categoria de segurado especial no âmbito da seguridade social, voltada às mulheres em situação de violência doméstica, garantindo-lhes proteção adequada.

A proposta incluiu a definição de fonte de custeio, conforme exige o art. 195, §5º, da Constituição Federal, sugerindo que o agressor arque com o benefício, e, na sua ausência de capacidade financeira, que a responsabilidade seja estendida subsidiariamente a seus familiares, nos moldes das obrigações alimentares. Essa medida se alinha aos princípios constitucionais da dignidade humana, da solidariedade e da justiça social, além de conferir ao sistema previdenciário um caráter mais protetivo e reparador.

A análise demonstrou que os benefícios previdenciários existentes, como o auxílio-doença, apresentam barreiras que dificultam o acesso dessas mulheres ao suporte financeiro adequado. Foi discutida a necessidade de políticas públicas específicas, como o benefício proposto pelo Projeto de Lei nº 543/2023, para garantir maior segurança financeira e facilitar o rompimento com o ciclo de violência. Além disso, o trabalho destacou a importância de redes de apoio comunitário, capacitação de profissionais e estratégias de reintegração ao mercado de trabalho para promover a autonomia das vítimas.

Em síntese, reforça-se que uma resposta eficaz à violência doméstica exige reformas legislativas, fortalecimento da rede de apoio e a inclusão previdenciária das vítimas como condição essencial à justiça social.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTEN, Jéssica Thaise; BÖLTER, Serli Genz. **A política pública de assistência social e a violência contra as mulheres**. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA. 21. 17363-17376. 10.55905/oelv21n10-153, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/374908547_A_politica_publica_de_assistencia_social_e_a_violencia_contra_as_mulheres. Acesso em 29 out. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Decreto Número 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o Código Penal para incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Dispõe sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1991. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**. Relatório sobre o Disque 180. Brasília, DF: MMFDH, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/ligue180. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Programa Mulher Viver sem Violência.** 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/programa-mulher-viver-sem-violencia-1. Acesso em: 2 dez. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 543/2023**. Proposta que assegura benefício do INSS à mulher em eventual afastamento do trabalho por violência doméstica. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348875. Acesso em: 29 out. 2024.

CARVALHO, Lucas Soares de; FREITAS, Julia Oliveira. **A violência doméstica e a efetividade da Lei Maria da Penha**: uma análise crítica. 2024. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/111196/a-violencia-domestica-e-a-efetividade-da-lei-maria-da-penha-uma-analise-critica. Acesso em 28 out. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf. Acesso em: 30 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. **Nota Técnica 40**: análise da perspectiva de gênero e seguridade social. 2023. Disponível em: https://www.ibdp.org.br/wp-content/uploads/2023/12/Nota-tecnica-40-

IBDP-ANALISE-DA-PERSPECTIVA-DE-GENERO-E-SEGURIDADE-SOCIAL-final-1-1.pdf. Acesso em 30 out. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Dashboard Violência Contra a Mulher - Atlas da Violência - Final - 21-11**. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1504-dashmulherfinalconferido.pdf. Acesso em 21 out. 2024.

LIMA, P. R. **Impactos Das Alterações Recentes Na Lei Maria Da Penha: Uma Análise Crítica Das Novas Medidas De Proteção Às Mulheres Vítimas De Violência Doméstica. Revista Ciências Humanas, v. 28. Ed. 139/2024.** Disponível em: https://revistaft.com.br/impactos-das-alteracoes-recentes-na-lei-maria-da-penha-uma-analise-critica-das-novas-medidas-de-protecao-as-mulheres-vitimas-de-violencia-domestica/. Acesso em 30 out. 2024.

LUDWING, Antônio Carlos Will. Métodos de pesquisa em educação. In: **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, v.23, n.2, p.204-233, jul.-dez. 2014. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/rteo/article/view/18881/12572. Acesso em: 29 set. 2024.

MACHADO, Maria Clara Ramos. **IMPACTO PSICOLÓGICO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER**: Análise dos efeitos nas vítimas. Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/36873/1/MARIA%20CLARA%20RAMOS%20MACHADO%20-%20TCC.pdf. Acesso em 30 out. 2024.

MORAIS, Océlio de Jesus C.; MATINEZ, Wladimir Novaes. **Valores e Princípios da Previdência Social**. 1. ed. São Paulo: LTR, 2021.

MORAIS, Océlio de Jesus C**. proteção do trabalho da mulher.** 1. **Coleção Direitos Fundamentais e Justiça**: São Paulo: LTR, 2023.

SILVA, A. A. da**. O ciclo vicioso da violência doméstica contra a mulher**: um inferno particular. 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/57288/o-ciclo-vicioso-da-violencia-domestica-contra-a-mulher-um-inferno-particular. Acesso em: 28 out 2024.

SILVA, Maria de Lourdes. **Políticas de seguridade social e violência doméstica: uma análise crítica**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2022.

STOCHERO, Luciane; PINTO, Liana Wernersbach. **Violência contra as mulheres que vivem em contextos rurais:** uma revisão integrativa. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/LDWq7kP8WvyFhGsvscN9Pnf/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 28 out. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Notícia sobre a atuação em redes de proteção**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=28091. Acesso em: 29 out. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Notícia sobre Medidas Protetivas**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26900. Acesso em: 29 out. 2024.

A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA AO INDIGENA: UM ESTUDO À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Indigenous Social Security Inclusion: A Study In Light Of Fundamental Rights

Océlio de Jesus Carneiro de Morais[1]

Universidade da Amazônia - UNAMA

Rose Melry Maceió de Freitas Abreu[2]

Universidade da Amazônia – UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/OMRA428399624

Sumário: 1. Introdução; 2. Fundamentos constitucionais da proteção social aos povos indígenas; 3. O sistema previdenciário brasileiro e os direitos dos povos indígenas; 4. A inclusão percebida no atual modelo de previdência; 5. Considerações finais.

Resumo: O artigo analisa a inclusão dos povos indígenas no regime público de previdência no Brasil, à luz dos direitos fundamentais ao trabalho e à previdência, nos termos da Constituição Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Os Direitos fundamentais foram incorporados pela primeira vez no ordenamento brasileiro, a partir da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, contudo, somente com a Constituição Federativa de 1988, comprometida com a promoção da dignidade da pessoa humana, é que esses direitos passaram a ser reconhecidos como cláusulas pétreas. Enfatiza-se que a seguridade social é um direito fundamental, sendo a previdência social parte desse

[1] Pós-doutor em Direitos Humanos Fundamentais (Universidade de Coimbra, Pt.); Doutor em Ciências da Seguridade Social (PUC/SP); Mestre em Direito Constitucional (UFPA); Professor pesquisador do Programa de Pós-Gradução em Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia (a UNAMA). E-mail: dejesus.ocelio@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3254-0090.

[2] Mestranda do PPGDF da Universidade da Amazônia, vinculada à linha de pesquisa Sistemas de Proteção Jurídica dos Direitos Fundamentais, na disciplina"Sistema de Justiça Trabalhista e a Efetividade dos Direitos Humanos Fundamentais ao Trabalho e à Previdência na Sociedade Tecnológica do Século XXI", incluída na linha de pesquisa "Sistemas de Proteção Jurídica dos Direitos Fundamentais", sob a responsabilidade do professor doutor Océlio de Jesús C. Morais; Bolsista CAPES; Especialista em Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial (IEPREV). E-mail: rmelryabreu@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2231-1171

sistema, atuando como instrumento por meio do qual o Estado assegura proteção ao contribuinte contra os riscos sociais e laborais.

Examina-se se há de fato uma inclusão previdenciária aos povos indígenas, como ocorre a previsibilidade de direitos à pessoa indígena e se há uma inclusão que abrace o respeito a diferença ou se a inclusão ocorre de forma condicionada, forçando o indígena a se adaptar aos moldes burocráticos e contributivos da sociedade envolvente sem considerar a forma de organização social e cultural do povo indígena.

Definiu-se como problema de pesquisa, saber se o modelo previdenciário brasileiro assegura a inclusão previdenciária efetiva aos povos indígenas e de que forma os direitos fundamentais podem orientar os caminhos para essa inclusão. O objetivo da investigação é analisar de forma crítica a legislação previdenciária brasileira sob a ótica dos direitos fundamentais a fim de constatar se há uma inclusão por "adaptação forçada" ou se há uma inclusão que respeita o direito a diferença, a igualdade material e pluralismo cultural.

Como metodologia de pesquisa adota-se a pesquisa bibliográfica e documental do sistema legislativo previdenciário, com abordagem qualitativa e método dedutivo.

Aponta-se como resultado da pesquisa que apesar da Constituição Brasileira de 1988 reconhecer o país como uma sociedade pluriétnica e multicultural, o sistema previdenciário, por ser construído sob o paradigma do trabalhador urbano assalariado, ignora as formas de organização social e econômica dos povos indígenas, sendo assim, há uma necessidade de criar um modelo de acesso à previdência que assegure a proteção universal aos indígenas a fim de corrigir desigualdades históricas e estruturais, como expressão da igualdade substancial, reconhecendo, assim, a proteção social como direito de todos.

Palavras-chave: Indígenas; Previdência; Inclusão; Proteção; Direito Fundamental.

Abstract: The article analyzes the inclusion of indigenous peoples in the public pension system in Brazil, in the light of the fundamental rights to work and to social security, under the terms of the Federative Constitution of Brazil of October 5, 1988. Fundamental rights were first incorporated into the Brazilian legal system in the 1934 Constitution of the Republic of the United States of Brazil, but it was only with the 1988 Federal Constitution, which was committed to promoting the dignity of the human person, that these rights were recognized as permanent clauses. It is emphasized that social security is a fundamental right, and social security is part of this system, acting as an instrument through which the state ensures protection for taxpayers against social and occupational risks.

We are examining whether there is in fact a social security inclusion for indigenous peoples, how the rights of indigenous people are provided for and

whether there is an inclusion that embraces respect for difference or whether inclusion occurs in a conditioned way, forcing indigenous people to adapt to the bureaucratic and contributory molds of the surrounding society without considering the indigenous people's form of social and cultural organization.

The research problem was to find out whether the Brazilian social security model ensures effective social security inclusion for indigenous peoples and how fundamental rights can guide the paths to this inclusion. The aim of the research is to critically analyze Brazilian social security legislation from the perspective of fundamental rights in order to determine whether there is an inclusion by "forced adaptation" or whether there is an inclusion that respects the right to difference, material equality and cultural pluralism.

The research methodology adopted was bibliographical and documentary research into the social security legislative system, using a qualitative approach and the deductive method.

The results of the research show that although the Brazilian Constitution of 1988 recognizes the country as a multi-ethnic and multicultural society, the social security system, because it is built on the paradigm of the salaried urban worker, ignores the forms of social and economic organization of indigenous peoples, so there is a need to create a model of access to social security that ensures universal protection for indigenous people in order to correct historical and structural inequalities, as an expression of substantial equality, thus recognizing social protection as a right for all.

Keywords: Indigenous; Social Security; Inclusion; Protection; Fundamental Right.

1. INTRODUÇÃO

Um tema de relevância crescente é a proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, isso ocorre em decorrência das lutas históricas dessas comunidades por reconhecimento e inclusão, assim como, por preservação de sua identidade cultural e história as quais são ligadas ao território em que habitam. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um marco ao reconhecer, em seu Art. 231, os direitos territoriais, culturais e sociais dos povos indígenas, rompendo com a lógica assimilacionista e de objetos de tutela, que historicamente guiou a política indigenista do Estado brasileiro desde a colonização por Portugal.

É dever do Estado respeitar e proteger sua diversidade cultural e territorial, mas a efetivação dessas garantias ainda enfrenta notórios desafios

estruturais e normativos. Nesse sentido, torna-se essencial analisar em que medida o sistema previdenciário brasileiro, enquanto pilar integrante do tripé da seguridade social, tem sido efetivo na garantia dos direitos previdenciários desse dos povos indígenas. Por essa razão, tem-se como problema de pesquisa, saber se o modelo previdenciário brasileiro assegura a inclusão previdenciária efetiva aos povos indígenas e de que forma os Direitos Fundamentais podem orientar os caminhos para essa inclusão.

É necessário entender que a inclusão previdenciária dos povos originários não é somente a extensão formal de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mas sim, a reflexão sobre o modo como o sistema tem sido estruturado e operado. A lei nº 8.213/91, considera ser o indígena, um segurado especial, ou seja, um agricultor. Além disso, muitos indígenas encontram barreiras documentais, culturais, linguísticos e territoriais os quais dificultam o acesso à previdência, configurando, por si só, uma forma de exclusão estrutural que persiste mesmo diante do reconhecimento formal de seus direitos.

Outro ponto da problemática desse tema se encontra no fato de que a estrutura institucional do sistema previdenciário possui uma lógica urbana, ocidental e de mercado de produtividade, exigindo que o enquadramento indígena seja em moldes que não compatibilizam com sua realidade sociocultural.

Diante do todo o exposto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar, de forma crítica, a partir da investigação das normas constitucionais e infraconstitucionais, sob a ótica dos Direitos Humanos Fundamentais, se a inclusão previdenciária dos povos indígenas no Brasil ocorre por adaptação assimilacionista ou se há uma inclusão que respeita o direito a diferença, a igualdade material e o pluralismo cultural. Para isso, pretende-se, ainda, através dos objetivos específicos, analisar os fundamentos constitucionais da proteção social aos povos indígenas; examinar o modelo do sistema previdenciário brasileiro, refletindo criticamente sobre os mecanismos de acesso aos benefícios previdenciários disponíveis e verificar se eles têm, à luz dos direitos fundamentais,

promovido inclusão efetiva ou ela é por "adaptação", através da assimilação, criando padrões de exclusão.

A metodologia a ser empregada será a pesquisa qualitativa, com base em revisão bibliografia e análise normativa. Serão examinadas as leis constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema, além de documentos internacionais como a Convenção nº 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre os direitos dos Povos indígenas. Busca-se com isso, compreender o alcance e os limites da inclusão previdenciária indígena no Brasil, bem como apontar caminhos possíveis para uma política pública que respeite a interculturalidade e uma inclusão previdenciária efetiva, justa e digna

Como resultado da pesquisa, ver-se que, atualmente, a inclusão previdenciária exige uma adaptação do modo de vida indígena para atender às exigências do sistema previdenciário, desconsiderando a autodeterminação dos povos, e com isso, perpetuando a marginalização desses povos.

Por fim, o artigo busca contribuir para o debate acadêmico acerca do tema dos direitos fundamentais dos povos indígenas, reforçando a necessidade de um estado sensível às pluralidades e comprometido com uma justiça social que vá além da igualdade formal, acolhendo a diferença sociocultural como fundamento de uma inclusão verdadeira.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL AOS POVOS INDÍGENAS

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece um novo paradigma na relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, promovendo uma ruptura com a tradição assimilacionista que vigorava desde o período colonial e persistiu ao longo de séculos. Em seu Artigo 231, a Carta Magna reconhece aos indígenas sua organização social, costumes línguas, crenças e tradições, além dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam com isso,

inaugura-se uma concepção jurídica pautada no respeito a diversidade cultural e na dignidade dos povos originários como sujeitos de direitos fundamentais.

A proteção dos povos indígenas deve ser compreendida a luz dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da erradicação da marginalização social. Esses princípios estruturam o Estado Democrático de direito e impõem ao Poder público o dever de implementar políticas públicas que superem desigualdades históricas, assegurando aos povos indígenas o pleno exercício da cidadania.

No âmbito da seguridade social, o Art. 194 da Constituição prevê que as ações do Estado devem garantir os direitos relativos a saúde, a previdência e a assistência social, de forma universal e igualitária, como foco na proteção conta riscos sociais como velhice, invalidez, maternidade, reclusão e morte, dessa forma, os povos indígenas, como parte da população brasileira, tem direito a acessar os benefícios previdenciários em condições de igualdade, respeitada sua especificidade sociocultural que os diferencia.

> Ademais, a seguridade social possui a natureza de política social destinada a construir uma ordem social orientada pelo valor social do trabalho, o bem-estar e a justiça sociais, consubstanciando um genuíno direito humano e fundamental, havendo uma íntima conexão com o princípio da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, possui como alicerces axiológico-normativos o direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à proteção da vida humana contra a necessidade, dentre outros.[3]

O principio da universalidade da cobertura e do atendimento, previsto no art. 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição[4], exige que o sistema

[3]FREITAS, Eduardo Marcelo de Negreiros. **A seguridade social dos indígenas brasileiros à luz dos direitos humanos e fundamentais.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) -Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2016.pag.50.

[4]Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

previdenciário brasileiro alcance todas as pessoas, independentemente de sua localização, origem étnica ou modo de vida. No entanto, a efetivação desse princípio no caso indígena enfrenta entraves significativos, tendo em vista que o modelo previdenciário foi construído a partir de uma lógica urbana, contributiva e ocidentalizada. Essa estrutura organizacional da previdência gera obstáculos de ordem documental, territorial e cultural, que dificultam a inclusão dos povos indígenas nos moldes atuais.

Outro pilar constitucional que ampara a proteção dos povos indígenas é o princípio do pluralismo presente no Art. 1, V, que reforça a legitimidade de diferentes formas de organização social e aponta para a necessidade de construção de políticas interculturais, essa perspectiva encontra respaldo na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002, a qual reconhece o direito dos povos indígenas de definir livremente suas prioridades de desenvolvimento e participar das decisões que lhes afetam , inclusive no campo da seguridade social.

> Artigo 7º. I. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.[5]

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem contribuído para a consolidação de uma interpretação constitucional que respeita os direitos indígenas á luz da dignidade, da cultura e da autodeterminação. Em decisões como a da petição 3.388, que se trata do caso Raposa Serra do Sol, a corte reconheceu a necessidade de compatibilizar as normas do ordenamento jurídico com o modo

[5]OIT (Organização Internacional do Trabalho). **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**, de 27 de junho de 1989.

de vida tradicional dos povos indígenas, reforçando a ideia de que sua proteção não pode ser condicionada à assimilação cultural ou á integração compulsória ao modelo social dominante.

Assim, percebe-se que os fundamentos constitucionais impõem a construção de uma política previdenciária voltada à inclusão real dos povos indígenas, que considere sua autonomia e promova de forma ampla os direitos previstos em lei. A aplicação meramente formal da igualdade revela-se insuficiente diante da complexidade das barreiras enfrentadas. Por isso, é necessário avançar para uma perspectiva de igualdade material, em que o Estado atue ativamente para remover os obstáculos que impedem o gozo efetivo dos direitos sociais.

Em síntese, a Constituição de 1988 oferece os instrumentos normativos e principiológicos necessários à construção de um modelo de proteção previdenciária social que seja verdadeiramente inclusivo e plural. No entanto, a efetividade desses preceitos depende da vontade política, da escuta qualificada das comunidades indígenas e da superação das estruturas discriminatórias ainda presentes nas políticas públicas. Para isso se exige repensar o modelo vigente à luz dos direitos fundamentais e do reconhecimento das especificidades culturais, territoriais e econômicas dos povos indígenas.

3. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO E OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

O sistema previdenciário brasileiro, estruturado a partir do modelo de repartição simples e baseado na lógica contributiva, foi historicamente estruturado para atender a uma população inserida em relações formais de trabalho urbano/industrial. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, buscou-se ampliar o acesso à proteção social, especialmente por meio da criação da figura do segurado especial, prevista no Art. 11, inciso VII da lei nº 8.213/91. Esse dispositivo legal reconhece o direito à cobertura previdenciária de trabalhadores rurais que exercem suas atividades em regime de economia familiar, incluindo os indígenas.

Embora a legislação preveja a possibilidade de inclusão dos povos indígenas como segurados especiais, tal previsão tem se mostrado, na prática, insuficiente para garantir o efetivo acesso aos benefícios previdenciários. A primeira barreira é de natureza documental. A exigência de comprovação de atividade rural com base em documentos formais, como notas fiscais e cadastros produtivos, desconsidera que muitos indígenas não produzem excedentes para comercialização, nem realizam transações mercantis que se encaixem nos moldes estatais. Seus modos de vida, em grande parte, estão centrados na subsistência, na coletividade e não na mercantilização da terra e do trabalho. Freitas (2016) relata sobre isso:

> Outro problema refere-se ao sistema probatório, já que muitos índios não têm a devida instrução e acabam não guardando provas, o que prejudica suas pretensões perante o INSS e até judicialmente. A certidão emitida pela FUNAI deveria servir como prova plena, contudo isso não ocorre na prática, eis que o cruzamento de dados aponta, algumas vezes, irregularidades no preenchimento das certidões, principalmente o exercício de atividades laborativas em outra categoria de segurados. Por exemplo, o exercício de atividade como empregado em alguma indústria, por curtos períodos, devido a fenômenos naturais, como seca, descaracteriza a condição de segurado especial.[6]

Outro aspecto problemático é a exigência de um "padrão de cidadania formal" para acesso aos benefícios, como a obrigatoriedade de Cadastro de Pessoa Física, carteira de identidade e registro civil, documentos estes que não fazem parte do dia a dia dessa população. Parte significativa da população indígenas ainda enfrenta dificuldades para obtenção de tais documentos, sobretudo em comunidades que não contam com presença regular do Estado. Tal exigência gera, na prática, um processo de exclusão burocrática, em que o indígena

[6]FREITAS, E. M.N. **A seguridade social dos indígenas brasileiros à luz dos direitos humanos e fundamentais.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) -Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2016. Pag .58

é compelido a se encaixar em estruturas formais que não reconhecem suas particularidades.

Ainda que o indígena se enquadre como segurado especial e tenha direito, por exemplo, à aposentadoria por idade rural, ao salário maternidade ou auxílio por incapacidade temporária, a realidade é que o acesso a esses benefícios é limitado por critérios legais e administrativos que não dialogam com a vida comunitária, espiritual e social dos povos indígenas. A ideia de tempo de contribuição, de trabalho continuo ou de renda mínima não se coaduna com modos de vida marcados por relações de reciprocidade, alternância de atividades sazonais e ausência de vinculo empregatício nos moldes urbanos, além de não levar em consideração as lutas pelo reconhecimento territorial que os impede de exercer suas atividades laborais comuns. Cynthia (2018), em sua tese de doutorado, relata como a legislação inclui, a maneira adversa da realidade dos povos originários:

> O fato de os indígenas estarem entre a população demandante da assistência social e da previdência social, na qualidade de segurados especiais, diz muito sobre o local que lhes foi reservado historicamente pelos poderes públicos e pela sociedade. Essas politicas, na maioria das vezes "compensatórias", terminam por reforçar as raízes históricas excludentes que os relegam à marginalização social.[7]

Nesse contexto, é possível afirmar que o modelo previdenciário brasileiro exige, na prática, uma adaptação forçada do indígena às logicas ocidentais de trabalho, renda e formalidade. A inclusão, portanto, ocorre de forma condicionada, ou seja, o indígena precisa abrir mão, ainda que parcialmente, de sua organização social para tender aos requisitos do sistema. Trata-se de uma inclusão excludente, ou em termos mais precisos, de uma assimilação travestida de proteção social.

[7]Cardoso. C. F. C**aminhos percorridos, percalços encontrados**: um estudo de caso a respeito do acesso aos benefícios e programas sociais por povos indígenas no município de São Gabriel da Cachoeira, Amazonas. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontífica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Pag 169.

Tal realidade evidencia uma falha estrutural do sistema, demonstrando sua incapacidade de dialogar com a interculturalidade. O princípio do pluralismo jurídico, reconhecido pela Constituição e aprofundado pela Convenção nº 169 da OIT, exige que as instituições estatais sejam adaptadas para respeitar a diversidade cultural e não o contrário. Isso inclui a construção de uma política previdenciária com participação indígena, com servidores capacitados, com critérios que respeitem os ritmos e realidades das comunidades.

Deve-se, portanto, repensar a forma como o sistema previdenciário percebe os povos indígenas. O foco não pode ser apenas a expansão quantitativa do acesso aos benefícios, mas sim, a construção de um modelo que efetivamente reconheça e acolha as diferenças culturais, territoriais, econômicas e espirituais desses povos. Sem isso, a previdência continuará sendo um direito previsto, mas não plenamente exercido.

4. A INCLUSÃO PERCEBIDA NO ATUAL MODELO DE PREVIDENCIA

Apesar dos avanços normativos que reconhecem o direito dos povos indígenas à proteção social, quando se trata da inclusão previdenciária desses grupos no Brasil, percebe-se que ainda ela ocorre de forma assimilacionista, condicionada e distante da realidade concreta vivida nas aldeias. A legislação brasileira, ao encaixar o indígena com a figura do segurado especial, acaba por impor exigências que partem de uma lógica universalista e monocultural, desconsiderando as especificidades socioculturais dos povos originários.

É necessário entender que o conceito de inclusão real envolve não apenas o acesso formal a direitos, mas a possibilidade concreta de exercício desses direitos com dignidade, autonomia e respeito às diferenças culturais.

No caso dos povos indígenas, o acesso à previdência social ainda se dá mediante inúmeros entraves estruturais que afastam essa inclusão de sua promessa constitucional de universalidade e igualdade. A exigência de documentação civil, a dificuldade de mobilidade até as agências do INSS, o

desconhecimento por parte dos servidores públicos das especificidades indígenas, a ausência de interpretes e de material bilingue são apenas alguns exemplos das barreiras enfrentadas pelos indígenas para usufruir de seu direito fundamental à previdência.

A realidade percebida na pesquisa é que o Estado Brasileiro só reconhece os indígenas como sujeito de direito quando estes se adaptas, mesmo que parcialmente, às estruturas da sociedade não indígena. Essa lógica reflete uma visão assimilacionista, que nega a diversidade como fundamento da inclusão.

A Convenção nº 169 da OIT, aprovada no ordenamento jurídico brasileiro com força supralegal, reforça esse entendimento ao estabelecer que os povos indígenas devem ter o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento, inclusive no acesso à seguridade social. O Art. 2º do referido instrumento determina que os governos devem assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática para proteger os direitos desses povos e garantir o respeito à sua integridade. Isso implica, necessariamente, uma escuta qualificada, uma construção coletiva e um modelo que não seja imposto de cima para baixo.

Entretanto, o modelo vigente apresenta contradições profundas. Por um lado, a constituição assegura aos indígenas o direito de manter suas tradições e modos de vida próprios, por outro, o acesso à previdência social exige deles uma forma de comprovação de trabalho e da existência social moldada nos padrões da cultura ocidental envolvente. O resultado é a produção de uma inclusão condicionada, em que o indígena só é reconhecido como "trabalhador" se preencher critérios que lhe são estranhos, como a emissão de nota fiscal e comprovação de atividade rural cadastro no CNIS, por exemplo.

Além disso, observa-se a ausência de politicas públicas especificas que visem à formação de servidores públicos especializados, à atuação de interpretes indígenas nas agencias do INSS próximas das comunidades originárias e à elaboração de cartilhas informativas nas línguas originarias. A ausência dessas ações compromete o direito à informação, à acessibilidade e, portanto, à própria

cidadania previdenciária indígena. Não basta assegurar igualdade formal perante a lei, é necessário garantir igualdade material, o que pressupões o reconhecimento e a valorização das diferenças culturais como constitutivas do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a inclusão previdenciária indígena, da forma como atualmente se realiza, está longe de ser uma inclusão real. O que se observa é um modelo assimilacionista e normativamente monocultura que, ao invés de garantir a efetividade dos direitos sociais, reforça a subalternização dos povos originários por meio de exigências que inviabilizam o acesso concreto aos benefícios previdenciários. É fundamental, portanto, uma reformulação profunda do sistema previdenciário, que considere a interculturalidade, promova o diálogo entre os saberes e respeite a autonomia dos povos indígenas como condição de uma inclusão efetiva.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida, à luz dos Direitos Fundamentais, ao longo deste artigo permitiu constatar que, embora o ordenamento jurídico brasileiro reconheça formalmente os direitos previdenciários dos povos indígenas, a inclusão real dessas populações no sistema de seguridade social ainda está longe de se concretizar. A inclusão previdenciária dos povos indígenas no Brasil, tal como atualmente estruturada, apresenta limites profundos, marcados por exigências legais e administrativas que não dialogam com a pluralidade sociocultural, econômica e territorial dos povos originários.

A figura do segurado especial, prevista na Lei nº 8.213/91, representa, sim, um importante avanço legislativo no sentido de reconhecer a realidade dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, incluído, em tese, os indígenas. Contudo, as exigências de comprovação documental, os critérios de reconhecimento de atividade produtiva, os entraves geográficos e burocráticos, assim como, a ausência de servidores que compreendam a multiculturalidade no momento do atendimento previdenciário, impõem obstáculos quase

intransponíveis para grande parte das comunidades indígenas. Na prática, o acesso à previdência depende de uma adaptação forçada do indígena a um modelo jurídico e administrativo que pouco ou nada considera seu modo de vida.

Com base no marco Constitucional de 1988, nos princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da igualdade e do respeito à diversidade cultural e à luz dos tratados internacionais como a Convenção n 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos povos indígenas, é possível afirmar que o Estado brasileiro está vinculado não apenas ao dever de reconhecer direitos, mas ao de garanti-lo de forma efetiva e adequada às especificidades dos povos indígenas. Isso implica uma mudança de paradigma, que ultrapasse a visão assimilacionista e avance para um modelo intercultural e democrático, construído com a participação das próprias comunidades indígenas. Esse entendimento se confirma com o que afirma Morais (2015):

> A efetividade do principio da dignidade humana deduz o conteúdo social mais denso e mais importante da República, porque diz respeito ao direito humanitário que transcende a ordem nacional e expande efeitos à ordem internacional. É o principio constitucional por excelência e sublime relativo à vida humana.[8]

A análise crítica do modelo previdenciário brasileiro demonstrou que a inclusão atual, está longe de ser real, pois opera como mecanismo de exclusão disfarçada de proteção. A exigência de adequação dos povos indígenas a um padrão de cidadania formal, baseado na lógica de produção mercantilista e da documentação probante de atividade rural, compromete a essência do direito fundamental à previdência para essa população. Mais que uma falha técnica, trata-se de uma deficiência estrutural que perpetua a invisibilidade e a marginalização dos povos indígenas dentro de uma politica pública que deveria, em tese, protege-los.

[8]MORAIS, O. J. C. **Inclusão previdenciária:** uma questão de justiça social. São Paulo: LTr, 2015.pag 80.

Dessa forma, torna-se necessário repensar os critérios de inclusão, acesso e de atendimento no âmbito previdenciário, com vistas à construção de uma previdência verdadeiramente inclusiva. Ela deve ser baseada em pilares como o diálogo com as comunidades, respeitando sua organização interna e seus saberes tradicionais; a formação de servidores públicos capacitados para atuar em contextos interculturais; assim como, a revisão normativa que permita novos critérios de comprovação de atividade, baseados em declarações coletivas, registros comunitários e validações tradicionais internas a cada comunidade.

Por fim, a inclusão previdenciária dos povos indígenas não pode ser compreendida como um gesto de benevolência Estatal, mas como uma obrigação constitucional e internacional de justiça social. Trata-se de reconhecer, de forma concreta, o direito desses povos a viverem com dignidade, protegidos nas fases de maior vulnerabilidade da vida, sem que para isso precisem abrir mão de sua identidade, cultura ou autonomia.

Somente com uma abordagem crítica e transformadora será possível superar a disparidade que há entre os direitos proclamados e os direitos efetivamente exercidos, e construir um modelo previdenciário plural, democrático e fiel à promessa constitucional de um Brasil mais justo e inclusivo para os seus povos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jun. 2025.

Cardoso, C. F. **Caminhos percorridos, percalços encontrados**: um estudo de caso a respeito do acesso aos benefícios e programas sociais por povos indígenas no município de São Gabriel da Cachoeira, Amazonas. 2018. Tese (Doutorado

em Serviço Social) - Pontífica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Tradução Flávio Beno Siebeneichler. volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

FREITAS, E. M.N. **A seguridade social dos indígenas brasileiros à luz dos direitos humanos e fundamentais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2016.

MORAIS, O. J. C. **Inclusão previdenciária:** uma questão de justiça social. São Paulo: LTr, 2015.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**, de 13 de setembro de 2007. Disponível em:
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 08 Jun 2025.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). **Convenção nº 169 da OIT da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais,** de 27 de junho de 1989. Disponível em:
https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 08 Jun 2025.

A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E A PROTEÇÃO DO AMBIENTE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Promoting sustainability and environmental protection in public procurement

Patrícia Anjos Azevedo[1]

Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto

Marco Miguel Pereira Rodrigues[2]

Universidade Portucalense – Infante D. Henrique

DOI: https://doi.org//10.62140/PAMR892354739

Sumário: 1. Introdução. 2. A avaliação das propostas. 2.1. A determinação da proposta economicamente mais vantajosa. 2.2. Fatores e subfatores tendentes à avaliação da qualidade das propostas. 3. A contratação pública como instrumento de proteção do ambiente. 4. O Acórdão Concordia Bus. 5. O Custo do Ciclo de Vida. 6. As considerações ambientais no Código dos Contratos Públicos português. 7. Conclusões. Referências Bibliográficas.

Resumo: Nos procedimentos de contratação pública, as considerações ambientais são perfeitamente compatíveis com as preocupações de cariz puramente económico. Ora, e muito embora determinadas compras de produtos com grande eficiência energética, pelo facto de evidenciarem a utilização de tecnologias de última geração, possam apresentar um custo inicial mais elevado, em termos de utilização poderão apresentar um custo muito inferior, quando comparadas, por exemplo, com compras menos eficientes, energeticamente falando. Surgem, assim, com alguma frequência, tensões entre as preocupações económicas e a proteção ambiental. Os aparentes mais elevados custos económicos poderão gerar externalidades positivas, tais como a conservação de recursos finitos ou a diminuição da emissão de gases com efeito de estufa.

[1] Prof.ª Adjunta na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto. Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Email: patricia_anjos_azevedo86@hotmail.com .

[2] Doutorando em Ciências Jurídico-Criminais na Universidade Portucalense – Infante D. Henrique. Licenciado e Mestre em Solicitadoria pela Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto. Email: mrodrigues998@hotmail.com .

Palavras-Chave: sustentabilidade; proteção do ambiente; contratação pública.

Abstract: In public procurement procedures, environmental considerations are perfectly compatible with purely economic concerns. Although certain purchases of highly energy-efficient products, due to the use of cutting-edge technologies, may have a higher initial cost, in terms of use they may have a much lower cost when compared, for example, with less energy-efficient purchases. Tensions therefore often arise between economic concerns and environmental protection. The apparently higher economic costs may generate positive externalities, such as the conservation of finite resources or the reduction of greenhouse gas emissions.

Keywords: sustainability; environmental protection; public procurement.

1. Introdução

O objetivo principal da regulamentação da contratação pública trata-se da racionalidade económica. Via de regra, os processos de compras terão de ser pautados pela preocupação com os custos, tendo em conta uma boa relação qualidade-preço. Comprar com racionalidade económica passa, em princípio, por seguir processos de compras dirigidos à consideração dos custos, custos esses que deverão ser inferiores aos resultados da atividade. A legislação referente à contratação pública vem contemplar procedimentos que levam à compra de acordo com critérios económicos, com atenção para os custos, que corresponderão a um importante fator de avaliação em matéria de compras públicas.

O Estado tem de publicitar que pretende ir ao mercado, anunciando aos potenciais "fornecedores" aquilo que é pretendido, com a finalidade de receber diversas propostas, que vai avaliar de acordo com o critério da "proposta economicamente mais vantajosa" (PEMV), com vista à obtenção do "*best value for public money*" (proteção do interesse público financeiro e defesa dos contribuintes). De acordo com Pedro Costa Gonçalves[3], *"sem perder de vista o critério da boa aplicação dos dinheiros públicos, sabemos que o Estado tem responsabilidades legais e constitucionais, por exemplo, na proteção das pequenas e médias empresas, no estímulo à inovação, na criação de*

[3] Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, p. 338.

oportunidades para os mais desfavorecidos, mas também na proteção do ambiente ou dos direitos humanos." Ainda conforme o mesmo autor, as preocupações com o meio ambiente e a sustentabilidade, *"(…) podem justificar a compra de certos produtos ou serviços em vez de outros, por exemplo, mais eficientes no plano energético ou com menores emissões de gases nocivos."* [4]

Com a reforma de 2014 das Diretivas da contratação pública[5], a abertura do Direito da União Europeia (UE) à "utilização estratégica da contratação pública" veio alargar o potencial regulador dos contratos públicos, com especial enfoque para o facto de a adjudicação dos contratos se tratar de uma ferramenta que ultrapassa a intenção imediata – e mais visível – da compra. As referências doutrinárias e jurisprudenciais, designadamente por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), às "políticas secundárias" e às "políticas horizontais" da contratação pública vieram dar o mote no sentido da consagração de fatores sociais e ambientais nos critérios de adjudicação e nas condições de execução dos contratos. A título de exemplo, no considerando 95 da Diretiva 2014/24/UE, pode ler-se: *"é extremamente importante tirar o máximo proveito do potencial dos contratos públicos para cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo"*. Esta regulamentação aponta para a já aludida "utilização estratégica", que pugna pela realização dos objetivos sociais e ambientais (isto é, a sustentabilidade), bem como por políticas tendentes à inovação e ao desenvolvimento. Também a Comunicação da Comissão Europeia COM (2017) 572 final, de 03 de outubro de 2017, intitulada "Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa" aponta como uma das seis prioridades estratégicas no sentido da transformação da contratação pública num instrumento de política económica de cada Estado-Membro, precisamente a "*adoção generalizada da contratação pública estratégica*" [6].

---

[4] Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, p. 338.

[5] *V.g.,* Diretivas 2014/23/UE (relativa à adjudicação de contratos de concessão), 2014/24/UE (relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE) e 2014/25/UE (relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE), todas de 26 de fevereiro de 2014.

[6] Para maiores desenvolvimentos, veja-se: GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, pp. 340-341.

2. A avaliação das propostas

2.1. A determinação da proposta economicamente mais vantajosa

De acordo com o art.º 17.º, n.º 1 do CCP que *"o valor do contrato a celebrar é o máximo do benefício económico que (…) pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto."* Contudo, importa ainda averiguar o custo ou encargo que o contrato a celebrar implica para a entidade adjudicante[7], sendo certo que não existe uma correspondência necessária entre o "valor do benefício económico do contrato para o adjudicatário" e o "valor do custo do contrato para a entidade adjudicante." Aliás, pode até acontecer que o contrato público gere um benefício económico para o adjudicatário, sem que tal implique qualquer custo para a entidade adjudicante[8].

Mais à frente, o CCP, no seu art.º 74.º, n.º 1 [9], refere que a adjudicação é efetuada de acordo com o critério da PEMV para a entidade adjudicante[10].

2.2. Fatores e subfatores tendentes à avaliação da qualidade das propostas

A indicação dos fatores e subfatores de avaliação corresponde a uma densificação do critério de adjudicação da PEMV, especificamente na modalidade da melhor relação qualidade-preço. A este propósito, e no entendimento de Pedro Costa Gonçalves, *"[a] densificação representa, pois, a indicação dos fatores que, em cada concreto procedimento, contribuem para materializar a conceção da entidade adjudicante sobre o que é a proposta economicamente mais vantajosa."* [11]

---

[7] Para maiores desenvolvimentos, cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, p. 436.

[8] A este propósito, veja-se o disposto no art.º 17.º, n.º 2 do CCP, sobre os contratos gratuitos, em que o benefício económico assenta em vantagens diretas que decorrem da execução do contrato pelo adjudicatário, que não correspondem a contraprestações da entidade adjudicante.

[9] Na redação que lhe foi conferida pelas alterações legislativas de 2017.

[10] O que, aliás, corresponde ao art.º 67.º, n.º 1 da Diretiva 2014/24/UE, que prescreve que *"as autoridades adjudicantes devem adjudicar os contratos públicos com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa"*.

[11] Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, p. 862.

Nesta sequência, e obedecendo aos padrões contidos na Diretiva 2014/24/UE, o CCP avança com uma lista de fatores e subfatores (meramente exemplificativa) que, tendo em conta os seus objetivos e necessidades, a entidade adjudicante poderá escolher para avaliar a qualidade das propostas. Ora, e de uma forma mais concreta, referimo-nos aos seguintes fatores e subfatores (cfr. n.º 2 do art.º 75.º do CCP): (i) qualidade, onde se destaca o valor técnico, as caraterísticas estéticas e funcionais, acessibilidade, conceção para todos os utilizadores, caraterísticas inovadoras, sociais, ambientais e condições de fornecimento; (ii) organização, qualificações e experiência do pessoal encarregado da execução do contrato em questão, na hipótese de a qualidade do pessoal empregue ter um impacto significativo no nível de execução do contrato, nomeadamente, em contratos de serviços de natureza intelectual, tais como a consultoria de serviços de projeto de obras; (iii) serviço e assistência técnica pós-venda e condições de entrega, designadamente a data de entrega, o processo de entrega, o prazo de entrega ou de execução e o tempo de prestação de assistência; (iv) sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, por exemplo, no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço, especialmente no caso de produtos perecíveis, e a denominação de origem ou indicação geográfica, no caso de produtos certificados.

Ressalve-se que a indicação dos aludidos fatores e subfatores se trata de uma enumeração exemplificativa, uma vez que, tendo em conta as particularidades de cada aquisição, bem como as necessidades e objetivos da entidade adjudicante, poderão ser definidos outros fatores. Destarte, podemos afirmar que a entidade adjudicante goza de um verdadeiro poder discricionário no tocante à definição dos fatores e subfatores de avaliação[12]-[13]. O primeiro (e principal) limite ao poder discricionário de escolha dos fatores e subfatores de

[12] Neste sentido, veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 04 de dezembro de 2012, referente ao Processo n.º 857/12.

[13] Nas palavras de Pedro Costa Gonçalves, *"[t]rata-se, como é regra suceder, de um poder discricionário, mas balizado e condicionado juridicamente, desde logo por força de um imperativo de transparência. Precisamente a este respeito, o n.º 4 do artigo 67.º da Diretiva 2014/24/UE, na linha da jurisprudência do TJ, estipula que os critérios de adjudicação não podem ter por efeito conferir à autoridade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada."* – Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, p. 863.

avaliação prende-se com o facto de que a aludida escolha não pode ser efetuada em abstrato, devendo encontrar-se em consonância com o objeto do contrato a celebrar (cfr. art.º 75.º, n.ºs 1, 4 e 5 do CCP [14]) [15].

3. A contratação pública como instrumento de proteção do ambiente

A possibilidade de atender a considerações ambientais no âmbito da contratação pública foi apenas prevista na reforma de 2004 da regulamentação europeia dos contratos públicos. Numa fase anterior, destaque-se, designadamente, o contributo da Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos – COM (2001) 274 final. No ano seguinte, surge o Acórdão *Concordia Bus Finland Oy Ab*, do TJUE, referente ao Processo C-513/99, de 17 de setembro de 2002, de que nos ocuparemos a seguir.

Uma nota também para aludir à evolução da regulamentação internacional, designadamente o "Acordo sobre Contratos Públicos" de 1979, celebrado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), que não continha qualquer menção a considerações ambientais. Com a revisão de 2011, este instrumento passou a determinar que as entidades adjudicantes podem contemplar especificações técnicas tendentes à promoção da conservação dos recursos naturais e da proteção do ambiente. Também a "Lei Modelo da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional" (UNCITRAL) sobre contratação pública vem prever que, quando entendam

[14] De acordo com a letra do n.º 1 do art.º 75.º do CCP: *"Os fatores e os eventuais subfatores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa devem estar ligados ao objeto do contrato a celebrar, abrangendo todos, e apenas, os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos"* (sublinhado nosso). Prevê ainda o n.º 4 do mesmo art.º 75.º do CCP que: *"Para os efeitos previstos no n.º 1, os fatores e subfatores consideram-se ligados ao objeto do contrato quando estiverem relacionados com as obras, bens ou serviços a executar ou fornecer ao abrigo desse contrato, sob qualquer aspeto e em qualquer fase do seu ciclo de vida."* Prossegue o respetivo n.º 5 referindo o seguinte: *"Ainda que não façam parte da sua substância material, consideram-se relacionados com o objeto do contrato os fatores envolvidos no processo específico de produção ou fornecimento das obras, bens ou serviços ou num processo específico em relação a outra fase do seu ciclo de vida."*

[15] Para maiores desenvolvimentos, veja-se: GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, pp. 863-865.

apropriado, as entidades adjudicantes podem exigir qualificações técnicas e ambientais aos concorrentes, definindo as caraterísticas ambientais do objeto do procedimento como critério de adjudicação[16]. Dignas de referência são também as iniciativas mais recentes da Comissão Europeia[17] e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)[18], que se traduzem, no fundo, em manuais que apelam às boas práticas no âmbito da contratação pública ecológica e sustentável.

Em todo o caso, e analisando os diversos instrumentos, especialmente os vinculativos, podemos afirmar que se assiste a um reforço da opção pela PEMV, bem como dos critérios que a densificam (tais como o Custo do Ciclo de Vida), o que fica provado, por exemplo, no considerando 90 da Diretiva 2014/24/UE, que refere o seguinte: *"A fim de incentivar uma maior orientação da contratação pública para a qualidade, os Estados-Membros deverão ser autorizados a proibir ou restringir a utilização exclusiva do preço ou do custo para avaliar a proposta economicamente mais vantajosa, quando a considerarem adequada."* No mesmo sentido dispõe a parte final do n.º 2 do art.º 67.º da mesma Diretiva: *"Os Estados-Membros podem prever que as autoridades adjudicantes não possam utilizar o preço ou o custo como único critério de adjudicação, ou podem restringir essa utilização exclusiva a determinadas categorias de autoridades adjudicantes ou a determinados tipos de contratos."*

Ademais, e de acordo com o n.º 2 do art.º 18.º da Diretiva 2014/24/UE, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que, ao executarem os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral, estabelecidas pelo Direito da UE. Tal significa que o respeito pelos princípios da contratação pública terá de se compaginar com a consideração destas obrigações[19].

---

[16] Neste mesmo sentido, veja-se GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, p. 344.

[17] Comissão Europeia, Buying green! A handbook on green public procurement. Bélgica: União Europeia, 3.ª edição, 2016, disponível em: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf .

[18] OECD, Going Green, Best practices for sustainable procurement, 2015, disponível em: https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf .

[19] Mais especificamente, a Diretiva 2014/24/UE, no seu art.º 43.º, refere um poderoso instrumento no contexto da contratação pública sustentável, que se prende com a exigência de rótulos específicos. Além disso, no art.º 42.º da mesma Diretiva encontram-se previstas as especificações técnicas, matérias

4. O Acórdão Concordia Bus

O Acórdão *Concordia Bus*, do TJUE, referente ao Processo C-513/99 opôs a Concordia Bus Finland Oy Ab à Cidade de Helsínquia e à empresa HKL Bussiliikenne, a propósito da discussão da validade da decisão da comissão de serviços comerciais da cidade de Helsínquia, que adjudicou o contrato relativo à gestão de uma linha da rede de autocarros urbanos desta cidade à HKL. De acordo com o anúncio do concurso, o adjudicatário seria quem apresentasse a proposta mais vantajosa para o município, no plano económico global, tendo em conta três categorias de critérios, a saber: (i) preço global pretendido pela exploração; (ii) qualidade dos autocarros; (iii) gestão da qualidade e do ambiente. Foram recebidas oito propostas, tendo ficado a HKL em primeiro lugar e a Concordia como segunda classificada, facto que levou a que a Concordia interpusesse recurso de anulação da dita decisão, invocando, entre outros argumentos, que a atribuição de pontos adicionais a um material cujas emissões de óxido de azoto e de nível sonoro são inferiores a certos limites não é equitativa, sendo ainda discriminatória. O provimento do recurso foi negado e a Concordia recorreu de tal decisão. O recurso foi, então, reenviado para o TJUE.

Ora, e na sequência do previsto no art.º 36.º da Diretiva 92/50, de 18 de junho de 1992, o TJUE veio admitir que, na definição da PEMV, as entidades adjudicantes *"podem tomar em consideração critérios ecológicos, como o nível de emissões de óxido de azoto ou o nível sonoro dos autocarros, desde que esses critérios estejam relacionados com o objeto do concurso, não confiram à referida entidade adjudicante uma liberdade de escolha incondicional, estejam expressamente mencionados no caderno de encargos ou no anúncio de concurso e respeitem os princípios fundamentais do direito comunitário, designadamente o princípio da não discriminação."*

5. O Custo do Ciclo de Vida

que aqui não desenvolvemos, pois preferimos efetuar esta abordagem partindo dos princípios da contratação pública e não de soluções/medidas específicas.

De acordo com um estudo publicado pela OCDE em 2011[20], e no que toca aos entraves à contratação pública ecológica por parte das entidades adjudicantes, verificava-se, à data, a preocupação com os possíveis custos mais elevados, a falta de mecanismos de monitorização e de incentivos à introdução de critérios ecológicos na contratação, bem como a falta de oferta de equipamentos *eco-friendly*. Do lado dos possíveis adjudicatários, aponte-se a falta de meios financeiros para investir na modernização dos produtos e processos, formação de meios humanos e investigação e desenvolvimento, fator ao qual se alia também o receio da criação de produtos para os quais possa não haver mercado, dados os preços pouco competitivos.

Contudo, e no que respeita aos custos dos produtos e equipamentos *eco-friendly*, haverá que ter em conta uma análise do Custo do Ciclo de Vida (CCV), "fórmula" prevista no art.º 67.º da Diretiva 2014/24/UE. Esta trata-se da maior novidade no que concerne às políticas ambientais no âmbito da contratação pública europeia. O art.º 68.º da mesma Diretiva adota um tratamento mais pormenorizado do CCV, ao permitir a avaliação dos efeitos ambientais durante todo o período de vida de um determinado produto, estabelecendo-se, por exemplo, que as externalidades ambientais deverão ser aqui tidas em conta, desde que se encontrem ligadas ao produto e seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário. Do n.º 2 deste art.º 68.º fica a ideia de que o legislador deixa às entidades contratantes o poder de adotar a metodologia necessária ao cálculo do CCV. O próprio caderno de encargos poderá prever esta análise, o que permitirá chegar à conclusão que um preço inicial mais elevado possibilitará, a médio/longo prazo, por exemplo, menores custos na manutenção e no consumo energético[21].

[20] Cfr. OECD, Government at a Glance 2011 (Special Feature: Green Procurement), 2011, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en .

[21] Contudo, a introdução de critérios ecológicos na contratação pública poderá, caso não cumpra as regras vertidas nos normativos legais vigentes, especialmente da UE, dar origem a práticas configuradoras de corrupção. Neste sentido, cfr. ESTORNINHO, Maria João, Green Public Procurement – por uma contratação pública sustentável, 2012, disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_profa_mje.pdf .

6. As considerações ambientais no Código dos Contratos Públicos português

Conforme prevê o art.º 1.º-A, n.º 2 do CCP: *"As entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional."* Neste contexto, e para o que aqui nos interessa, verifica-se que o CCP português demonstra preocupações ambientais, especialmente na responsabilidade que compete às entidades adjudicantes no sentido de assegurarem o respeito pelas obrigações de caráter ambiental; assim como, mais especificamente: (a) na alusão ao princípio da sustentabilidade (art.º 1.º-A, n.º 1, aditado por intermédio do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto); (b) na referência expressa a possíveis considerações ambientais: (i) nos aspetos de execução do contrato definidos no caderno de encargos (art.º 42.º, n.º 6); (ii) na definição das especificações técnicas do objeto do contrato (art.º 49.º); (iii) na definição de requisitos de participação no procedimento [art.ºs 164.º, n.º 2 e 165.º, n.º 1, alínea d)]; (iv) na formulação dos fatores de avaliação das propostas [art.º 75.º, n.º 2, alíneas b) e d)]; bem como (v) na determinação dos custos de um produto ou serviço [art.º 75.º, n.º 7, alínea e)].

7. Conclusões

Nos procedimentos de contratação pública, as considerações ambientais são perfeitamente compatíveis com as preocupações de cariz puramente económico[22]. Importa aqui salientar que as considerações ambientais se compaginam, especialmente, com a abordagem do CCV. Quer isto dizer que, muito embora determinadas compras de produtos com grande eficiência energética, pelo facto de evidenciarem a utilização de tecnologias de última

[22] Nas palavras de Pedro Costa Gonçalves: "*Ao recorte financeiro [da contratação pública] acrescem outras dimensões de interesse público, no âmbito da designada utilização estratégica da contratação pública e, em geral, da utilização da contratação pública e das compras públicas como instrumento de regulação pública e de implementação de políticas públicas. O incentivo à inovação tecnológica, a promoção da sustentabilidade e as políticas sociais e ambientais são valores e objetivos de interesse público que o direito da contratação pública também deve prosseguir (…)."* – Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018, p. 359.

geração, possam apresentar um custo inicial mais elevado, em termos de utilização poderão apresentar um custo muito inferior, quando comparadas, por exemplo, com compras menos eficientes, energeticamente falando. Tal facto faz com que surjam, com alguma frequência, tensões entre as preocupações económicas e a proteção ambiental. Acresce que os aparentes mais elevados custos económicos poderão gerar externalidades positivas, tais como a conservação de recursos finitos ou a diminuição da emissão de gases com efeito de estufa.

Referências Bibliográficas

COMISSÃO EUROPEIA, Buying green! A handbook on green public procurement. Bélgica: União Europeia, 3.ª edição, 2016, disponível em: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf .

ESTORNINHO, Maria João, Green Public Procurement – por uma contratação pública sustentável, 2012, disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_profa_mje.pdf .

GONÇALVES, Pedro Costa, Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 3.ª Ed., Vol. I, 2018.

OECD, Going Green, Best practices for sustainable procurement, 2015, disponível em: https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf .

OECD, Government at a Glance 2011 (Special Feature: Green Procurement), 2011, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en .

A CULTURA DE JORGE AMADO NA CONSTRUÇAO HUMANISTA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Jorge Amado's culture in the humanist construction of the 1988 Constitution

Paulo Alexandre Pereira de Sena
UNIFIEO

Patrícia Costa Bello
UNIFIEO

Fabio Silva Veiga
Universidade Lusófona

DOI: https://doi.org//10.62140/PSPBFV108926643

Sumário: 1. Introdução: O autor como defensor de direitos humanos; 2. A vida e obra do contexto polittico3. Sua relação com texto sobre estado laico; 4. Os Direitos Humanos e sua literatura; 5. Conclusão.

Resumo: Este artigo traz a vida a obra desconhecida do maior divulgador da cultura brasileira, Jorge Amado, alancando escolas e universidades no tocante aos direitos humanos, principalmente dos direitos das mulheres que, conforme seus contos, lutaram pela sua liberdade de exercerem seus direitos a cidadania. Traz à tona a capacidade que o direito brasileiro de tratar a violência e abuso a mulheres que exerciam o poder de chefes de família. para assim somente depois de décadas serem criadas leis como a 'lei maria da penha' que pudesse punir violência doméstica. Também a primazia de que a literatura traz uma referência a mulheres potencialmente defensora do feminismo como Tieta do Agreste e Tereza Batista Cansada de Guerra. sendo que a constituinte de 1988 não abraçou a defesa das mulheres, muito menos sua representativa, e deu por via a lei de prática religiosa criando conceito de direito de prática e famoso conceito de uma constituição democrática e um estado direito laico.

Palavra-chave: Constituição, Educação, Bahia e Literatura e Constituinte

Abstract: This article brings to life the unknown work of the greatest promoter of Brazilian culture, Jorge Amado, promoting schools and universities with regard to human rights, especially the rights of women who, according to his stories, fought for their freedom to exercise their rights as citizens. It brings to light the capacity of Brazilian law to deal with violence and abuse against women who exercised the power of heads of households. Only after decades were laws created, such as the 'Maria da Penha Law,' which could punish domestic violence. It also highlights the importance of literature referring to women who were

potential defenders of feminism, such as Tieta do Agreste and Tereza Batista Cansada de Guerra. The 1988 constituent assembly did not embrace the defense of women, much less their representation, and instead created the law of religious practice, creating the concept of the right to practice and the famous concept of a democratic constitution and a secular state of law.

Keywords: constitution, education, Bahia and literature and constituent assembly

Introdução

A promulgação da constituição e sua constituinte trouxeram avanços aos direitos humanos, porém várias leis recepcionadas leis que não foram absolvidas pela constituinte a defesa a mulher seus avanços e suas lutas determinaram pontos onde pouco se avançou para grupos de minorias. Os índios e direitos ao povo negro povo foi apreciado muito menos apreciadas

Em contraste de anos de escravidão, porém o projeto de lei de prática religiosa foi apreciada e se transformou em artigo constitucional sendo o principal autor foi Jorge Amado que era deputado constituinte. Dentre a literatura há a literária baiana, como a presença de vida e obra de Jorge Amado e seu conhecimento de vida, que muitas vezes é contada em versos e poesias. Dentre as características do autor, destaca-se sua complexa relação de admiração aos orixás, principalmente, como ao "feminino" e sua visão poética e política, como ainda, a visão da "Bahia de Todos os Santos". Como ainda, representa a força da vida de pescadores que lutavam para viver dentro de seu espaço e procuravam sobreviver com sua simplicidade. Essa relação de contraste é marcante na da obra "Capitães de Areia", que representa o aspecto da visão de esperança vista e concluída através da admiração do mar. (AMADO, Jorge. Capitães da Areia. São Paulo: Companhia das Letras, 2008)

Os desafios na vida de um menino pobre, de uma infância marcante em Salvador, em nenhum momento são vistos como algo catastrófico. Pois a literatura de Jorge Amado representa o descanso e alegria de estar entre os seus, dentro da convivência baiana de ser. Porém, seu desafio em grande parte, se

resume em apresentar e transformar através de sua obra a vida de seus personagens "baianos".

Considerando assim, a visão e a dimensão de toda vida difícil, fatores desafiadores que podem ser vistos a partir de análises de seu processo de criação em suas obras. Como, a percepção artística e visionária de sua "Bahia de todos os Santos". Assim, dentro de uma lógica, sua literatura é marcada pela sua vivência na Bahia, em lugares como Pelourinho. Isso contribuiu como uma base de realidade de conviver com a vida difícil e dura de pessoas simples que foram os principais influenciadores de seus romances.

E, com visão da dimensão que a Bahia poderia representar para a cultura brasileira, dentro de sua história, teve vários de seus escritos proibidos dentro da divulgação pelo governo Geisel.

A capacidade de Jorge Amado em transformar uma literatura regionalista em uma literatura realista como expressão que mostra o erotismo e o misticismo, como também, sua capacidade como escritor de estender seus conhecimentos populares e a cultura popular da Bahia e o sincretismo religioso, é um marco muito importante para a literatura brasileira. Muitas vezes não é neutro de compreensão entre o catolicismo e o candomblé. Como ainda, o eufemismo por dentro de uma literatura que trouxe o "feminino" como natural para uma cultura crítica e conservadora do Brasil de sua época.

Considerando assim, um dos mais premiados escritores, pelo uso de uma linguagem popular com ideais de um político comunista que foi exilado várias vezes, juntamente com Zélia Gattai. O que fez com que recebessem importantes prêmios por defesas aos direitos humanos, principalmente de prática religiosa, onde citamos, A Constituição Federal, no artigo 5º, VI, estipula ser inviolável a liberdade de consciência e de crença, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos e garantindo, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias.

E por fim o contexto literário de maior representação da Bahia para o mundo que a cultura do povo negro e suas mazelas eram também encontradas em outros estados, a aproximação como a política e da compreensão religiosa. de suas crenças nas forças das naturezas como deuses da existência. levando então seu formato musical para música populares de carnaval e para introdução da participação dos novos baios no cenário musical. Segundo (DUARTE, E. A. Jorge Amado: romance em tempo de utopia, Rio de Janeiro: Record; Natal, RN: UFRN, 1996.)

Além de abordar os temas acima, pretendemos trazer a luz dos conhecimentos constitucionais que o escritor trouxe em sua bagagem, relatos e histórias de mulheres que inspiram liberdade por suas opções pessoais e sobre o próprio direito ao corpo sem lustrar o fato de ser tratada 'como se fosse objeto'. Enquanto isso foi o pano de fundo de suas maiores contribuição, era crítico e colunista em jornais de grande circulação. Foi importante também na divulgação da música popular brasileira, como característica e representação da sua crença aos orixás. Levou a música baiana a patamares nunca alocados com letras críticas ao sistema imposto, e foi o maior representante da cultura baiana junto com Dorival Caymmi. Apesar de inúmeros talentos, seus livros foram queimados em praça pública, lembrando assim repressão o século XVI. Reconhecendo a injustiça, o Estado da Bahía em reconhecimento criou o Museu e Casa de Jorge Amado com suas obras. Dentro outras participações podem ser comparadas como maiores publicações da cultura Baiana e brasileiro. Lembrando também em sua visão e criação de cartilhas de alfabetização e sua participação nos artigos em defesa da prática religiosa e na liberdade de livre manifestação

Justificativa

O Regionalismo Cultural sempre foi visto pelas classes dominantes, principalmente pela elite branca, como sem importância cultural. Essa justificativa perdeu sentido enquanto se observa o número de escritores, principalmente, de origem baiana.

Dentre muitas demonstrações de construir uma identidade do povo negro, como a parte da sociedade que rejeitava e não reconhecia como cultura, a presença e os hábitos afrobrasileiros, o escritor mostrou ao mundo inteiro que a Bahia tem uma identificação a mais, como parte integrante da Sociedade Brasileira.

Prova disso, pode ser visto também, em sua contribuição e em sua melodia poética que valorizam o carnaval como evento democrático de samba e amor, transformando a paisagem melancólica de Salvador em forma de vida, com um estilo próprio e admirável de um povo discriminado, que com sua fé e suas crenças, sobreviveram em meio a uma estrutura política que não favorecia grande parte da população.

Além de abordar os temas acima, pretendemos trazer a luz dos conhecimentos constitucionais que o escritor trouxe em sua bagagem, relatos e histórias de mulheres que inspiram liberdade por suas opções pessoais e sobre o próprio direito ao corpo sem lustrar o fato de ser tratada 'como se fosse objeto'.

Enquanto isso foi o pano de fundo de suas maiores contribuição, era crítico e colunista em jornais de grande circulação. Foi importante também na divulgação da música popular brasileira, como característica e representação da sua crença aos orixás. Levou a música baiana a patamares nunca alocados com letras críticas ao sistema imposto, e foi o maior representante da cultura baiana junto com Dorival Caymmi.

Apesar de inúmeros talentos, seus livros foram queimados em praça pública, lembrando assim repressão o século XVI. Reconhecendo a injustiça, o Estado da Bahía em reconhecimento criou o Museu e Casa de Jorge Amado com suas obras. Seu legado e' reconhecido em todo mundo com prêmios sobre as suas publicações. Objetivamente era formado em direito, mas nunca exerceu profissão. Porém como escritor e como Deputado Federal lutou pelas Diretas Já, e foi responsável pela elaboração de vários artigos para a Constituição de 1988. Foram nunca aprovados, porém o Artigo 5 da Constituição e direito de prática religiosa foram de sua autoria. Outrossim, ele colocou projeto de leis

infraconstitucionais, criadas e citadas pelos parâmetros da constituição dadas como soberana.

Objetivos

Analisar e compreender como se dá a presença do negro e do povo baiano nas obras de Jorge Amado, bem como entender a contribuição da cultura desses povos e como a arte literária de autor é interpretada por meio de seus versos e prosas e. objetivando os anseios do escritos dentro o artigo de liberdade religiosa o único dentro da constituição representam uma marco pela busca pela representação esta mencionada como principal e determinante direito de ir e vir citado no artigo 5 da constituição ,

Podemos citar assim que o artigo foi levado a plenária do senado e por várias vezes retirada de pauta pois ele era interpretado sem sentido e sem logica como referenciada no projeto de lei 00000000 a atuação e objetivos de sua interpretação foi motivos para ele fosse preso por balburdia e rebeldia contraria aos ideais do regime mitada como citada no art. 44, inciso IV, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Art. 17.

Seu formato linguístico era dentro os muitos da época uma clara expressão e compreensão do que eram as comunidades negras e quilombolas partir de uma convivência plena do que era nordestino filhos de professores e praticante de religião vista como algo não aceito socialmente na época.

E justamente neste sentido de que o fato de entender que sua participação uma reação ao sistema político foi principal mecanismo de penetrar na falta de representatividade que sua literatura além de crítica trazia um papel de valorização de mulheres que não serão aceitam em sociedade ou que teriam direito a vida de liberdade até mesmo sexualmente livre. nesse processo de criação quanto como poderia ser uma mulher livre das amarras sociais foi criada personagens que até no cinema foram retiradas se compreende que o país passava por mudança cultural vinda da mudança de regime político versus social.

Dentro de uma análise crítica era contrário e subversivo aos ditames católicos da época em que assim se encaixava era rotulado como rebelde foi escritor de peças de teatro rua onde faca exposições principal emente sobre os orixás

A metodologia que utilizamos está baseada em literatura que tem princípios morais, religiosos sincretistas e políticos; na vida e história do partido comunista do Brasil; e na frente popular operária e a literatura assim citada de Luís Carlos Prestes e de Olga Benário. Analisamos também a literatura e cultura do Estado da Bahia. O autor dentro de sua busca por representação trouxe ao mundo o conhecimento do ser social baiano com sua cultura e seu contexto de vida, através da valorização da sociedade que se personificou. Encontramos paralelos como sua literatura e a defesa aos direitos humanos. Finalizando assim um contexto pequeno de sua história e participação como

As transgressões de seus personagens

A convivência perfeita entre raças levou a sua literatura a integração de negros e brancos, porém por ter um aspecto político em seu conteúdo Jorge amado era filho de Oxóssi no candomblé conhecido como caçador. tinha n seu viés uma relação muito clara como a natureza e todo meio ambiente

Dentro da busca por seus personagens podemos citar malandros que assim se perdiam nas ladeiras da Bahia porém entre pela perdida vida profana entronizada por malandros e damas da noite trouxe as representação da admiração por uma vida sem dores e sem culpas a representação de tenda dos milagres trouxe o sincretismo religioso embalado pela praticas consideradas pagas pois não estavam dentro da liturgia católica suas ideias eram ideias que partiam da dor do sofrimento do povo negro de uma sociedade injusta e das prostitutas exploradas mortas e torturadas pelo poder público .

As obras de Jorge amado por um determinado tempo foram publicadas como pseudônimo dentro da sua primeira publicação Lenita trouxe uma visão do

que poderia ser e continuamente avançar em sua visão como papel marcado de uma literatura viva e progressiva segundo (Dona Flor e seus dois maridos. Editora Companhia das Letras, 2008)

A literatura de Jorge amado tinha uma visão política de uma sociedade justa e igualitária podendo assim se perceber sua relação como citado a artigo 5 da constituição federal (artigo 5) o escritor teve uma relação com os parágrafos constitucionais que se referem aos direitos de prática de liberdade religiosa, ampliado como termo de um estado laico ele pertencia as fileiras do partido comunista brasileiro juntamente como companheiros de partidos e desaparecidos políticos pelo regime militar, ele participou da campanha presidencial onde Luiz Carlos prestes foi candidato.

Como jornalista denunciou os crimes e o desaparecimentos de companheiros de partidos o que levou aos 6 anos de prisão pela acusação de agitador político. mesmo formado em direito nunca exercer a profissão. Também juntamente com políticos apoiou os movimentos de alfabetização.

Tornou sua literatura popular escrevendo história em pasquim nunca usou codinomes, retratava o papel de aceitação como pessoa e defensor de direitos humanos defendeu e foi retirado do cargo de deputado federal pelo regime militar e pela lei AI -5.

Descrever e apresentar como a literatura regional baiana é marcada e apreciada por todo o Brasil; analisar a presença do samba como representação de Salvador, bem como, da arte da arquitetura portuguesa é marcada nessa cidade

Fundamentação teórica

Para compreender a problemática da literatura regional, é preciso entender os problemas que são mencionados nas obras de Jorge Amado, como em "Capitães de Areia" que relata o descaso e abandono de crianças que tinham

sonhos; ou em "Gabriela" que sonha com sua liberdade e em "Tieta do agreste", uma mulher que conseguiu vencer na vida, depois de ser expulsa de sua cidade.

Entre os aspectos literários, as críticas em jornais foram sempre vistas como sátiras políticas. A dimensão de suas obras adquiriu um interesse internacional dentro de uma visão contrária ao racismo e exploração de mulheres na sua integração e relação do poder feminino de ser vista como obra divina ou como ser presente em suas verdades e paixões.

A visão sobre o carnaval do Brasil, seu desenvolvimento, crescimento e criação de valor ao povo negro e sua atuação como parte integrante de criação da sociedade Brasileira, tanto no âmbito político e social, fez de Jorge Amado foi um autor consagrado. A começar pela fundação da "Academia dos Rebeldes", organização de aspirantes a escritores que fazia referência irônica à Academia de Letras da Bahia (AGUIAR, 2018). Em 1961, Jorge Amado entrou para a Academia Brasileira de Letras, instituição a qual teceu críticas por muitos anos. Foi escritor e redator em periódicos como Jornal da Bahia, O Imparcial, A Classe Operária e Tribuna Popular. Filiou-se também ao Partido Comunista Brasileiro (PCB). E, em 1932, foi eleito deputado pelo mesmo partido em 1946 e se desligou do partido em 1956. Foi preso e se exilado algumas vezes por sua acalorada vida pública e convicções políticas. Com uma extensa biografia de feitos literários, Jorge Amado faleceu em agosto de 2001, deixando uma obra de grande fortuna crítica para a literatura brasileira. Sua capacidade de transformar a lírica admiração pelo poder feminino foi alvo de análises e julgamentos como nas obras: "Tieta do agreste" e "Gabriela". Estas obras foram aproveitadas pelo cinema e televisão. Outro fato, foi seu entendimento místico religioso sobre o sagrado da cultura religiosa da Matriz Africana. E, no candomblé, recebeu a maior comenda como filho de xangô do terreiro segundo o "ilê axé Opô AMADO, Jorge. Capitães da Areia. São Paulo: Companhia das Letras, 2008). afonjá", gerando problemas pelo preconceito sobre sua prática religiosa. Em contrapartida, quando foi deputado sugeriu dentro da constituinte a criação do direito de prática religiosa e do termo de laico em órgãos públicos: "Acho a Bahia fundamental não só na cultura Brasileira, mas no país como um todo. [...] Vem de lá um fato fundamental para

a cultura brasileira: a mistura de Sangue, de Raças e de Culturas, a miscigenação e o sincretismo, disse o autor em 1992 à imprensa (AMADO, 19)

Seu legado é reconhecido em todo mundo com prêmios sobre as suas publicações. Objetivamente era formado em direito, mas nunca exerceu profissão. Porém como escritor e como Deputado Federal lutou pelas Diretas Já, e foi responsável pela elaboração de vários artigos para a Constituição de 1988. Foram nunca aprovados, porém o Artigo 5 da Constituição e direito de prática religiosa foram de sua autoria. Outrossim, ele colocou projeto de leis infraconstitucionais, criadas e citadas pelos parâmetros da constituição dadas como soberana 92).

Desse modo, a política e o conhecimento consagraram as ideias de Jorge Amado a ser um escritor diferenciado. Apesar de ser formado em direito, nunca exerceu advocacia, foi deputado federal, onde fez parte da criação de leis que defendem as camadas mais pobres da sociedade.

Contexto literário

Podemos assim, classificar suas obras em muitos aspectos e em determinados momentos como letras de samba em forma de Gênero de Crítica Social e Crítica Sociopolítica, Combate ao autoritarismo, Realismo ou Neorrealismo, Engajamento Político, Ante Romantismo, Ponto de vista parcial, Regionalismo ou Meo Racionalismo, Valorização do espaço narrativo, Determinismo, Linguagem simples, narrativa dinâmica e Cunho ideológico. Segundo (DUARTE, E. A. Jorge Amado: romance em tempo de utopia, Rio de Janeiro: Record; Natal, RN: UFRN, 1996.)

Em suma, seu contexto crítico era também em formato de sátira humorística, onde tratava as mulheres de uma forma de empoderamento da mulher baiana. Sua literatura não exclui nenhuma estrutura que existisse na sociedade ou das camadas que não tinham acesso à cultura, assim, demonstrou um respeito ao pensamento místico crítico e racional. Jorge Amado está incluído na história da Literatura Brasileira entre os neorrealistas, da década de 30, ao lado

de Graciliano Ramos, José Américo de Almeida e José Lins do Rego. A sua produção é bastante ampla e cobre um período que vai de 1931 a 1997. O neorrealismo é um estilo comprometido com o materialismo dialético marxista e tem como objetivo denunciar a origem da exclusão social à luz do modo-de-produção.

Neste sentido, a obra de arte deve estar comprometida com os estratos sociais oprimidos e ser elemento de denúncia. A obra perde, assim, a noção de idealismo, ainda presa a aspectos heroicos por parte das personagens, é colocada por terra. O Neorrealismo aponta para uma ordem social, para um modelo econômico que não foi capaz de gerar o bem-estar para todos. O Neorrealismo optou claramente por uma concepção documental da literatura; de acordo com o que o fenômeno literário competiria, vinculando-se à vida. Desse modo, constitui uma denúncia das suas contradições mais prementes" (REIS, 1976, p. 175).

Jorge Amado, no início da sua produção, seguiu à risca este perfil pragmático da obra de arte. Para o marxismo, o intelectual tem o compromisso de esclarecer aos seus leitores quanto às injustiças sociais. Em Cacau, publicado em 1933, a temática gira em torno da dolorosa vida dos trabalhadores das fazendas de cacau do Sul da Bahia. Para o autor, este livro é produto da sua infância, vivida em Ilhéus em fazendas de cacau.

Sabemos que Jorge Amado esteve comprometido politicamente, foi do PCB, Deputado Federal por este partido, cassado, exilado, preso etc., mas a Revolução Comunista de 1917 não conseguiu colocar na práxis os ensinamentos de Marx e logo sinais dos descaminhos alcançados pelos seus líderes se fizeram sentir. Isto é, um movimento que pretendia ser libertador da classe operária, foi capaz de colocar em prática toda sorte de truculência, com todos os seus líderes: Lenine, Trotsky e Estalide. Jorge Amado, insatisfeito com os acontecimentos, saiu do Partido em 1956.

Este processo existencial trilhado por Jorge Amado fez-se sentir na sua obra; ainda que negado por ele. Das obras de denúncia e revolucionárias Cacau e Suor foram passando para uma narrativa, ainda comprometida, porém sem aquele

tom deliberado que opusesse riqueza/maldade à pobreza/bondade. Os seus textos ganham a partir daí em brasilidade; em um comprometimento quase que orgânico com a terra e a gente grapiúna.

Metodologia

Este trabalho tem como base a pesquisa bibliográfica com aspectos descritivos e exploratórios e se pauta em pesquisas, artigos, livros e documentários, textos literários e documentos afins. Essa escolha de procedimento metodológico foi dada pelo campo vasto de outras pesquisas de cunho bibliográfico.

O acervo da casa de Jorge amado oferece com conceito de uma casa onde a literatura e a presença do sincretismo são muito presente em algum momento sua relação como o mar como o cotidiano comum da vida em comunidades mais pobres dentro de uma lógica e que encontramos um caminho rico em pesquisas na área de sociologia e direitos humanos

Conclusão

Podemos concluir por pesquisas em diferentes áreas do conhecimento e da cultura que diante dos textos literários e relação ultrapassou a cultura regional deixando a cultural da Bahia durante 40 anos em evidência. a relação de suas publicações com o cinema, a visão política e o objetivo real e profundo a crítica social.

O reconhecimento internacional veio depois de ter sido preso e torturado. a sua capacidade de entender e ter sido de um partido que foi plenamente injustiçado até mesmo colocado a margem da legalidade. sua capacidade de contrapor de desparecimentos de colegas de partidos perseguição pelo fato de pensar diferente dentro sua índole moral. dentro de uma análise profunda o encontro com ilegalidade por mais de 20 anos não pois fim às ideias

comunistas. mesmo no brasil que adquiriu democracia na sua lei utilizou informações e dados no comunismo perante a ideia de igualdade e liberdade A sua capacidade de compreender o espírito da arte e cultura baiana em todos os seus aspectos, que devidamente vinculados em algum momento ao sincretismo religioso até mesmo em sua literatura voltada ao feminismo. a sua compreensão sobre a literatura de Gabriela cravo e canela apresentava uma dimensão e a imposição só que tem base na liberdade e respeito a sociedade e as simplicidades e naturalidade de uma vida feliz mediante a valorização do amor.

Assim os críticos literários apresentam uma análise previa de uma ideia que deixa de ser regional e tem uma crítica racional do respeito aos direitos humanos quando ele diz que a mulher jamais deixa de ser um ser sem sentimentos mais que tem as desavenças de sentir amar e buscar as dores pelas magoas e desavenças e desentendimentos saneados pela estrutura viva de amar um e ser casada como outro o caso critico de dona flor e seus dois maridos um espirito contraposto depois de ser assassinado e morto e que aparece e perturbar a viúva diariamente o discernimento da presença da crença do candomblé e da presença da cultura do sincretismo baiano. Entretanto dentro da sua capacidade e sua infância e a adolescência no pelourinho tem uma sensação de literatura no telhado e a imagem do prazeroso viver do ambiente se salvador sua relação como a mãe de santa que lhe orientou durante anos trouxe uma visão intelectual e de cultura viva das crenças e acesso à cultura negra podendo em si lembrando a imagem da Baía de Todos os Santos. Não se pode esquecer da literatura infantil de O Gato Malhado. Foram mais de 30 obras escritas e publicadas, cuja análise revela uma fixação do autor em compreender sua obra em sua totalidade.

A perseguição à literatura de Jorge Amado chegou ao ponto de seus livros serem queimados em praça pública. No entanto, suas obras já estavam amplamente divulgadas e presentes nas escolas, mesmo durante as horas mais rígidas do regime vigente à época.

Finalizando, sua capacidade intelectual muitas vezes não foi compreendida. Por vezes, foi citado como pornográfico, embora tenha sido o

autor com o maior número de livros publicados e divulgados fora do Brasil. Isso contribuiu para uma vasta expansão do prazer e da honra de se assumir como um baiano diferenciado, mencionado em momentos dramáticos da vida política e textual brasileira.

Portanto, a necessidade de entender a estrutura das populações e tudo o que cerca a vida humana em sua integralidade revela que o escritor tinha ideias fixas, comprometidas com a educação, o direito e uma relação com a materialidade das populações — cuja cultura é permanente, embora muitas vezes não percebida. Diante disso, observa-se que o autor não tinha uma definição clara sobre a direção e os conceitos, nem pontos definidos em relação ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

_____art. 44, inciso IV, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (**Código Civil**). Art. 17.

AGUIAR, Josélia. Jorge Amado: **uma biografia**. São Paulo: Todavia, 2018.

AMADO, Jorge. **Capitães da Areia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. **Dona Flor e seus dois maridos**. Editora Companhia das Letras, 2008.

_____. **Gabriela, cravo e canela**. Editora Companhia das Letras, 2008.

_____. **Tereza Batista cansada da guerra**. Editora Companhia das Letras, 2008.

_____. **Bahia de Todos-os-Santos: guia de ruas e mistérios**. Editora Companhia das Letras, 2012.

_____. **Cacau**. São Paulo: Martins Editora, 1933.

_____. **Suor.** São Paulo: Martins Editora, 1934

BRASIL. **Constituição da República Federativa** do Brasil 1988. Parágrafo 7 Artigo 141 de 18 de setembro de 1946.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil.1988. Artigo 5

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.1988**. Artigo 134.

DUARTE, E. A. Jorge Amado: **romance em tempo de utopia**, Rio de Janeiro: Record; Natal, RN: UFRN, 1996.

DUARTE; LAFETÁ. **"Jorge Amado: romance em tempo de utopia."** (1 PRANDI, Reginaldo. Religião e sincretismo em Jorge Amado. **O universo de Jorge Amado**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1, 2009, p. 46-61.

PAILLARD, Alice. **Conversando com Jorge Amado**. Rio de Janeiro, Record, 1990.

REIS. **O Discurso Ideológico do Neorrealismo** Português, Coimbra, Almedina, 1976, p. 175.

O PAPEL DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS E DA *BLOCKCHAIN* PARA GARANTIR CONTRATAÇÕES PÚBLICAS MAIS SUSTENTÁVEIS

The role of electronic platforms and blockchain in ensuring more sustainable public procurements

Rafaella Christina Gomes[1]

UNIPTAN

DOI: https://doi.org//10.62140/RCG954959999

Sumário: 1. Introdução: inovação digital nas contratações públicas; 2. Transição da lei n. 8.666/1993 para a lei n. 14.133/2021 no contexto das inovações tecnológicas e sustentabilidade; 3. Inovações tecnológicas e sustentabilidade em contratações públicas: plataformas digitais e *blockchain*; 4. Conclusão.

Resumo: O propósito deste artigo é explorar o uso de plataformas eletrônicas e da tecnologia *blockchain* em contratações públicas, com ênfase na Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos, e sua relação com a sustentabilidade. Analisa-se a questão da sustentabilidade em compras públicas, destacando sua importância na escolha de produtos e serviços mais sustentáveis no contexto da gestão pública. Para isso, este artigo tem como objetivo realizar uma revisão sobre o papel das plataformas eletrônicas e da tecnologia *blockchain* nas contratações públicas, visando torná-las

[1] Mestre em Administração pela PUC MG. Administradora pela UFSJ. Graduanda em Direito pelo UNIPTAN – Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves. Especialista em Contratações Públicas pela UFMG (em andamento). Especialista em Licitações e Contratos pela PUC PR. MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela UFSJ. Especialista em Gestão Estratégica em Departamento Pessoal pela PUC MG. Técnica em Segurança do Trabalho pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas. Certificada pela APMG Internacional em PPPs e Concessões (CP3P-F). Certificada em Licitações e Contratos Administrativos pela ENAP. Gerente Administrativa da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE). Redatora voluntária do Instituto Brasileiro de Educação em Gestão Pública (IBEGESP). Voluntária do Projeto de Extensão Interioriza TJDMG - Direito Desportivo. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito e Negócios do Esporte da Sociedade Brasileira de Direito Desportivo (SBDD). E-mail: rafaella.christina@hotmail.com . Link ORCID: https://orcid.org/0009-0009-5859-1273.

mais sustentáveis. Para o alcance do objetivo proposto, o método de pesquisa adotado foi a revisão bibliográfica, que permite o uso de material já publicado sobre o tema, servindo de fundamentação teórica. Concluiu-se que a tecnologia *blockchain,* quando integrada ao PNCP, pode assegurar a manutenção de todos os dados e informações necessários para a elaboração do Termo de Referência, utilizando bancos de dados de produtos, serviços e registros das empresas licitantes ambientalmente sustentáveis, além de possibilitar o acompanhamento dos preços relacionados às atividades ambientais.

Palavras-chave: *blockchain*; compras públicas; plataformas eletrônicas; sustentabilidade.

Abstract: The purpose of this article is to explore the use of electronic platforms and blockchain technology in public procurement, with an emphasis on Law No. 14,133 of April 1, 2021, known as the New Public Procurement and Contracts Law, and its relation to sustainability. The issue of sustainability in public procurement is analyzed, highlighting its importance in selecting more sustainable products and services within the context of public management. To this end, this article aims to review the role of electronic platforms and blockchain technology in public procurement to make it more sustainable. To achieve this objective, the research method adopted was the bibliographic review, which allows the use of previously published materials on the subject as a theoretical foundation. It was concluded that blockchain technology, when integraded into the PNCP, can ensure the maintenance of all the data and information necessary for the preparation of the Terms of Reference, utilizing databases of products, services and records of environmentally sustainable bidding companies, in addition to enabling the monitoring of prices to environmental activities.

Keywords: *blockchain; public procurement; electronic platforms; sustainability.*

1. INTRODUÇÃO: INOVAÇÃO DIGITAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A gestão pública tem passado por significativas transformações tecnológicas, especialmente com a promulgação da Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021, que incentiva a adoção de novas tecnologias nas contratações públicas. Essa transformação digital é o resultado do impulsionamento da modernização de processos no contexto da gestão pública[2].

[2] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

No contexto das contratações públicas, a **transformação digital se evidencia pelo uso de plataformas eletrônicas, como o Compras.gov.br, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e outras ferramentas tecnológicas, como o** *blockchain*. Essas soluções digitais demonstram o avanço do Brasil em termos tecnológicos no processo de contratações públicas[3]. Além disso, a inovação tecnológica em contratações públicas tornou-se ainda mais evidente com a Lei n. 14.133/21, que atualizou as regras de licitação, inserindo-as em um ambiente digital[4].

Além de impulsionar o uso de tecnologias em contratações públicas, a Lei n. 14.133/21 revisa e moderniza as normas e regras de compras governamentais, conferindo maior eficiência, transparência e agilidade aos processos licitatórios por meio da adoção de soluções digitais[5].

A Lei 14.133/21 aborda conceitos como governança, inovação e sustentabilidade de forma mais alinhada ao contexto atual, em que as tecnologias digitais já fazem parte de praticamente todos os processos produtivos, o que não poderia ser diferente nas contratações públicas. Assim, a Lei 14.133/21 inseriu definitivamente as ferramentas tecnológicas na gestão pública, reduzindo a burocracia, tornando os processos mais ágeis e promovendo maior segurança, transparência e sustentabilidade[6].

Diante desse cenário, este artigo explora o uso de plataformas eletrônicas e da tecnologia *blockchain* nas contratações públicas, enfatizando a Lei n. 14.133/21 e sua relação com a sustentabilidade em compras governamentais.

---

[3] GIAMBERARDINO, G.G.; GADDA, T.M.C.; NAGALLI, A. Uso da tecnologia *blockchain* nas contratações públicas sustentáveis de obras rodoviárias. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 3, p. 1-17, 2024.

[4] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[5] [5] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[6] [6] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

Destaca-se, ainda, a importância da adoção de produtos e serviços mais sustentáveis no contexto da gestão pública.

O objetivo deste artigo é realizar uma revisão sobre o papel das plataformas eletrônicas e da *blockchain* nas contratações públicas, com foco na promoção da sustentabilidade.

A metodologia de pesquisa adotada foi a revisão bibliográfica, permitindo o uso de materiais já publicados sobre o tema, servindo de fundamentação teórica.

2. TRANSIÇÃO DA LEI N. 8.666/1993 PARA A LEI N. 14.133/2021 NO CONTEXTO DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E SUSTENTABILIDADE

A antecessora da Lei n. 14.133/21, a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelecia regras e normas gerais sobre licitação, contratação pública e contratos administrativos, abrangendo obras, compras, serviços, publicidade, locação e alienações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios[7]. Considerando a antiga Lei n. 8666/1993, observava-se que a formalização dos contratos na Administração Pública com terceiros exigia, obrigatoriamente, a realização de licitação, salvo nos casos de dispensa e inexigibilidade[8].

Além disso, os princípios fundamentais que norteavam o instituto da licitação asseguravam a concorrência em igualdade de condições econômicas e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, visando à celebração de um contrato administrativo em conformidade com as disposições da Lei n. 8666/93, como segue:

---

[7] BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

[8] BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. *Revista da CGU*, v. 14, n. 25, p. 63-79, 2022.

> A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em escrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos[9].

Com base no conceito da Lei n. 8.666/93, percebe-se que a licitação é um processo administrativo que envolve órgãos governamentais e concorrentes interessados em celebrar contratos com a Administração Pública. O termo "licitação", conforme estabelecido na referida lei, reforça o respeito aos critérios legais, aos princípios da administração pública e à garantia de benefícios à sociedade[10]. No entanto, diante da necessidade de modernização e atualizações desse marco normativo, foi promulgada, em 2021, a nova Lei de Licitações Contratos Administrativos, a Lei n. 14.133/2021[11].

A Lei. n. 14.133/2021 se aplica às instituições públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, tal como pode ser lido na redação do parágrafo 1 do artigo 1º[12]:

> Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações

[9] BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

[10] BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

[11] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[12] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

> Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:
> I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa[13].

No que tange às inovações tecnológicas e à sustentabilidade nas contratações públicas, observa-se que a nova legislação passou a incentivar, de maneira mais expressiva essas duas vertentes. As tecnologias digitais têm se tornado um componente essencial e estratégico na gestão pública, viabilizando o uso de novas ferramentas tecnológicas e virtuais que transformam a informação em um ativo fundamental nos processos licitatórios[14].

A Lei n. 14.133/21, no que se refere à sustentabilidade, estabelece a necessidade de adoção de critérios sustentáveis nas contratações públicas, incluindo o Cadastro Técnico Federal (CTF) e o licenciamento ambiental. Já no âmbito das inovações tecnológicas, a legislação incentiva a utilização de tecnologias digitais nos processos de licitação, destacando-se o uso de dados abertos, plataformas eletrônicas e sistemas integrados[15].

3. INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E SUSTENTABILIDADE EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PLATAFORMAS DIGITAIS E *BLOCKCHAIN*

As temáticas sobre novas tecnologias e sustentabilidade têm ganhado cada vez mais notoriedade com a Lei n. 14.133/21. No que diz respeito à

[13] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[14] GIAMBERARDINO, G.G.; GADDA, T.M.C.; NAGALLI, A. Uso da tecnologia *blockchain* nas contratações públicas sustentáveis de obras rodoviárias. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 3, p. 1-17, 2024.

[15] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

tecnologia, observa-se sua crescente aplicação na gestão pública, transformando as atividades, reestruturando sistemas gerenciais, organizacionais e administrativos e promovendo uma melhor qualidade nas tomadas de decisão[16]. No contexto da sustentabilidade, a incorporação desse conceito nas contratações públicas busca, por meio de licitação, adquirir bens, serviços e obras com o mínimo impacto ambiental possível ao longo de todo o ciclo de vida. Embora a sustentabilidade possa ser percebida como um desafio para sua efetiva implementação nos processos de contratação, as práticas de contratações públicas sustentáveis devem adotar estratégias para superar barreiras como a falta de conhecimento ou conscientização ambiental, carências estruturais, ausência de metas políticas e dificuldades financeiras[17]. Entretanto, o uso de ferramentas digitais pode ser um importante aliado na promoção de contratações mais sustentáveis.

Além disso, o avanço das novas tecnologias tem levado as instituições públicas a adotarem plataformas digitais para modernizar os processos licitatórios, conferindo maior agilidade, segurança na gestão de dados, aumento da produtividade e melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade. Assim, as novas tecnologias podem ser utilizadas como instrumentos para disseminação de conhecimento, facilitação do acesso, customização dos processos e otimização da gestão pública[18].

As inovações tecnológicas vêm contribuindo para tornar o processo licitatório mais célere, seguro e sustentável, garantindo maior proteção de dados e eficiência operacional. Com isso, é notória a necessidade de a gestão pública

---

[16] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[17] GIAMBERARDINO, G.G.; GADDA, T.M.C.; NAGALLI, A. Uso da tecnologia *blockchain* nas contratações públicas sustentáveis de obras rodoviárias. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 3, p. 1-17, 2024.

[18] CAMPESTRINI, T.F.; et al. **Entendendo BIM:** uma visão do projeto de construção sob o foco da informação. Curitiba: Editora Tiago Francisco Campestrini, 2015.

implantar uma gestão que se preocupe com os dados e informações[19]. Nesse contexto, tem-se as plataformas digitais (PNCP, Licitações-e, Compras.gov.br, entre outras) e o uso da tecnologia *blockchain* em contratações públicas[20].

Na gestão pública, as plataformas digitais e a tecnologia *blockchain* representam soluções promissoras para enfrentar desafios complexos no âmbito das contratações. São ferramentas com capacidade de facilitar e promover compras públicas mais sustentáveis. É diante desse cenário que se pode ver as tecnologias como mecanismos para digitalizar processos e auxiliar a gestão pública na tomada de decisões[21].

Embora sua aplicação ainda seja relativamente recente no Brasil, essas tecnologias demonstram um alto potencial para aprimorar significativamente os sistemas de contratação pública, sobretudo no que se refere à integridade dos dados e à conformidade com os princípios gerais das licitações e contratos administrativos estabelecidos na Lei n. 14.133/2021[22],[23].

A Lei n. 14.133/2021 inseriu inovações significativas quanto ao uso da tecnologia nas regras de licitações e contratos administrativos, conforme disposto no artigo 11, onde se lê "Art. 11. São diretrizes da licitação: IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável"[24]. No entendimento deste artigo, é possível reconhecer a importância de as empresas que entram em

---

[19] CAMPESTRINI, T.F.; et al. **Entendendo BIM:** uma visão do projeto de construção sob o foco da informação. Curitiba: Editora Tiago Francisco Campestrini, 2015.

[20] BURITE, A.S.; SACRAMENTO, A.R.S.; RAUPP, F.M. Possíveis implicações da aplicação combinada da blockchain, smart contract e inteligência artificial nas contratações e no orçamento público. **Revista da CGU,** v. 15, n. 27, p. 203-221, 2023.

[21] BURITE, A.S.; SACRAMENTO, A.R.S.; RAUPP, F.M. Possíveis implicações da aplicação combinada da blockchain, smart contract e inteligência artificial nas contratações e no orçamento público. **Revista da CGU,** v. 15, n. 27, p. 203-221, 2023.

[22] SANTANA, A.G.; TEIXEIRA, C.N; AMIM, A.H.C. A viabilidade do uso das tecnologias blockchain e smart contracts na licitação e contratos administrativos a partir da lei 14.133/2021. **Revista de Direito Brasileira,** v. 35, n. 13, p. 249-278, 2023.

[23] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[24] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

processo licitatório considerarem o uso de tecnologias e sustentabilidade nas contratações[25].

Como se nota, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estimula a inovação e a adoção de novas tecnologias e práticas sustentáveis nas contratações públicas no Brasil. Além disso, a norma busca incentivar o desenvolvimento nacional sustentável e a inovação. Sobre a inovação, não se trata, unicamente, de questões que envolvam tecnologias, mas, sim, quanto a sustentabilidade e demais fatores do processo licitatório[26].

Em compras públicas, a Lei n. 14.133/2021 visa estimular a adoção da inovação tecnológica e sustentabilidade em processos de licitação, a partir da demanda da administração pública, além de possibilitar a dispensa de licitação para contratações previstas na Lei de Inovação n. 10.973/2004 de modo a assegurar a hipótese em se realizar concurso sem que seja exigida a cessão dos direitos de propriedade intelectual da solução por parte da contratada. Também, por estimular diálogos competitivos para que o gestor público possa disseminar no mercado, questões que envolvam soluções de inovação tecnológica[27].

Pelo exposto, admite-se que a Lei n. 14.133/21 mostra ser favorável a adoção das novas tecnologias e sustentabilidade em contratações públicas, observada a liberdade conferida a empresa contratada quanto ao desenvolvimento de soluções inovadoras sem a preocupação com as limitações do projeto original,

[25] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[26] CERIONI, C. **Atualização da lei de licitações não deve impulsionar a inovação no Brasil.** 2021. JOTA. Disponível em: https://www.jota.info/coberturasespeciais/

nacao-inovadora/nova-lei-licitacoes-inovacao-burocracias-12012021.

[27] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

o que, por sua vez, contribui para fomentar e impulsionar a inovação tecnológica e adoção de sistemas automatizados ligados à gestão dos contratos[28].

A tecnologia digital e a sustentabilidade no cenário das contratações públicas oferecem novas oportunidades de negócios que, junto à inovação tecnológica na gestão pública, proporcionam melhorias aos órgãos públicos, permitindo ao Estado se manter atualizado no que se refere à modernidade no mercado para resolver problemas complexos. A Lei n. 14.133/2021 se destaca ao introduzir uma abordagem voltada para as novas tecnologias, inserindo as licitações e os contratos administrativos na era digital. Essa modernização possibilita a atuação administrativa e o controle por meio de processos administrativos eletrônicos, com dados e informações disponibilizadas na rede mundial[29].

Considerando o incentivo ao uso de novas tecnologias e práticas sustentáveis pela Lei n. 14.133/21, a *blockchain* se apresenta como um mecanismo tecnológico capaz de promover maior controle e certificação de dados e documentos. Essa tecnologia é baseada em cálculos matemáticos e *softwares* programados que garantem a integridade das informações armazenadas. A *blockchain* opera por meio de uma arquitetura descentralizada de computadores e redes de compartilhamento de dados, além da utilização de Inteligência Artificial para a gestão eficiente dessas informações. Seu principal diferencial é a criação de uma cadeia de blocos criptografados, protegidos contra adulterações, garantindo maior segurança e transparência. É uma tecnologia de registro de contabilidade distribuída em que não existe somente um único administrador para armazenar dados, o que assegura que haja maior segurança aos dados armazenados[30].

---

[28] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

[29] DANTAS, D.Q.; MARTINS, L.B. Estudo sobre a eficácia e a eficiência do uso da ferramenta Alice como fundamento para a prevenção e o combate à corrupção no âmbito da Controladoria-Geral da União. *Cadernos Técnicos da CGU*, v. 3, p. 158-166, 2022.

[30] ARAÚJO, V.S.; FREITAS, M.G.; MARTIN, M.V.A. *Blockchain* e o futuro dos contratos administrativos. **Revista Quaestio Iuris**, v. 14, n. 1, p. 481-503, 2021.

O papel das plataformas eletrônicas e da *blockchain* nas contratações públicas é essencial para torná-las mais sustentáveis. Essas ferramentas podem oferecer bancos de dados com boas práticas ambientais, contendo informações sobre desempenho sustentável dos fornecedores e, com isso, estabelecer a proatividade das práticas ambientais mais responsáveis no setor público. Além disso, a integração da *blockchain* a *dashboards* de gestão permite a análise centralizada das contratações, possibilitando o monitoramento das despesas com compras públicas e a verificação do cumprimento de metas de sustentabilidade previamente estabelecidas.

Diante das novas perspectivas proporcionadas pelas plataformas digitais e pela *blockchain,* é possível promover a sustentabilidade ambiental e impulsionar a adoção das novas tecnologias na gestão pública. As características da *blockchain* tem o potencial de solucionar desafios em diversas etapas dos processos de contratação pública, contribuindo para uma administração mais confiável, segura, transparente e ambientalmente sustentável[31].

4. CONCLUSÃO

A sustentabilidade é um tema que deve estar presente em todos os processos de aquisição de produtos e serviços e não deve ser diferente nas contratações públicas. Cabe às empresas participantes dos processos licitatórios atender aos critérios de sustentabilidade estabelecidos, contribuindo para práticas mais responsáveis no setor público. No contexto da sustentabilidade nas contratações públicas, é possível integrar inovações tecnológicas, como a *blockchain*. Essa tecnologia, além de oferecer à Administração Pública maior segurança, transparência, confiabilidade e descentralização aos processos licitatórios, revela-se um ativo promissor ao ser associada às questões ambientais, especialmente em obras públicas.

[31] ARAÚJO, V.S.; FREITAS, M.G.; MARTIN, M.V.A. *Blockchain* e o futuro dos contratos administrativos. **Revista Quaestio Iuris**, v. 14, n. 1, p. 481-503, 2021.

Diante das novas perspectivas que aliam tecnologia e sustentabilidade, observou-se que as plataformas digitais e a *blockchain* podem contribuir significativamente para a melhoria dos processos de licitação e para a promoção da sustentabilidade ambiental. Tal fato é possível porque a *blockchain* é uma tecnologia capaz de identificar falhas e gargalos, permitindo que os órgãos públicos adotem soluções de forma ágil, com foco em manter uma estrutura segura, eficaz, eficiente, descentralizada, transparente e ambientalmente responsável.

Portanto, a principal contribuição desta pesquisa é a verificação do papel das plataformas eletrônicas e da tecnologia *blockchain* nas contratações públicas para torná-las mais sustentáveis. Constatou-se que a integração da *blockchain* ao PNCP tem o potencial de armazenar dados e informações essenciais à elaboração do Termo de Referência, por meio de bancos de dados com produtos, serviços e registros de empresas licitantes ambientalmente sustentáveis, além de preços relacionados a atividades com impacto ambiental. Com isso, torna-se possível oferecer um banco de dados estruturado com boas práticas ambientais, viabilizando a análise de contratações sustentáveis e promovendo, assim, uma gestão pública mais eficiente e comprometida com o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, V.S.; FREITAS, M.G.; MARTIN, M.V.A. *Blockchain* e o futuro dos contratos administrativos. **Revista Quaestio Iuris**, v. 14, n. 1, p. 481-503, 2021.

BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. *Revista da CGU*, v. 14, n. 25, p. 63-79, 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

BURITE, A.S.; SACRAMENTO, A.R.S.; RAUPP, F.M. Possíveis implicações da aplicação combinada da blockchain, smart contract e inteligência artificial nas contratações e no orçamento público. **Revista da CGU,** v. 15, n. 27, p. 203-221, 2023.

CAMPESTRINI, T.F.; et al. **Entendendo BIM:** uma visão do projeto de construção sob o foco da informação. Curitiba: Editora Tiago Francisco Campestrini, 2015.

CERIONI, C. **Atualização da lei de licitações não deve impulsionar a inovação no Brasil.** 2021. JOTA. Disponível em: https://www.jota.info/coberturasespeciais/nacao-inovadora/nova-lei-licitacoes-inovacao-burocracias-12012021.

DANTAS, D.Q.; MARTINS, L.B. Estudo sobre a eficácia e a eficiência do uso da ferramenta Alice como fundamento para a prevenção e o combate à corrupção no âmbito da Controladoria-Geral da União. *Cadernos Técnicos da CGU*, v. 3, p. 158-166, 2022

GIAMBERARDINO, G.G.; GADDA, T.M.C.; NAGALLI, A. Uso da tecnologia *blockchain* nas contratações públicas sustentáveis de obras rodoviárias. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 3, p. 1-17, 2024.

SANTANA, A.G.; TEIXEIRA, C.N; AMIM, A.H.C. A viabilidade do uso das tecnologias blockchain e smart contracts na licitação e contratos administrativos a partir da lei 14.133/2021. **Revista de Direito Brasileira,** v. 35, n. 13, p. 249-278, 2023.

A ISONOMIA TRIBUTÁRIA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA IGUALDADE DE HUMBERTO ÁVILA

Tax equality in supplementary law no. 214/2025: an analysis in light of Humberto Ávila's theory of equality

Richard Farias Beckedorff Pinto[1]

Universidade Federal do Pará (UFPA)e Universidade da Amazônia (UNAMA)

Fabrício Vasconcelos de Oliveira[2]

Universidade Federal do Pará (UFPA)e Universidade da Amazônia (UNAMA)

DOI: https://doi.org//10.62140/RPFO623640671

Sumário: 1. Introdução; 2. Da tributação regressiva à justiça fiscal: a transição normativa com a emenda constitucional nº 132/2023; 3. Critérios etários e o princípio da igualdade na concessão de benefícios fiscais; 4. A determinação da igualdade tributária: critérios e limites à luz da teoria de humberto ávila; 5. Conclusão;

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar criticamente a Lei Complementar nº 214/2025 à luz do princípio da isonomia tributária, com base na teoria da igualdade desenvolvida por Humberto Ávila. O estudo parte das mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que trouxe a reforma ao Sistema Tributário Nacional.

A análise concentra-se especialmente na previsão do artigo 150, IV, da referida lei complementar, que estabelece como critério para a concessão de isenção de alíquotas de Imposto sobre Bens e serviços - IBS e Contribuição sobre

[1]. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA), da UFPa. Pós-graduado em Advocacia Tributária pela Universidade São Judas Tadeu. Pós-graduando em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário. Professor de Direito Tributário da Universidade da Amazônia. Conselheiro Tributário Suplente do Tribunal de Recursos Fazendários da Secretaria da Fazenda do Estado do Pará. Advogado. E-mail richardb.adv@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0007-4414-7943

[2] Doutor e mestre em Direito pela UFPa. Especialista em Direito pelo CEU/SP. Professor associado 4 da UFPa (graduação e mestrado profissionalizante). Professor titular da UNAMA (graduação e mestrado). Procurador Autárquico do Estado do Pará (Junta Comercial do Estado do Pará/JUCEPA. email: oliveirafabricio@hotmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8861-874X

Bens e serviços -CBS às pessoas com deficiência mental pelo fato de o transtorno ter se manifestado até os 18 anos de idade.

Com base na Teoria da Igualdade Tributária de Humberto Ávila, a pesquisa aplica os quatro critérios comparativos propostos pelo autor: (i) sujeitos da comparação; (ii) medida de comparação; (iii) elemento indicativo da medida; e (iv) finalidade da comparação. O estudo demonstra que a distinção entre os sujeitos beneficiados (pessoas com deficiência mental diagnosticadas antes dos 18 anos) e os excluídos (diagnosticadas após essa idade) carece de justificativa plausível, proporcional e constitucionalmente adequada.

O trabalho sustenta que a ausência de critérios justificáveis torna a norma discriminatória e contrária ao princípio da isonomia tributária, previsto no artigo 150, II, da Constituição Federal. Argumenta-se que o modelo normativo adotado pela LC nº 214/2025 reproduz um tratamento desigual entre contribuintes em situações equivalentes, violando a lógica de justiça fiscal estabelecida pela reforma tributária e comprometendo sua eficácia social.

Palavras-chave: Justiça fiscal; Reforma tributária; Lei Complementar nº 214/2025; Igualdade tributária.

Abstract: This article aims to critically analyze Complementary Law No. 214/2025 in light of the principle of tax equality, based on the theory of equality developed by Humberto Ávila. The study begins with the changes introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023, which reformed the Brazilian National Tax System.

The analysis focuses particularly on the provision of Article 150, IV, of the aforementioned complementary law, which establishes as a criterion for exemption from the Tax on Goods and Services (IBS) and the Contribution on Goods and Services (CBS) the requirement that the mental disorder must have manifested before the age of 18 in order for individuals with mental disabilities to qualify.

Based on Humberto Ávila's Theory of Tax Equality, the study applies the four comparative criteria proposed by the author: (i) subjects of the comparison; (ii) the measure of comparison; (iii) the indicative element of the measure; and (iv) the purpose of the comparison. The research demonstrates that the distinction between the beneficiaries (individuals diagnosed with a mental disability before the age of 18) and those excluded (diagnosed after that age) lacks a plausible, proportionate, and constitutionally adequate justification.

The paper argues that the absence of justifiable criteria renders the rule discriminatory and contrary to the principle of tax equality, as set forth in Article 150, II, of the Federal Constitution. It contends that the normative model adopted by Complementary Law No. 214/2025 reproduces unequal treatment among taxpayers in equivalent situations, violating the logic of fiscal justice established by the tax reform and undermining its social effectiveness.

Keywords: Tax justice; Tax reform; Supplementary Law No. 214/2025; Tax equality.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou a igualdade como um dos pilares da ordem jurídica brasileira, não apenas como um direito fundamental, mas também como uma orientação interpretativa de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

No campo tributário, essa diretriz se desdobra na exigência de tratamento isonômico entre os contribuintes, sendo vedado ao Estado instituir distinções que não se sustentem em fundamentos legítimos e proporcionais.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, o Sistema Tributário Nacional passou por uma profunda reformulação. Especificamente, houve a alteração do artigo 145 da Carta Magna e introduzir novos tributos, a reforma buscou consolidar um modelo mais justo e progressivo, em que a justiça fiscal e a capacidade contributiva tornaram-se protagonistas neste novo modelo.

Em que pese haja esses avanços normativos, a Lei Complementar nº 214/2025, que trouxe a instituição dos novos tributos Imposto sobre Bens e serviços – IBS, Contribuição sobre Bens e serviços -CBS e o Imposto Seletivo, trouxe também regras sobre benefícios fiscais, entre elas a previsão de isenção de alíquotas a determinados grupos sociais.

Surge, então, a controvérsia objeto do presente trabalho: a restrição do benefício fiscal às pessoas com deficiência mental cuja manifestação do transtorno tenha ocorrido até os 18 anos de idade.

A escolha de um critério etário como fator excludente levanta indagações e dúvidas quanto à sua compatibilidade com o princípio da justiça fiscal, especialmente quando aplicada a contribuintes com os mesmos comprometimentos funcionais, mas excluídos em razão da idade civil.

O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente essa limitação legal à luz da Teoria da Igualdade desenvolvida por Humberto Ávila, que oferece parâmetros objetivos para a verificação da legitimidade de tratamentos diferenciados no âmbito tributário.

Para se chegar a este objetivo, o trabalho foi constituído com a introdução ao contexto da reforma tributária e os fundamentos da justiça fiscal, em seguida, realiza-se a análise da norma questionada à luz dos critérios de igualdade propostos por Ávila pela Lei Complementar 214/2025.

2. DA TRIBUTAÇÃO REGRESSIVA À JUSTIÇA FISCAL: A TRANSIÇÃO NORMATIVA COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023

O sistema tributário brasileiro, historicamente centrado na tributação do consumo, consolidou-se a partir da Constituição Federal de 1988 como um modelo regressivo, cujos efeitos não desejados consistiram no agravamento das desigualdades sociais e econômicas no país, ferindo os preceitos constitucionais.

Diante desse cenário, a Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura uma profunda reformulação do sistema, com o objetivo de prever, literalmente, o princípio da justiça fiscal, a partir do princípio da igualdade *lato sensu*.

A busca pela justiça fiscal consiste na elaboração de um sistema fiscal que seja considerado como justo, proporcional e equilibrado, com obediência aos princípios constitucionais e os objetivos do Estado em que está inserido.

Em iguais termos, Rodrigues e Kuntz (2018)[3], discorrem que o princípio da justiça fiscal possui base solidificada no princípio da capacidade contributiva, tendo o seu critério balizador para um sistema tributário que possa ser chamado de justo, que pode ocorrer de duas maneiras.

Há, atualmente, duas formas principais de arrecadação tributária que são adotadas pela maioria dos países: a) Tributação sobre o consumo, que consiste na cobrança de tributos a partir da aquisição de bens ou serviços, sendo embutidos nos preços e pagos indiretamente pelo consumidor final e; b) Tributação sobre a Renda, que, por sua vez, ocorre quando há incidência de tributos sobre os ganhos ou rendimentos de pessoas físicas ou jurídicas.

O antigo Sistema Tributário Brasileiro adotou uma tributação sobre o consumo, que originou críticas por não ser condizente com os preceitos de um Estado Social almejado pela Carta Magna, especificamente com relação aos

[3] RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.38, n.2, jul./dez., 2018, p. 151-170

objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que tem por finalidade a extinção da pobreza e a redução das desigualdades sociais[4].

Para Buzatto e Cavalcante (2022), a tributação indireta, que é marca do efeito regressivo em tributação sobre o consumo, resulta em uma oneração a quem não é em face do real praticante do fato gerador (este que detém a riqueza tributada), mas sim do consumidor final da relação de prestação ou produção, que detém uma capacidade econômica inferior[5].

Logo, a tributação sobre o consumo estava tornando a sociedade brasileira cada vez mais desigual, eis que possui como característica o efeito regressivo, ao qual é onerado, proporcionalmente, os contribuintes de menor capacidade econômica, o que pode ser considerado como afronta ao princípio constitucional da capacidade econômica, previsto no parágrafo 1º, do art. 145 da CF/1988.

Nesse contexto, vale ressaltar que a Constituição Federal não se limita a organizar o funcionamento do Estado, mas estabelece compromissos éticos e programáticos vinculantes para toda a sociedade e, em especial, para os entes públicos.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari discorre que a Constituição Federal, como lei fundamental do Brasil, denota um trabalho conjunto da sociedade, de modo geral, como também de modo vinculativo às autoridades públicas, como forma de se atingir uma sociedade livre, justa e solidária[6], o que estaria sendo afetado justamente pelo modelo de tributação sobre o consumo.

Por outro lado, conforme destaca Violeta (2004, p. 41), a tributação sobre a renda é considerada como o modelo mais eficaz para se alcançar o

---

[4] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:(...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

[5] "Pela sistemática da tributação indireta, permite-se a passagem do encargo tributário para pessoa diferente daquela que compõe a relação jurídico-tributária. Assim, quem acaba por sofrer o ônus econômico da tributação não é o verdadeiro contribuinte, realizador do fato gerador da incidência tributária e detentor da riqueza tributada, mas sim o consumidor do produto ou serviço, que carrega em seu preço toda a tributação verificada na cadeia de produção/circulação do produto ou da prestação do serviço, por essa razão denominado contribuinte de fato." BUZATTO, Gustavo; CHAVES CAVALCANTE, Miquerlam. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. Revista Direito Tributário Atual, [S. l.], n. 52, p. 162–188, 2022. DOI: 10.46801/2595-6280.52.6.2022.2136. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2136. Acesso em: 17 abr. 2025.

[6] FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito Constitucional. São Paulo: RT, 2011. p. 210

princípio da justiça tributária[7], mas que somente foi prestigiado a partir da Reforma Tributária.

Sendo assim, estando em vigor as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 132, o Brasil passou por uma profunda reformulação em seu Sistema Tributário Nacional, voltada justamente à efetivação do princípio da igualdade. A partir dessa mudança, a tributação passou a contar com previsão específica voltada à renda, alterando significativamente a lógica de incidência dos tributos.

A Reforma Tributária, então, trouxe modificações no artigo 145, da Constituição Federal, ao inserir marco legal para início de um novo Sistema Tributário Nacional, especificamente trazendo o princípio da justiça tributária como norteador deste novo sistema[8], mas que necessita de leis complementares para sua efetivação.

Desta forma, outro grande avanço foi trazido a partir da publicação da Lei Complementar 214/2025, que, apesar de necessitar de outras regulamentações por leis ordinárias e complementares, instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), além de criar o Comitê Gestor do IBS.

No entanto, a referida legislação complementar chama grande atenção aos benefícios fiscais que foram concedidos para determinados grupos de pessoas, todos orientados a partir dos princípios de igualdade e justiça fiscal.

Apesar do relevante avanço representado pela reforma tributária, algumas de suas disposições normativas podem comprometer — ou, ao menos, reduzir — a efetividade do princípio da justiça fiscal, que constitui um de seus principais objetivos, conforme passa a ser explorada no tópico a seguir.

---

[7] "El impuesto sobre la renta personal ocupa una posición central en prácticamente todos los Estados de nuestro entorno. Esto obedece, además de a su elevado potencial recaudatorio, a que su estructura resulta especialmente adecuada para dar cumplimiento a los citados principios de justicia tributaria." ALMENDRAL, Violeta. Impuestos y Estado Social. España, Universidad Carlos III, 2004.

[8] Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...) § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

3. CRITÉRIOS ETÁRIOS E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

A previsão do artigo 149, II, "a", "b" e "c", da referida Lei Complementar, trata da isenção de incidência de alíquotas do IBS e CBS para veículos automotores quando adquiridos por pessoas com deficiência física, visual ou auditiva, deficiência mental[9] e pessoa com transtorno do espectro autista.[10]

Esta previsão demonstra a concessão de um benefício fiscal com extrema relevância social, visto que pessoas que possuem transtornos, mentais ou físicos, encontram diversas dificuldades em vários aspectos da vida, como no mercado de trabalho, estudos e no próprio cotidiano.

Além disso, as pessoas que possuem deficiência física ou psíquica, mesmo que não dirijam, em grande parte das vezes necessitam realizar diversas locomoções ao longo da semana, seja para realizar um acompanhamento médico, terapêutico, consultas ou atividades sociais, que garantem o seu desenvolvimento pessoal e inclusão na vida em sociedade.

Por exemplo, a pessoa com autismo possui hipersensibilidade ao toque físico, sonoro ou ao seu espaço pessoal, o que pode ser muito afetado caso esta pessoa, ou seus familiares, dependam de utilização de transportes públicos para a locomoção.

Desta forma, a aquisição de um veículo próprio para o núcleo familiar, que pode ser incentivado a partir da concessão de benefícios fiscais, garante autonomia e regularidade nesse deslocamento, evitando exposição a gatilhos, superlotações ou ambientes estressantes para a pessoa com autismo.

No entanto, a grande polêmica reside na previsão do artigo 150, IV, da Lei Complementar 214/2025, que adota o critério para concessão do benefício

[9] Grande parte dos doutrinadores nas áreas de psiquiatria e psicologia entendem que o termo correto seria "transtornos mentais", não "deficiência mental", que foi adotado pela Lei Complementar 142/2025. No entanto, adotar-se-á o termo utilizado pelo referido texto normativo.

[10] Art. 149. Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a venda de automóveis de passageiros de fabricação nacional de, no mínimo, 4 (quatro) portas, inclusive a de acesso ao bagageiro, quando adquiridos por: [...] II - pessoas com: a) deficiência física, visual ou auditiva; b) deficiência mental severa ou profunda; ouc) transtorno do espectro autista, com prejuízos na comunicação social e em padrões restritos ou repetitivos de comportamento de nível moderado ou grave, nos termos da legislação relativa à matéria.

para pessoas com deficiência mental como sendo a manifestação antes os dezoito anos de idade, conforme transcrito a seguir:

> Art. 150. Para fins de reconhecimento do direito às reduções de alíquotas de que trata esta Seção, considera-se pessoa com deficiência aquela que se enquadrar em, no mínimo, uma das seguintes categorias: [...]
> IV - deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos 18 (dezoito) anos de idade e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como: [...]

Esta limitação etária imposta gera discussões se há causa justificável para a limitação da concessão do benefício fiscal, na medida em que estabelece, em tom arbitrário e discriminatório, a exclusão de indivíduos cujo transtorno mental venha a se manifestar após os 18 anos de idade.

Como exemplo desta problemática, destaca-se as pessoas com esquizofrenia — transtorno mental grave e incurável — cuja manifestação é incomum na infância ou adolescência, sendo sua incidência mais frequente a partir da terceira década de vida nos homens, e ligeiramente posterior nas mulheres[11], estariam desamparadas para o acesso a este benefício fiscal.

Ao se procurar um caso semelhante, em que o Supremo Tribunal Federal realizou um julgamento sobre normas legais que definem limitações etárias, resultou na edição da Súmula 683, ao qual normatiza o entendimento de que a limitação de idade em inscrição de concurso público só é considerada legítima quando justificáveis pela natureza das atribuições ao cargo a ser preenchido.[12]

Sendo assim, há a definição de um critério plausível para a restrição da idade em concurso público, ao qual, por exemplo, poderia ser restrito em razão da idade elevada de determinada pessoa ter que realizar atividades extremamente

---

[11] Vide: https://www.msdmanuals.com/pt/casa/distúrbios-de-saúde-mental/esquizofrenia-e-transtornos-relacionados/esquizofrenia

[12] Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf

desgastantes fisicamente para o exercício de seu ofício, como é o caso de policiais ostensivos, por exemplo.

Verifica-se, portanto, que a Corte Constitucional editou o entendimento de que há necessidade de uma justificativa plausível para o tratamento diferenciado para determinado grupo de pessoa, seja para a sua inclusão ou exclusão em caso concreto. Para o caso de provimento para cargos de polícia, esta justificativa seria plausível, mas que não pode ser o caso da concessão de benefícios fiscais para pessoas com deficiência.

Neste exemplo, houve a exclusão de um grupo de pessoas em razão de sua idade para o exercício do concurso, ao qual foi reconhecido como constitucional em virtude de haver um critério justificável, qual seja a limitação física, em razão da idade, para o exercício da carreira de policial, que denota um esforço físico maior.

Nesse sentido, Humberto Ávila (2009) discorre que a ausência de critérios definíveis para a concessão de benefícios fiscais pode desvirtuar a finalidade de se atingir o princípio da igualdade, convertendo-os de tratamentos distintos (legítimo) para privilégios a um determinado grupo (ilegítimo).

Diante desse cenário, busca-se analisar a limitação etária imposta pela Lei Complementar nº 214/2025, com referência aos critérios estabelecidos por Humberto Ávila para a aplicação do princípio da igualdade.

A partir dessa análise, pretende-se verificar se a diferenciação normativa — que restringe o acesso ao benefício fiscal apenas às pessoas cuja deficiência mental tenha se manifestado antes dos 18 anos — encontra fundamento justificável ou se configura como um tratamento discriminatório arbitrário, contrariando os parâmetros de justiça fiscal e constitucionalidade material.

4. A DETERMINAÇÃO DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA: CRITÉRIOS E LIMITES À LUZ DA TEORIA DE HUMBERTO ÁVILA

O princípio da igualdade constitui um dos objetivos fundamentais para a República Federativa do Brasil, além de constituir, evidentemente, cláusula pétrea para a nossa Carta Magna.[13]

Por ser um princípio basilar, muitas vezes é utilizado como justificativas para decisões jurisdicionais, elaborações de leis, discussões doutrinárias etc., sem possuir, no entanto, critérios específicos para o alcance do tratamento igualitário, o que pode ser denominado como um princípio indeterminado.

Nas palavras de Noberto Bobbio (2000, p.7), sobre o princípio da igualdade: "homem como pessoa – ou para ser considerado como pessoa – deve ser, enquanto indivíduo em sua singularidade, livre; enquanto ser social, deve estar com os demais indivíduos numa relação de igualdade."[14]

Em razão de sua natureza indeterminada e abstrata, o princípio somente pode ser considerado como justo a partir do momento que é analisado em caso concreto, estipulando critérios para o seu tratamento.

De forma mais específica, a Constituição Federal, em seu artigo 150, II, tratou do princípio específico da igualdade tributária, imputando ao Estado o dever de realizar tratamentos de forma isonômica aos contribuintes que se encontram em situação equivalente.[15]

De igual forma, instaura-se o mesmo problema da igualdade *latus sensu,* que consiste na ausência de definição de critérios razoavelmente pragmáticos como uma forma de análise da correta aplicação do princípio e objetivo constitucional.

Portanto, falar de igualdade é comparar, visto que, ao se instituir tratamento igualitário, necessário é possuir um objeto de comparação sobre dois

[13] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[14] BOBBIO, Norberto. Igualdade e liberdade. Tradução de Carlos Nelson. Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

[15] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

ou mais sujeitos, eis que não há possibilidade de comparação para apenas um indivíduo.

Ao se buscar estas comparações, o direito tributário justifica as concessões de benefícios fiscais para a busca das justiças sociais e tributárias, todas baseadas na ideia de se almejar o princípio da igualdade.

Com esta definição de critérios justificáveis para a concessão, ou não, de benefícios fiscais para determinados grupos de pessoas, busca-se estudar se as diretrizes de concessão dos benefícios fiscais do artigo 149, da Lei Complementar 124/2025 estão em conformidade com os critérios de isonomia tributária desenhados por Humberto Ávila, que será abordado no próximo tópico, qual sejam: a) sujeitos; b) medida de comparação; c) elemento indicativo da medida de comparação e; d) finalidade da comparação.[16]

A concessão de benefícios fiscais deve ser analisada sob a ótica do princípio da igualdade tributária, que não exige uniformidade absoluta, mas sim tratamento igual entre os que se encontram em situação equivalente e desigual entre os que se encontram em situações diferentes, desde que juridicamente justificável.

Nesse contexto, Humberto Ávila propõe que para a validação das "(des)igualdades tributárias" — como aquelas decorrentes da concessão de benefícios — deve ser aferido a partir da análise de quatro elementos estruturais: sujeitos da comparação, medida de comparação, elemento indicativo da medida de comparação e finalidade da comparação.

a) Sujeitos da comparação: são os contribuintes ou categorias de contribuintes entre os quais se propõe um tratamento diferenciado;
b) Medida de comparação: é o critério utilizado para avaliar a semelhança ou diferença entre os sujeitos;
c) Elemento indicativo da medida de comparação: corresponde ao dado concreto que torna a comparação possível (como renda, localização geográfica, setor econômico, etc.);

[16] ÁVILA, Humberto. Teoria da Igualdade Tributária. 2ª edição. S.Paulo: Malheiros. 2009.

d) Finalidade da comparação: refere-se ao objetivo constitucional ou legal que justifica a adoção do tratamento desigual (como incentivo ao desenvolvimento regional ou proteção de setores vulneráveis).

A admissibilidade de um benefício fiscal, portanto, dependerá da consistência lógica e jurídica entre esses quatro elementos, de modo a evitar arbitrariedades. É imprescindível que a desigualdade promovida pelo benefício seja justificada, proporcional, adequada e necessária para atingir um fim constitucionalmente legítimo.

Passa-se, então, à análise da previsão do artigo 145, da C.F/88, que foi alterado pela Lei Complementar 142/2025, à luz dos quatros elementos de igualdade descritos por Humberto Ávila.

Com relação ao primeiro critério (sujeitos), houve a distinção de tratamento entre os contribuintes beneficiados (os que manifestaram transtornos mentais até os dezoito anos de idade) e os excluídos (pessoas com deficiência mental, mas que foi manifestada após os dezoito anos de idade).

No que tange ao segundo critério (Medida de comparação), houve a instituição de um critério etário para manifestação da deficiência mental (antes ou depois dos 18 anos), que será determinante para a concessão do benefício fiscal.

Por sua vez, o terceiro critério (Elemento indicativo da medida de comparação), consiste no momento do diagnóstico ou manifestação clínica do transtorno mental, que deve estar dentro do critério etário inserido (exemplo: uma pessoa com 17 anos, 11 meses e 27 dias teria direito ao benefício, outra pessoa que manifestou com 18 anos e uma hora de idade civil, não).

Por último, o quarto critério (Finalidade da comparação) consiste em investigar a finalidade da concessão deste benefício para as pessoas com transtorno mental que denotam uma assistência estatal para o seu pertencimento em sociedade.

Contudo, não há, até o momento, justificativa plausível para a exclusão de pessoas que apresentam os mesmos comprometimentos funcionais após os 18 anos, o que compromete a adequação e a razoabilidade da finalidade, ferindo o princípio da igualdade tributária, pois estas também necessitam de amparo estatal.

A ausência de justificativa plausível para esse marco etário compromete a proporcionalidade e a coerência interna da norma, violando, portanto, os elementos de igualdade idealizados por Humberto Ávila: a definição dos sujeitos aptos ao tratamento jurídico diferenciado.

Nesse mesmo sentido, o autor recomenda que, em estudo de eventuais legislações tributárias que dispõe sobre o tratamento diferenciado entre contribuintes, deverão ser observadas algumas indagações: a) Qual a finalidade da diferenciação? Em outras palavras, o que o Poder Legislativo pretende atingir pela diferenciação?; b) Essa finalidade guarda compatibilidade com a Constituição? Ou seja, há normas constitucionais que protegem, direta ou indiretamente, a finalidade trazida pelo Poder Legislativo?

Esta distinção, até o momento, não teve qualquer tipo de justificativa plausível, visto que o critério para limitação de faixa etária (como exposto anteriormente nos julgamentos do STF) denotam uma justificativa plausível, o que não está presente no caso.

Em situação hipotética, faria sentido conceder a isenção de pagamento para o indivíduo "A", que manifestou este transtorno aos 17 anos, 11 meses e 25 dias de idade civil, e negá-la a quem manifestou com 18 anos e 1 hora?

Mesmo que a diferença de idade civil seja de anos, há possibilidade de se questionar se a justificativa de divisão etária, para este caso, é plausível. Quanto ao julgamento da limitação etária para prestar concursos de cargos de polícia, o critério de distinção é justificado em virtude do labor físico necessário para exercício da profissão.

Entretanto, não se observa, no caso em análise, a adoção de um critério minimamente razoável para justificar a distinção entre indivíduos com deficiência mental em razão de sua faixa etária, que pode ter diferença mínima.

Tal diferenciação, baseada exclusivamente na idade de início do transtorno, mostra-se arbitrária e desprovida de fundamento constitucional legítimo, sobretudo quando se considera que ambos os sujeitos possuem as mesmas limitações cognitivas e necessitam do mesmo grau de proteção e apoio do Estado, pois o transtorno foi manifestado de qualquer forma, o que resulta na necessidade de prestação de ajuda estatal.

5. CONCLUSÃO

Diante todo o exposto, tem-se que a análise da Lei Complementar nº 214/2025, à luz do princípio da isonomia tributária e dos critérios estruturais propostos por Humberto Ávila, revelou uma preocupante desconexão entre os objetivos declarados da reforma tributária e a efetiva concretização de seus dispositivos.

Embora o novo sistema se fundamente no ideal de justiça fiscal e igualdade material, a norma que restringe o benefício fiscal apenas às pessoas cuja deficiência mental se manifestou até os 18 anos de idade apresenta um viés excludente, que carece de justificativa legal e constitucional.

Logo, a adoção de um critério etário rígido, desvinculado da análise das reais condições de vulnerabilidade e necessidade dos contribuintes, compromete a finalidade da política fiscal inclusiva pretendida, qual seja a proteção e inserção da pessoa com transtornos mentais em sociedade.

A distinção imposta não atende aos requisitos de proporcionalidade, razoabilidade e finalidade legítima, configurando, assim, uma forma de tratamento discriminatório arbitrário — ainda que revestido de legalidade formal, o que poderia ser contestado em controle de constitucionalidade.

Ao se buscar a análise com os quatro elementos da igualdade tributária delineados por Ávila — sujeitos, medida de comparação, elemento indicativo e finalidade — chega-se a conclusão de que a norma em questão é falha em oferecer justificativa suficiente para manter a exclusão de indivíduos que, embora tenham manifestado seus transtornos mentais após a maioridade, encontram-se em situação materialmente equivalente à dos beneficiários.

Diante disso, conclui-se que a manutenção dessa limitação, sem a devida revisão legislativa ou controle de constitucionalidade, compromete não apenas a eficácia da reforma tributária, mas também com o próprio princípio da justiça fiscal, basilar na reforma tributária.

Deve-se ter, portanto, uma extensa revisão e crítica da referida norma, para que somente assim possa estar coadunada com os princípios constitucionais e à promoção de uma política fiscal realmente inclusiva, não discriminatória.

REFERÊNCIAS

ALMENDRAL, Violeta. Impuestos y Estado Social. España, Universidad Carlos III, 2004.

ÁVILA, Humberto. Teoria da Igualdade Tributária. 2ª edição. S.Paulo: Malheiros. 2009.

BOBBIO, Norberto. Igualdade e liberdade. Tradução de Carlos Nelson. Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BUZATTO, Gustavo; CHAVES CAVALCANTE, Miquerlam. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 52, p. 162–188, 2022. DOI: 10.46801/2595-6280.52.6.2022.2136. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2136. Acesso em: 17 abr. 2025.

RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.38, n.2, jul./dez., 2018, p. 151-170

DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL EM COOPERATIVAS: ESTUDO À LUZ DO COMPLIANCE E GOVERNANÇA TERRITORIAL

Sustainable regional development in cooperatives: a study based on compliance and territorial governance

Roberta Eggert Poll[1]

PUC-RS

Daniele Weber da Silva Leal[2]

UNISINOS-RS

DOI: https://doi.org//10.62140/RPDL143249657

Sumário: Considerações Iniciais; 1. Governança territorial e compliance: fundamentos e interseções; 2. O papel das cooperativas no desenvolvimento regional sustentável; 3. Integração entre governança territorial, compliance e cooperativismo. Considerações Finais.

Resumo: O presente artigo examina a interseção entre governança territorial, compliance e cooperativas, analisando como esses elementos podem contribuir para um desenvolvimento regional sustentável. A governança territorial emerge como um mecanismo essencial para a gestão eficiente dos recursos e das relações institucionais, enquanto o compliance garante a adoção de boas práticas e a conformidade regulatória. As cooperativas, por sua vez, desempenham um papel fundamental na promoção da inclusão econômica e social. A pesquisa investiga como a sinergia entre esses três conceitos pode fortalecer a governança regional e promover a sustentabilidade econômica e ambiental. Para a construção

[1] Doutora em Direito pela PUCRS. Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS. Professora de Direito da Escola Superior do Cooperativismo - ESCOOP. Professora de Direito da FACCAT. Advogada Criminalista sócia-fundadora da Poll Advocacia. E-mail: roberta.poll@hotmail.com.

[2] Doutora e Mestra em Direito Público pela UNISINOS-RS. Especialista em Direito Público pela LFG. Integrante do grupo de pesquisa JUSNANO(CNPQ). Professora de Direito da FTECPOA. Professora de Direito da Escola Superior do Cooperativismo - ESCOOP. Advogada. E-mail: daniele.leal@sescooprs.coop.br.

do texto foi utilizado o método de procedimento estruturalista e, o método de interpretação, foi o sistemático aberto. Por fim, a pesquisa, quanto à sua natureza foi teórica, com a revisão da bibliografia (nacional e estrangeira) sobre o tema, visando construir e embasar o referencial teórico para uma interpretação sistêmica do desenvolvimento regional sustentável.

Palavras-chave: Compliance; Governança territorial; Cooperativas; Desenvolvimento sustentável; Governança corporativa.

Abstract: This paper examines the intersection between territorial governance, compliance and cooperatives, analyzing how these elements can contribute to sustainable regional development. Territorial governance emerges as an essential mechanism for the efficient management of resources and institutional relations, while compliance ensures the adoption of good practices and regulatory compliance. Cooperatives, in turn, play a key role in promoting economic and social inclusion. The research investigates how the synergy between these three concepts can strengthen regional governance and promote economic and environmental sustainability. The structuralist method was used to construct the text and the open systematic method was used for interpretation. Finally, in terms of its nature, the research was theoretical, with a review of the bibliography (national and foreign) on the subject, with the aim of building and supporting the theoretical framework for a systemic interpretation of sustainable regional development.

Keywords: Compliance; Territorial governance; Cooperatives; Sustainable development; Corporate governance.

Considerações Iniciais

A governança territorial surge como um conceito fundamental para a gestão eficiente dos recursos e da organização espacial das atividades humanas, tendo em vista a crescente complexidade das dinâmicas socioeconômicas e ambientais. No contexto do desenvolvimento regional, a governança territorial se destaca como um mecanismo essencial para coordenar a participação dos diversos atores envolvidos, promovendo a articulação entre o setor público, privado e a sociedade civil. Neste sentido, a incorporação de princípios de compliance — que garantem a observância de normativas e boas práticas — torna-se essencial para a estruturação de modelos de gestão mais eficientes e sustentáveis.

As cooperativas, por sua vez, emergem como importantes agentes de desenvolvimento regional, atuando na redução de desigualdades e na promoção

da inclusão econômica e social. Fundamentadas em princípios de autogestão, participação democrática e solidariedade, as cooperativas oferecem um modelo de organização econômica que equilibra eficiência produtiva e justiça social. No entanto, para que seu potencial seja plenamente explorado, é necessário que tais organizações estejam alinhadas com os princípios de governança territorial e compliance, garantindo assim sua perenidade e impacto positivo no território onde atuam.

Diante deste cenário, o presente artigo busca analisar as interações entre governança territorial, compliance e cooperativismo, investigando de que maneira a implementação de boas práticas nesses três eixos pode contribuir para um desenvolvimento regional sustentável. O problema de pesquisa procura responder, portanto, a seguinte indagação: De que forma a adoção de boas práticas de governança territorial e compliance pode potencializar o papel das cooperativas no desenvolvimento regional sustentável?

Embora não seja obrigatório e, na prática, referencial teórico e metodologia, às vezes, contradizem-se ou nem se cumprimentam, o presente artigo buscará unir de forma lógica o seu referencial teórico com a sua metodologia. Por se tratar de um trabalho interdisciplinar e adotar a visão moderna de ciência, em que se busca explicar um fenômeno a partir de uma visão circular de seu conhecimento, foi utilizado o método sistêmico, onde institutos de fora do ordenamento jurídico terão que ser compatibilizados e harmonizados com o Direito, a fim de viabilizar a aplicação e os resultados da utilização do Compliance, Governança Territorial e Desenvolvimento Regional Sustentável.

O método de procedimento utilizado foi o estruturalista, e o método de interpretação foi o sistemático aberto. Por fim, a pesquisa, quanto à sua natureza foi teórica, com a revisão da bibliografia (nacional e estrangeira) sobre governança, teoria institucional e estudos sobre cooperativismo, buscando delinear diretrizes para um modelo de governança territorial mais eficiente e responsável. A partir da análise de casos e da revisão da literatura, o estudo pretende contribuir para o debate acadêmico e oferecer subsídios para a

formulação de políticas públicas e empresariais voltadas ao fortalecimento do cooperativismo como instrumento de desenvolvimento regional.

1. Governança territorial e Compliance: fundamentos e interseções

As desigualdades socioeconômicas entre regiões, estados e municípios estão na pauta das políticas públicas desde muito tempo. No Brasil, políticas para mitigar essas desigualdades remontam à primeira metade do século XX. Com a Constituição Federal de 1988, a redução das desigualdades regionais se tornou um objetivo da nação brasileira. Por isso, diversas ações e programas de governo foram criados para melhorar a situação de regiões periféricas e diminuir o desnível de desenvolvimento entre os estados federados, tanto que, no início do século XIX, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).[3]

Em vista disso, nas últimas décadas, temos assistido a uma valorização do local e de outras instâncias não governamentais, como é o caso de inúmeras formas de representação da comunidade, das ONGs, economia circular e cooperativas. Tal valorização, ao contrário de ser adicionada à responsabilidade do Estado, como prendeu a Constituição Federal e os programas criados pelo governo federal, tem justificado a redução significativa do papel deste. Esse cenário é a concretização de um discurso que enuncia a força exclusiva das economias locais, frente a solução de problemas há muito tempo considerados graves: pobreza, miséria, falta de saneamento básico, saúde e educação.

Nesse ponto que surge a governança territorial, como um conjunto de mecanismos, processos e instituições utilizados para planejar, coordenar e gerir o desenvolvimento de um território, buscando equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental. Segundo Ostrom, uma governança eficaz requer a articulação entre atores públicos e privados, além de

[3] SONAGLIO, Cláudia Maria; ZAMBERLAN, Carlos Otávio. *Desenvolvimento regional: visões, estratégias e perspectivas*. Santa Maria: Ed. UFSM, 2022. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 20 mar. 2025.

mecanismos que incentivem a participação cidadã e a transparência na tomada de decisão.[4]

Os princípios fundamentais da governança territorial incluem descentralização administrativa, participação social, eficiência na gestão dos recursos, integração de políticas setoriais e sustentabilidade. A descentralização permite que as decisões sejam tomadas mais próximas da realidade local, favorecendo soluções mais adequadas às necessidades regionais.

O compliance, por sua vez, se refere ao conjunto de normas, diretrizes e práticas que garantem que uma organização atue em conformidade com a legislação e regulamentos aplicáveis, minimizando riscos e prevenindo irregularidades. De acordo com Teubner, a efetividade do compliance está diretamente ligada à capacidade das instituições de se adaptarem a um ambiente regulatório dinâmico e em constante transformação.[5]

Boas práticas regulatórias incluem a transparência na elaboração de normativas, monitoramento contínuo e auditorias internas, além do estabelecimento de códigos de ética e conduta. O compliance tem papel crucial na gestão de cooperativas, pois reforça a confiança dos associados e *stakeholders*, prevenindo desvios de conduta e garantindo um ambiente de negócios sustentável.

A interação entre governança territorial e compliance se dá pela necessidade de assegurar a gestão responsável do território e suas organizações, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma transparente, legal e eficiente. Segundo North, instituições sólidas e regras claras contribuem para a previsibilidade das ações e a segurança jurídica, facilitando o desenvolvimento sustentável.[6]

---

[4] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 1-8.
[5] TEUBNER, Gunther. *Law as an Autopoietic System*. Oxford: Blackwell, 1993, p. 30-45.
[6] NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 3-15.

A implementação de programas de compliance dentro da governança territorial é essencial para garantir transparência, eficiência e integridade na gestão dos territórios. A governança territorial envolve múltiplos atores – setor público, privado e sociedade civil – e, por isso, necessita de mecanismos que assegurem que as decisões sejam tomadas de forma ética e alinhadas ao interesse coletivo. Conforme destaca North, "*as instituições são as regras do jogo em uma sociedade e moldam as interações humanas, influenciando os incentivos e a previsibilidade das ações*".[7] Assim, programas de compliance auxiliam na criação de um ambiente institucional mais seguro, minimizando riscos de corrupção, fraudes e uso indevido de recursos públicos e privados. Dessa forma, a governança territorial baseada em diretrizes de compliance contribui para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e equitativo.

Além da transparência, o compliance territorial promove a segurança jurídica, fundamental para atração de investimentos e fortalecimento das instituições locais. Segundo Teubner "*a eficácia do ordenamento jurídico está diretamente relacionada à sua capacidade de adaptação às complexidades do ambiente institucional*".[8] Isso significa que a adoção de normas e diretrizes claras, bem como a criação de mecanismos de fiscalização eficientes, contribuem para a estabilidade das relações econômicas e institucionais em um território. No contexto da governança territorial, a implementação de códigos de conduta, auditorias internas e canais de denúncia reforça a previsibilidade das ações governamentais e a confiança dos cidadãos e investidores. Assim, a conformidade regulatória não apenas garante o cumprimento das normas, mas fortalece a credibilidade das instituições, promovendo um ambiente propício ao desenvolvimento regional.

O compliance também desempenha um papel crucial na mitigação de riscos socioambientais dentro da governança territorial. Conforme Ostrom. "*a governança eficaz de recursos comuns exige arranjos institucionais que incentivem a cooperação e*

[7] NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 36.
[8] TEUBNER, Gunther. *Law as an Autopoietic System*. Oxford: Blackwell, 1993, p. 52.

a responsabilização dos agentes envolvidos".[9] Nesse sentido, programas de compliance territorial devem incluir diretrizes voltadas para a sustentabilidade, assegurando que as políticas públicas e privadas respeitem normas ambientais e promovam o uso racional dos recursos naturais. A adoção de práticas sustentáveis, como o monitoramento de impactos ambientais e a implementação de mecanismos de compensação ecológica, é fundamental para garantir a resiliência dos territórios e a conservação dos ecossistemas locais. Em suma, o compliance territorial não se limita à esfera jurídica e administrativa, mas se torna um instrumento essencial para a governança socioambiental.

Por fim, a implementação de programas de compliance dentro da governança territorial contribui para a democratização do processo decisório e o fortalecimento da participação social. De acordo com Kooiman, "*a governança moderna envolve múltiplas camadas de tomada de decisão, exigindo mecanismos de controle e accountability para assegurar sua legitimidade*".[10] O compliance territorial, ao estabelecer normas de transparência, prestação de contas e controle social, permite que os cidadãos tenham maior acesso às informações e possam fiscalizar a atuação dos gestores públicos e privados. Além disso, iniciativas como a criação de conselhos participativos e ouvidorias fortalecem a governança colaborativa e garantem que as decisões tomadas estejam alinhadas às demandas da população. Dessa forma, a governança territorial baseada em compliance torna-se um pilar essencial para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

Diante do exposto, evidencia-se que a implementação de programas de compliance dentro da governança territorial não apenas fortalece a integridade e a transparência das instituições, mas também se revela essencial para a segurança jurídica, a mitigação de riscos socioambientais e a promoção de uma governança mais participativa e democrática. Esses fatores são determinantes para o desenvolvimento regional sustentável, uma vez que estabelecem um ambiente

[9] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 102.
[10] KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance.* London: SAGE, 2003, p. 85.

institucional sólido, capaz de atrair investimentos responsáveis e fomentar políticas públicas eficazes.

Nesse contexto, as cooperativas emergem como importantes agentes desse processo, pois operam sob princípios de autogestão, responsabilidade social e desenvolvimento local, alinhando-se aos pilares da sustentabilidade. O próximo subcapítulo abordará o papel das cooperativas na promoção do desenvolvimento regional sustentável, destacando como sua estrutura organizacional e seu compromisso com a economia solidária contribuem para a construção de territórios mais resilientes, inclusivos e economicamente dinâmicos.

2. O papel das cooperativas no desenvolvimento regional sustentável

Em uma pequena comunidade cercada por vastos campos férteis e rios cristalinos, os produtores locais enfrentavam um dilema recorrente: apesar da riqueza natural ao seu redor, a falta de organização e acesso a mercados justos limitava seu crescimento econômico e ameaçava sua subsistência. Foi então que um grupo de agricultores decidiu unir forças, compartilhando conhecimentos, recursos e estratégias para fortalecer sua produção e garantir preços mais justos para seus produtos. Assim nasceu a cooperativa local, que, ao longo dos anos, não apenas transformou a economia da região, mas também fortaleceu os laços comunitários e garantiu um modelo de desenvolvimento baseado na cooperação e na sustentabilidade.

Essa história, que se repete em diversas partes do Brasil e no mundo, ilustra o poder das cooperativas como ferramentas fundamentais para o desenvolvimento regional sustentável, demonstrando que o progresso econômico e social pode ser alcançado quando o trabalho coletivo se alia a uma governança eficiente e comprometida com o bem comum.

O desenvolvimento regional sustentável pressupõe uma abordagem equilibrada entre crescimento econômico, equidade social e preservação

ambiental. Para Sachs, "*O desenvolvimento sustentável deve ser concebido como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais sejam feitos de maneira a garantir a harmonia entre as necessidades presentes e futuras*."[11] Amartya Sen, defende que "*O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam*"[12]; por fim, Sérgio Buarque, complementa asseverando que "*O desenvolvimento sustentável de uma região deve ser pensado a partir das suas especificidades territoriais, sociais e econômicas, garantindo que as ações planejadas respeitem a identidade local e promovam a inclusão social.*"[13]

Nesse contexto, a valorização do local torna-se um elemento essencial para impulsionar estratégias que respeitem as particularidades socioculturais e econômicas de cada território. A governança territorial sustentável deve se pautar em mecanismos que promovam a autonomia das comunidades locais, incentivem práticas produtivas alinhadas à economia verde e fortaleçam a participação social nas decisões estratégicas sobre o uso dos recursos naturais e a alocação de investimentos. Dessa forma, o desenvolvimento regional não se resume apenas ao crescimento econômico, mas à criação de um ambiente resiliente e autossuficiente, garantindo qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

As cooperativas desempenham um papel importante nesse processo, pois representam modelos organizacionais baseados na cooperação, na solidariedade e na distribuição justa dos benefícios econômicos. Para Sérgio Schneider, "*as cooperativas desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social, pois promovem a inclusão produtiva, o fortalecimento da economia local e a distribuição mais equitativa da riqueza gerada, baseando-se nos princípios da solidariedade e da autogestão.*"[14]

---

[11] SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 40.
[12] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 28.
[13] BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 23.
[14] SCHNEIDER, Sérgio. *As cooperativas e o desenvolvimento rural sustentável: desafios e perspectivas*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, p. 45.

Por meio do associativismo, essas entidades possibilitam o fortalecimento de cadeias produtivas locais, a inclusão social e o incentivo a práticas sustentáveis que respeitam o meio ambiente e as especificidades de cada região. No setor agrícola, por exemplo, as cooperativas têm promovido a agricultura familiar e o uso de técnicas agroecológicas, reduzindo a dependência de insumos externos e agregando valor aos produtos locais.

O uso de técnicas agroecológicas representa uma abordagem sustentável para a produção agrícola, promovendo a harmonia entre a atividade produtiva e a preservação dos ecossistemas. Diferente da agricultura convencional, que muitas vezes depende de insumos químicos sintéticos e práticas intensivas que degradam o solo e a biodiversidade, a agroecologia baseia-se em princípios ecológicos, sociais e econômicos para otimizar o uso dos recursos naturais. Métodos como a rotação de culturas, o plantio consorciado, o uso de biofertilizantes e a compostagem melhoram a fertilidade do solo, reduzem a dependência de agrotóxicos e promovem o equilíbrio ecológico nas lavouras. Além disso, o incentivo ao uso de sementes crioulas e variedades locais fortalece a diversidade genética das espécies cultivadas, tornando as plantações mais resilientes às mudanças climáticas e pragas.

A adoção de práticas agroecológicas também tem impacto direto no desenvolvimento regional sustentável, pois promove a autonomia dos agricultores, reduz custos de produção e fortalece mercados locais. Ao incentivar cadeias curtas de comercialização, como feiras agroecológicas e sistemas de entrega direta ao consumidor, as técnicas agroecológicas contribuem para a geração de renda de pequenos produtores e garantem alimentos mais saudáveis à população. Além disso, a agroecologia estimula a organização coletiva, sendo amplamente adotada por cooperativas rurais que valorizam o trabalho comunitário e a governança compartilhada. Dessa forma, o modelo agroecológico não apenas conserva os recursos naturais, mas também fortalece a economia local e promove uma agricultura socialmente justa e ambientalmente equilibrada.

Já no setor financeiro, as cooperativas de crédito desempenham um papel importante na inclusão financeira e no desenvolvimento econômico sustentável, especialmente para pequenos empreendedores e produtores rurais que enfrentam dificuldades para acessar o sistema bancário tradicional. Diferentemente das instituições financeiras convencionais, essas cooperativas operam com base nos princípios do cooperativismo, garantindo taxas de juros mais baixas, condições de pagamento mais flexíveis e um modelo de governança democrática, onde os próprios associados participam da tomada de decisões. Esse formato permite que recursos financeiros sejam direcionados para investimentos produtivos, estimulando a geração de emprego e renda em nível local. Além disso, as cooperativas de crédito fortalecem a economia circular ao reinvestirem o capital na própria comunidade, promovendo a autonomia financeira das regiões onde estão inseridas.

O impacto das cooperativas de crédito no desenvolvimento sustentável é amplamente reconhecido. Segundo Amartya Sen, *"a expansão das liberdades econômicas, proporcionada pelo acesso a crédito e recursos financeiros, é um fator determinante para o desenvolvimento, pois permite que indivíduos e comunidades possam investir no próprio crescimento e bem-estar."*[15] Nesse sentido, essas instituições facilitam o financiamento de pequenos negócios e projetos sustentáveis, permitindo que agricultores, artesãos e microempreendedores tenham acesso a capital para expandir suas atividades sem a pressão de condições abusivas impostas pelo mercado financeiro tradicional. Com isso, as cooperativas de crédito tornam-se importantes agentes da economia solidária, promovendo inclusão social e fortalecendo um modelo econômico mais equitativo e sustentável.

As cooperativas de saúde também são essenciais no desenvolvimento regional sustentável ao oferecerem serviços médicos de qualidade, promovendo a inclusão social e fortalecendo a economia local. Diferentemente dos modelos tradicionais de assistência à saúde, essas cooperativas operam com base em princípios de autogestão, mutualismo e atendimento humanizado, garantindo que

[15] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 14.

comunidades, especialmente em regiões menos desenvolvidas, tenham acesso a cuidados médicos acessíveis e contínuos. Além de reduzirem a sobrecarga dos sistemas públicos de saúde, essas cooperativas estimulam a economia regional ao gerar empregos diretos e indiretos para médicos, enfermeiros e outros profissionais da área. O fortalecimento do setor de saúde cooperativista também contribui para a melhoria da qualidade de vida da população, criando um ambiente mais propício ao desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Além da assistência médica, as cooperativas de saúde fomentam práticas preventivas e promovem educação sanitária, incentivando hábitos saudáveis e reduzindo a incidência de doenças evitáveis. Esse modelo se alinha ao conceito de desenvolvimento sustentável ao garantir que os serviços de saúde sejam financeiramente viáveis, socialmente inclusivos e ambientalmente responsáveis. Segundo Singer, *"as cooperativas de saúde são alternativas eficazes para ampliar o acesso à assistência médica, especialmente em regiões onde a oferta de serviços é limitada, contribuindo para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento local."*[16] Dessa forma, essas organizações não apenas suprem lacunas no atendimento médico, mas também impulsionam a economia regional, promovendo uma rede de serviços que fortalece a coesão social e melhora os indicadores de desenvolvimento humano.

As cooperativas de serviço, transporte e bens também têm sua parcela de contribuição ao promoverem a inclusão produtiva, fortalecerem as economias locais e garantirem a oferta de serviços essenciais a comunidades muitas vezes negligenciadas pelo mercado tradicional. As cooperativas de serviço reúnem profissionais de diversas áreas, como educação, tecnologia e construção civil, proporcionando melhores condições de trabalho e remuneração justa, além de incentivar a economia solidária. Já as cooperativas de transporte garantem acesso a modais coletivos e soluções logísticas mais eficientes, reduzindo custos operacionais e promovendo alternativas ambientalmente responsáveis, como o compartilhamento de veículos e o uso de combustíveis renováveis. No setor de bens, cooperativas que atuam na produção e comercialização local fortalecem

[16] SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 67.

cadeias produtivas regionais, reduzindo a dependência de grandes corporações e fomentando o consumo consciente e sustentável.

Essas iniciativas cooperativas não apenas impulsionam a economia regional, mas também promovem maior autonomia para trabalhadores e consumidores, resultando em um modelo de desenvolvimento equilibrado e socialmente inclusivo. Segundo Gaiger, *"as cooperativas são agentes essenciais na construção de uma economia democrática e solidária, pois permitem que grupos historicamente excluídos se organizem e participem ativamente da geração de riqueza e bem-estar coletivo."*[17] Dessa forma, ao promoverem trabalho digno, fortalecerem a economia local e incentivarem práticas sustentáveis, as cooperativas de serviço, transporte e bens contribuem diretamente para a consolidação de territórios mais resilientes, equitativos e ambientalmente responsáveis.

Como visto, a valorização do potencial das cooperativas para o desenvolvimento regional sustentável exige políticas públicas que incentivem a sua atuação, reduzam barreiras burocráticas e assegurem um ambiente regulatório favorável à sua expansão. O compliance no setor cooperativo também se apresenta como um mecanismo essencial para garantir a transparência, a integridade e a adoção de boas práticas de gestão. Além disso, a capacitação dos cooperados e o investimento em inovação são estratégias-chave para que essas organizações possam se adaptar aos desafios contemporâneos e maximizar sua contribuição para o desenvolvimento local. O alinhamento entre governança territorial e cooperativismo fortalece não apenas a economia regional, mas também promove maior equidade social e preservação ambiental.

Portanto, a integração entre desenvolvimento regional sustentável, valorização do local e fortalecimento das cooperativas representa uma estratégia eficaz para construir territórios mais dinâmicos, resilientes e socialmente inclusivos. A cooperação entre setor público, setor privado e sociedade civil é essencial para viabilizar modelos econômicos sustentáveis que respeitem as

[17] GAIGER, Luiz Inácio de Oliveira. Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil. São Leopoldo: Oikos, 2015, p. 89.

vocações locais e promovam o bem-estar das populações. Dessa maneira, as cooperativas, ao atuarem como agentes de transformação, contribuem significativamente para a construção de um futuro mais equilibrado e sustentável, baseado em princípios de governança responsável e compromisso com a sustentabilidade.

Diante do exposto, percebe-se que as cooperativas, em suas diversas formas, desempenham um papel essencial no desenvolvimento regional sustentável, promovendo inclusão social, fortalecimento econômico e práticas produtivas ambientalmente responsáveis. Seja no setor de crédito, saúde, serviços, transporte ou bens, essas organizações operam sob princípios de autogestão e solidariedade, proporcionando alternativas viáveis e democráticas para o progresso das comunidades.

No entanto, para que suas atividades sejam ainda mais eficientes e alinhadas aos desafios contemporâneos, é imprescindível que estejam inseridas em um ambiente institucional robusto, pautado por boas práticas de governança territorial e compliance. O próximo subcapítulo abordará a integração entre esses três conceitos — governança territorial, compliance e cooperativismo — destacando como a sinergia entre esses elementos pode potencializar os impactos positivos das cooperativas e garantir um desenvolvimento sustentável equilibrado e duradouro.

3. Integração entre governança territorial, compliance e cooperativismo

Naquela mesma pequena cidade cercada por montanhas e rios cristalinos, onde os moradores decidiram unir forças por meio de uma cooperativa, os desafios logo começaram a surgir. Embora a organização comunitária tivesse impulsionado a produção local e fortalecido a economia, a falta de regras claras e de um sistema eficiente de gestão ameaçava a continuidade do progresso. Alguns membros enfrentavam dificuldades para entender os

processos decisórios, enquanto outros temiam que a falta de transparência pudesse comprometer os princípios da cooperação.

Foi então que os líderes locais perceberam que, para garantir o sucesso da iniciativa, era essencial adotar práticas de governança territorial que organizassem o desenvolvimento da região e estabelecessem diretrizes claras para todos. Além disso, a implementação de um programa de compliance tornaria as atividades mais seguras, justas e alinhadas com exigências regulatórias.

Assim, ao combinarem os princípios do cooperativismo com diretrizes sólidas de governança e compliance, a comunidade encontrou o caminho para um crescimento sustentável e estruturado, garantindo que os benefícios alcançassem a todos de maneira equilibrada. Essa experiência reflete um cenário real observado em diversas partes do mundo, demonstrando que a integração entre governança territorial, compliance e cooperativismo é essencial para transformar potencial econômico em desenvolvimento duradouro.

A interseção entre governança territorial, compliance e cooperativismo constitui um alicerce essencial para o desenvolvimento regional sustentável. Como visto, a governança territorial orienta a organização e gestão dos recursos de uma região, enquanto o compliance assegura que as atividades estejam em conformidade com normativas e boas práticas regulatórias. No contexto cooperativo, essa integração é fundamental para garantir transparência, eficiência e perenidade dos empreendimentos solidários. Este capítulo aborda experiências exitosas de governança territorial aplicada ao cooperativismo, discute modelos eficazes e apresenta recomendações para uma gestão cooperativa eficiente e sustentável.

Diversos países têm demonstrado como a implementação de uma governança territorial estruturada pode fortalecer o cooperativismo. Um exemplo emblemático é o modelo adotado pela região do País Basco, na Espanha, por meio da Mondragón Corporación Cooperativa (MCC). Fundada em 1956, essa rede de cooperativas tornou-se um dos maiores exemplos de gestão cooperativa bem-sucedida, combinando governança territorial participativa e inovação

empresarial.[18] Segundo Whyte e Whyte,[19] *"a experiência de Mondragón demonstra que a autogestão cooperativa pode ser altamente eficiente quando integrada a uma estrutura territorial bem definida, onde a educação, a tecnologia e o desenvolvimento econômico são planejados de forma articulada".*

No Brasil, destaca-se o caso do Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (SICOOB), que adota uma estrutura de governança territorial voltada à inclusão financeira e ao desenvolvimento regional. O sucesso do modelo se deve à adoção de princípios de compliance que asseguram a transparência e a gestão eficiente dos recursos, permitindo que pequenos produtores e empresários tenham acesso a financiamentos justos. E, para reforçar ainda mais os impactos econômicos e sociais das cooperativas de crédito, o Sistema OCB divulgou, no final do ano de 2024, os mais recentes resultados de um estudo realizado em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisa (Fipe) e apoio do Conselho Consultivo Nacional do Ramo Crédito (Ceco) que reuniu dados de 2018 a 2023 para mensurar, com precisão, a relevância do segmento no Brasil. O estudo mostra que a presença das cooperativas de crédito gera um aumento expressivo no PIB per capita dos municípios onde estão localizadas, na criação de empregos e na arrecadação tributária, além de impulsionar o agronegócio e reduzir a pobreza.[20]

"As cooperativas de crédito oferecem diferenciais expressivos e que precisam ser amplamente divulgados. Elas contribuem para o crescimento da renda e da atividade econômica, promovem pequenos negócios, criam empregos e melhoram as condições de vida de seus cooperados e das comunidades à sua volta, gerando um ciclo positivo que se espalha para outras variáveis, como

[18] Saiba mais em: MEMORIAL ANUAL 2023. Disponível em: https://www.mondragon-corporation.com/urtekotxostena/. Acesso em: 21 mar. 2025.
[19] WHYTE, William Foote; WHYTE, Kathleen King. *Making Mondragón: The Growth and Dynamics of the Worker Cooperative Complex*. Ithaca: Cornell University Press, 1991, p. 102.
[20] Veja a informação em: EASYCOOP. Notícias: Estudo destaca impactos expressivos do cooperativismo de crédito. Disponível em: https://easycoop.com.br/Noticias/59202/Estudo-destaca-impactos-expressivos-do-cooperativismo-de-credito. Acesso em: 21 mar. 2025.

arrecadação tributária e exportações. É um ciclo virtuoso de prosperidade", destaca o então presidente do Sistema OCB, Márcio Lopes de Freitas.[21]

De acordo com o Banco Central do Brasil, as cooperativas de crédito têm se consolidado como uma opção altamente vantajosa em relação às instituições financeiras tradicionais. Em 2024, por exemplo, a rentabilidade média das aplicações financeiras em cooperativas foi de 11,11% ao ano, enquanto nos bancos tradicionais a média ficou em 9,54%. Isso representa um ganho adicional de quase 15% para aqueles que optaram por investir em cooperativas. Mas os resultados positivos vão ainda mais além da rentabilidade em investimentos. No crédito pessoal e financiamentos, a economia proporcionada pelas cooperativas chegou a 62% em 2024, enquanto nas taxas de cartão de crédito atingiu impressionantes 360%. Para ilustrar essa diferença, basta considerar um empréstimo de R$ 100,00: enquanto um banco tradicional cobraria R$ 40,19 de juros ao ano, uma cooperativa de crédito cobraria apenas R$ 24,75. Essa vantagem se estende também às tarifas de serviços, como o TED e emissão de boletos, com uma economia de até 251% para os cooperados.[22]

O cooperativismo de crédito brasileiro é apenas um exemplo de sucesso dentre tantos outros que temos no país, a demonstrar que o modelo cooperativo, quando aliado a uma governança territorial bem estruturada, pode ser um motor de crescimento econômico, inclusão social e redução das desigualdades regionais. Por isso, a governança territorial voltada para o cooperativismo requer um modelo descentralizado, participativo e orientado para o desenvolvimento de longo prazo.

Entre as principais abordagens, destaca-se a governança multinível, na qual diferentes esferas do poder público, setor privado e sociedade civil interagem para definir estratégias de desenvolvimento. Esse modelo é particularmente

[21] Veja a informação em: EASYCOOP. Notícias: Estudo destaca impactos expressivos do cooperativismo de crédito. Disponível em: https://easycoop.com.br/Noticias/59202/Estudo-destaca-impactos-expressivos-do-cooperativismo-de-credito. Acesso em: 21 mar. 2025.
[22] GOMES, Gelásio. *Economia do cooperativismo: um modelo sustentável e rentável para todos*. Disponível em: https://www.confea.org.br/economia-do-cooperativismo-um-modelo-sustentavel-e-rentavel-para-todos. Acesso em: 21 mar. 2025.

relevante para as cooperativas, pois garante que suas necessidades e potencialidades sejam incorporadas ao planejamento regional. Conforme Ostrom,[23] *"para que sistemas cooperativos sejam sustentáveis, é necessário estabelecer regras claras e mecanismos de monitoramento que incentivem a gestão compartilhada e a eficiência na alocação de recursos".*

Outro modelo relevante é a governança baseada em redes, na qual as cooperativas se conectam com outras organizações e atores institucionais para promover inovações e compartilhar boas práticas. Um exemplo notável é o projeto "Articulando a Agroecologia em Rede no Vale do Taquari/RS", que envolve a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e outras instituições locais. Essa iniciativa busca promover a agroecologia na região por meio de ações educativas, pesquisa participativa e extensão rural, fortalecendo as práticas agroecológicas e a organização comunitária. [24]

Além disso, cooperativas de assentados no estado têm celebrado safras de arroz agroecológico, resultado de manejos qualificados em parceria com o Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA), Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Essas colaborações têm favorecido a produção, o desenvolvimento das plantas e o controle de pragas de forma sustentável. [25]

Essas experiências demonstram que a integração entre cooperativas agroecológicas e instituições de ensino e pesquisa é fundamental para o desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis, promovendo a segurança alimentar, a preservação ambiental e o fortalecimento das comunidades rurais no

[23] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 34.
[24] ZANETTI, Elaine Biondo Cândida. *Articulando a agroecologia em rede no Vale do Taquari/RS*. Porto Alegre: UERGS, 2021. Disponível em: https://www.uergs.edu.br/upload/arquivos/202105/11164039-articulando-a-agroecologia-em-rede-e-book-1-1.pdf. Acesso em: 21 mar. 2025.
[25] Assentados celebram primeira safra de arroz agroecológico após enchentes no Rio Grande do Sul. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/assentados-celebram-primeira-safra-de-arroz-agroecologico-apos-enchentes-no-rio-grande-do-sul. Acesso em: 21 mar. 2025.

Rio Grande do Sul, especialmente após os eventos climáticos extremos que assolaram o Estado nos anos de 2023 e 2024.

No entanto, para garantir a eficácia da governança territorial aplicada ao cooperativismo, algumas recomendações são fundamentais. Primeiramente, é essencial que as cooperativas adotem mecanismos de participação democrática que incentivem o engajamento ativo dos membros na tomada de decisão. Isso fortalece a coesão organizacional e reduz riscos de gestão ineficiente ou captura institucional.

Além disso, a implementação de programas de compliance adaptados às especificidades do cooperativismo é crucial para garantir a transparência e a sustentabilidade das operações. Como destaca Sachs,[26] *"a sustentabilidade das organizações cooperativas depende de uma gestão que combine eficiência econômica com valores sociais, garantindo que o crescimento não comprometa os princípios de justiça e inclusão".*

Por fim, é recomendável que as cooperativas fortaleçam suas redes de colaboração com outros atores regionais, incluindo instituições públicas, privadas e do terceiro setor. Isso permite a criação de sinergias que potencializam o impacto positivo das cooperativas e promovem o desenvolvimento regional sustentável de forma estruturada e resiliente.

A integração entre governança territorial, compliance e cooperativismo revela-se um instrumento essencial para a promoção do desenvolvimento regional sustentável. As experiências exitosas demonstram que a adoção de modelos participativos e regulatórios bem estruturados fortalece a atuação das cooperativas, garantindo maior eficiência, transparência e impacto socioeconômico positivo. Além disso, a colaboração com instituições públicas, privadas e acadêmicas amplia as possibilidades de inovação e resiliência dos empreendimentos cooperativos.

Assim, a construção de uma governança cooperativa eficiente e sustentável depende da implementação de estratégias que conciliem

[2626] SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.* Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 112.

desenvolvimento econômico, inclusão social e preservação ambiental, consolidando as cooperativas como agentes fundamentais na transformação territorial.

Considerações Finais

A relação entre governança territorial, compliance e cooperativismo revela-se uma estratégia fundamental para o desenvolvimento regional sustentável. Ao longo deste estudo, demonstrou-se que a governança territorial é um mecanismo essencial para a organização dos espaços e para a implementação de políticas públicas eficazes, promovendo uma gestão compartilhada e democrática dos recursos. O compliance, por sua vez, desempenha um papel estruturante, garantindo transparência, previsibilidade e conformidade normativa, elementos indispensáveis para o fortalecimento do setor cooperativo. A interseção desses conceitos potencializa o cooperativismo como um modelo socioeconômico viável e resiliente, contribuindo para a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento equilibrado.

A análise dos princípios da governança territorial permitiu compreender como a descentralização, a participação social e a coordenação interinstitucional são fatores indispensáveis para a construção de estratégias regionais eficazes. Observou-se que a ausência desses elementos pode comprometer a gestão dos territórios, favorecendo a fragmentação das políticas públicas e dificultando o planejamento integrado. Além disso, o estudo apontou que o compliance no setor cooperativo não deve ser entendido como mera formalidade burocrática, mas como um instrumento de fortalecimento da governança, capaz de assegurar a credibilidade e a sustentabilidade das cooperativas a longo prazo.

No que tange ao papel das cooperativas, destacou-se sua importância como agentes de desenvolvimento econômico e inclusão social. As cooperativas agroecológicas, de crédito, de saúde e de serviços foram analisadas sob diferentes perspectivas, demonstrando que sua atuação vai além da lógica mercadológica

tradicional. A capacidade das cooperativas de estabelecer parcerias com universidades, instituições de pesquisa e órgãos governamentais é um diferencial que favorece a inovação, a capacitação contínua e a difusão de boas práticas. Exemplos exitosos, como o modelo da Mondragón Corporación Cooperativa e as experiências brasileiras no setor de crédito e agroecologia, reforçam a relevância desse modelo organizacional para a construção de sociedades mais justas e sustentáveis.

A partir dos estudos de caso analisados, observou-se que a governança territorial aplicada ao cooperativismo pode ser fortalecida por meio de modelos inovadores, como a governança multinível e as redes colaborativas. Essas abordagens permitem maior integração entre os atores regionais e garantem que as cooperativas possam operar em um ambiente institucional favorável. No entanto, identificou-se que a implementação desses modelos exige políticas públicas coerentes, investimentos em capacitação e um arcabouço regulatório que favoreça o crescimento sustentável das cooperativas. Nesse sentido, recomenda-se que o poder público amplie seu papel na criação de mecanismos de incentivo, promovendo regulamentações que equilibrem a necessidade de controle com a autonomia do setor cooperativo.

Por fim, este estudo contribui para o campo acadêmico ao oferecer uma reflexão crítica sobre a necessidade de articulação entre governança territorial, compliance e cooperativismo como pilares para o desenvolvimento sustentável. A pesquisa evidenciou que a cooperação entre diferentes esferas da sociedade é indispensável para a construção de territórios resilientes e inclusivos. Dessa forma, espera-se que este trabalho sirva como base para futuras investigações sobre modelos alternativos de desenvolvimento econômico e políticas públicas voltadas à promoção do cooperativismo, consolidando-o como um eixo estratégico para a sustentabilidade e a justiça social.

Em um mundo cada vez mais interconectado, o cooperativismo se apresenta não apenas como uma alternativa viável, mas como um caminho necessário para garantir a prosperidade coletiva, demonstrando que o

desenvolvimento sustentável só é possível quando construído de forma colaborativa e equitativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

Assentados celebram primeira safra de arroz agroecológico após enchentes no Rio Grande do Sul. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/assentados-celebram-primeira-safra-de-arroz-agroecologico-apos-enchentes-no-rio-grande-do-sul. Acesso em: 21 mar. 2025.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

DUARTE, Fábio; ULTRAMARI, Clovis. *Desenvolvimento local e regional*. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2012. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 19 mar. 2025.

EASYCOOP. *Notícias:* Estudo destaca impactos expressivos do cooperativismo de crédito. Disponível em: https://easycoop.com.br/Noticias/59202/Estudo-destaca-impactos-expressivos-do-cooperativismo-de-credito. Acesso em: 21 mar. 2025.

GAIGER, Luiz Inácio de Oliveira. *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

GOMES, Gelásio. *Economia do cooperativismo: um modelo sustentável e rentável para todos*. Disponível em: https://www.confea.org.br/economia-do-cooperativismo-um-modelo-sustentavel-e-rentavel-para-todos. Acesso em: 21 mar. 2025.

KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: SAGE, 2003.

MEMORIAL ANUAL 2023. Disponível em: https://www.mondragon-corporation.com/urtekotxostena/. Acesso em: 21 mar. 2025.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. *As cooperativas e o desenvolvimento rural sustentável: desafios e perspectivas*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SONAGLIO, Cláudia Maria; ZAMBERLAN, Carlos Otávio. *Desenvolvimento regional: visões, estratégias e perspectivas*. Santa Maria: Ed. UFSM, 2022. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 20 mar. 2025.

TEUBNER, Gunther. *Law as an Autopoietic System*. Oxford: Blackwell, 1993.

WHYTE, William Foote; WHYTE, Kathleen King. *Making Mondragón: The Growth and Dynamics of the Worker Cooperative Complex*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

ZANETTI, Elaine Biondo Cândida. *Articulando a agroecologia em rede no Vale do Taquari/RS*. Porto Alegre: UERGS, 2021. Disponível em: https://www.uergs.edu.br/upload/arquivos/202105/11164039-articulando-a-agroecologia-em-rede-e-book-1-1.pdf. Acesso em: 21 mar. 2025.

RESPONSABILIDADE SOCIAL NO MERCADO DE CONSUMO

Social Responsibility in the Consumer Market

Rogério Cunha Estevam[1]

Faculdade CERS/BRASIL

DOI: https://doi.org//10.62140/RCE158147684

Sumário: 1. Introdução; 2. Metodologia; 3. Governança Corporativa; 3.1. Compliance como instrumento de governança; 3.2. Compliance Consumerista como pressuposto do "ESG"; 4. Resultados e discussões; 5. Considerações Finais.

Resumo: A governança corporativa determina a forma como as companhias são organizadas, dirigidas e controladas, visando a proteção dos stakeholders, no desenvolvimento de políticas, procedimentos e diretrizes tendentes a dirigir e orientar o relacionamento entre investidores, sócios, acionistas, administradores e outras partes interessadas, com ênfase na transparência, buscando-se garantir a sustentabilidade da Companhia. Os programas de compliance, por sua vez, integram o contexto de governança corporativa, na implementação de políticas de integridade, no respeito às normas legais e infralegais, aos preceitos éticos, a defesa da concorrência, a proteção do consumidor, ao meio ambiente, pautando-se na responsabilidade social das Companhias. O Código de Defesa do Consumidor – CDC estatuiu princípios norteadores das relações de consumo no país, tendo como objetivo a harmonização nas relações entre fornecedores e consumidores, além de impor aos fornecedores o dever de implementar medidas tendentes ao controle de qualidade e segurança de produtos colocados no mercado de consumo. O CDC tem como ponto de partida o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor frente aos fornecedores de produtos, estatuindo normas de ordem pública voltadas à proteção da vida, saúde e segurança do sujeito vulnerável especialmente contra produtos perigosos ou nocivos, e práticas abusivas, sendo princípio

[1] Advogado. Bacharel em Direito pelo Instituto de Educação Superior da Paraíba – UNIESP. Pós-Graduado em Direito Civil, Processo Civil e Direito do Consumidor, pela Faculdade de Ensino Superior da Paraíba – FESP-PB. Pós-Graduado em Direito Material e Processual do Trabalho pela Escola Superior de Advocacia da Paraíba. Pós-Graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pelo Centro Universitário UNIASSELVI. Mestre em Direito, Mercado, Compliance e Segurança Humana pela Faculdade CERS/Brasil. E-mail: rogeriocunha.adv@gmail.com. ORCID ID 0000-0002-6737-9399.

norteador das relações de consumo a boa-fé objetiva. O presente estudo busca, por meio de revisão da literatura, responder ao problema de pesquisa relacionado a interdependência existente entre a governança corporativa, o compliance, e a responsabilidade social dos fornecedores no mercado de consumo.

Palavras- chave: Governança Corporativa. Compliance. ESG.

Abstract: Corporate governance determines the way companies are organized, managed and controlled, with a view to protecting stakeholders by developing policies, procedures and guidelines aimed at directing and guiding the relationship between investors, partners, shareholders, managers and other interested parties, with an emphasis on transparency, seeking to guarantee the company's sustainability. Compliance programs, in turn, are part of the corporate governance context, in the implementation of integrity policies, respect for legal and infra-legal norms, ethical precepts, the defense of competition, consumer protection and the environment, based on the companies' social responsibility. The Consumer Protection Code (CDC) has established guiding principles for consumer relations in the country, with the aim of harmonizing relations between suppliers and consumers, as well as imposing on suppliers the duty to implement measures to control the quality and safety of products placed on the consumer market. The CDC's starting point is the recognition of consumer vulnerability in relation to product suppliers, establishing public order rules aimed at protecting the life, health and safety of vulnerable individuals, especially against dangerous or harmful products and abusive practices, and the guiding principle of consumer relations is objective good faith. This study seeks, through a literature review, to answer the research problem related to the interdependence between corporate governance, compliance and the social responsibility of suppliers in the consumer market.

Keywords: Corporate governance. Compliance. ESG.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo busca, por meio da revisão da literatura, responder ao seguinte problema de pesquisa: Qual relação existente entre a governança corporativa, o *compliance* e a responsabilidade social dos fornecedores no mercado de consumo?

O estudo se justifica pois o Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/90, inaugurou um microssistema de proteção e defesa do consumidor, dando concretude ao direito fundamental disposto no art. 5º, XXXII da Constituição Federal, de que "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor".

De igual modo, a Política Nacional das Relações de Consumo implementada pelo art. 4º do CDC, busca atender as necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, tendo como ponto de partida: o "reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo".

Nesse norte, o CDC impôs ao Poder Público o dever de adoção de medidas e ações voltadas a proteção efetiva do consumidor, orientada pela "garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho" (inciso II, d) e mediante o "incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo" (inciso V), o que suscita a necessidade imperiosa de aperfeiçoamento das estruturas das empresas no cumprimento das normas e princípios.

A proteção à vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos, consta do rol de direitos básicos do consumidor (art. 6º CDC).

Essa complexidade de políticas, normas e princípios voltados a garantia da segurança e qualidade dos produtos e serviços no mercado de consumo, tendentes a proteção do consumidor vulnerável, aponta para a importância por parte dos fornecedores de produtos da adoção de medidas internas voltadas à consecução do postulado da norma consumerista.

Nesse norte, a governança corporativa determina a forma como as companhias são organizadas, dirigidas e controladas, visando a proteção dos interesses dos investidores face aos seus administradores, no desenvolvimento de políticas, procedimentos e diretrizes tendentes a prevenir e orientar os stakeholders (partes interessadas), e trazer sustentabilidade as Companhias.

Por sua vez, os programas de *compliance*, integram o contexto de governança corporativa, na implementação de políticas de integridade, no respeito às normas legais e éticas, no controle de qualidade dos produtos, no atendimento

as demandas dos consumidores, buscando-se proteger o mercado e o público consumidor de uma forma geral.

Nesse cenário, como objetivo geral, se pretende demonstrar o estado da arte acerca da governança corporativa e sua relação com o *compliance* consumerista.

E como objetivo específico, evidenciar a relação de interpendência havida entre a governança corporativa, o *compliance* consumerista e a responsabilidade social dos fornecedores de produtos no mercado de consumo.

2. METODOLOGIA

Inicialmente foi delimitado o problema de pesquisa sobre a relação existente entre a governança corporativa e o *compliance* consumerista, no cumprimento da responsabilidade social dos fornecedores de produtos.

Após, foi realizada pesquisa na base de dados do google scholar, com a utilização da expressão "compliance", no idioma português, sendo localizado 2.380 resultados. Ao restringir a busca pela expressão "compliance consumerista", com a utilização de filtros por artigos de revisão, em língua portuguesa, foram encontrados apenas 2 (dois) resultados, dos quais, apenas 1 (um) possuía pertinência temática com o objeto de estudo

Ao substituir a expressão "consumerista" pelas expressões "governança corporativa" e "ESG", delimitando o período a contar de 2013, data de entrada em vigor da 1ª lei anticorrupção no país, utilizando-se do operador booleano "and" e com a utilização do filtro por artigos de revisão, foram localizados 66 (sessenta e seis) resultados.

Em sequência, foi realizada a leitura exploratória, por meio do título e resumo, com a consequente exclusão dos artigos que não possuíam relação direta com o *compliance*, governança corporativa, as relações consumeristas e o "ESG", bem como aqueles estritamente relacionados especificamente ao setor público; sendo, ao final, selecionados 12 (doze) textos entre artigos e dissertações.

De igual modo, para análise do estado da arte, foi também procedido o levantamento bibliográfico na doutrina, em acervo digital, da matéria relacionada ao *compliance*, *compliance* consumerista e governança corporativa.

Trata-se, portanto, de pesquisa bibliográfica, de natureza exploratória, cujos dados provêm prioritariamente das referências teóricas, do tipo revisão sistemática da literatura, sendo classificada quanto à abordagem de qualitativa, pelo método indutivo.

3. GOVERNANÇA CORPORATIVA

De acordo com Bruno Miragem (2022), a governança corporativa pode ser conceituada como um "conjunto de princípios, propósitos, processos e práticas que regem o sistema de poder e o mecanismo de gestão da empresa".

Para Ricardo Ribeiro Alves (2023), a governança conduz às boas práticas ambientais e sociais, conquanto inserida num propósito de geração de valor que inclua não apenas o lucro da Companhia, como também o bem-estar da sociedade e do planeta.

Num contexto histórico, Fábio Lopes Soares (2022) enfatiza que o sistema de governança corporativa nasceu em razão de desequilíbrios econômicos mundiais que induziram a criação de mecanismos de controle interno nas companhias, como forma de assegurar sustentabilidade às empresas.

Acrescenta o autor que a governança corporativa se aperfeiçoou no início da década de 1990 nos países desenvolvidos, para disciplinar no âmbito de uma companhia as regras que regem os interesses de sócios, acionistas, administradores, e demais partes interessadas denominadas de "stakeholders".

O escândalo de Watergate é tido como um marco histórico que culminou na reação do Congresso Norte-Americano, e na criação da primeira lei anticorrupção, a denominada Federal Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), com o objetivo de combater a corrupção e o suborno no mundo dos negócios, práticas que põem em risco a sociedade organizada, inspirando, assim, a criação de diversas leis anticorrupção em vários outros países do mundo.

Segundo Daniele Nespolo (et al, 2011), a governança corporativa surgiu no mercado financeiro como uma nova maneira de organização e estruturação das empresas, qualificando a transparência e respeitando os direitos dos acionistas.

A literatura aponta que o primeiro Código de boas práticas de governança corporativa é o Relatório Cadbury, produto do trabalho do Comitê sobre os Aspectos Financeiros da Governança Corporativa, criado em maio de 1991 pela Bolsa de Valores de Londres.

O Brasil é signatário da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), promulgada por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de Novembro de 2020, bem como da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto n.º 5.687, de 31 de Janeiro de 2006, e também da Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA (Organização dos Estados Americanos), promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de Outubro de 2002; comprometendo-se, assim, a criar normas de prevenção à corrupção e ao suborno.

No ano de 2014, passou a vigorar no Brasil a Lei n. 12.846 de 1º de Agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, e teve seu início de vigência em 29 de Janeiro de 2014, e dispôs sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A lei em comento supriu uma lacuna normativa existente no ordenamento jurídico brasileiro, relacionada a responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, cuja regulamentação se deu inicialmente pelo Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015, revogado pelo Decreto 11.129 de 11 de Julho de 2022.

Para Aline Teodoro de Moura e Pedro Lucas Barão de Souza (2022) o Decreto estabeleceu a necessidade do exame da adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programas de integridade pelas pessoas jurídicas na fase de dosimetria das sanções por atos de corrupção.

Na mesma linha, Emerson Ademir Borges de Oliveira e Eduardo Horita Alonso (2022), acrescentam que a lei Anticorrupção e o seu Decreto Regulamentador estabeleceram os parâmetros objetivos para que se verifique a

efetividade de um programa de integridade, perpassando pela elaboração de um Código de Conduta Ética e procedimentos de integridade.

Como se percebe, houve um verdadeiro fomento pela legislação brasileira da implementação de programas de integridade pelas pessoas jurídicas, com vistas, inicialmente, a prevenir atos de corrupção.

Os programas de integridade passam a ser levados em consideração na fase de dosimetria das penas a ser aplicadas em casos concretos, como forma de atenuar a responsabilidade civil e administrativa das pessoas jurídicas.

3.1. *COMPLIANCE* COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

É consabido que o *Compliance* deriva do verbo "to comply", que significa obedecer/cumprir, ou estar em conformidade com algo.

Para Cecília Dantas e Roberta Densa (2022) significa não apenas estar em conformidade com o ordenamento jurídico, mas também com os anseios de boas práticas advindos da empresa, do consumidor, da autorregulação do setor e da sociedade como um todo.

De outro lado, Marcella Block (2023) define governança corporativa como um grupo de estratégias e procedimentos utilizados por uma companhia para demonstrar o seu valor e comprometimento com os acionistas e clientes, com a adoção de uma gestão responsável pautada na observância das normas legais e o combate aos desvios éticos, tudo isto aliado ao implemento de programas de *Compliance*.

No mesmo sentido, Roberto Minadeo (2017) enfatiza que as boas práticas de governança corporativa representam a aplicação de princípios básicos, buscando-se harmonizar interesses variados e gerar o valor de longo prazo nas empresas, ampliando, com isso, a disposição do mercado na captação de recursos de forma concomitante ao aprimoramento da gestão.

Portanto, os programas de *Compliance* orientam a conduta no âmbito de empresas no sentido de cumprir e fazer cumprir as normas legais e infralegais, preceitos éticos e outros instrumentos normativos, não apenas relacionados aos atos de corrupção, além do dever de observância aos anseios de boas práticas

comerciais, buscando-se a confiança do mercado, da sociedade, a sustentabilidade da Companhia, bem como a prevenção e repressão de ilícitos.

Fabrício de Souza Oliveira e Kelly Cristine Baião Sampaio (2022) testificam que: "A função do *compliance* contemporâneo é de ser um programa pelo qual as sociedades (mas não só) adaptam os seus comportamentos (as suas atuações no mundo) às restrições impostas por esse conjunto normativo".

Conforme lição de Carla Veríssimo (2018): "O compliance tornou-se, hoje, um dos pilares da governança corporativa".

A autora justifica que o *Compliance* não apenas se relaciona a uma estratégia de eficiência no âmbito das empresas, mas também amplifica a transparência perante o mercado e, consequentemente, a confiança dos investidores, facilitando o acesso a capital de terceiros.

Luciane Cardoso Barzotto e Francesco Rubino (2018) advertem que os problemas de *compliance* e atuações anticorrupção envolvem cumprimento de deveres, não só para com o empreendimento, na sustentabilidade negocial, mas para com a comunidade local.

Portanto, o *Compliance* se revela como de vital importância no meio corporativo em seus diversos setores empresariais, na adoção de procedimentos éticos e de conformidade com o sistema normativo.

3.2. *COMPLIANCE* CONSUMERISTA COMO PRESSUPOSTO DO "ESG"

As relações de consumo não passam a margem dos conceitos de governança corporativa e *compliance*.

Para Bruno Miragem (2022) a adoção de procedimentos de *compliance*, e em especial do programa de integridade, traduz-se em fomento à eficiência da atividade dos fornecedores no mercado de consumo e à efetividade do direito dos consumidores.

Sobre isto, Luiz Eduardo de Almeida (2022), adverte que a empresa deve se nortear pelo artigo 170 da Constituição República, com vistas a garantir as condições de livre concorrência, a defesa do consumidor, do meio ambiente dentre outros objetivos, cumprindo, desse modo, com sua função social em todos

os aspectos, agindo em conformidade com sua responsabilidade ambiental, social e aos princípios de governança corporativa, sendo a essência do "Enviromental, Social and Governance – ESG."

Nos dizeres de Vaninne Arnaud de Medeiros Moreira (et. al., 2023) a sigla "ESG" se refere as práticas empresariais relacionadas aos três temas: meio ambiente, social e governança. As autoras citam como exemplo, as políticas de redução de emissão de carbono, as práticas de *compliance* e o fortalecimento da transparência.

O fornecedor de produtos que age de forma responsável, transparente, honesta e proba perante não apenas o Poder Público, mas também seus prestadores de serviços e especialmente a sociedade de consumo, lastreado no respeito às leis, a ética e nas boas práticas comerciais, não apenas amplifica sua participação no mercado de consumo, como também previne danos à coletividade, e, em última análise, evita penalidades pelos mais diversos órgãos e entidades de proteção e defesa do consumidor.

A adoção de um eficaz programa de *compliance* perfectibiliza o vetor da boa-fé e a ideia de harmonização das relações de consumo, disposta no caput do art. 4º do CDC, além de refletir a responsabilidade social dos fornecedores no mercado de consumo.

Cecília Dantas e Roberta Densa (2022) explicitam que é preciso submeter, inclusive, a cadeia de consumo, a uma rigorosa due diligence, a exemplo dos fornecedores, representantes, distribuidores, importadores, e outros parceiros da cadeia de consumo que possam prejudicar a boa reputação de um negócio.

Não deverá se restringir, assim, o programa de *Compliance* consumerista, ao ambiente interno da empresa, até mesmo porque o CDC preconizou a responsabilidade solidária de todos os componentes da cadeia, por vícios de qualidade nos produtos e serviços, sugerindo, assim, ser extensível a toda cadeia de consumo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Do estudo realizado, é possível concluir pela relação de interdependência entre o *compliance*, a governança corporativa e a responsabilidade social dos fornecedores no mercado de consumo.

Nesse sentido, Bruno Miragem (2022) nos indica que, dentre as práticas que integram a governança corporativa estão os procedimentos de *compliance*, na proteção da moralidade pública e da probidade, da ordem pública, da livre concorrência, do meio ambiente e da defesa do consumidor.

Desse modo, o *Compliance* é um instrumento da governança corporativa, na internalização pelas empresas de políticas, propósitos, medidas, procedimentos e técnicas voltadas ao efetivo cumprimento das normas legais e infralegais, aos preceitos éticos, aos anseios da sociedade, no respeito a proteção do consumidor, a defesa da concorrência, ao meio ambiente e na responsabilidade social e ambiental das Companhias.

Enquanto a governança corporativa tem um olhar para dentro da Companhia, buscando atender aos interesses dos Stakeholders, na criação de normas e procedimentos que devem reger os relacionamentos entre sócios, acionistas, administradores, investidores e demais partes interessadas, com vistas a uma maior transparência e sustentabilidade das empresas no mercado; o *Compliance* caminha lado a lado, orientando o dever de cumprimento às leis, aos Códigos de Conduta, o respeito ao público em geral e à sociedade, além de buscar atingir a responsabilidade social e ambiental das pessoas jurídicas.

No âmbito do Direito do Consumidor, o *Compliance* orienta a observância aos princípios e normas constantes do Código de Defesa do Consumidor, notadamente aqueles relacionados à proteção da vida, saúde e segurança, da boa-fé objetiva, do cumprimento da oferta, da correção de vícios, da reparação de danos, do respeito a garantia, do repúdio as práticas abusivas, das políticas de educação para o consumo, da qualidade dos produtos postos em circulação, do não fomento ao superendividamento, e de tantas outras diretrizes, tendo em conta a responsabilidade social dos fornecedores de produtos e serviços.

De igual modo, o programa de *Compliance* contribui efetivamente para a sustentabilidade das Companhias, sua preservação no mercado, agrega valor ao

negócio perante a sociedade de consumo, e ainda previne contra eventuais sanções administrativas.

Pôde-se concluir, por fim, que o *Compliance* induz ao cumprimento do dever de boa-fé pelos fornecedores de produtos, considerada a internalização da política de boas práticas comerciais, voltada ao respeito às normas, ao meio ambiente, e a sociedade como um todo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O microssistema de proteção e defesa do consumidor, inaugurado pela Lei 8.078/90, denominada de Código de Defesa do Consumidor - CDC, consagrou uma serie de princípios e normas de ordem pública que devem ser observados pelos mais variados fornecedores de produtos e serviços, pautado na boa-fé objetiva.

A lei consumerista, deu especial proteção à vida, saúde e segurança do consumidor, alçando-os ao rol de Direitos Básicos disciplinados no seu artigo 6º.

De igual modo, a lei em comento, dirigiu ao Estado, a adoção de ações governamentais com ênfase na garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho, além do incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços – Art. 4º, II, d e V.

Ainda se não bastasse, o Código de Defesa do Consumidor estatuiu sanções administrativas a ser arbitradas em face dos fornecedores de produtos e serviços, na hipótese de infração as normas de proteção ao consumidor.

Igualmente, o CDC tipificou ilícitos penais, pela prática de atos lesivos à sociedade de consumo pelos fornecedores em geral, enaltecendo a importância da responsabilidade socioambiental.

A tutela do consumidor disciplinada pelo CDC é ampla, e não exclui a observância de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade (art. 7º).

Os instrumentos de proteção são variados, desde a fixação de multas, apreensão de produtos; cassação do registro do produto junto ao órgão competente; proibição de fabricação do produto; suspensão de fornecimento de produtos ou serviço; suspensão temporária de atividade; revogação de concessão ou permissão de uso; cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; intervenção administrativa; e até imposição de contrapropaganda; além da responsabilização criminal e cível, por defeitos ou vícios nos produtos e serviços.

E se não bastasse, o Código de Defesa do Consumidor legitimou diversas entidades, de direito público e privado, outorgando-lhes legitimidade para tutela dos direitos individuais, coletivos e difusos dos consumidores, seja na esfera administrativa, cível e/ou criminal.

Não se pode prescindir, nesse atual cenário, de um programa de *compliance* direcionado a observância aos princípios e normas constantes do Código de Defesa do Consumidor, notadamente aqueles relacionados à proteção da vida, saúde e segurança e da boa-fé objetiva.

Portanto, a responsabilidade social dos fornecedores de produtos e serviços é um imperativo legal, no sentido de não colocar em circulação produtos ou serviços inadequados, ou ainda periculosos ou nocivos à vida, saúde e segurança dos consumidores.

As boas práticas comerciais, enquanto desdobramento da governança corporativa instrumentalizada pelo *compliance*, devem estar presentes em todas as fases da cadeia de consumo, desde a fabricação, utilizando-se, por exemplo, de energia limpa e artigos não poluentes, o respeito as marcas e patentes, a livre concorrência, passando pela escolha de parceiros comerciais idôneos, no ato de distribuição, que cumpram rigorosamente seus programas de integridade, e, no ato de comercialização, a estrita observância aos direitos básicos do consumidor, nas fases pré e pós-contratual, guardando sempre o dever de probidade de boa-fé, atendendo-se, desse modo, aos preceitos do ESG.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: Julho de 2023.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: Julho de 2023.

BRASIL. Lei n. 12.846 de 1º a 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 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em Julho de 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013 que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8420&ano=2015&ato=e9dcXT610dZpWT35f. Acesso em: Agosto de 2023.

BRASIL. Decreto 11.129 de 11 de Julho de 2022.Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.129%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira. Acesso em: Agosto de 2023.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de Novembro de 2020. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm#:~:text=D3678&text=Promulga%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20o,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: Agosto de 2023.

BRASIL. Decreto n.º 5.687, de 31 de Janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: Agosto de 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de Outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: Agosto de 2023.

MIRAGEM, Bruno; DENSA, Roberta (coord.); RANGEL, Aline Roberta Veloso; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Compliance e relações de consumo. 1. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 15 ago. 2023.

BLOK, Marcella. Compliance e Governança Corporativa. 4. ed. [S.l.]: Freitas Bastos, 2023. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 17 ago. 2023.

PINHEIRO, Caroline da Rosa et al. Compliance: entre a teoria e a prática. 1. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 17 ago. 2023.

NEVES, Edmo Colnaghi. Fundamentos de governança corporativa: riscos, direito e compliance. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2021. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 17 ago. 2023.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. Compliance: concorrência e combate à corrupção. 1. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2017. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 17 ago. 2023.

VERÍSSIMO, C. Compliance: Incentivo à Adoção de Medidas Anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

LEMOS, Bruna Queiroz. Práticas de governança em cooperativas de crédito no Brasil: revisão de literatura com estudos de caso. 2023.

DE OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges; ALONSO, Eduardo Horita. A aplicação da Lei Anticorrupção e da Lei das Estatais: o compliance como um panorama de entrelaçamento entre o público e o privado. Prisma Juridico, v. 21, n. 2, p. 286-302, 2022.

TOMCZYK, Andressa. Compliance: Estrutura para empresas do setor da construção civil. 2015.

DE ALMEIDA, Luciana Maria et al. Práticas de Enviromental, Social and Governance (ESG) na Indústria da Construção Civil–Uma Revisão Sistemática de Literatura. Cadernos de Prospecção, v. 16, n. 4, p. 1040-1056, 2023.

BARZOTTO, Luciane Cardoso; RUBINO, Francesco. Governança e Compromissos Anticorrupção: uma visão geral. In: Congresso Nacional do CONPEDI (27.: 2018: Porto Alegre). Direito, governança e novas tecnologias I. Florianópolis: Conpedi, 2018. 2018.

MINADEO, Roberto. Panorama comparativo de sistemas de governança corporativa (GC) de diversos países. Brazilian Applied Science Review, v. 2, n. 1, p. 262-279, 2018.

LEMOS, Bruna Queiroz. Práticas de governança em cooperativas de crédito no Brasil: revisão de literatura com estudos de caso. 2023.

NESPOLO, Daniele; DE ÁVILA DIAS, Deise Taiana; MILAN, Gabriel Sperandio. Uma revisão bibliográfica sobre a relação entre a auditoria e a governança corporativa. Revista Global Manager, v. 11, n. 2, 2011.

DE MEDEIROS MOREIRA, Vaninne Arnaud et al. Environmental, Social and Governance (ESG) e a pandemia do Covid-19: uma revisão sistemática. Unisanta Law and Social Science, v. 12, n. 1, p. 327-336, 2023.

PERINI, Rafael De Lucena; DAL MAGRO, Aline Lovison; GUTERRES, Caroline Augustini. Governança Corporativa nas Empresas Familiares: uma Revisão Sistemática na Base EBSCO (2006-2017). XVIII Mostra de Iniciação Científica, Pós-graduação, Pesquisa e Extensão, 2018.

JUNIOR, Isaac Danon; GUIZZO, Camila de Sousa Pereira; RODRIGUES, Tarso Barreto. COMPLIANCE NO CONTEXTO DE INOVAÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA INTERNACIONAL.

NAGAI, Ronaldo Akiyoshi. Temas emergentes em ESG: uma revisão da literatura. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2023.

O PROTAGONISMO DA MULHER AGRICULTORA NOS ROÇADOS DE CACAU: O CASO DE TRÊS MUNICÍPIOS PARAENSES

The leadership of women farmers in cocoa fields: the case of three Municipalities in Pará

Rosa de Nazaré Paes da Silva[1]

Instituto Tecnológico Vale (ITV)

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva[2]

Instituto Tecnológico Vale (ITV)

Luly Rodrigues da Cunha Fischer[3]

Universidade Federal do Pará (UFPA)

DOI: https://doi.org//10.62140/RSESLF653746973

[1] Doutora em Agronomia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio, de Mesquita Filho" - Botucatu/SP. Mestre em Agronomia, com ênfase em Fertilidade de Solos e Nutrição Mineral de Plantas pela UFRA). Especialista em Economia Regional e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e em Empreendedorismo Rural e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). Engenheira Agrônoma pela UFRA. Atualmente é pesquisadora no Instituto Tecnológico Vale - Desenvolvimento Sustentável no grupo de pesquisa da Socioeconomia e Sustentabilidade, com sede em Belém -PA e discente do 8º período do curso de Direito da UNAMA. E-mail: rosa.paes@itv.org. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3284-1942.

[2] Doutora e Mestre em Direito pela UFPA. Especialista em Geoprocessamento e Análise Ambiental pelo Núcleo de Meio Ambiente da UFPA. Especialista em Direito Público pela Faculdade Legale. Advogada. Graduada em Direito pela Faculdade FACI Devry. Atualmente é Pesquisadora bolsista do Instituto Tecnológico Vale. E-mail: eymmy.silva@pq.itv.org. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5444-987X.

[3] Doutora em Direito pela UFPA e pela Universidade de Paris XIII,em regime de cotutela. Possui graduação e mestrado em Direito pela UFPA. Professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, professora Permanente do PPGDDA, advogada inscrita na OAB-PA, membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, da Comissão de Regularização Fundiária Urbana da UFPA, da Clínica Multivercidades do PPGDDA/UFPA e mediadora judicial e extrajudicial certificada pelo TJE/PA (2021). Pesquisadora associada ao Laboratoire Caribeéen des Sciences Sociais (LC2S - CNRS-França). E-mail: lulyfischer@ufpa.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1662-8703.

Sumário: 1. Introdução 2. Materiais e Métodos 3. Resultados. 4 Discussão. 5. Considerações finais. Referências.

Resumo: Este artigo objetiva diagnosticar qual o perfil socioeconômico das mulheres à frente da lavoura cacaueira, a partir de uma amostra de agricultoras familiares nos municípios de Medicilândia, Tucumã e Ourilândia do Norte, no Estado do Pará. Parte-se do pressuposto que a produção de dados sobre o tema é fundamental para sugerir melhorias nas políticas públicas voltadas às agricultoras, que possam efetivar os direitos e garantias fundamentais, tais como previsto nos arts. 5º e 6º da Constituição Brasileira de 1988 e a atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 5 e 10 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Utiliza abordagem quanti-qualitativa e exploratória, com coleta, tratamento e análise dos dados descritivos, bem como utiliza os métodos de procedimento documental e bibliográfico e revisão narrativa. A partir da amostra total de 874 entrevistados, verifica-se que 22,1% são mulheres. Entre as variáveis que destacam a necessidade de políticas públicas direcionadas ao público das agricultoras, verificou-se o grau de escolaridade (40,4% com ensino fundamental incompleto e apenas 4% com superior completo); a ausência de documento do imóvel rural (62,6%), de registro imobiliário (85,1%) de Cadastro Ambiental Rural (45,4%) e de Licenciamento Ambiental Rural (93,4%); o não recebimento de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (65,6%) e de acesso à linhas de crédito (87,8%), sendo que 95,4% das mulheres da amostra tem na agricultura a sua principal ocupação. Conclui-se que é imprescindível fomentar as políticas públicas voltadas ao público das mulheres agricultoras familiares nos municípios do Estado do Pará, em especial à educação, regularização registral, ambiental e de acesso à linhas de crédito.

Palavras-chave: agricultora; mulher; cacauicultura; políticas públicas.

Abstract: This article aims to diagnose the socioeconomic profile of women leading cocoa farming, based on a sample of family farmers in the municipalities of Medicilândia, Tucumã, and Ourilândia do Norte, in the state of Pará, Brazil. It starts from the premise that producing data on this subject is essential to suggest improvements in public policies directed at female farmers, ensuring the fulfillment of fundamental rights and guarantees, as established in Articles 5 and 6 of the 1988 Brazilian Constitution, and contributing to the achievement of Sustainable Development Goals 5 and 10 of the United Nations' 2030 Agenda. The study employs a quantitative and qualitative exploratory approach, involving data collection, processing, and descriptive analysis. It also adopts documentary and bibliographic research methods, as well as a narrative review. From the total sample of 874 respondents, 22.1% are women. Among the variables highlighting the need for public policies targeting female farmers, the following were observed: educational level (40.4% with incomplete elementary education and only 4% with higher education); lack of :rural property documentation (62.6%), real estate registration (85.1%), Rural Environmental

Registry (45.4%), and Rural Environmental Licensing (93.4%); absence of Technical Assistance and Rural Extension (ATER) services (65.6%) and access to credit lines (87.8%). Furthermore, 95.4% of the women in the sample rely on agriculture as their primary occupation. The study concludes that it is crucial to promote public policies focused on female family farmers in the municipalities of Pará, particularly in the areas of education, property registration, environmental regularization and access to credit lines.

Keywords: female farmer; woman; cacoa farming; public policies.

1. INTRODUÇÃO

A ligação entre a mulher e a agricultura remonta há cerca de 12 mil anos, no período neolítico eram elas que cuidavam da horta e da lavoura, o que marcou o início do desenvolvimento da agricultura, assim como da história da humanidade. As mulheres não apenas preparavam os alimentos para as refeições, mas também plantavam e colhiam[4].

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), cresceu o número de mulheres atuantes no setor agrícola brasileiro nos últimos anos, o que é considerado um avanço, porque a presença feminina não era tão percebida no passado[5]. Esse dado é corroborado por diferentes pesquisas, as quais têm demonstrado a invisibilização do trabalho da mulher nos roçados de cacau, o que tem levantado debates sobre a questão de gênero no meio rural[6].Como forma de

[4] MAZOYER, M.; ROUDART L. História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

[5] ONU MULHERES BRASIL. Campanha Regional Promove 15 dias de mobilização pelos direitos das mulheres do campo. 15 out. 2019. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/campanha-regional-promove-15-dias-de-mobilizacao-pelos-direitos-das-mulheres-do-campo/. Acesso em: 10 mar. 2025.

[6] ESTIVAL, K. G. S.; CORREA, S. R. S. Reflexões sobre a invisibilidade do trabalho das mulheres rurais na cadeia de valor do cacau no Brasil. Revista Latino-americana de Geografia e Gênero, v. 8, n. 1, p. 18-34, 2017; TORRES, B. F.; BRAGA, D. P. P.; SILVA, E. J. V. O papel das mulheres e o cacau agroflorestal na Transamazônica Paraense. Conciliando pessoas e evoluindo paradigmas. Resumos expandidos, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Braga-9/publication/357889774_O_PAPEL_DAS_MULHERES_E_O_CACAU_AGROFLORESTAL_NA_TRANSAMAZONICA_PARAENSE/links/61e5fea2c5e3103375a0d9b2/O-PAPEL-DAS-MULHERES-E-O-CACAU-AGROFLORESTAL-NA-TRANSAMAZONICA-PARAENSE.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025. LIMA, C. F. T. de; GARCIA, J. Invisibilidade do trabalho da mulher rural em Medicilândia/PA: impactos na aposentadoria pelo trabalho rural. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação-REASE. Disponível em:

garantir esta visibilização, a ONU instituiu em 1995, o Dia Internacional das Mulheres Rurais, comemorado no dia 15/10 de cada ano, com o objetivo de elevar a consciência mundial sobre o papel e a importância da mulher do campo[7].

Nesse contexto, a participação das mulheres no meio rural tem ganhado cada vez mais enfoque nos debates sobre problemáticas de gênero e na necessidade de criar mecanismos que garantam os direitos sociais fundamentais, como à moradia, à assistência, à propriedade, dentre outros. Isso porque, apesar da importância do papel da mulher na produção agrícola e na agricultura ter crescido nos últimos anos, ainda existem dificuldades no acesso à terra, créditos, insumos agrícolas, mercados e cadeias agroalimentares de alto valor[8]. Além disso, a falta de reconhecimento da mulher como agente econômico dentro das cadeias de valor na agricultura aumenta as desigualdades no campo, ao gerar lacunas que restringem o acesso aos recursos produtivos, serviços, mercados, o também limita o desenvolvimento econômico e social[9].

Segundo dados do IBGE[10], o Estado do Pará é o segundo maior produtor de cacau do Brasil, com destaque à produção em sistemas agroflorestais em razão da sua sustentabilidade quando comparado à outras culturas agrícolas. No entanto, ainda é necessário aprofundar as pesquisas sobre essa cadeia

https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/11376/5034. Acesso em: 10 mar. 2025. LIMA, G. A. *et al.* Mulheres na agricultura do cacau: uma revisão sistemática à luz da agenda 2030 da ONU e suas implicações para a Amazônia paraense. O Social em Questão. Ano XXVII - nº 60 - Set a Dez /2024. p. 371-404.

[7] MDA. Dia Internacional das Mulheres Rurais: Protagonismo e políticas públicas para mulheres do campo, das águas e das florestas. 14 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/dia-internacional-das-mulheres-rurais-protagonismo-e-politicas-publicas-para-mulheres-do-campo-das-aguas-e-das-florestas. Acesso em: 25 mar. 2025.

[8] NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Mulheres rurais têm papel central na alimentação mundial. 15 out. 2021. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/151824-mulheres-rurais-t%C3%AAm-papel-central-na-alimenta%C3%A7%C3%A3o-mundial. Acesso em: 20 mar. 2025.

[9] RODRIGUES, H. E. *et al.* Mulheres na agricultura familiar: uma análise no estado do Pará. Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, v. 7, n. 2, 2021.

[10] IBGE. Produção de Cacau – Brasil. 2023d. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/cacau/br. Acesso em: 10 mar. 2025; IBGE. Produção de Cacau – Pará. 2023e. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/cacau/pa. Acesso em: 10 mar. 2025.

produtiva, de modo a sugerir melhorias nas políticas públicas atuais voltadas a esse público.

O presente artigo visa diagnosticar qual o perfil socioeconômico da mulher que desenvolve a cacauicultura, a partir de uma amostra de agricultoras nos municípios de Medicilândia, Tucumã e Ourilândia do Norte, no Estado do Pará. Parte-se do pressuposto que a produção de dados sobre o tema é fundamental para sugerir melhorias nas políticas públicas que possam garantir a efetividade aos direitos e garantias fundamentais das mulheres, tais como previsto no art. 5º e art. 6º da Constituição Brasileira de 1988.

Este artigo encontra-se em consonância com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 da Agenda 2030 da ONU, no sentido de "alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, ao realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos,"[11] bem como "o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais" e ODS nº 10, de "até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade e gênero [...]"[12].

O desenvolvimento está dividido nas seguintes partes: Materiais e Métodos, em que é feita a descrição da área de estudo e os procedimentos utilizados para coleta dos dados e desenvolvimento da pesquisa; Resultados, em que são abordados os aspectos sociais e econômicos das mulheres, bem como a percepção da situação fundiária e ambiental dos imóveis rurais ocupados pelas mulheres da amostra que desenvolvem a atividade nos três municípios; Discussão, com interlocução entre os dados e a pesquisa bibliográfica; Conclusão, com a resposta do problema de pesquisa, lacunas e proposições.

[11] NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5. Igualdade de gênero. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5. Acesso em: 10 mar. 2025.
[12] NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10. Redução das desigualdades. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10. Acesso em: 10 mar. 2025.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo abrange 3 municípios do Estado do Pará, localizado na região norte do Brasil: Medicilândia (área territorial de 8.272,629 km²), Tucumã (área de 2.512,594 km²), e Ourilândia do Norte (área de 14.410,567 km²)[13] e estão localizados em duas Regiões de Integração (RI) do Estado: Medicilândia (RI Xingu), Tucumã e Ourilândia do Norte (RI Araguaia)[14].

A partir de uma pesquisa socioeconômica nos 3 municípios, obteve-se uma amostra de 874 imóveis rurais produtores de cacau, distribuídos nos municípios de Medicilândia (360), Tucumã (284) e Ourilândia do Norte (230). O cálculo da amostra foi feito considerando 3.457 (três mil, quatrocentos e cinquenta e sete) estabelecimentos agrícolas registrados em Medicilândia[15] de acordo com o Censo do IBGE de 2017, 1.046 (um mil e quarenta e seis) imóveis rurais em Tucumã e 563 (quinhentos e sessenta e três) em Ourilândia do Norte segundo a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC)[16].

---

[13] IBGE. Cidades. Brasil / Pará / Medicilândia. 2023a. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/medicilandia/panorama. Acesso em: 10 mar. 2025. IBGE. Cidades. Brasil / Pará / Ourilândia do Norte. 2023b. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/ourilandia-do-norte/panorama. Acesso em: 10 mar. 2025. IBGE. Cidades. Brasil / Pará / Tucumã. 2023c. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/tucuma/panorama. Acesso em: 10 mar. 2025.

[14] As RIs no Estado do Pará foram definidas pelo Decreto nº 1.066, de 19 de junho de 2008, que estabeleceu a regionalização do Estado, a partir da congregação de municípios com similaridades econômicas e sociais para fins de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no território. (PARÁ (Estado). Decreto nº 1.066, de 19 de junho de 2008. Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/176938. Acesso em: 11 mar. 2025). Em que pese sejam RIs distintas, os municípios supracitados são representativos: Medicilândia é o maior produtor de cacau do Estado do Pará; Tucumã e Ourilândia do Norte, além da relevância com o cacau, também desenvolvem atividades como mineração e pecuária.

[15] SILVA, R. de N. P. da *et al*. Caracterização sociobioeconomica e produtiva das unidades familiares e produtores de cacau em Medicilândia - PA. Belém: ITV, 2022. Disponível em: https://www.itv.org/wp-content/uploads/2024/05/RT.2022.21.Silva_.CaracterizacaoSociobioeconomicaProdutiva.pdf. Acesso em: 29 mar. 2024.

[16] SILVA, R. de N. P. da *et al*. Estudo sobre a cacauicultura no território de Ourilândia do Norte e Tucumã. Relatório Técnico N023/2023. Belém: ITV, 2023.

Considerando esse universo, a determinação do cálculo amostral (universo da pesquisa), foi feito com nível de confiança de 95% e margem de erro de 5%, a partir da seguinte fórmula: amostra = z^2 *p * q * população/e^2 * (população – 1) + z^2 * p * q[12], em que z^2 = nível de confiança escolhido, expresso em número de desvio-padrão; p = percentagem com a qual o fenômeno se verifica; q = percentagem complementar; e^2 = erro máximo permitido[17]. Foram visitados imóveis rurais selecionados aleatoriamente por meio de visitas realizadas in loco.

Além disso, adotou-se o método de procedimento documental, com aplicação de questionário estruturado, seguido com coleta, tratamento e análise dos dados descritivos e anonimização dos dados pessoais das entrevistadas, em observância à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoas (LGPD). Utilizou-se a abordagem da análise exploratória, com o objetivo de organizar, apresentar e resumir as informações de forma objetiva, com dados organizados em planilhas no software Microsoft Excel.

Para fundamentar a discussão, adotou-se o método de procedimento bibliográfico, a partir de uma revisão narrativa[18] dos artigos publicados em revistas, de relatórios e de publicações em anais de congressos que tratam sobre a mulher na cacauicultura, para identificar as potencialidades e principais dificuldades enfrentadas pelas agricultoras ao desenvolver essa atividade. Os documentos foram pesquisados nas plataformas Google Acadêmico, Scielo e Catálogo de Teses e Dissertações Capes, a partir das palavras chave "mulher cacau Pará" e "mulher cacau agricultura Pará", com seleção dos resultados de 2012 a 2024.

---

[17] SILVA, R. de N. P. da *et al*. Caracterização sociobioeconomica e produtiva das unidades familiares e produtores de cacau em Medicilândia - PA. Belém: ITV, 2022. Disponível em: https://www.itv.org/wp-content/uploads/2024/05/RT.2022.21.Silva_.CaracterizacaoSociobioeconomicaProdutiva.pdf. Acesso em: 29 mar. 2024.

[18] A revisão narrativa tem como objetivo descrever e discutir o desenvolvimento ou estado da arte sobre determinado assunto, a partir da teoria ou do contexto a ser trabalhado, atualizando o conhecimento sobre um tema específico (In: ROTHER, E. T. Revisão Sistemática x Revisão narrativa. Editorial Acta Paulista de Enfermagem; 20 (2) jun 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/. Acesso em: 29 mar. 2025)

3. RESULTADOS

A distribuição dos entrevistados por gênero nos 3 municípios da área de estudo, quantificando a amostra de homens e mulheres que estão à frente da gestão dos roçados de cacau ocorreu da seguinte forma: da amostra total de 874 entrevistados (universo da pesquisa), verificou-se que 77,3% (=676) são homens e 22,.6% (=198) são mulheres. Em Medicilândia, 82,2% (=296) são homens e 17,8% (=64) mulheres; em Tucumã 77,5% (=220) são homens e 22,5% (=64) são mulheres; em Ourilândia do Norte 71,8% (=165) são homens e 28,2% (=65) são mulheres. A partir dos dados, observa-se que nos 3 municípios a composição ainda é predominantemente masculina, sendo que apenas 22,6%, o equivalente a 198, são mulheres que responderam que estão à frente da gestão do imóvel rural e do negócio da cacauicultura.

Para este estudo foram considerados o conjunto de parâmetros utilizados para avaliar a condição financeira e social de indivíduos e famílias. Assim sendo: município de nascimento ou origem, faixa etária, estado civil, escolaridade, ocupação, mão de obra, quantidade de filhos, acesso a beneficio social; linha de credito, ATER, aspectos fundiário e ambiental do imóvel

Sobre o Estado de nascimento das entrevistadas, 24,2% (=48) informaram que tem origem no Estado do Pará, seguido de 17,7% (=35) no Maranhão, 15,7% (=31) em Goiás, 9,6% (=19) no Tocantins; 7,6% (=15) em Minas Gerais e 6,1% (=12) no Rio Grande do Sul. Os demais Estados possuem percentual mais baixos, com a prevalência da origem das mulheres na região norte e centro-oeste do Brasil. Quanto à faixa etária, verificou-se que 74,2% são mulheres adultas, na faixa de 55-59 (17,1%), 50-54 (14,6%), 45-49 (12,6%), 35-39 (11,6%), 30-34 (3,54%), 25-29 (3,5%), desse modo, o perfil das agricultoras da amostra é predominantemente de mulheres adultas, seguido de idosas, em um percentual de 25,2%. Acerca doestado civil, 59,6% (=118) das entrevistadas são casadas, seguido de 16,7% (=33) que se autodeclararam viúvas, 9,6% (=19) vivem em união estável, 7,6% (=15) estão divorciadas e 6,6% (=13) estão solteiras.

Quanto a escolaridade, 40,4% (=80) das mulheres da amostra possuem ensino fundamental incompleto, seguido de 15,6% (=31) possuem ensino médio

completo, 13,6% (=27) são alfabetizadas (lê e escreve), 10,6% (=21) possuem ensino médio incompleto; 4,5% (=9) não é alfabetizada e apenas 4% (=8) possuem superior completo. A principal ocupação das mulheres entrevistadas é a agricultura, com 95,4% (=189) da amostra desenvolvendo esta atividade predominantemente, seguido do serviço público em 2,5% (=5) da amostra; criadora em 1,5% (=3) e diarista em 0,5% (=1) da amostra.

No que se refere à quantidade de filhos, observa-se que 73,7% (=146) das mulheres entrevistadas possuem de 1 a 4 filhos, sendo que destes, o maior percentual (27,8% = 55 entrevistadas) é de 2 filhos, seguindo de 8,6% (=17) que não possuem filhos, 6% (=12) que possuem 6 filhos e 4,5% (=9) são mães de 5 filhos. Sobre os filhos que trabalham no imóvel, 47% (=85) das mulheres informaram que não possuem filhos trabalhando no imóvel rural, 23,8% (=43) têm 1 filho trabalhando no imóvel, 13,8% (=25) das entrevistadas têm 2 filhos trabalhando nos roçados de cacau, 7,7% (14) têm 3 filhos trabalhando no imóvel rural, 3,3% (=6) possui 5 filhos trabalhando no imóvel rural. Sobre a mão de obra utilizada no imóvel, a principal é a familiar, com 79,8% (=158) das entrevistadas adotando este tipo de mão de obra, seguido do meeiro, com 14,1% (=28) e da mão de obra contratada, em 6,1% (=12) dos imóveis rurais.

Quanto ao recebimento de benefício social, 57,1% (=113) das mulheres informaram receber algum benefício, sendo aposentadoria em 57,5% dos casos, seguido de bolsa família em 39,8% (=45) das mulheres, outros tipos de benefício em 1,7% (=2) dos casos e recebimento de bolsa floresta por 0,88% (=1) das entrevistadas. Quanto ao acesso à linhas de crédito, do total da amostra12,1% (=24) das agricultoras informaram que acessam linhas de crédito, sendo dividido em: apenas Banco da Amazônia (BASA), com 33,3% (=8), apenas Banco do Brasil, com 20,8% (=5), apenas SICREDI, com 20,8% (=5), apenas do Bradesco, com 16,7% (=5) e Banco do Brasil e BASA, com 8,3% (=2). No entanto, 87,8% não tem acesso à linhas de crédito, sendo que destes, 48,3% relataram que gostariam de receber crédito, em contraposição à 51,7% que informaram não gostariam de recebê-lo.

No que tange à utilização de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), 65,6% (=130) das mulheres informaram não receber esta assistência.

Entre as 34,3% (=68) mulheres da amostra que recebem ATER, 61,8% (=42) declararam que obtêm ATER pelo SENAR, 20,6% (=14) possui ATER particular, 13,2% (=9) oriundos de Organizações Não-Governamentais e 4,4% (=3) não informaram a origem da ATER. Entre as 34,3% que recebem ATER, 60,3% (=41) classificam a assistência como boa, 29,5% (=20) como ótima, 7,3% (=5) como regular, 1,47% (=1) como ruim e 1,47% (=1) não informaram a sua percepção sobre este quesito.

No que se refere à caracterização do imóvel rural, verificou-se que da amostra de 198 imóveis geridos pelas mulheres, o tamanho médio em hectares é de 49,11 em Medicilândia, 25,36 em Ourilândia do Norte e 41,43 em Tucumã, sendo que o módulo fiscal nos municípios é de 70 hectares em Medicilândia e 75 hectares em Ourilândia do Norte e Tucumã[19]. Portanto, pela área média, os imóveis são pequenas propriedades rurais e observam a Fração Mínima de Parcelamento[20].

Quanto ao aspecto fundiário, 62,6% (=124) informaram que não possuem documento do imóvel e 32,37% (=74) dispõem do documento, o que denota a insegurança na posse das agricultoras da cacauicultura. Entre as que declararam ter documento, da amostra total (=74), em Medicilândia, 50% (=37) informaram que possuem título ou escritura pública do imóvel, sendo que destas, 8,1% (=6) responderam que possuem apenas o contrato de compra e venda e 75,7% (=28) não possuem título nem escritura do imóvel rural.

No município de Tucumã, 39,2% das agricultoras informaram que possuem documento, sendo 55,2% (=16) por titulação realizada pelo órgão público federal, 6,9% (=2) pelo órgão municipal, 3,4% (=1) pelo órgão público estadual e 34,5% (=10) adquiriram por escritura pública ou instrumento particular de compra e venda/doação. Das 29 agricultoras que declararam ter algum tipo de documento, apenas 31% (=9) informaram possuir registro imobiliário em seu

[19] INCRA. Plataforma de Governança Territorial. Consultar Índices básicos. Disponível em: https://pro-pgt-incra.estaleiro.serpro.gov.br/pgt/indices-basicos. Acesso em: 20 mar. 2025.
[20] Pequena propriedade rural é o imóvel rural que possui área de até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento, conforme disposto no art. 4, II "a" da Lei nº 8.629/1993. O módulo fiscal é definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por município.

nome. Em Ourilândia do Norte, 10,8% (=8) das entrevistadas informaram que possuem documento de propriedade do imóvel, sendo 75% (=6) por titulação realizada por órgão público estadual e 25% (=2) por órgão público federal. Das 8 mulheres que possuem algum tipo de documento, apenas 25% (=2) possuem registro imobiliário em seu nome.

Sobre a condição ambiental dos imóveis rurais, 54,5% (=108) das agricultoras comunicaram possuir o Cadastro Ambiental Rural (CAR) do imóvel, enquanto 45,4% (=90) informaram não ter o CAR do imóvel. Quanto ao Licenciamento Ambiental Rural (LAR), 93,4% declararam não ter feito o LAR, enquanto que 6,6% realizaram o LAR do imóvel.

4. DISCUSSÃO

No que tange aos aspectos sociais, os dados apresentados reforçam uma predominância da gestão masculina nos imóveis rurais da amostra, o que corrobora o aspecto histórico de que "[...] a sociedade construiu uma maneira de ver o trabalho feminino e a ruralidade como um recorte do trabalho desenvolvido por homens"[21]. Todavia, isso não se trata apenas de um elemento histórico. Estudos demonstram que, mesmo com a existência de estratégias de fomento ao desenvolvimento socioambiental dos atores de cadeias de valor, como o sistema de certificações socioambientais, eles tendem a não promover ações de equidade e de empoderamento das mulheres no contexto da cadeia de valor do cacau no Brasil, e isso se aplica inclusive à agricultura familiar[22].

Ao assumirem diferentes responsabilidades – o trabalho na agricultura, a responsabilidade do cuidado da casa, dos filhos e dos idosos - as mulheres do campo trabalham de forma desproporcional, com jornadas de trabalho maiores

[21] OLIVEIRA, C. R.; ALVES, A. E. S. A invisibilidade do trabalho das mulheres na lavoura cacaueira. Revista da Geografia do Trabalho, *[S. l.]*, v. 20, n. 1, p. 170–184, 2019. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/6047. Acesso em: 27 mar. 2025. p. 172.
[22] ESTIVAL, K. G. S.; CORREA, S. R. S. Reflexões sobre a invisibilidade do trabalho das mulheres rurais na cadeia de valor do cacau no Brasil. Revista Latino-americana de Geografia e Gênero, v. 8, n. 1, p. 18-34, 2017.

que a dos homens e continuam sem reconhecimento formal, tendo em vista que não são pagas e o trabalho se desenvolve no âmbito doméstico[23].

Os dados sobre a escolaridade das agricultoras da amostra também são preocupantes, considerando que a educação é um elemento básico para fortalecer o protagonismo da mulher nos negócios que envolvem o imóvel rural. Eles corroboram as pesquisas que identificam que as maiores dificuldades enfrentadas pelas mulheres em permanecer no campo são a falta de trabalho e a precariedade da educação, sem contar quando as mulheres buscam as cidades para conseguir emprego, melhores condições de renda e continuar os estudos[24].

Quanto aos aspectos fundiários e registrais, os dados da amostra ressaltam a debilidade do acesso à propriedade pelas agricultoras no meio rural, com a insuficiência das políticas públicas já existentes sobre o tema, considerando que, da amostra de 74 agricultoras que declarou possuir algum tipo de documento, apenas 14,9% (=11) informaram que têm registro imobiliário em seu nome. Isso porque, desde 1916, só pode ser considerado proprietário quem registra o seu título no Cartório de Registro de Imóveis, ou o adquire por acessão, usucapião ou herança, conforme previsto no art. 530 do Código Civil de 1916.

Isso corrobora a grande discrepância no acesso aos direitos de propriedade e de herança no Brasil, haja vista que o acesso ao registro imobiliário e a possibilidade de pagar advogados e serviços cartorários varia dependendo da classe social e status. A maioria das mulheres não consegue pagar as taxas legais, nem está ciente dos seus direitos e essas são questões que a Constituição e o Código Civil não fornecem a proteção necessária, havendo uma grande lacuna entre o que está previsto em lei e o que é a realidade para as mulheres[25].

---

[23] *Ibid.,* p. 26.

[24] ALVES, G. S; SELL, L. B; CASTRO, A. M. Educação e trabalho da mulher no campo e suas invisibilidades. 2018. Disponível em: https://revistas.unila.edu.br/sures/article/download/909/931/3757. Acesso em: 11 mar. 2025.

[25] LAND PORTAL. Between Law and Reality: Understanding de Jure and de Facto Women's Land Rights in Brazil. 5 jun. 2018. Disponível em: https://landportal.org/blog-post/2021/02/between-law-and-reality-understanding-de-jure-and-de-facto-womens-land-rights. Acesso em: 30 mar. 2025.

No âmbito rural, a Lei nº 13.465/2017 alterou a Lei nº 8.629/1993, para dispor que a distribuição de imóveis rurais para a reforma agrária seria feita por meio de títulos[26], os quais serão conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de casamento ou união estável, conforme prevê o § 13 do referido artigo[27]. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deverá observar a ordem de preferência e classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, considerando se a família é chefiada por mulher, ou seja, aquela em que a mulher, independentemente do estado civil, seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes[28].

Apesar de identificar que a crescente inclusão das mulheres na luta pela terra pode gerar um maior equilíbrio na distribuição de propriedades, bem como o aumento do empoderamento feminino no meio rural, é importante destacar que o maior mérito por levantar a questão do acesso das mulheres à terra na reforma agrária é das mulheres lideranças dos sindicatos rurais, combinados com a atividade organizacional das mulheres rurais nos níveis regionais, estaduais e locais.[29]

Em 2023, a Lei nº 14.620/2023 retomou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e

[26] Nos tipos Título de Domínio, Concessão de Uso ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)
[27] BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 mar. 2025. art. 18.
[28] *Ibid.,* art. 19-A, III e §2º.
[29] DEERE, C.D. Women's Land Rights and Rural Social Movements in the Brazilian Agrarian Reform. Journal of Agrarian Change, 2003, p. 257-288. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227774808_Women's_Land_Rights_and_Rural_Social_Movements_in_the_Brazilian_Agrarian_Reform. Acesso em: 30 mar. 2025.

de qualidade de vida da população[30]. Esta lei trouxe algumas potencialidades voltadas às mulheres, prevendo que seriam priorizadas, para fins de atendimento, a provisão subsidiada de unidades habitacionais com o emprego de dotação orçamentária da União e com recursos de diferentes fundos, as famílias que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar[31].

Além disso, os contratos e os registros realizados por meio do PMCMV devem ser formalizados, prioritariamente, no nome da mulher e, na hipótese de ela ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge. O contrato será registrado no cartório de registro de imóveis competente, com a exigência de simples declaração da mulher acerca dos dados relativos ao cônjuge ou ao companheiro e ao regime de bens[32]. No que tange à regularidade ambiental, observa-se que, apesar de mais de 54,5% das mulheres da amostra informarem que possuem o Cadastro Ambiental Rural (CAR) do imóvel, cujo quantitativo está aquém ao determinado pela legislação em vigor, uma vez que a inscrição no CAR é um ato declaratório obrigatório para todos os imóveis rurais e essencial para o monitoramento do cumprimento da legislação ambiental e para acesso à políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Os dados sobre o acesso à ATER corroboram as pesquisas realizadas sobre as limitações na participação da mulher na agricultura familiar, ao identificar que existe uma maior predisposição por parte das mulheres para utilizar práticas sustentáveis de produção, mas que a falta de informação de qualidade e assistência técnica acaba repercutindo na baixa utilização de práticas de conservação e manejo[33]. No Estado do Pará, em 2023 foi editada a Lei nº 10.092/2023, que instituiu a Política Estadual de Valorização da Mulher no campo que, apesar de

[30] BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm#art43. Acesso em: 11 mar. 2025.

[31] *Ibid.*, art. 8º.

[32] *Ibid.*, art. 10, caput e § 1º. Essa previsão já era feita na Lei nº 11.977/2009, a qual tratava sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, no entanto, foi ampliada em 2023 para as áreas rurais por meio da Lei nº 14.620/2023.

[33] RODRIGUES, H. E. *et al*. Mulheres na agricultura familiar: uma análise no estado do Pará. Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, v. 7, n. 2, 2021.

não ser direcionada exclusivamente às agricultoras familiares, abrange alguns objetivos importantes como a prioridade no acesso a recursos, subsídios e políticas públicas voltadas à agricultura no Estado[34].

É possível identificar avanços na criação de políticas públicas voltadas para mulheres rurais. No Plano Safra 2024/2025, a linha de crédito Pronaf Mulher foi ampliada para R$ 15 mil, com opções de financiamento de até R$ 25 mil anuais por mulher e juros de 4% ao ano. Além disso, também existem iniciativas voltadas ao microcrédito, como o Pronaf B, com valores de até R$ 15 mil e taxas de juros reduzidas para 0,5% ao ano[35].

O papel das mulheres rurais na produção de alimentos é vital para o fortalecimento da segurança alimentar e contribui diretamente para o combate à fome. Por isso, o governo tem investido na retomada e criação de programas que priorizam a atuação das mulheres, como: prioridade no processo de seleção da Reforma Agrária e no acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); a criação do ATER Mulheres, com chamada pública específica para mulheres focada em práticas agroecológicas; criação de editais de fomento para projetos produtivos, como o de Quintais Produtivos e o de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, os quais destinam, R$ 30 milhões e R$ 30,2 milhões respectivamente, ao fortalecimento e estruturação das atividades econômicas tanto nos quintais produtivos, quanto nas organizações de mulheres voltadas para a produção sustentável e para a valorização do trabalho das mulheres no campo.[36]

No entanto, quando pensamos sobre a eficácia e a efetividade dessas políticas públicas, é necessário identificar alguns elementos como: se as mulheres têm acesso à informação sobre a existência dessas políticas; se houve tempo para implementá-las e se os recursos são suficientes para atender à todas as cadeias produtivas. Desse modo, os dados demonstram que o crescimento da

[34] PARÁ (Estado). Lei nº 10.092, de 2 de outubro de 2023. Institui a Política Estadual de Valorização da Mulher no Campo. DOE nº 35562, 3 out. 2023.
[35] MDA. Dia Internacional das Mulheres Rurais: Protagonismo e políticas públicas para mulheres do campo, das águas e das florestas. 14 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/dia-internacional-das-mulheres-rurais-protagonismo-e-politicas-publicas-para-mulheres-do-campo-das-aguas-e-das-florestas. Acesso em: 25 mar. 2025.
[36] Ibid. online.

participação da mulher na economia não representou uma solução definitiva nas discussões sobre gênero no âmbito rural, inclusive quando se trata de uma das cadeias produtivas mais importantes para a economia do Estado do Pará, como é a do cacau, mas que existem políticas públicas voltadas ao público estudado neste artigo.

Especialmente quanto ao cacau, o Plano Inova Cacau 2030[37] apresenta como diretriz ampliar a participação das mulheres na produção e empreendedorismo na cadeia produtiva, com destaque ao aumento do número de produtoras recebendo ATER qualificada, com inclusão e fortalecimento da participação das mulheres. Ainda há um longo caminho a percorrer para garantir a equidade no meio rural, de modo que a República Federativa do Brasil alcance o seu objetivo fundamental de reduzir as desigualdades sociais e regionais e promova o bem de todos, sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo era diagnosticar qual o perfil da mulher que trabalha no elo produtivo da cadeia de valor da cacauicultura, a partir de uma amostra de agricultoras familiares nos municípios de Medicilândia, Tucumã e Ourilândia do Norte, no Estado do Pará, partindo-se do pressuposto que a produção de dados sobre o tema é fundamental para sugerir melhorias nas políticas públicas que possam efetivar os direitos e garantias fundamentais das mulheres agricultoras, diminuindo a desigualdade e possibilitando o acesso à melhores condições de vida.

Entre as variáveis que destacam a necessidade de políticas públicas direcionadas ao público das agricultoras, verificou-se o grau de escolaridade (40,4% com ensino fundamental incompleto e apenas 4% com superior completo); a ausência de documento do imóvel rural (62,6%), de registro imobiliário (85,1%) de CAR (45,4%) e de LAR (93,4%); o não recebimento de

[37] MAPA. Plano Inova Cacau 2030. Brasília, 2023.

Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (65,6%) e de acesso à linhas de crédito (87,8%), sendo que 95,4% das mulheres da amostra tem na agricultura a sua principal ocupação.

Torna-se fundamental e imprescindível fomentar as políticas de educação no campo, segurança na posse com regularização fundiária, registral e ambiental dos imóveis rurais, maior destinação de recursos para linhas de crédito voltadas às atividades desenvolvidas pelas agricultoras e o fortalecimento da ATER para este público nos municípios do Estado do Pará.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVES, G. S; SELL, L. B; CASTRO, A. M. Educação e trabalho da mulher no campo e suas invisibilidades. 2018. Disponível em: https://revistas.unila.edu.br/sures/article/download/909/931/3757. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm#art43. Acesso em: 11 mar. 2025.

DEERE, C.D. Women's Land Rights and Rural Social Movements in the Brazilian Agrarian Reform. Journal of Agrarian Change, 2003, p. 257-288. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227774808_Women's_Land_Rights_and_Rural_Social_Movements_in_the_Brazilian_Agrarian_Reform. Acesso em: 30 mar. 2025.

IBGE. Cidades. Brasil / Pará / Medicilândia. 2023a. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/medicilandia/panorama. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBGE. Cidades. Brasil / Pará / Ourilândia do Norte. 2023b. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/ourilandia-do-norte/panorama. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBGE. Cidades. Brasil / Pará / Tucumã. 2023c. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/tucuma/panorama. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBGE. Produção de Cacau – Brasil. 2023d. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/cacau/br. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBGE. Produção de Cacau – Pará. 2023e. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/cacau/pa. Acesso em: 10 mar. 2025.

INCRA. Plataforma de Governança Territorial. Consultar Índices básicos. Disponível em: https://pro-pgt-incra.estaleiro.serpro.gov.br/pgt/indices-basicos. Acesso em: 20 mar. 2025.

ESTIVAL, K. G. S.; CORREA, S. R. S. Reflexões sobre a invisibilidade do trabalho das mulheres rurais na cadeia de valor do cacau no Brasil. Revista Latino-americana de Geografia e Gênero, v. 8, n. 1, p. 18-34, 2017.

LAND PORTAL. Between Law and Reality: Understanding de Jure and de Facto Women's Land Rights in Brazil. 5 jun. 2018. Disponível em: https://landportal.org/blog-post/2021/02/between-law-and-reality-understanding-de-jure-and-de-facto-womens-land-rights. Acesso em: 30 mar. 2025.

LIMA, C. F. T.; GARCIA, J. Invisibilidade do trabalho da mulher rural em Medicilândia/PA: impactos na aposentadoria pelo trabalho rural. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação-REASE. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/11376/5034. Acesso em: 10 mar. 2025.

LIMA, G. A. *et al*. Mulheres na agricultura do cacau: uma revisão sistemática à luz da agenda 2030 da ONU e suas implicações para a Amazônia paraense. O Social em Questão. Ano XXVII - nº 60 - Set a Dez /2024. p. 371 – 404.

MAZOYER, M; ROUDART, L. História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea. [tradução de Claudia F. Falluh Balduino Ferreira]. São Paulo: UNESP; Brasília. DF: NEAD, 2010.

MAPA. Plano Inova Cacau 2030. Brasília, 2023.

MDA. Dia Internacional das Mulheres Rurais: Protagonismo e políticas públicas para mulheres do campo, das águas e das florestas. 14 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/dia-internacional-das-mulheres-rurais-protagonismo-e-politicas-publicas-para-mulheres-do-campo-das-aguas-e-das-florestas. Acesso em: 25 mar. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Mulheres rurais têm papel central na alimentação mundial. 15 out. 2021. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/151824-

mulheres-rurais-t%C3%AAm-papel-central-na-alimenta%C3%A7%C3%A3o-mundial. Acesso em: 20 mar. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5. Igualdade de gênero. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5. Acesso em: 10 mar. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10. Redução das desigualdades. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10. Acesso em: 10 mar. 2025.

OLIVEIRA, C. R.; ALVES, A. E. S. A invisibilidade do trabalho das mulheres na lavoura cacaueira. Revista da Geografia do Trabalho, *[S. l.]*, v. 20, n. 1, p. 170–184, 2019. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/6047. Acesso em: 27 mar. 2025.

ONU MULHERES BRASIL. Campanha Regional Promove 15 dias de mobilização pelos direitos das mulheres do campo. 15 out. 2019. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/campanha-regional-promove-15-dias-de-mobilizacao-pelos-direitos-das-mulheres-do-campo/. Acesso em: 10 mar. 2025.

PARÁ (Estado). Decreto nº 1.066, de 19 de junho de 2008. Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/176938. Acesso em: 11 mar. 2025.

PARÁ (Estado). Lei nº 10.092, de 2 de outubro de 2023. Institui a Política Estadual de Valorização da Mulher no Campo. DOE nº 35562, 3 out. 2023.

RODRIGUES, H. E. *et al.* Mulheres na agricultura familiar: uma análise no estado do Pará. Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, v. 7, n. 2, 2021.

ROTHER, E. T. Revisão Sistemática x Revisão narrativa. Editorial Acta Paulista de Enfermagem; 20 (2) jun 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/. Acesso em: 29 mar. 2024

SILVA, R. de N. P. da *et al.* Caracterização sociobioeconomica e produtiva das unidades familiares e produtores de cacau em Medicilândia - PA. Belém: ITV, 2022. Disponível em: https://www.itv.org/wp-content/uploads/2024/05/RT.2022.21.Silva .CaracterizacaoSociobioeconomicaProdutiva.pdf. Acesso em: 29 mar. 2024.

SILVA, R. de N. P da *et al.* Estudo sobre a cacauicultura no território de Ourilândia do Norte e Tucumã. Relatório Técnico N023/2023. Belém: ITV, 2023. Disponível em: Acesso em: 29 mar. 2024.

SURVEY MONKEY, 2022. Disponível em: https://www.surveymonkey.com/. Acesso em: 06 jul. 2023.

COMPRAS PÚBLICAS DE PEQUENAS EMPRESAS E O DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Public Procurement From Small Businesses And The Fundamental Right To Regional

Sebastião Felipe Lucena Pessoa[1]

Universidade de Marília - Unimar/SP

Renato Bernardi[2]

Universidade de Marília - Unimar/SP

DOI: https://doi.org//10.62140/SPRB458433233

Sumário: 1. Introdução; 2. O Processo de Compras Públicas Sustentáveis; 3. Compras Públicas como Instrumento de Desenvolvimento Sustentável; 4. Compras Públicas Provenientes de Pequenas Empresas como Mecanismo Efetivador do Direito Fundamental ao Desenvolvimento Regional; 5. Conclusão.

Resumo: Propõe-se analisar de que modo as compras públicas oriundas de pequenas empresas podem atuar como um instrumento eficaz para a promoção do desenvolvimento regional, considerando o direito fundamental ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Constituição Federal. Este estudo tem por objetivo geral investigar como as aquisições governamentais dessas empresas podem contribuir para a concretização do direito fundamental ao desenvolvimento regional. Dentre os objetivos específicos, destaca-se a identificação das políticas públicas que incentivam a participação de pequenas empresas em licitações, a análise dos benefícios econômicos e sociais advindos de tais compras e a avaliação dos obstáculos encontrados na execução dessas políticas. O problema de pesquisa que se apresenta é: de que forma as compras públicas de pequenas empresas favorecem a efetivação do direito ao desenvolvimento regional? Adopta-se um método dedutivo, com uma abordagem

[1] Mestrando em Direito pela Universidade de Marília - Unimar/SP. E-mail: felipeepessoa@yahoo.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0005-1305-8169.

[2] Professor Doutor de Direito pela Universidade de Marília - Unimar/SP. E-mail: bernardi@unimar.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5938-5545.

qualitativa, recorrendo a fontes teóricas e documentais para embasar a análise. Os resultados apontam para o fato de que as compras públicas oriundas de pequenas empresas favorecem a inclusão econômica e social, propiciando geração de emprego e renda, além de fortalecerem a economia local. Conclui-se que este mecanismo se revela eficaz na promoção de um desenvolvimento regional sustentável.

Palavras-chave: Compras públicas; Lei de Licitações e Contratos; Desenvolvimento Regional; Pequenas empresas; Sustentabilidade.

Abstract: It is proposed to analyze how public purchases from small companies can act as an effective instrument for promoting regional development, considering the fundamental right to development, as established in the Federal Constitution. This study's general objective is to investigate how government acquisitions of these companies can contribute to the realization of the fundamental right to regional development. Among the specific objectives, we highlight the identification of public policies that encourage the participation of small companies in tenders, the analysis of the economic and social benefits arising from such purchases and the assessment of the obstacles encountered in the implementation of these policies. The research problem that arises is: how do public purchases from small companies favor the realization of the right to regional development? A deductive method is adopted, with a qualitative approach, using theoretical and documentary sources to support the analysis. The results point to the fact that public purchases from small companies favor economic and social inclusion, generating employment and income, in addition to strengthening the local economy. It is concluded that this mechanism proves to be effective in promoting sustainable regional development.

Keywords: Bidding and contracts law; Public procurement; Regional development; Small businesses; sustainability.

1. INTRODUÇÃO

A importância das compras públicas originadas em pequenas empresas, como mecanismo impulsionador do desenvolvimento regional, tem adquirido evidência crescente nas discussões sobre políticas públicas. Este estudo propõe-se a explorar de que forma as aquisições governamentais feitas junto a pequenas empresas podem concretizar o direito fundamental ao desenvolvimento regional. Norteia-se pela indagação: de que maneira as compras governamentais de

pequenas empresas contribuem para a efetivação do direito ao desenvolvimento regional?

O propósito principal desta investigação é examinar a eficácia das compras públicas de pequenas empresas como veículo de fomento ao desenvolvimento regional. Para atingir tal finalidade, estabelecem-se os objetivos específicos: identificar as políticas públicas que fomentam a inserção de pequenas empresas em licitações, avaliar os impactos econômicos e sociais resultantes dessas aquisições, e considerar os obstáculos encontrados durante a aplicação dessas políticas.

Adota-se um método dedutivo, com um enfoque qualitativo para a análise de fontes teóricas e documentos relacionados às temáticas de compras públicas, pequenas empresas e desenvolvimento regional. Esta abordagem possibilita uma visão abrangente e fundamentada sobre o assunto, estabelecendo uma base fortalecida para a análise proposta.

A essencialidade das pequenas empresas na economia é amplamente reconhecida, não apenas por serem fundamentais para gerar empregos e renda, mas também pelo fato de impulsionarem a inovação e dinamizarem as economias locais. De acordo com dados recentes do Sebrae (2021), as microempresas e pequenos negócios são responsáveis por mais da metade dos postos formais no Brasil, correspondendo a uma fatia significativa do PIB nacional.

Além disso, compra governamentais emergem como ferramentas estratégicas para fomentar o desenvolvimento regional. Ao direcionar recursos públicos para pequenos negócios locais, contribuem para reduzir as disparidades econômico-sociais. A Lei n°14.133/2021 introduziu mecanismos que favorecem a participação de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios, reafirmando o compromisso com transparência e eficiência na gestão pública.

Tais medidas são vitais à construção de uma economia mais equânime e sustentável, utilizando benefícios socioambientalmente responsáveis da prática

das compras públicas suficientes em promover atitudes empresariais ética inovadoras.

Entender como as políticas de compras públicas podem maximizar o efeito positivo dessas empresas é essencial para elaborar estratégias que fomentem a igualdade e o bem-estar em diversas regiões. Dessa forma, este trabalho visa oferecer uma contribuição significativa para o aperfeiçoamento de políticas públicas mais eficientes e adequadas aos desígnios do desenvolvimento regional sustentável.

2. O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

As compras públicas são identificadas como uma das quatro principais atividades econômicas do governo, conforme Thai (2001). O autor enfatiza a importância dessas aquisições através de uma análise histórica, citando como exemplo a documentação mais antiga sobre compras públicas: a solicitação de 50 frascos de óleo perfumado, que foi registrada em uma tabuleta vermelha encontrada na Síria, datando de aproximadamente 2400 a 2800 antes de Cristo. Destacam-se também outras evidências históricas, como o comércio de seda entre a China e uma colônia grega em 800 a.C (Costa; Terra, 2019).

O conceito de "compras" é definido como a "aquisição remunerada de bens, realizada de uma vez ou de forma parcelada". Tal entendimento é amplamente reconhecido na literatura especializada, como indicam Câmara e Frossard (2010). Esses autores, sob a ótica das Ciências Econômicas, descrevem as compras públicas como uma ferramenta essencial para suprir a administração pública de bens e serviços necessários ao cumprimento das políticas públicas e à sua operação eficiente.

Avançando na discussão, Fernandes (2015) considera as compras públicas como transações e interações entre o Estado e o mercado, enfatizando que essa relação deve ser fundamentada em princípios de impessoalidade,

competição leal, igualdade, transparência e utilização estratégica do poder de compra visando objetivos que transcendem a simples aquisição de bens e serviços para as atividades estatais.

Essa percepção concorda com as observações de Thai (2001), que apontam os processos de compras públicas como envoltos em complexidades legais, regulatórias, éticas e socioeconômicas, apresentando desafios ao entendimento tradicional que limita as compras pelo governo à análise de preço e qualidade dos itens adquiridos, conforme argumentado por Mohan (2000).

Essa visão estratégica deve ser compartilhada pelo gestor do setor de compras, representando um desafio nas organizações brasileiras devido à falta de profissionalização dos compradores. Estes profissionais, que não estão estruturados em uma carreira específica, enfrentam constante risco imposto pelos órgãos de controle, o que inibe processos inovadores, conforme indicado por Motta (2010).

A complexidade das atividades relacionadas às compras públicas no Brasil, somada às dificuldades enfrentadas pelos profissionais do setor, tende a resultar em morosidade e aquisições em termos menos favoráveis comparativamente ao setor privado. Em determinados procedimentos de aquisição da administração federal brasileira, houve evolução no planejamento das contratações com a publicação da IN nº 05/2017 (Brasil, 2017).

Segundo Ache (2017), a Instrução Normativa IN nº 05/2017 traz uma abordagem meticulosa e estruturada para o processo de compras públicas, buscando aprimorar a qualificação do objeto de compra, reduzir riscos, promover inovação, diminuir custos e instrumentalizar o processo de contratação. Esse processo é dividido em três macroetapas: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e execução do contrato.

A primeira macroetapa, o planejamento da contratação, é vital pois envolve a identificação precisa das necessidades da administração pública e a definição clara do objeto a ser contratado. É nesta fase que se elabora o estudo

técnico preliminar, termo de referência ou projeto básico, elementos que devem estar alinhados ao planejamento estratégico do órgão. Esse alinhamento é crucial para garantir que as aquisições sejam coerentes com os objetivos institucionais e contribuam para a eficácia das políticas públicas.

A seleção do fornecedor, segunda macroetapa, abrange a elaboração e publicação do edital, a recepção e análise das propostas, e a adjudicação do contrato ao fornecedor vencedor. Esta etapa é decisiva para assegurar a competitividade, transparência e equidade do processo licitatório.

Por último, a execução do contrato envolve a gestão e fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais pelo fornecedor. Isso inclui o monitoramento da qualidade dos bens ou serviços fornecidos, o acompanhamento dos prazos e a verificação do cumprimento das cláusulas contratuais. A execução adequada do contrato é essencial para assegurar que os objetivos da contratação sejam atingidos e que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz.

Dessa forma, a IN nº 05/2017 proporciona uma estrutura robusta que enfatiza a importância de um planejamento estratégico eficaz, uma seleção criteriosa e uma execução rigorosa dos contratos. Além disso, reforça a necessidade de profissionalização e capacitação contínua dos gestores públicos para garantir a eficiência e transparência nas compras públicas.

Em decorrência da importância do planejamento, a gestão de riscos, etapa igualmente decisiva, pode ser executada com maior eficácia, já que a definição precisa da necessidade real destaca o impacto da falha no atendimento da requisição em caso de falhas no processo de compra. Apesar das inovações tecnológicas e do advento de regulamentações jurídicas visando ao aprimoramento do sistema de compras públicas, Almeida e Sano (2018) avaliam o processo eletrônico de compras como complexo e demorado.

Na prática, na organização analisada, constata-se que, apesar do órgão regulador das atividades de compras no âmbito federal enfatizar sua importância,

os processos ainda não atingiram um posicionamento estratégico satisfatório. A ausência de integração entre os participantes envolvidos no processo também contribui para esta avaliação negativa.

Questões semelhantes foram anteriormente destacadas por Motta (2010), que identificou problemas no processo de contratação no Brasil, enfatizando o combate à corrupção como uma forma de prevenção do desperdício ativo de recursos, o que limita as demais etapas do processo. Isso resulta em uma ênfase predominante na seleção do fornecedor, em detrimento de etapas cruciais para evitar o desperdício passivo, como o planejamento da contratação e a execução do contrato, que são frequentemente negligenciadas. Em contraste com os processos de contratação nos Estados Unidos, analisados por Motta, que se concentram nos resultados da contratação, no Brasil, o foco recai sobre o combate à corrupção.

Apesar dos esforços empreendidos, a exemplo da IN nº 05/2017, e da reconhecida importância do planejamento e do gerenciamento de riscos, os processos de compras públicas no Brasil ainda requerem desenvolvimento. Fernandes (2015) enfatiza a necessidade de progredir na compreensão das compras públicas como função sistêmica e interdependente de outras políticas públicas e agendas governamentais. A carência dessa percepção resulta em mudanças concentradas na normatização, evidenciando a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre os instrumentos das compras governamentais para a efetivação mais eficiente da política pública de desenvolvimento.

3. COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As compras públicas são essenciais para o funcionamento eficiente do governo e desempenham um papel estratégico no desenvolvimento regional e nacional. Rocha e Santos (2018) ressaltam que a implementação de políticas de desenvolvimento regional, por meio das compras públicas, pode estimular investimentos locais e minimizar disparidades econômicas entre diferentes

regiões. Esta estratégia é vital para fomentar a economia local e ampliar a participação das empresas regionais nas oportunidades de contratação governamental.

A literatura acadêmica enfatiza a importância de políticas que não só otimizem o uso dos recursos públicos, mas que também promovam o crescimento inclusivo e sustentável das regiões. Os estudos realizados por Rocha e Santos (2018) e Pereira e Silva (2018) exemplificam como as compras governamentais podem atuar como catalisadoras do desenvolvimento econômico regional, fomentando inovação, competitividade e o fortalecimento das cadeias produtivas locais.

Portanto, os instrumentos de compras públicas ultrapassam os limites dos processos burocráticos de aquisição, englobando estratégias deliberadas para potencializar o desenvolvimento econômico e social das regiões por meio do poder de compra do Estado (Ferreira, 2019).

Essa abordagem visa não apenas atender às necessidades da administração pública, mas também estimular o crescimento econômico em áreas específicas, alavancando setores que podem beneficiar diretamente da atividade econômica gerada pelas compras públicas.

Além disso, as licitações sustentáveis representam uma estratégia crescente para incorporar critérios socioambientais nos processos de compra pública, avaliando o impacto ambiental e social dos produtos ao longo de seu ciclo de vida. Tais práticas incentivam empresas a adotarem práticas sustentáveis, incluindo a redução de emissões de carbono, o uso eficiente de recursos e a promoção de boas condições de trabalho (Furtado, 2022).

Outra estratégia significativa é o estímulo à inovação e tecnologia por meio das compras públicas, permitindo que os governos especifiquem requisitos técnicos que fomentem o desenvolvimento de soluções inovadoras e tecnologicamente avançadas. Isso não apenas moderniza a infraestrutura pública,

mas também amplifica a capacidade competitiva das empresas locais no cenário global (Andrade, 2022).

Quando implementadas de forma integrada e intencional, essas estratégias não apenas aprimoram a eficiência das compras públicas, mas também têm o potencial de transformar economias locais, gerando empregos, atenuando desigualdades regionais e promovendo o desenvolvimento sustentável.

4. COMPRAS PÚBLICAS PROVENIENTES DE PEQUENAS EMPRESAS COMO MECANISMO EFETIVADOR DO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Oliveira e Santos (2015) destacam que a visão acadêmica tradicional, predominantemente econômica, considera as compras públicas como instrumentos através dos quais a administração pública obtém os bens necessários para a implementação de políticas públicas e seu funcionamento regular. Assim, para realizar suas atividades essenciais ou de apoio, o governo efetua aquisições que sustentam sua atuação. Além de apoiar a função governamental, as compras públicas podem ser vistas como um mecanismo de política pública, exercendo funções econômicas e sociais.

Segundo Mohan (2010), a compra pública, classicamente, envolve a aquisição de obras, bens e serviços nas melhores condições de preço e qualidade possíveis. Este estudo tem como objetivo discutir os critérios tradicionais, ampliando o papel do Estado para além da simples economia de custos, visando maximizar os benefícios sociais derivados das políticas públicas.

Dessa forma, além de suprir os bens e serviços essenciais para a execução das políticas públicas e o funcionamento do Estado, a expansão dos critérios tradicionais de compras públicas, com a incorporação de aspectos de impacto social e considerações ambientais, é válida e justificável ao fortalecer as ações

governamentais focadas na inclusão social e na preservação ambiental (Oliveira; Santos, 2015).

As compras e contratações governamentais englobam procedimentos com características comerciais, que envolvem negociação de propostas de preço, e aspectos jurídico-legais, estando sujeitas a controles, recursos e aplicação de sanções administrativas (Freitas et al., 2022). No Brasil, esse segmento de compras governamentais movimenta recursos estimados em 20% do PIB, segundo dados do MPOG (2012).

A responsabilidade do gestor público, encarregado de definir regras para assegurar a livre concorrência, é vasta, visto que precisa balancear o interesse do governo em obter o melhor produto ou serviço com o menor custo possível (Oliveira; Santos, 2015). No âmbito das compras públicas, a dimensão das aquisições governamentais pode motivar um efeito cascata sobre os fornecedores, fomentando investimentos sustentáveis.

Esse aspecto pode se tornar uma ferramenta importante para promover o desenvolvimento sustentável, induzido pelo setor público, com repercussões extensivas à sociedade e impactando diretamente a iniciativa privada. Levando em consideração o significativo consumo do Estado e sua influência na economia, em associação ao debate que relaciona desenvolvimento à sustentabilidade econômica, social e ambiental, torna-se fundamental reformular o conceito de compras públicas, introduzindo elementos inovadores, como atendimento às necessidades humanas, preocupação com as gerações futuras e equidade na distribuição social da renda.

A licitação sustentável, ou compra pública sustentável, adiciona considerações ambientais e sociais em todas as etapas do processo de aquisição por parte dos agentes públicos, visando minimizar impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos.

A compra pública sustentável busca suprir as necessidades dos consumidores finais, priorizando produtos e serviços que conferem o maior

benefício para o ambiente e a sociedade (Oliveira; Santos, 2015). Por meio da prática da compra sustentável, as entidades públicas podem usar seu poder de compra para incentivar o mercado a adotar práticas sustentáveis, privilegiando critérios socioambientais além dos econômicos, como a melhor relação custo-benefício, preço, qualidade, disponibilidade e funcionalidade, incluindo também a avaliação de impactos ambientais ao longo do ciclo de vida do produto ou serviço, desde sua fabricação até seu descarte (Freitas et al., 2022).

Também são ponderados aspectos sociais, como o impacto das decisões de compra na erradicação da pobreza, na equidade internacional na distribuição de recursos, nas condições de trabalho e nos direitos humanos. A Compra Pública Sustentável contempla questões como extração de recursos naturais, consumo, fabricação, transporte, logística, design de produtos, uso e manutenção, opções de reciclagem, eliminação de resíduos, direitos dos trabalhadores, condições de trabalho, corrupção, concorrência desleal e ética empresarial.

Adjei (2010) sustenta que, fundamentadas nos critérios de sustentabilidade, as compras públicas oferecem múltiplos benefícios, incluindo a mitigação dos impactos ambientais adversos derivados de contratos públicos, a utilização mais eficiente dos recursos públicos, o estímulo à inovação de produtos e serviços sustentáveis nos mercados locais e globais, a promoção de práticas éticas entre fornecedores e empreiteiros, além de melhorar as condições de trabalho, saúde, segurança e bem-estar dos grupos mais vulneráveis nos países que adotam a Compra Pública Sustentável.

A legislação anterior, a Lei 8.666/1993, não contemplava inicialmente nenhum tratamento específico para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). Somente com a promulgação do Estatuto das ME-EPP, a Lei Complementar (LC) nº 123/2006 (Brasil, 2006), foram estabelecidas diretrizes gerais para o tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas, incluindo a preferência nas aquisições de bens e serviços pelos órgãos públicos. Tais disposições, tratadas nos artigos 42 a 49 da LC 123/2006, foram de modo

explícito incorporadas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) no seu artigo 4º, caput (Lima, 2024).

Em síntese, às ME/EPP é concedido um prazo adicional para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista durante o processo de habilitação em licitações (LC 123: arts. 42 e 43) e a preferência na contratação em situações de empate de propostas (LC 123: arts. 44 e 45). Além disso, o tratamento diferenciado e favorecido engloba a realização de licitações exclusivas para ME/EPP, a inclusão de exigências nos editais para que os vencedores subcontratem ME e EPP, além do estabelecimento de cotas para aquisição de bens e serviços de natureza divisível por ME/EPP (LC 123: arts. 47 e 48).

Contudo, a NLLC foi além ao instituir novos mecanismos para a promoção das ME/EPP, como a possibilidade de efetuarem pagamentos sem a necessidade de observar a ordem cronológica de pagamentos da administração pública (art. 141, § 1º, II). Esta medida está condicionada à justificativa prévia da autoridade competente, à comunicação ao órgão de controle interno e ao tribunal de contas competente, além da demonstração do risco de interrupção da continuidade do objeto do contrato.

Adicionalmente, a NLLC estabelece que, em licitações de consórcios formados exclusivamente por ME e EPP, não se aplica o acréscimo de 10% a 30% sobre o valor exigido para habilitação econômico-financeira de licitantes individuais (art. 15, § 2º).

No entanto, é importante salientar que a NLLC prevê exceções para a aplicação das disposições favoráveis da LC 123/2006. A primeira exceção ocorre em licitações para a aquisição de bens ou serviços em geral, quando o valor estimado do item for superior à receita bruta máxima admitida para enquadramento como EPP (art. 4º, § 1º, inciso I), fixada atualmente em R$ 4,8 milhões anuais. A segunda exceção aplica-se às licitações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado seja superior a este mesmo limite (art. 4º, § 1º, inciso II).

A NLLC determina que os benefícios outorgados às ME e EPP são condicionados à condição de que, no ano-calendário da licitação, estas não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores, somados, ultrapassem a receita bruta máxima permitida para enquadramento como EPP (art. 4º, § 2º). Para contratações com prazo superior a um ano, será considerado o valor anual do contrato para efeito desses limites (art. 4º, § 3º).

As disposições da NLLC cobrem as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo diversas modalidades contratuais, incluindo compras, prestação de serviços, obras e serviços de engenharia, locação, alienação e concessão de direito real de uso de bens, concessão e permissão de uso de bens públicos, além de contratações de tecnologia da informação e comunicação (Distrito Federal, 2024).

Considerando que as ME e EPP são responsáveis por mais de 25% do Produto Interno Bruto Brasileiro e mais de 51% dos empregos com carteira assinada, seu papel é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Assim, a correta aplicação das normas da NLLC na contratação de ME/EPP representa um enorme potencial benéfico para todos os envolvidos: empresas, administração pública e sociedade (SEBRAE, 2024).

As compras públicas oriundas de pequenas empresas desempenham um papel essencial como meio de efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento regional. Estas não apenas contribuem de forma significativa para a economia nacional, com uma parcela substancial tanto do Produto Interno Bruto quanto do emprego formal, mas também têm o potencial de promover um desenvolvimento mais equilibrado entre as diversas regiões do Brasil. Ao direcionar contratos e licitações para MEs e EPPs, a administração pública não apenas estimula o crescimento dessas empresas, mas também fortalece as economias locais. Pequenos negócios, muitas vezes, são a espinha dorsal das comunidades regionais, gerando empregos locais, incentivando a inovação e contribuindo para uma distribuição mais equitativa da riqueza.

Ao favorecer essas empresas em processos licitatórios, as políticas públicas podem reduzir disparidades regionais, promovendo um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o território nacional. Isso, por sua vez, não apenas impulsiona as economias locais e regionais, mas também fortalece a coesão social e contribui para um ambiente de negócios mais justo e inclusivo.

Adicionalmente, tais iniciativas têm o potencial de contribuir significativamente para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - em especial, o ODS 10, estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), que visa a redução das desigualdades dentro dos países e entre eles (ONU, 2015). Esse objetivo enfoca, principalmente, a promoção da inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra; e garantir a igualdade de oportunidades e a redução das desigualdades de resultados, inclusive mediante a eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e a promoção de legislação, políticas e ações adequadas nesta direção.

Dessa forma, ao integrar as micro e pequenas empresas nesse processo, promove-se a geração de renda e emprego de forma mais eficiente e inclusiva, ampliando o alcance e a eficácia do desenvolvimento regional no país.

Portanto, é fundamental que a implementação das normas da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e outras políticas de incentivo às MEs e EPPs seja efetuada de maneira eficaz e transparente, assegurando que essas empresas tenham acesso equitativo às oportunidades oferecidas pelo setor público. Ao proceder dessa forma, promove-se não apenas o desenvolvimento econômico regional, mas também se reforça o cumprimento dos direitos fundamentais dos cidadãos à igualdade de oportunidades e ao progresso econômico social em todo o Brasil.

5. CONCLUSÃO

Considerando toda a discussão sobre instrumentos de compras públicas, a Lei nº 14.133/2021, em especial, destaca-se como um marco relevante ao modernizar e otimizar os processos de contratação pelo poder público, promovendo assim eficiência, transparência e o combate à corrupção.

No decorrer deste estudo, exploramos como diversas estratégias e normativas legais têm sido implementadas visando fomentar o desenvolvimento regional por meio das compras públicas, ressaltando o papel crucial das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Além disso, verificou-se como estas empresas beneficiam-se de um tratamento diferenciado e favorecido, objetivando não apenas a inclusão econômica, mas também atenuar as desigualdades regionais.

A legislação brasileira, inspirada em normativas internacionais e adaptada às realidades locais, busca estabelecer um ambiente favorável ao crescimento das MEs e EPPs; esse objetivo é alcançado incentivando a participação dessas empresas nas licitações públicas e assegurando condições equitativas de concorrência. Essa medida não só fortalece o mercado interno, como também favorece a geração de emprego local, a inovação e o desenvolvimento sustentável das áreas menos favorecidas do país.

A implementação eficaz das novas políticas públicas enfrenta obstáculos consideráveis, mesmo com os avanços promovidos pela nova legislação. Um exemplo ilustrativo é a experiência do município de São Paulo na adoção do diálogo competitivo para a contratação de serviços de tecnologia da informação. A cidade encontrou dificuldades substanciais na capacitação dos gestores públicos e na manutenção da transparência e imparcialidade durante as negociações. Esses problemas sublinham a importância de um investimento contínuo na formação e qualificação dos servidores que gerenciam os processos licitatórios.

Apesar desses desafios, ambos os casos demonstram que a Lei nº 14.133/2021 proporciona um arcabouço legal mais moderno e eficiente. Contudo, sua eficácia está intrinsicamente ligada à habilidade das administrações

públicas em adaptar-se às novas normas e em superar barreiras operacionais e culturais.

Para lidar com essas questões, a instrução normativa IN nº 05/2017 estabelece uma estrutura que enfatiza a importância de um planejamento estratégico robusto, uma seleção criteriosa e uma execução rigorosa dos contratos. Isso reforça a necessidade de profissionalização e capacitação contínua dos gestores públicos. A execução eficiente das compras públicas depende não apenas de uma legislação moderna, mas também da formação sólida e constante dos profissionais envolvidos, garantindo, assim, transparência e eficácia nos processos licitatórios.

Entretanto, a despeito dos progressos proporcionados pela Lei nº 14.133/2021 e demais normativas correlatas, alguns desafios ainda necessitam ser superados. A aplicação eficaz dessas políticas, a capacitação dos gestores públicos e a constante aprimoração dos mecanismos de fiscalização são cruciais para que os objetivos de desenvolvimento regional sejam alcançados de forma eficiente e transparente.

Conclui-se, portanto, que as compras públicas podem ser efetivamente utilizadas como um instrumento importante para fomentar o desenvolvimento regional no Brasil, inclusive contribuindo para a realização das metas estabelecidas pelos ODS - destacando-se o ODS 10, proposto pela ONU. Ao assegurar que MEs e EPPs possuam acesso equânime às chances de contratação pública, o país não somente consolida sua economia como um todo, mas também promove o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos à igualdade de oportunidades e ao avanço socioeconômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACHE, Andreia. **Capacitação sobre a nova Instrução Normativa de contratação de serviços**. In: ENAP. Brasília, 2017.

ADJEI, Asafo B. **Sustainable public procurement:** a new approach to good governance. Seul: IPPC4, 2010.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de, SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Rev. Adm. Pública**, 2018, vol. 52, n. 1, p. 89-106.

ANDRADE, Ronaldo José de. Contratações de inovação da nova Lei de licitações. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 42, n. 153, p. 57-63, mar. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas direta, autárquica e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes para a contratação de serviços na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19725544/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-19725540. Acesso em: 11 ago. 2024.

CÂMARA, Leonor M.; FROSSARD, Leila B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: **ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**, 4., 2010, Vitória. Anais... Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas:** para além da economicidade. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277. Acesso em: 10 jul. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Escola de Governo. Nova cartilha – MINUTA**. Brasília: EGOV, 2024. Disponível em: https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/Nova-cartilha-%E2%80%93-MINUTA.pdf. Acesso em: 5 set. 2024.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A centralização das compras na administração federal: lições da história. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 8., 2015, Brasília. Anais... Brasília: CONSAD, 2015.

FERREIRA, Tomas Julio. Fomento à integridade: o compliance como exigência nas contratações públicas. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**, ano XXVIII, n. 52, p. 267-283, jul./dez. 2019.

FREITAS, Marta Sampaio de; REIS, Mohana Rangel dos Santos; CORDEIRO, Nathalia Rodrigues. Planejamento de compras centralizadas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 121-131, jul. 2022.

FURTADO, Madeline Rocha. A Lei nº 14.133 e a Sustentabilidade nos processos de licitação e contratação pública: expectativa e realidade. **Observatório da Nova Lei de Licitações**, 31 ago. 2022. Disponível em: https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/08/31/a-lei-no-14-133-e-a-sustentabilidade-nos-processos-de-licitacao-e-contratacao-publica-expectativa-e-realidade/. Acesso em: 5 jan. 2025.

LIMA, Luiz Henrique. **As microempresas e empresas de pequeno porte na Nova Lei de Licitações**. Instituto Rui Barbosa, 2024. Disponível em: https://irbcontas.org.br/artigos/as-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte-na-nova-lei-de-licitacoes/. Acesso em: 03 jun. 2024.

LOBO, Antonio Victor Rodrigues; PIRES, Edmilson Elio; LOBO, Fernando Henrique Rodrigues. O uso de pregão eletrônico para seleção de obras, serviços e manutenção pelo Poder Executivo do Paraná. **Revista On-line IDD**, Curitiba, v. 6, p. 30-35, set./dez. 2024. Disponível em: https://revista.idd.edu.br/file-repository/revistaArtigo/revistaEdicao6/Lobo%2C_Pires_e_Lobo._O_uso_de_Pregao_Eletronico.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

MOHAN, Veluppillai. Public procurement for sustainable development. In: **INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE**, 4., 2010, Seoul. Proceedings... Seul: IPPC, 2010. p. 1-20. Disponível em: https://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público:** uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10:** reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles. 2015. Disponível em: https://www.un.org/sustainabledevelopment/inequality/. Acesso em: 12 ago. 2024.

PEREIRA, Joana dos Santos; SILVA, André Luiz. O Papel das Compras Públicas no Desenvolvimento Regional: Um Estudo de Caso no Estado do Pará. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 3, p. 120-137, 2018.

ROCHA, Tiago; SANTOS, Mariana. Eficiência nas Compras Públicas: Uma Análise da Implementação de Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 410-432, 2018.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Dados sobre micro e pequenas empresas no Brasil**. 2021. Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudos_pesquisas/boletim-observatorio-mpedetalhe59,a7de8d63b1152710VgnVCM1000004c00210aRCRD. Acesso: 10 jul. 2024.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Eixo Compras Governamentais**. 2024. Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/parceirodomunicipio/cidadeempreendedora/eixo-compras-governamentais%2C0b3a7413d7aaf810VgnVCM1000001b00320aRCRD. Acesso em: 5 ago. 2024.

THAI, Khi V. Public procurement re-examined. **Journal of public procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

UTILIZAÇÃO DAS AÇÕES COLETIVAS NO PROCESSO DO TRABALHO E SEUS REFLEXOS NO TRABALHADOR CAMPESINO DA AMAZÔNIA

Use Of Collective Actions In The Work Process And Their Reflections On The Peasant Worker Of The Amazon.

Wando Leão Da Rocha[1]
Universidade da Amazônia-Unama

Océlio De Jesus Carneiro Morais[2]
Universidade da Amazônia-Unama

DOI: https://doi.org//10.62140/WROM902763103

Sumário: 1. Introdução: História dos trabalhadores rurais da Amazônia; 2. Fundamentos jurídicos da tutela coletiva no direito do trabalho; 3. Reflexo dos problemas das ações coletivas para os trabalhadores rurais da Amazônia; 4. Fundamento das contribuições previdenciárias no direito; 5. Conclusão.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar as espécies de ações coletivas no processo do trabalho, sua importância como instrumento de efetivação dos direitos trabalhista e previdenciário. Buscando entender os fundamentos jurídicos das ações coletivas no âmbito da justiça do trabalho, suas peculiaridades processuais envolvidas e os desafios enfrentados pelas restrições infraconstitucionais quanto a amplitude das ações coletivas no MPT e a concretização de decisões eficazes no âmbito da Justiça do Trabalho.

Palavras-chave: Ações coletivas; Processo do Trabalho; Direito previdenciário; Tutela coletiva; Justiça do Trabalho; trabalhador rural.

Abstract: This article aims to analyze the species of collective actions in the labor process, their importance as an instrument for the enforcement of labor and social security rights. Seeking to understand the legal foundations of collective actions in the field of labor justice, their procedural peculiarities involved and the challenges faced by infraconstitutional restrictions regarding the breadth of

collective actions in the MPT and the implementation of effective decisions in the field of Labor Justice.
Keywords: Collective actions; Labor Process; Social Security Law; Collective Guardianship; Labor Justice; rural worker.

1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA DOS TRABALHADORES RURAIS DA AMAZÔNIA

O trabalhador campesino da Amazônia, homem do campo que muitas vezes é esquecido e desvalorizado pelo governo no que tange a reconhecimentos de direitos, principalmente referente a direitos trabalhista e previdenciários, o homem do campo ao longo da história sempre foi uma figura de importância para a economia do País, pois há menos de sessenta anos a sociedade brasileira era essencialmente rural, tínhamos cerca de sessenta por cento da população brasileira no meio rural, hoje com avanço da mecanização industrial dos meios de produção no campo, intensificada na década dos anos setenta , inverte-se a realidade campesina.

O êxodo rural trouxe grandes transformações e prejuízo ao trabalhador rural, vez que a maior parte desses trabalhadores hoje vivem nos grandes centros urbanos, geralmente nas periferias com moradia precária, sem emprego formal, as terras desses campesinos amazônicos foram tomadas por grileiros ou compradas a custo baixo por grandes empresas agrícolas, o agronegócio domina o capital agrícola brasileiro, os poucos trabalhadores rurais que ficaram no campo hoje são em grande maioria "escravizados" nas fazendas do País a fora, no Brasil os investimento e subsídios para agricultura é quase sempre destinados aos grandes agricultores, deixando para trás os pequenos e médios produtores.

Situação agravada com avanço da mecanização industrial dos meios de produção no campo e a abertura do governo federal as grandes empresas mineradoras para a região da Amazônia.

Empresas como a Vale do rio doce a Albras e outras, subsidiadas com recursos do governo através de isenção de impostos, massificaram a retirada intensiva de minério na região principalmente no estado do Pará.

Com a entrada do agronegócio na região do centro oeste e norte do País, a produção de soja para exportação contribuiu para a intensificação do êxodo

rural nessas regiões, trazendo grandes transformações no espaço do campo Amazônico além de profundo prejuízo ao trabalhador rural, vez que a maior parte desses trabalhadores vivem hoje nos grandes centros urbanos, geralmente nas periferias com moradia precária sem emprego formal.

Como visto a realidade do trabalhador na região Amazônica ainda é muito precária principalmente do trabalhador rural, seja este nas fazendas de soja, gado, ou na mineração, com frequência o estado através do ministério Público e do ministério do trabalho é convocado para resgatar trabalhadores campesinos em estado de condição análoga à escravidão.

Todavia são trabalhadores violentados de todas as formas possíveis, direitos fundamentais como a dignidade humana, direito ao salário, as contribuições previdenciárias, ao meio ambiente do trabalho digno e outros, são sonegados, da forma, mas vil possível, cabendo nessas condições a intervenção do estado juiz, cabendo ao Ministério Público representar através das ações coletivas do trabalho estes trabalhadores, geralmente através de ação civil pública.

A complexidade das relações laborais e a desigualdade entre empregado e empregador tornam a tutela coletiva especialmente relevante. Assim, este artigo propõe uma reflexão sobre a aplicação das ações coletivas no processo do trabalho e seus reflexos nos direitos trabalhista e previdenciário dos trabalhadores campesinos da Amazonia especificamente os trabalhadores rurais empregados nas grandes fazendas rurais do País, hipóteses de cabimento e os desafios práticos enfrentados.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA TUTELA COLETIVA NO DIREITO DO TRABALHO:

A Constituição Federal de 1988 consagrou um modelo de tutela coletiva de direitos, com o objetivo de promover a efetivação dos direitos fundamentais e garantir o acesso à justiça, especialmente em situações que envolvam interesses transindividuais.

No âmbito do Direito do Trabalho, a utilização das ações coletivas representa um importante mecanismo de defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos trabalhadores, permitindo que através de ações

coletivas promovidas pelo ministério público do trabalho MPT e a justiça do trabalho com eficiência, resguarde o bem-estar social dos trabalhadores e a garantia dos direitos fundamentais, além de uma justiça social igualitária as próximas gerações.

A tutela coletiva no Brasil é amparada por diversos instrumentos legais, como a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65). No campo trabalhista, a aplicação dessas normas deve ser integrada ao ordenamento jurídico específico da Justiça do Trabalho, regido principalmente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA: É uma ação constitucional, previsto inicialmente na lei complementar nº 40 de dezembro de 1981, no artigo 3º, III, outorgava a competência exclusiva ao Ministério Público para promover a ação civil pública, em 24 de julho de 1985, o legislador brasileiro, influenciado por processualistas como Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Nelson Nery Junior e outros, foi editado a lei nº 7.347, lei da Ação Civil Pública. De acordo com redação original era manejada para reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artísticos, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, a ação civil pública foi elevada à categoria de garantia fundamental, ampliando seu objeto não apenas para a reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e outros como já referido, trouxe no artigo 6º, VII, as competências do Ministério Público da União, promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) A proteção dos direitos constitucionais;
b) A proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
c) A proteção dos interesses individuas indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, a família, a criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias, étnicas e ao consumidor;

d) Outros interesses individuas indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

Mesmo já havendo permissão para manejo da ação civil pública no âmbito da justiça do trabalho, o artigo 128, I, da CF, não fez qualquer distinção entre os ramos do ministério público.

Com o advento da lei complementar de nº 75 chamada Lei Orgânica do Ministério Público da União com entrada em vigor em 20 de maio de 1993 é que a doutrina e a jurisprudência, por força do seu artigo 83, III, passaram a admitir a ação civil pública trabalhista, mas com certas restrições de ordem processual, permitindo manejo da ação civil pública trabalhista, apenas defender interesses coletivos stricto sensu, como exemplo os dissídios coletivos.

Com efeito, dispõe o artigo 83, III, da LOMPU:

> Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da justiça do trabalho: promover a ação civil pública no âmbito da justiça do trabalho, para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Diante da análise histórica e recente no ordenamento jurídico de manejos de ação civil pública trabalhista e possível restrição a atuação do MPT que integra os ramos do MPU, apenas a dissídios coletivos, fere direitos constitucionais, o artigo 83, III, da LOMPU é restritivo e viola direitos fundamentais da sociedade, quando se trata de direitos difusos e coletivos, como direitos ao meio ambiente, direito ao trabalho a previdência e outros e tais direitos violados refletirá prejuízo as futuras gerais, visto que a justiça do trabalho é ramo da justiça mas próximo do trabalhador brasileiro e do empregador e que poderia resguarda a garantia social, manejando as ações civil pública de forma ampla.

Será que referida lei infraconstitucional não está diminuindo atuação jurisdicional do Ministério público e impedindo a justiça do trabalho de processar e julgar as ações civil pública, vez que a constituição federal no artigo 129, III, atesta a garantia fundamental das ações civil pública em prol da sociedade e vejamos, que a

garantia ampla do MPT e da justiça do trabalho, está sendo eliminada de nosso ordenamento por norma infraconstitucional.

E se não bastasse a gritante inconstitucionalidade do artigo 83, III, da LOMPU, foi editada a medida provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, que dispõe, no seu artigo 6º dando nova redação ao artigo 1º da LACP, acrescentando o parágrafo único, assim redigido "Não será cabível ação civil pública para pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, fundo de garantia por tempo de serviço- FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados".

Esta medida provisória continua em vigor mesmo diante de grave e manifesta inconstitucionalidade material, vez que restringe não só a atuação do ministério público do trabalho e do próprio MPU, mas também a eficácia e amplitude legal da ação civil pública.

Na justiça do trabalho as ações civis pública são adaptadas e quando manejada tem caráter preventivo ou reparatório, condenatório, constitutivo, declaratório ou mandamental, sendo certo que seu objeto será sempre a proteção de qualquer interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo.

A única condição para a sua adequação utilização no processo do trabalho é que a matéria nela tratada tenha conteúdo trabalhista, pôs somente assim poderá adequar-se a moldura do artigo 114 da constituição federal, que trata da competência da justiça do trabalho.

A competência material e pessoal da ação civil pública na justiça do trabalho decorre da conjugação do art. 114, I e IX, da CF e do art.83, III, da LOMPU, devendo esta ser julgada conforme o art. 2º da LACP, no foro local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Conforme a constituição federal e a legislação estão legitimados para manejar ação civil pública, Ministério Público da União e dos Estados, a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, as entidades e órgãos da administração pública, direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica, as associações legalmente constituídas a pelo menos um ano, Defensoria Pública da União e dos Estados, além da OAB Ordem dos Advogados do Brasil.

AÇÃO CIVIL COLETIVA: É uma ação infraconstitucional, termo apareceu pela primeira vez em 1990, no título III, capítulo II, do CDC, art. 91, que diz:

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

Posteriormente, o art. 6º, XII, da LOMPU (LC nº 75/1993) inseriu a ação civil coletiva no rol dos instrumentos de atuação do MPU.

A ação civil coletiva é uma espécie do gênero "ação coletiva", seu objetivo exclusivo é na defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos.

É importante salientar que na justiça comum a ACP e a ACC tem sido utilizadas indistintamente para a defesa de qualquer interesse individual homogêneo, já que ambas são assemelhadas as class actions do sistema norte-americano, adaptada ao sistema de civil law, como o nosso.

Na justiça brasileira especializada principalmente na trabalhista nas relações de litígios entre trabalhador e empregador, o legislador secundário resolve na maioria dos casos restringir os mandamentos constitucionais através de lei infraconstitucional, como podemos ver essa distinção claramente na ação civil pública, quando aplicada no ramo da justiça do trabalho e confirmado pela própria LOMPU, circunstância que podemos também vislumbrar na ação civil coletiva

No processo do trabalho, segundo Ives Gandra da Silva Martins Filho, sustenta que os interesses difusos e coletivos devem ser defendidos pela via da ação civil pública, ficando a ação civil coletiva exclusivamente, a proteção dos interesses individuais homogêneos.

Todavia, conclui que esta separação do objeto no manejo da ACC na justiça do trabalho se dá pela semelhança da ACC com o dissidio coletivo de natureza jurídica declaratória, restando as varas do trabalho a competência para a ACC, dada a sua natureza condenatória.

Concluímos no que concerne à ACC, não existi na Constituição Federal, nem em norma jurídica trabalhista específica, autorização para o seu cabimento na justiça do trabalho, o temos na verdade de acordo com o artigo 84, caput, da LOMPU,

a incumbência do Ministério Público do Trabalho para manejar a ação civil coletiva, por se tratar de ordem pública, sendo certo que entre as atribuições do MPT junto a justiça do trabalho (LOMPU, art. 83) não consta a ACC, e sim a ACP, portanto não está expressamente em lei o manejo da ACC, pelo MPT, gerando dúvida quanto a competência da justiça do trabalho.

Os principais direitos sociais dos trabalhadores encontram-se na constituição federal, que por sua vez não exclui outros que visem à melhoria da condição social do trabalhador, pelo caráter constitucional da ACP, seria interessante retirar a trava infraconstitucional do MPT quanto ao objeto da ACP trabalhista, para incluir os direitos ou interesses individuas homogêneos e estender a legitimidade do MPT, do que legitimar outro tipo especial de ação coletiva não prevista expressamente na CF, tampouco no capitulo a ele especialmente reservado na LOMPU.

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: É uma ação constitucional, lei 12.016/2009, inserida no rol dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, no artigo 5º LXX, alíneas a e b, da CF, o mandado de segurança coletivo e manejado por:

a) Partido político com representação no congresso nacional;
b) Organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associado;

No rol dos legitimados percebemos que não consta o Ministério Pública como legitimado ativo, legislador constituinte se preocupou apenas com aspecto subjetivo das pessoas ou entidades que poderiam discutir a causa em juízo.

A lei complementar de nº 75/1993, reconheceu expressamente o artigo 83, I, 84, caput, 6º, VI a legitimação do MP da União, que abrange o MPT, para impetrar mandado de segurança, como se trata de garantia constitucional, a legitimação do MPT é para impetrar mandado de segurança tanto individual em defesa de prerrogativas dos membros da própria instituição ministerial, quanto coletivo em defesa de direitos coletivos stricto sensu e individuas homogêneos.

O artigo 21 da lei 12.016/2009, disciplina que o mando de segurança coletivo é manejado para proteger os direitos:

I- Direitos coletivos, assim entendidos, para efeito desta lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contraria por uma relação jurídica básica.

II- Individuais homogenias, assim entendidas, para efeito desta lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou parte dos associados ou membros do impetrante.

No âmbito da justiça do trabalho, o mandado de segurança coletivo mostrava-se de difícil cabimento, pois a justiça especializada só era competente para conhecer e julgar demandas oriundas da relação de emprego e por essas relações serem juridicamente contratuais, não ensejando prática de ato de autoridade que possa ser ilegal ou arbitraria, ainda que o empregador seja pessoa jurídica de direito público.

Com a promulgação e publicação da emenda constitucional de nº 45/2004, que acrescentou os incisos I, IV e VII ao artigo 114 da CF, ampliaram se as possibilidades de impetração de mandado de segurança individual ou coletivo no âmbito da justiça do trabalho, desde que o ato administrativo questionado envolva matéria sujeito a sua jurisdição.

Podemos tomar como exemplo um ato praticado por um dirigente de empresa pública que subscreve edital de concurso público contendo disposição discriminatório ilegal e abusiva por motivo de idade, neste caso o sindicato da categoria dos servidores/trabalhadores pertencentes aquela empresa pública poderia impetrar mandado de segurança coletivo postulando anulação daquele dispositivo do edital. Nota-se que o ato questionado não é ato de gestão comercial, sendo o edital uma condição previa para as futuras relações empregatícias, está-se diante de matéria que, inegavelmente, decorre da relação de trabalho de natureza empregatícia (CF, art. 114, I e IV).

O TST vem admitindo implicitamente mandado de segurança coletivo contra ato administrativo, embora venha negando muitos casos dessa natureza.

A diferença entre mandado de segurança coletivo e a ação civil pública, a ACP protege em face de qualquer pessoa ou entidade, todas as modalidades de interesses ou direitos, difuso, coletivos ou individuais homogêneos, enquanto no

mandado de segurança coletivo, se protege apenas direito individual ou coletivo stricto sensu, líquido e certo contra ato ilegal ou abusivo de autoridade.

AÇÕES COLETIVAS: STRICTO SENSU OU DISSIDIOS COLETIVOS. As ações coletivas stricto sensu previstas na Consolidação das Leis Trabalhista CLT, tem nome específico: dissídios coletivos. Diferenciam, portanto, das ações coletivas lato sensu não prevista na CLT, como a ação civil pública, a ação civil coletiva, o mandado de injunção coletivo, a ação popular etc.

Os dissídios coletivos são, portanto, ações coletivas destinadas à defesa de interesses gerais e abstratos de categorias profissional ou econômica, cujo objetivo, geralmente, consiste na criação de novas clausulas ou condições de trabalho criar normas trabalhista por meio do dissidio coletivo de natureza econômica é conhecida como "poder normativo" previsão inciso 2º no artigo 114 da constituição federal de 1988.

A decisão do conflito coletivo do trabalho tem sempre uma sentença normativa "acordão" (CPC, art. 163) sua natureza jurídica é sempre declaratória ou constitutiva, ou seja, não existe dissidio coletivo de natureza condenatória.

AÇÕES COLETIVAS: LATO SENSU. Com advento do novo subsistema integrado de acesso metaindividual a jurisdição trabalhista, a justiça do trabalho passou a ser competente, ainda, para processar e julgar as ações coletivas lato sensu, mormente a ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Trabalho (CF, ART, 129, III, LC nº 75/93, artigos. 6º, VII, a e d, e 83, III).

As ações coletivas lato sensu não visam a criação de novas condições ou novas normas, tal como se dá com os dissídios coletivos. Pelo contrário, essas ações são geralmente, de natureza condenatória, mandamentais, inibitória ou executiva lato sensu, porque objetivam, em geral, a condenação, imposição ou abstenção do réu nas obrigações de fazer ou não fazer, ou a sua condenação em dinheiro, quando impossível ou inviável o cumprimento da obrigação específica.

HABEAS CORPUS COLETIVO: trata-se de um alargamento do habeas corpus que tem previsão constitucional no inciso LXIII do art. 5º da constituição federal, dispõe que conceder -se habeas corpus sempre que alguém sofrer ou ser achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

Enquanto o habeas corpus coletivo não há previsão expressa na constituição, possuindo apenas amparo na jurisprudência da Suprema Corte STF, que buscando a prevalência dos direitos fundamentais de grupos sociais, os chamados direitos transindividuais homogêneos.

A origem do habeas corpus é referida ao common law e associa-se a ideia de regime de liberdade democráticas, o mandamento constitucional pode ser impetrado por qualquer um do povo, independentemente da capacidade postulatória.

A grande divergência entre juízes e Tribunais brasileiros, sobre a possibilidade de se impetrar habeas corpus coletivo, mas a jurisprudência tem admitido essa ação constitucional em âmbito coletivo, para viabilizar a proteção de direitos fundamentais.

Na justiça do trabalho mesmo com a prerrogativa legal, que qualquer autoridade judicial pode de ofício conceder habeas corpus e que em tese poderia ocorrer vez que nas relações de trabalho quando ocorre violações de direito trabalhista e previdenciário, temos a possibilidade de atos criminosos com a restrições de liberdade por parte do tomador de serviço contra grupos de trabalhadores.

Em recente decisão do STF através de ADI 3684, reafirma que a justiça do trabalho não tem competência para processar e julgar ações penais, mesmo que esta tenha conexão com relação de trabalho, o legislador infraconstitucional ao prever a competência da justiça do trabalho para processo e julgamento de ações oriundas da relação de trabalho, o disposto no art. 114, inc. I da constituição da república federativa do Brasil, introduzida pela emenda constitucional nº 45/2004, não compreende a outorga de jurisdição sobre matéria penal.

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: O mandado de injunção coletivo ou individual é uma ação constitucional com previsão na constituição de 1988 no art. 5º, LXXI e na Lei 13.300/2016, com o texto: conceder-se á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade à soberania e a cidadania.

Quando se fala em força normativa da constituição o texto constitucional vale como um todo. Não há parte do texto constitucional que tem normatividade (vinculação) e outra que não possui. Todo o texto constitucional é uma unidade só

dotada de normatividade. Vale dizer que os direitos fundamentais-sociais vinculam o poder público em uma dimensão positiva. Ou seja. Para a concretização desses direitos, não basta uma atuação negativa do Estado. Faz-se necessário que ele tome medidas concretas, dentre elas, a edição de Leis regulamentadoras a forma como esses direitos fundamentais -sociais será garantido.

O art. 9º da referida lei do mandado de injunção garante que as decisões terão eficácia subjetiva limitada as partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora. Contudo poderá ser conferido eficácia ultra partes ou erga ommes à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração (inciso 1º): e, após o trânsito em julgado da decisão, poderá o relator, por decisão monocrática, estender os efeitos aos casos análogos.

Na justiça do trabalho as ações de mandado de injunção coletivos são manejadas para defender direitos coletivos de trabalhadores geralmente quando há inercia do legislador quando a lei regulamentadora de algum direito trabalhista, e nesses casos a justiça especializada do trabalho tem a competência para processar e julgar as lides de acordo com sua competência material.

Conforme Lei 13.300/2016, são legitimados para promover o mandado de injunção coletivo na justiça do trabalho: Ministério público, partido político com representação no congresso nacional, por organização sindical, em funcionamento há pelo menos um ano, Defensoria pública.

AÇÃO POPULAR: É uma ação constitucional regulamentada pela Lei nº 4.717/1965. Possui previsão constitucional na CF. 5º LXXIII, nos seguintes termos: qualquer cidadão é parte legitima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovado má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência.

Em termos conceituais ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos-ou a estes equiparados, ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público.

Diante dos graves quadros de trabalhadores submetidos a trabalho exaustivos e meio ambiente de trabalho insalubre, principalmente os trabalhadores da região da Amazonia que laboram nas grandes fazendas de grãos como a soja, de gato e na mineração, faz-se necessário a implementação de políticas e programas ambientais sobre a preservação de acidentes e doenças ocupacionais, o direito à vida com qualidade e dignidade é condição mínima, direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, inclui o meio ambiente e a saúde dos trabalhadores, além da garantia constitucional de acesso à justiça, portanto é competência também da justiça do trabalho julgar e processar ação popular, quando se tratar de meio ambiente do trabalhador.

3. REFLEXOS DOS PROBLEMAS DAS AÇÕES COLETIVAS PARA OS TRABALHADORES RURAIS DA AMAZÔNIA:

A utilização das ações coletivas no processo do trabalho representa uma ferramenta essencial para a promoção da justiça social e a efetividade dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Seu uso deve ser incentivado como forma de enfrentar lesões coletivas de forma célere e eficaz, evitando a proliferação de demandas individuais e promovendo maior economia processual.

Para a consecução das políticas sociais estabelecidas pelo modelo do Estado moderno contemporâneo, nota-se como características marcante o intervencionismo estatal, a partir reconhecimento de que o Estado tem papel importante não só no que diz respeito a garantir a segurança material para todos e a buscar outros objetivos sociais, mas também como promotor do desenvolvimento econômico.

Com efeito, o seguro social, imposto como normas jurídicas emanadas do poder estatal, caracteriza uma intervenção do Estado na economia e na relação entre os particulares.

Analisando as ações coletivas utilizadas nos processos na justiça do trabalho, concluímos que quando ocorre sonegação previdenciária em determinado grupo de trabalhadores ou situações mais grave de trabalhadores resgatados em situação análogo a escravidão, onde na maioria dos caso não receberam salários, não ouve recolhimento de impostos e contribuições previdenciárias, pelo tomador do serviço,

muito menos assinatura em CTPS, além da grave violação dos direitos humanos, o Ministério Público do Trabalho está impedido de requerer através de ACP , ou qualquer outra ação mandamental coletiva, recolhimento previdenciário, parcelas de FGTS, ainda que seja de relação de trabalho.

Podemos concluir que as ações coletivas não resguardam os direitos previdenciários dos trabalhadores, apesar de haver previsão legal nas ações coletivas, ainda que as prestações previdenciárias tenham relação com o trabalho, ficando assim proibido por Lei infraconstitucional a Justiça do Trabalho de julgar ação civil pública que trate de recolhimento de previdenciário e parcelas do fundo de garantia de tempo de serviço-FGTS.

A ação civil público mecanismo, mas usado pelo Ministério Público do trabalho para garantir direitos coletivos difuso e individuais homogêneos, foi fragrantemente restringida pela medida provisória nº 2180-35/2001, que colocou parágrafo único no artigo 1º, da LACP, estabelecendo que não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias e fundo de garantia por tempo de serviço FGTS.

É gritante a completa inconstitucionalidade do parágrafo 1º, da LACP, porque exclui da apreciação judicial ameaça ou lesão a direito, em desobediência intolerável a carta magna e, portanto, ao Estado democrático de direito.

4. FUNDAMENTOS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIO NO DIREITO:

O financiamento da Seguridade Social é previsto no art. 195 da constituição federal que afirma ser um dever imposto a toda sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

A arrecadação e o recolhimento das contribuições e de outras importâncias devidas a Seguridade Social deve observar o que a respeito dispuser a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

As normas gerais previstas no art. 30 da lei nº 8.212/1991 e regulamentadas pelo art. 216 do decreto nº 3.048/1999 estabelecem que a empresa é obrigada a:

- Arrecadar a contribuição do segurado empregado, do trabalhador avulso e do contribuinte individual a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração;
- Recolher, até o dia vinte do mês seguinte aquela a que se refere o salário de contribuição, antecipando-se para o primeiro dia útil em caso de não haver expediente bancário, o produto arrecadado na forma da letra anterior e as contribuições a seu cargo incidente sobre:
- As remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, inclusive adiantamento decorrentes de reajuste salarial, acordo ou convenção coletiva, aos segurados empregado, contribuinte individual e trabalhador avulso a seu serviço;
- As importâncias retidas na forma do art. 219 do decreto nº 3.048/99 (contratação de serviços executados mediante cessão ou empreitada de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário), até o dia vinte do mês seguinte àquela da emissão da nota fiscal ou fatura, antecipando-se o vencimento para o dia útil imediatamente anterior quando não houver expediente bancário no dia vinte;
- Recolher as contribuições provenientes do faturamento e do lucro, na forma e prazos definidos pela legislação tributária federal.

Para fins de esclarecimento cabe a própria receita federal conforme disposto no inciso 1º art. 33 da Lei 8.212/1999 e medida provisória nº 449, de 03/12/2008 convertida na Lei nº 11.941/2009, a fiscalização através dos Auditores Fiscais da Receita Federal, o recolhimento das contribuições previdenciárias.

Mesmo diante de todo aparato de engenharia jurídica, para manter a ordem pública e não gerar prejuízo para os cofres público da União e para trabalhadores campesinos da Amazonia, é notório a falta de fiscalização da Receita Federal em áreas, mas longínquas no território nacional, seja por falta de pessoal ou problema de segurança para acessar as regiões onde se encontra os maiores índices de trabalhadores violados em seus direitos previdenciários e trabalhistas.

CONCLUSÃO:

As ações coletivas usadas na justiça do trabalho, impetradas pelos legitimados conforme seus mandamentos e regras são ferramentas constitucionais ou infraconstitucionais de garantia do cidadão para acesso pleno a justiça, mas diante da analisando das ações coletivas usadas no processo do trabalho, vislumbramos um problema de ordem jurídica na Ação Civil Pública, mesmo que esta tenha total competência para amparar direitos de ordem previdenciária, tributária e trabalhista, vez que esses direitos tratam de direitos difuso, coletivo, individuais homogêneos e direitos fundamentais. Esta ação teve sua extensão e eficácia restringida pelo legislador infraconstitucional.

Como já citado ao longo deste artigo a medida provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, que dispõe, no seu artigo 6º dando nova redação ao artigo 1º da LACP, acrescentando o parágrafo único, assim redigido "Não será cabível ação civil pública para pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, fundo de garantia por tempo de serviço- FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados".

Portanto concluímos que a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho órgão de processamento e julgamento de causas trabalhista, estão de mãos atadas diante de graves problemas de relação de trabalho, principalmente nas regiões mais precárias do País onde direitos fundamentais e trabalhista são violados.

Na região norte e nordeste do País, área da Amazonia ocidental, vemos com muita frequência principalmente pelos veículos de comunicação, o flagelo de grupos de trabalhadores rurais abandonados pelos órgãos de controle e fiscalização do Estado, são pessoas violentadas em todos os seus direitos, trabalhista, previdenciário, dignidade humano e outros, circunstância inaceitável, mas essa é a realidade do campo.

O trabalhador do campo que busca o sustento de sua família, ser tratado de forma indigna por tomadores de serviço que na maioria das vezes são, grileiros, gatos, fazendeiros, madeireiros ilegais, mineradores ilegais e outros que exploram mão de obra precária de forma criminosa. Essa situação se agrava devido a proibição do MPT de ajuizar ACP, para grupos de trabalhadores nas mesmas condições em prol de direitos previdenciários, e fundos de garantia por tempo de serviço-FGTS.

Vejamos que essa situação injusta, com grupos de trabalhadores aprofunda ainda mais a impunidade, encorajando novos casos, gerando graves prejuízos aos

cofres público, vez que a autarquia federal, Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, deixa de receber recursos, comprometendo assim a ordem jurídica social e econômica da região e o futuro desses trabalhadores e de sua família.

E certo de que para reverter essa injustiça de impedimento do direito fundamental de acesso à justiça, deve ser invocado mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade, através de ação direta de inconstitucionalidade ADI, para invalidar o art. 1º da Lei da ação civil pública e manter sua extensão plena, pôs com a ACP Trabalhista estendida, o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho órgão especializados para as relações do trabalho, seria uma arma plena no combate as violações trabalhista no campo.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 25ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO TRABALHO TECNOLÓGICO: IMPACTOS DA TECNOLOGIA NO CENÁRIO LABORAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOCIAL

Security protection in technological work: the impacts of technology in the work scenario and its consequences on social security contributions

Océlio de Jesus Carneiro de Morais[1]

Universidade de Coimbra

Eleonora de Nazaré da Silva Lacerda[2]

UNAMA

DOI: https://doi.org//10.62140/OMEL786034514

Sumário: 1. Introdução; 2. Proteção Social no Cenário Laboral: Evolução e Conquistas; 3. Mudanças Tecnológicas e Crescimento das Desigualdades no Mercado de Trabalho: Impactos nas Ofertas de Trabalho; 4. Tecnologia no Cenário Laboral e sua Influência no Futuro da Tributação Previdênciária; 4.1. As Novas Tecnologias Provenientes da Inteligência Artificial afetando o Princípio da Proteção Social Previdenciária; 4.2. Revisão e Implementação de Políticas Públicas de Proteção Social Previdenciária preservando Direitos Fundamentais do Trabalhador. 5. Conclusão

[1] Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos no IGC da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC-SP. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Juiz titular da 11ª Vara do Trabalho de Belém. Professor da Universidade da Amazônia. (orientador).

[2] Mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia-UNAMA; Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Escola Superior de Advocacia-ESA; Doutoranda em Direito do Trabalho pela Universidade Nacional de Mar del Plata - UNMDP. Advogada. Endereço eletrônico mestresedoutores@yahoo.com (orientanda).

RESUMO: O regime de Previdência Social necessita ser reestruturado a fim de que os riscos sociais advindos da revolução tecnológica sejam acobertados aos trabalhadores por ele atingidos?

O resumo apresenta este problema de estudo diante do cenário laboral que se identifica no Brasil. De forma mais precisa, aponta-se que o país vive um processo de transformação, a partir da inserção da tecnologia que vem se instalando nas últimas décadas. O desemprego é o cenário que se revela como preocupante. Este tema de atualíssima importância é objeto da linha de pesquisa Sistema de Justiça trabalho e a efetividade dos direitos fundamentais ao trabalho e à previdência na sociedade tecnológica no século XXI, do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais (stricto sensu) em nível de Mestrado da Universidade da Amazônia.

Sob este foco, é importante atentar que surgem novas formas de trabalho, onde os direitos trabalhistas e previdenciários ficam ameaçados, pois as novas relações de trabalho podem afetar o custeio da previdência social e, por conseguinte, o amparo aos trabalhadores. Este cenário, nas últimas décadas, com a globalização financeira, as reformas orientadas para o mercado, a mudança nas relações sociais, e principalmente, as transformações tecnológicas relacionadas ao advento da economia digital trouxeram substanciais desafios ao emprego protegido, gerando um forte sentimento de incerteza e insegurança.

Isso ocorre porque o contexto das novas relações de trabalho revela mudanças profundas, pois as relações de trabalho e, por conseguinte, o vínculo de subordinação que as caracterizam foram, radicalmente ressignificadas. Deste modo, o trabalho vai se afastando do que é previsto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e pela Constituição Federal (CF/1988): o emprego de carteira assinada.

Os trabalhadores, que há várias décadas, travam disputas no sentido de garantir seus direitos, passam a ter consciência que a tecnologia pode representar uma grande ameaça a esses direitos, principalmente no que se refere à proteção previdenciária, pois parcela considerável da previdência social é custeada pelas contribuições sociais que incidem sobre salários e salário de contribuição.

Assim, se não há trabalho formal, nem folha de salários, se encontra ausente a base para a incidência desses tributos.

O Estado brasileiro, por seu lado, frente à desproteção social, precisa intervir no sentido de promover a inclusão, especialmente a previdenciária, em respeito à Constituição Federal e às normas internacionais de Direitos Humanos, das quais é signatário.

Assim, lidar com o processo tecnológico requer consciência social, principalmente frente ao seu efeito imediato nas relações de trabalho e, por conseguinte, na tributação previdenciária, pois há inúmeras repercussões diretas

e indiretas da disseminação da tecnologia, cujos efeitos deletérios precisam ser considerados.

Considerando a perspectiva da tributação, destacam-se dois efeitos relevantes da substituição de colaboradores humanos pela tecnologia: a redução da folha de salários propicia a redução igualmente da arrecadação das contribuições previdenciárias; e a redução das ofertas de emprego tolhem o potencial trabalhador de recursos para consumir e, desse modo, pagar tributos. Sendo assim, o grande desafio é, diante do crescimento econômico no mundo tecnológico encontrar meios para minorar as desigualdades econômicas e sociais, sem perder de vista a postura protetiva social ao qual o Estado é obrigado.

Diante dessa realidade, levanta-se a seguinte questão: como a redução de empregos, promovida pela tecnologia, impacta de forma direta na receita da Previdência Social?

Como implementar políticas e estratégias que promovam a readaptação dos trabalhadores às mudanças no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, garantam a sustentabilidade do sistema previdenciário?

Essa é questão central polêmica, que justifica reflexões e debates acadêmicos, mas também pede soluções jurídicas urgentes, com o objetivo de garantir a proteção social.

Destacam-se como objetivos deste estudo: identificar os principais impactos da tecnologia no cenário laboral e como estes podem afetar o contexto da previdência social, como por exemplo, a redução da arrecadação de contribuições previdenciárias, em função da redução de vagas; avaliar o processo de implementação de políticas e estratégias que promovam a adaptação dos trabalhadores às mudanças no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, garantam a sustentabilidade do sistema previdenciário. refletir sobre a Proteção Previdenciária no Cenário do Trabalho Tecnológico e seus reflexos no contexto laboral; discutir sobre a necessidade da revisão das políticas e normas existente de proteção social previdenciária no sentido de garantir que estejam alinhadas ou se alinhem às novas tecnologias.

O método analítico e dedutivo orienta este estudo. A pesquisa bibliográfica tradicional e atual é a base da referência bibliográfica.

Em suma, o estudo investiga a revolução tecnológica e seus reflexos no mercado de trabalho, buscando dentro de uma construção jurídica e filosófica alternativas concretamente viáveis e juridicamente possíveis para a manutenção da proteção social nas relações de trabalho.

Palavras Chave: Cenário Laboral; Trabalho Tecnológico; Proteção Previdenciária.

ABSTRACT: Does the Social Security system need to be restructured so that the social risks arising from the technological revolution are covered for the workers affected by it?

The abstract presents this study problem in light of the labor scenario that is identified in Brazil. More precisely, it points out that the country is undergoing a process of transformation, based on the insertion of technology that has been taking hold in recent decades. Unemployment is a scenario that is proving to be a cause for concern. This topic of great current importance is the subject of the research line Labor Justice System and the effectiveness of fundamental rights to work and social security in the technological society of the 21st century, of the Postgraduate Program in Fundamental Rights (stricto sensu) at the Master's level of the Universidade da Amazônia.

With this focus, it is important to note that new forms of work are emerging, where labor and social security rights are threatened, since the new labor relations can affect the funding of social security and, consequently, the support for workers. This scenario, in recent decades, with financial globalization, market-oriented reforms, changes in social relations, and especially technological transformations related to the advent of the digital economy, has brought substantial challenges to protected employment, generating a strong feeling of uncertainty and insecurity.

This is because the context of new employment relationships reveals profound changes, as employment relationships and, consequently, the bond of subordination that characterizes them have been radically redefined. In this way, work is moving away from what is provided for by the Consolidation of Labor Laws (CLT) and the Federal Constitution (CF/1988): employment with a formal contract.

Workers, who have been fighting for decades to guarantee their rights, are now aware that technology can represent a major threat to these rights, especially with regard to social security protection, since a considerable portion of social security is funded by social contributions that are levied on wages and contribution salaries.

Therefore, if there is no formal work or payroll, there is no basis for levying these taxes.

The Brazilian State, in turn, faced with social insecurity, needs to intervene to promote inclusion, especially in social security, in compliance with the Federal Constitution and international Human Rights standards, to which it is a signatory.

Therefore, dealing with the technological process requires social awareness, especially in view of its immediate effect on labor relations and, consequently, on social security taxation, since there are numerous direct and indirect repercussions of the dissemination of technology, the harmful effects of which need to be considered.

Considering the perspective of taxation, two relevant effects of the replacement of human employees by technology stand out: the reduction in the payroll also leads to a reduction in the collection of social security contributions; and the reduction in job offers deprives potential workers of resources to consume and, therefore, pay taxes. Therefore, the great challenge, given the economic growth in the technological world, is to find ways to reduce economic and social inequalities, without losing sight of the social protection stance to which the State is obliged.

In light of this reality, the following question arises: how does the reduction of jobs, promoted by technology, directly impact Social Security revenue?

How can policies and strategies be implemented that promote the readaptation of workers to changes in the labor market and, at the same time, guarantee the sustainability of the social security system?

This is a central controversial issue, which justifies reflections and academic debates, but also calls for urgent legal solutions, with the aim of guaranteeing social protection.

The objectives of this study are: to identify the main impacts of technology on the labor scenario and how these can affect the context of social security, such as, for example, the reduction in the collection of social security contributions, due to the reduction in vacancies; to evaluate the process of implementing policies and strategies that promote the adaptation of workers to changes in the labor market and, at the same time, ensure the sustainability of the social security system; to reflect on Social Security Protection in the Technological Work Scenario and its impact on the labor context; to discuss the need to review existing social security protection policies and standards in order to ensure that they are aligned or will be aligned with new technologies.

The analytical and deductive method guides this study. Traditional and current bibliographic research is the basis of the bibliographic reference. In short, the study investigates.

In short, the study investigates the technological revolution and its impact on the labor market, seeking within a legal and philosophical framework concretely viable and legally possible alternatives for maintaining social protection in labor relations.

Keywords: Labor Scenario; Technological Work; Social Security Protection.

1.INTRODUÇÃO

O cenário laboral no Brasil vem há muito apresentando um processo de transformação a partir da inserção da tecnologia instalada nas últimas décadas.

Frente a esta realidade, somada às questões de ordem social e econômica, o cenário que passa a se apresentar é o de desemprego. Assim, observa-se o emergir de novas formas de trabalho, onde os direitos trabalhistas e previdenciários já não se encontram inseridos, e tampouco assegurados.

Acompanhando este processo, nas últimas décadas, com a inserção da globalização financeira, as reformas orientadas para o mercado, a mudança na composição das famílias e, principalmente, as transformações tecnológicas relacionadas ao advento da economia digital trouxeram substanciais desafios ao emprego protegido, gerando um forte sentimento de incerteza e insegurança.

Esse contexto revela mudanças profundas, pois as relações de trabalho e, por conseguinte, o vínculo de subordinação que as caracterizam foram, radicalmente ressignificadas. Deste modo o trabalho vai se afastando do que é previsto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e pela Constituição Federal (CF/1988): o emprego de carteira assinada. Os trabalhadores, que há várias décadas, travam disputas no sentido de garantir seus direitos, passam a ter consciência que a tecnologia pode representar uma grande ameaça a esses direitos, principalmente no que se refere à proteção previdenciária, pois parcela considerável da previdência social é custeada pelas contribuições sociais que incidem sobre salários e salário de contribuição. Assim, se não há trabalho formal, nem folha de salários, se encontra ausente a base para a incidência desses tributos.

O Estado brasileiro, por seu lado, frente à desproteção social, precisa intervir no sentido de promover a inclusão, especialmente a previdenciária, em respeito à Constituição Federal e às normas internacionais de Direitos Humanos, das quais é signatário. Assim, lidar com o processo tecnológico requer consciência social, principalmente frente ao seu efeito imediato nas relações de trabalho e, por conseguinte, na tributação previdenciária, pois há inúmeras repercussões diretas e indiretas da disseminação da tecnologia, cujos efeitos deletérios precisam ser considerados.

Considerando a perspectiva da tributação, destacam-se dois efeitos relevantes da substituição de colaboradores humanos pela tecnologia: a redução

da folha de salários propicia a redução igualmente da arrecadação das contribuições previdenciárias; e a redução das ofertas de emprego tolhem o potencial trabalhador de recursos para consumir e, desse modo, pagar tributos. Sendo assim, o grande desafio é, diante do crescimento econômico no mundo tecnológico encontrar meios para minorar as desigualdades econômicas e sociais, sem perder de vista a postura protetiva social ao qual o Estado é obrigado.

Assim, o presente estudo investiga a revolução tecnológica e seus reflexos no mercado de trabalho, buscando dentro de uma construção jurídica e filosófica alternativas concretamente viáveis e juridicamente possíveis para a manutenção da proteção social nas relações de trabalho. O sistema de previdência social necessita ser reestruturado a fim de que os riscos sociais advindos da revolução tecnológica sejam acobertados aos trabalhadores por ele atingidos.

Frente às colocações expostas, levanta-se a seguinte questão: Como a redução de empregos, promovida pela tecnologia, impacta de forma direta na receita da previdência social, de modo a tornar necessário a implementação de políticas e estratégias que promovam a readaptação dos trabalhadores às mudanças no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, garantam a sustentabilidade do sistema previdenciário?

Com relação aos objetivos deste estudo, vale ressaltar: Discutir a Proteção Previdenciária no Cenário do Trabalho Tecnológico e seus reflexos no contexto laboral; Analisar a importância da revisão das políticas e normas existente de proteção social previdenciária no sentido de garantir que estejam alinhadas ou se alinhem às novas tecnologias; Apontar os impactos da tecnologia no cenário laboral e como estes podem afetar o contexto da previdência social, como por exemplo, a redução da arrecadação de contribuições previdenciárias, em função da redução de vagas; Avaliar o processo de implementação de políticas e estratégias que promovam a adaptação dos trabalhadores às mudanças no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, garantam a sustentabilidade do sistema previdenciário.

2.PROTEÇÃO SOCIAL NO CENÁRIO LABORAL: EVOLUÇÃO E CONQUISTAS

É importante considerar que, em meio às mudanças que se manifestaram ao longo de décadas, seja em avanços ou retrocessos, de acordo com o momento político que o país atravessava, a relação entre o Estado e a proteção social do trabalhador sempre esteve presente, considerando que desde os primórdios, a proteção social foi reconhecida como essencial. Assim, a evolução da legislação trabalhista visando um ambiente laboral mais saudável, mais humanizado, propiciando ao trabalhador, sustento próprio e de sua família, dá as mãos à proteção social abrangendo licenças maternidade e paternidade, assistência educacional, cuidados médicos em casos de doença, desemprego, aposentadoria e amparo em situações de óbito.

No desenvolvimento de sua história social, econômica e política, os Estados modernos assumiram o compromisso de exercer proteção sobre os indivíduos em situações que apresentassem ameaça a sua subsistência, vale destacar aqui a criação do instituto de Seguridade e Previdência Social

Em razão da evolução da sociedade, das formas de interagir, as relações de trabalho também passam a apresentar mudanças significativas. Esse fato é passível de ser observado na evolução do cenário laboral desde a Antiguidade Clássica até a Revolução Industrial. Anteriormente à chegada da denominada era moderna, o trabalho era frequentemente associado à submissão, pois o instituto da proteção era ausente.

A partir da Revolução Industrial, se ergueram movimentos operários objetivando melhores condições de trabalho e segurança social, e no Século XIX, o Estado Social emerge como resposta às demandas operárias, assumindo a responsabilidade pela proteção social e pelo bem-estar dos cidadãos.

A visão de justiça cumulativa passa a ser substituída pelo reconhecimento da necessidade de se garantir bem mais que o mínimo para se sobreviver, pois este já naõ se apresentava suficiente para promover a justiça

social, exigindo medidas adicionais para corrigir desigualdades e anteriormente às primeiras leis de proteção social, a defesa dos trabalhadores contra os riscos no trabalho se fazia presente a partir de assistência caritativa individual ou por meio de associações. De forma gradual, a solidariedade social passou a ser reconhecida como uma necessidade premente.

A partir do denominado liberalismo econômico foi estabelecida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 sendo apresentada a seguridade social como um direito subjetivo, influenciando o surgimento do liberalismo político possibilitando o emergi da ideia de previdência social gerida pelo Estado.

A sociedade industrial em seu processo de desenvolvimento deixou clara a necessidade de solidariedade social, possibilitando o desenrolar de diversos debates sobre a intervenção e regulamentação estatal na economia, principalmente no que concerne ao trabalho assalariado e à distribuição de renda, o que propiciou como consequência, normas de proteção aos trabalhadores. O surgimento de um sistema jurídico que garantia proteção aos trabalhadores em suas relações contratuais e seguro em caso de incapacidade para o trabalho foi um marco importante realizando discussões sobre a diferenciação entre seguro social e assistência social onde o seguro visa garantir direitos antes que os danos ocorressem, enquanto a assistência entrava em cena quando a necessidade já se apresentava.

Assim, a transição para o Estado de Bem-Estar Social foi acompanhada por debates sobre o papel do Estado contemporâneo, especialmente à luz das crises econômicas e da redução das políticas sociais, sendo que esta realidade direcionou várias nações a discutiram reformas nos sistemas previdenciários, incluindo privatização da gestão previdenciária e implementação de reformas estruturais e não estruturais no sentido de fortalecer os sistemas públicos de benefícios.

A denominada proteção social no contexto laboral brasileiro é caracterizada por processos que trouxeram avanços significativos, garantindo

melhores condições de trabalho e direitos para todos os trabalhadores. Trata-se da inserção, desenvolvimento e evolução de políticas de proteção social que visaram propiciar não apenas a dignidade, mas também a justiça social, a inclusão e a equidade.

Foram décadas de luta para que direitos trabalhistas mínimos fossem garantidos, valendo ressaltar que esse sistema de proteção social passou por significativas evoluções e conquistas.

No início do século XX, o conceito de proteção social passou a se consolidar no Brasil com o desenvolvimento das primeiras leis trabalhistas, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, instituindo diversos direitos trabalhistas, como jornada de trabalho, férias, descanso semanal e proteção à maternidade.

A partir da ditadura militar, houve um retrocesso em alguns direitos trabalhistas, mas também importantes conquistas surgiram, como a ampliação da previdência social e a criação de programas de assistência.

Com a promulgação da Constituição de 1988, observa-se um marco nesse cenário de proteção social, pois a nova Constituição Federal estabeleceu um amplo sistema de proteção aos trabalhadores, incluindo direitos como licença-maternidade, seguro-desemprego, e a garantia de condições dignas de trabalho. Já a partir do século XXI, quando foram reafirmadas as políticas sociais, ocorreu um fortalecimento da rede de proteção social, sendo ampliado o acesso aos benefícios trabalhistas e programas de inclusão social, valendo citar o Bolsa Família. Nos últimos anos, o Brasil atravessou diversas reformas, valendo ressaltar as reformas trabalhistas, como a mais recente de 2017, provocando mudanças significativas na legislação afetando, de forma direta, os direitos dos trabalhadores. Observa-se que os direitos trabalhistas outrora ampliados transformaram-se em pesos insuportáveis às empresas, que precisaram reduzir seus contingentes ou ficaram impedidas de ampliar seus quadros.

Dessa forma a crise econômica atinge profundamente o Direito Trabalhista e coloca em risco sua eficácia, coloca redução na demanda de trabalho ocasionando o desemprego e a busca do mercado informal. Os desempregados sentem dificuldades de retornar ao mercado de trabalho devido aos modelos rígidos de emprego e entraves legais oposto ao exercício do Direito Patronal de resilição, surgindo a necessidade de flexibilizar os rigores do Direito Trabalhista.

Neste cenário, o fator Tecnologia também dá início as suas inserções. A tecnologia sempre esteve associada a atividade econômica e ao trabalho, tanto que o próprio direito laboral surgiu como exigência do processo de industrialização. Atualmente, a revolução tecnológica, caracterizada basicamente pela informática, pelo uso de robôs e pela biotecnologia, vem ocasionando sensíveis mudanças. Novos valores, trabalhos, modos de vida, nova economia vem surgindo, sendo estas mudanças nada benéficas no âmbito laboral, pois causam redução nas vagas de trabalho, considerando que as máquinas vão, aos poucos, assumindo a função da mão de obra humana.

3.MUDANÇAS TECNOLÓGICAS E CRESCIMENTO DAS DESIGUALDADES NO MERCADO DE TRABALHO: IMPACTOS NAS OFERTAS DE TRABALHO

A relação entre a substituição do homem pela máquina e o aumento do desemprego é uma realidade desde a Revolução Industrial, que teve início no século XVIII. Desde então, a automação e a tecnologia vêm sendo responsáveis por mudanças significativas na forma como as atividades são realizadas, impactando de forma direta no mercado de trabalho.

No que concerne a substituição do homem pela máquina, impulsionada pelo avanço tecnológico e pela automação, esta apresenta implicações significativas na previdência social e nos sistemas de seguridade social.

O processo de automação em conjunto à Inteligência Artificial tem o potencial de substituir muitos empregos tradicionais, especialmente nas indústrias de manufatura, transporte e serviços. Entretanto, com a redução dos postos de trabalho acaba ocorrendo, a redução do processo de arrecadação de contribuições

previdenciárias pode diminuir, colocando pressão sobre os fundos previdenciários.

Com as máquinas assumindo as tarefas repetitivas e rotineiras, ocorre ou pode ocorrer uma demanda por trabalhadores qualificados em áreas tecnológicas e criativas. Isso pode gerar um descompasso entre as habilidades da força de trabalho atual e as competências exigidas para os novos empregos, afetando a inclusão social e a previdência. Com menos pessoas contribuindo para a previdência, há preocupações sobre a sustentabilidade dos sistemas de benefícios. A redução do número de contribuintes pode levar à necessidade de reformas previdenciárias, como aumento da idade de aposentadoria ou mudanças nas alíquotas de contribuição. Com a transformação do mercado de trabalho e a redução das contribuições, muitas pessoas podem enfrentar insegurança financeira na aposentadoria. Isso pode gerar uma pressão adicional sobre os sistemas de assistência social e incrementar a desigualdade na sociedade. Para mitigar os impactos negativos da automação na previdência, é vital que os governos implementem políticas que incluam requalificação da força de trabalho, proteção de trabalhadores em situações de transição e a criação de um sistema previdenciário mais flexível que se adapte ao novo cenário laboral.

Para compreender esse momento histórico e ao mesmo tecer alguns comentários é importante fazer uma analogia à Revolução Industrial, que em sua primeira fase, simbolizada pela máquina a vapor, adoção de máquinas ou implementação de técnicas automatizadas gerou ondas de desemprego na Europa do século XIX.

Sobre a experiência dos teares a vapor, Marx (2013, p. 335-337) argumenta que:

> De 1861 a 1868 desapareceram, assim, 338 fábricas de algodão […]. O número de teares a vapor diminuiu em 20.663; ao mesmo tempo, porém, seu produto aumentou, de modo que um tear aperfeiçoado produzia agora mais do que um antigo. Por fim, o número de fusos aumentou em 1.612.547, enquanto o número de trabalhadores ocupados diminuiu em 50.505. […] A história mundial não oferece nenhum espetáculo mais aterrador do que a paulatina extinção dos tecelões manuais de algodão ingleses […]. Muitos deles

> morreram de fome, enquanto outros vegetaram por muitos anos com suas famílias.

Segundo Castells (2021), com o aprimoramento da técnica, a substituição da mão de obra humana pelas máquinas foi intensificada. Em 1990, com a revolução do computador e, mais recentemente, com a revolução da internet, a denominada Revolução 4.0 e, agora, pela inteligência artificial.

> Entretanto, apesar de se apresentarem como fatos históricos semelhantes, a denominada quarta revolução industrial é "[…] diferente de tudo aquilo que já foi experimentado pela humanidade, maior e mais complexa que todas as suas fases predecessoras." (SCHWAB, 2016, p. 11).

De forma a ilustrar esse processo, há vários exemplos que podem ser citados. Há o setor de serviços, como o serviço bancário, que na década de 1990 passou a implantar caixas eletrônicos em todas as agências, o que gerou demissão em massa nesse setor. De acordo com as colocações de Sanches (2012), houve uma queda de 37% dos postos de trabalho entre 1990 e 2010.

As filas aos caixas, formados por funcionários (pessoas), foram gradativamente substituídas por filas nos caixas eletrônicos. Hoje, esse cenário já não existe, pois já foi substituído por um aplicativo de celular. Através do aparelho de celular o indivíduo assume o papel de cliente, caixa, gerente e outros, pois essas funções estão todas inseridas no aplicativo do celular, basta clicar.

Assim, o relacionamento bancário passa a ser virtual e, na maioria das vezes, a conversa, a interação ocorre com um atendente virtual, uma suposta inteligência artificial ou com um menu pré-configurado oferecendo diversas opções de comando para atender a demanda dos clientes.

Sem deixar de lado o setor de serviços, observa-se este mesmo movimento nas redes de supermercados, nas lojas de departamentos ou, até mesmo, nas grandes redes de fast food. Hoje, o consumidor faz seu pedido diretamente em um totem computadorizado e, embora o lanche ainda seja preparado por humanos, é uma questão de tempo para que esses processos de produção se tornem da mesma forma robotizados. Já em comum em supermercados, por exemplo, o próprio consumidor passando os itens por um

leitor ou depositando os produtos em uma balança, dispensando que um funcionário intervenha na finalização de sua compra.

Frente a esse processo que já se encontra à disposição de todos, denota-se que quanto mais a tecnologia é desenvolvida e inserida no dia a dia, em contrapartida, maior é a redução dos postos de trabalho ao mesmo tempo que aumenta a produção e o lucro. Os problemas que emergem não se restringem aos citados. Os estudos também revelam o impactante aumento das desigualdades sociais, em função o desenvolvimento tecnológico. (ZIERAHN, 2016).

Observa-se então que enquanto a proteção social, como aquelas previstas no art. 7º, I e XXVII, não estiverem em primeiro lugar e o propósito for tão somente fomentar o desenvolvimento acelerado, desigual e desproporcional, não haverá reflexões concretas sobre esta realidade que, se impõe, sobre a parcela mais vulnerável da população e, muito menos, serão adotadas medidas de proteção baseadas nas dimensões da fraternidade e da solidariedade.

O que é necessário compreender, nesse processo, que o nível de substituição do homem pela máquina já não se restringe a um tear, a uma caixa eletrônico. Já não se trata apenas do processo máquinas e robôs substituindo humanos. A automação se traduz em um processo que vem desde a Revolução Industrial, sofrendo grande aceleramento com o desenvolvimento da eletrônica, computação e inteligência artificial. No campo, robôs já fazem a polinização, a colheita e o pós-colheita; A automação já faz tarefas como pagar fornecedores, fazer faturas e relatórios financeiros. Na criação de conteúdo, a inteligência artificial já escreve e edita vídeos. Esse sistema de inteligência artificial pode gerar desafios sociais, como a necessidade de requalificação profissional. No entanto, a inteligência artificial também pode ser usada para aumentar a eficiência e a produtividade, gerando novos produtos e serviços. Nesse contexto, o papel do Estado será fundamental para a criação de políticas e estratégias que permitam o avançar do desenvolvimento tecnológico como um instrumento de melhoria para o crescimento social e econômico da sociedade e não uma ferramenta de destruição da dignidade humana.

4.A TECNOLOGIA NO CENÁRIO LABORAL E SUA INFLUÊNCIA NO FUTURO DA TRIBUTAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

No capítulo anterior, foram realizadas algumas considerações sobre os efeitos da tecnologia na criação e extinção de vagas de trabalho. Aqui serão avaliados os impactos das novas tecnologias no cenário do subsistema de previdência social brasileiro. Em um primeiro momento será realizada uma abordagem buscando expor este cenário de inserção de tecnologias nas mais diversas áreas no campo laboral e o resultado deste processo que consiste na perda de vagas e, consequentemente no estreitamento do mercado laboral formal, afetando, de forma direta, as contribuições previdenciárias, pois sem vagas no mercado de trabalho formal, não haverá como ocorrer a contribuição previdenciária.

Em um segundo momento serão traçados alguns aspectos sobre como as regras previdenciárias são aplicáveis a esses novos trabalhos.

Segundo Pasqualeto (2019, p. 14), "o futuro do trabalho será marcado pela substituição do trabalho material pelo trabalho imaterial, no qual a matéria (produção material) é substituída pelas ideias (transformadas em mercadorias)". Deste modo, o processo de mecanização e a informatização representa as principais formas de automatização do trabalho, onde o trabalhador passa a ser substituído pela tecnologia, provocando elevação do desemprego estrutural.

Frente a esse cenário, por um lado, fica claro que as tecnologias desenvolvidas levariam a substituição do trabalhador por máquinas que executariam o trabalho de forma mais eficiente e independente da mão de obra humana, porém essa realidade propiciaria um agravamento na situação de desemprego estrutural. Se por um lado, as novas tecnologias fariam emergir novos tipos de trabalho, onde o trabalhador não se enquadraria na concepção legal de empregado, ressaltando aqui os aplicativos de transporte (uber) e de alimentação (ifood), da mesma forma ocorre quando a tecnologia expulsa a mão de obra do mercado formal, pois a máquina não precisa de proteção social e previdenciária. Assim, quando a máquina ocupa o lugar do homem no espaço laboral direciona à redução do recolhimento de contribuições previdenciárias causando um considerável desequilíbrio e, ainda, no caso dos novos tipos de trabalho, ocorreria

a desproteção previdenciária desses trabalhadores, caso não venham a contribuir como autônomos ou como micro empresários – MEI, para o regime de proteção obrigatório, por conta própria.

4.1.AS NOVAS TECNOLOGIAS PROVENIENTES DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL AFETANDO O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA

Analisando a legislação constata-se a substancial relevância dos direitos da personalidade, considerando que estão ligados à dignidade do trabalhador no meio ambiente de trabalho, tendo por objetivo assegurar a dignidade da pessoa humana, valendo ressaltar que são direitos subjetivos de ordem física, psíquica e moral. Da mesma forma, tomando por base a Constituição Federal, em seu art. 170, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, destina-se a assegurar a todos os seres humanos, uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado como princípio a defesa do meio ambiente (BRASIL, 1988).

> A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, incisos V e X, elenca um rol exemplificativo de direitos sociais; dentre eles: direito à honra, à imagem, à intimidade, à liberdade de ação, à autoestima, à sexualidade, à saúde, ao lazer e que o ordenamento jurídico é, pois, árbitro na atribuição da personalidade e, ainda complementa que a personalidade não se identifica com os direitos e com as obrigações jurídicas, mas constitui a precondição deles, ou seja, o seu fundamento e pressuposto (Cupis, 1961, p. 124-132).

O trabalhador precisa e deve se sentir seguro no ambiente laboral. As normas devem ser direcionadas a evitar a degradação de sua qualidade de vida, tanto no aspecto físico como psíquico, bem como o que se refere à ofensa aos direitos absolutamente indisponíveis e que não podem ser transacionados, sequer por negociação sindical coletiva ou por acordo individual.

> Esses indivíduos estão protegidos pelo interesse público, por fundarem patamar mínimo civilizatório que a sociedade democrática não permite ser diluído em nenhum de seus setores, sob pena de afrontar a

> dignidade da pessoa humana e a valorização mínima do trabalho (Delgado, 2014, p. 52-61).

O princípio da dignidade da pessoa humana traduz a ideia de que o valor das sociedades, o Direito e o Estado contemporâneo estão fundados na pessoa humana, em sua singeleza, independentemente de seu status econômico, social ou intelectual.

Observa-se que no campo da saúde e do meio ambiente do trabalho a fraseologia, os discursos e a propaganda escondem práticas de intensificação do trabalho, condições de labor comprometidas pela insalubridade, a penosidade e a periculosidade, assim como acidentes e enfermidades laborais (Barros Junior, 2003, p. 170).

> A interpretação jus laboral também deve considerar os direitos constitucionais que jamais devem ser interpretados isoladamente, mas de forma conjunta com a Constituição Federal, de forma que a sua presença venha a complementar o ordenamento jurídico vigente, com o intuito de assegurar a plena proteção do trabalhador. Até porque, existem princípios do Direito do Trabalho, cujo fundamento está na Constituição, como, por exemplo, o da norma mais favorável, previsto no "caput" do art. 7 da CF/88 (Brasil, 1988).

Considerando o atual momento, de inserção das novas tecnologias nas relações de trabalho, a visão que se apresenta é a de que a dignidade do ser humano está sendo negociada e que o trabalhador passa a ser visto, apenas e simplesmente, como uma mercadoria.

> O questionamento tem como ponto central o fato de que no processo de readaptação o trabalhador não pode somente ser treinado ou preparado para operar novas ferramentas tecnológicas, devendo também contar com novas formas de gerenciamento empresarial, já que, do contrário, dificilmente haverá êxito em qualquer processo de readaptação do trabalhador (PAVEZZI, 2022, p. 22).

A história já revela que as revoluções industriais embora tenham provocado expressivo aumento da produtividade do trabalho, causaram

desemprego em razão do implemento tecnológico. Segundo Balin (2020, p. 32), em consequência, houve grandes deslocamentos e milhões de trabalhadores perderam seus postos de trabalho, conforme as máquinas e os aparelhos permitiram obter, com menores custos, os resultados produtivos que, antes, exigiam a intervenção direta da mão humana.

O art. 225 da Constituição Federal Brasileira consagra e positiva princípios de ética ambiental ao determinar a universalidade, pontuando que o meio ambiente deve ser ecologicamente equilibrado e é bem comum de uso do povo, por ser essencial à qualidade de vida, de modo que não tem um fim em si mesmo (Brasil, 1988).

Neste contexto, a Constituição afirma que o meio ambiente de trabalho deve ser equilibrado, devendo ser garantido constitucionalmente ao trabalhador um ambiente de trabalho saudável, como condição mínima, sobretudo frente a inserção dessas novas tecnologias. Em razão dessa exigência quanto ao meio ambiente, assegurado pelo art. 225 da CF/88 (Brasil, 1988) e, por equiparação, um ambiente laboral saudável, consagrado pelos princípios de ética ambiental para o bem comum dos trabalhadores, neste novo contexto, com a inserção das novas tecnologias nas relações de trabalho, devem-se criar alternativas para que este seja digno a todos os seres humanos e máquinas, especialmente tendo em vista essa convivência cada dia mais próxima.

4.2. REVISÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA PRESERVANDO DIREITOS FUNDAMENTAIS DO TRABALHADOR

O Estado assumiu constitucionalmente o comprometimento de proteger o desenvolvimento econômico, essencial para que a sociedade continue existindo. Também se comprometeu em assegurar as garantias básicas dos trabalhadores que, por sua vez, são peças fundamentais à estruturação dos fatores de produção que impulsionam o próprio desenvolvimento econômico. Observa-se aqui um movimento cíclico onde o desenvolvimento econômico depende do trabalhador para que se efetive. Assim, ao ente Estatal cabe a missão de alcançar o meio termo que atenda às necessidades inerentes ao desenvolvimento

econômico, e consequente geração de trabalho e sua proteção, com a garantia dos direitos mínimos dos trabalhadores, que não podem ser desrespeitados em nome do desenvolvimento econômico.

Um dos temas mais presentes nas discussões sobre Inteligência Artificial (IA) são os impactos que a tecnologia pode causar ou mesmo já vem causando nas atividades profissionais. As opiniões sobre impactos positivos e/ou negativos são diversas. Alguns apontam riscos de substituições de muitos postos de trabalho e outras opiniões se direcionam a defender um efeito positivo com a criação de novas ocupações. Frente a tais divergências, ganha força o consenso de que seja com efeitos positivos ou negativos, a inteligência artificial mudará parte das profissões como hoje são conhecidas, o que demandará a requalificação dos trabalhadores.

A inteligência artificial propicia soluções para os labores mais complexos. A capacidade de processar dados permite a entrada em áreas onde hoje predomina a atividade humana, como realização de diagnósticos, elaboração de textos, relação com clientes e operacionalização de vendas ou transações financeiras.

Já atividades que demandam formas mais complexas de juízo e decisão são mais desafiadoras. Entretanto, à proporção que o desenvolvimento da tecnologia evolui no sentido da aproximação de habilidades intelectuais humanas (como avaliação ou tomada de decisão), os sistemas podem adquirir capacidade de substituir tarefas mais complexas.

O avanço da tecnologia no cenário laboral, substituindo a mão de obra humana por máquinas, extinguindo funções ou reduzindo atividades propicia, como já citado, a redução do número de oferta de vagas no mercado formal e mesmo a extinção das já existentes. Esse cenário afeta de forma direta o contexto previdenciário, pois sem emprego não há arrecadação de tributos direcionado à previdência social e esta se mantém justamente das contribuições daqueles que se encontram no mercado forma, na ativa, propiciando que haja meios de propiciar aposentadoria para aqueles que já atingiram a idade necessária ou p tempo de contribuição (inativos).

Segundo o art. 7º, caput, da Constituição brasileira, os direitos ali elencados constituem direitos sociais devidos aos trabalhadores, sem prejuízo de outros que visem à melhoria de sua condição social. Em u primeiro plano, buscou proteger o trabalhador de uma dispensa arbitrária, mas ssa proteção foi postergada para uma lei complementar que, até hoje, mais de não foi efetivada pelo Legislativo.

Não há dúvidas de que as demissões em massa de trabalhadores impactam de forma direta no meio ambiente do trabalho. Valendo ressaltar que esse impacto é coletivo, quando analisado pela visão da coletividade dos trabalhadores demitidos, e difuso, quando se leva em consideração o ponto de vista da comunidade em que aquela empresa está instalada.

5.CONCLUSÃO

Para compreender a inserção atual da tecnologia no mercado laboral, é importante se ter uma visão histórica desse processo para melhor compreensão deste cenário. Assim, é importante citar aqui a Revolução industrial que se traduz em um sistema de grande transformação social, econômica e tecnológica ocorrido nos séculos XVIII e XIX, sendo importante ressaltar que o capitalismo e as relações de trabalho se transformaram significativamente, projetando seus efeitos até os dias atuais.

Frente a este processo de transformação, muitos pensadores passaram a examinar o significado da "máquina", como obra do homem, e das modificações que passaram a ocorrer, em nível laboral, social e econômico a partir da crescente substituição dos modos tradicionais de trabalho pelas implementações tecnológicas, criando o denominado "desemprego tecnológico".

No momento em que se atravessa a denominada Revolução Tecnológica, observa-se que as relações individuais de trabalho sofrem sérias modificações, tanto positivas como negativas.

A tecnologia é benéfica quando seu uso se direciona a proteger o trabalhador, evitando doenças e acidentes de trabalho, substituindo o homem em trabalhos extenuantes, além de permitir a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Entretanto, o cenário tecnológico ao ser inserido no contexto laboral também faz emergir pontos negativos, como o desemprego, que se traduz em um problema econômico, social e político.

Neste processo, aponta-se que os jovens, os trabalhadores pouco qualificados e determinadas profissões representam os que mais serão afetados pela tecnologia, que substituirá a mão de obra pela máquina. A substituição do homem pela máquina não é uma tendência inteiramente negativa, pois pode levar a maior eficiência e produtividade. Contudo, é essencial que as mudanças sejam geridas de forma a garantir a proteção social e a segurança financeira dos cidadãos. O diálogo entre governo, empresas e trabalhadores é essencial para construir um futuro em que a tecnologia complemente o trabalho humano, ao invés de substituí-lo de forma prejudicial.

Esse cenário exige um repensar sobre o sistema previdenciário, em razão da redução do número de trabalhadores que seguem o modelo tradicional. As mudanças no mercado de trabalho impactam diretamente o comportamento dos contribuintes previdenciários.

É necessário assumir a realidade de que não é possível impedir o avanço tecnológico, e que este, ao mesmo tempo em que gera um aumento do nível de desemprego e extingue vários postos de trabalho, transferindo estes postos, em quantidade muito menor a outra classe de empregados, pode apresentar um lado positivo, sendo que para tal é necessário o investimento em massa por parte do Governo e, até mesmo da iniciativa privada, na especialização e capacitação da mão de obra que se encontra disponível no mercado.

A inércia no desenvolvimento de políticas públicas que atuem de forma direta no processo de transformação digital do trabalho pode propiciar um aprofundamento nas desigualdades sociais, pois aqueles que têm acesso limitado à educação de qualidade ou a infraestrutura tecnológica podem ficar marginalizados do mercado de trabalho digitalizado.

A ausência de políticas públicas efetivas no processo de transformação digital do trabalho pode trazer grandes prejuízos ao crescimento econômico. No campo laboral, é necessário adaptação da legislação trabalhista à transformação digital do trabalho.

Assim, aqueles países que não formulam políticas públicas adequadas para enfrentar as mudanças que se impõem, enfrentaram uma série de dificuldades. Portanto, é fundamental reconhecer a importância de formular estratégias que resultem em mecanismos de enfrentamento do desafio da transformação digital do trabalho, promovendo a inclusão, a adaptação das leis trabalhistas e o desenvolvimento socioeconômico como um todo.

Deste modo, a melhor alternativa para a sociedade, iniciativa privada e Governo, é investir cada vez mais no Capital Humano, principalmente e no processo de formação educacional e mesmo ensino profissionalizante, a passos tão ou mais largos que aqueles percorridos pelo avanço tecnológico, e, subsequentemente, ao aumento do desemprego.

REFERÊNCIAS

BALKIN, Jack M. How to Regulate (and Not Regulate) social media. Knight First Amendment Institute at Columbia University, 25 mar. 2020.

BARROS JUNIOR, Cássio de Mesquita. Passado, presente e futuro do Direito do Trabalho.

Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 29, n. 110, p. 30-45, abr./jun. 2003.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. v. I. Tradução: Roneide Venâncio Majer. 23 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

CUPIS, Adriano de. Os direitos da personalidade. Tradução: Adriano Vera Jardim e Antônio Miguel Caeiro. Lisboa: Livraria Morais, 1961.

DEJOURS, Christophe. Loucura no trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. O princípio da dignidade da pessoa humana e o direito do trabalho. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MELLO FILHO, Luiz Philippe de; FRAZÃO, Ana de Oliveira (coords.). Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional: estudos em homenagem a Rosa Maria Weber. São Paulo: Saraiva,2014.

LAZZARIN, S.; SEVERO, V. (org.). A centralidade dos Direitos Sociais. Porto Alegre: Fi, 2022.

MARX, K. O Capital. Crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MORAIS, Océlio de Jesus Carneiro de. Competence of Justice of Labor and effectiveness of fundamental right to security. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

PAVEZZI, Ana Paula Baptista Marques. Estudos críticos sobre as formas de aplicação das tecnologias nas relações de trabalho no Brasil: análise sobre as novas obrigações empresariais para o período pós-pandemia. 2022.

SCHWAB, K. A Quarta Revolução Industrial. Tradução: Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SANCHES, A. T. Dimensões da difusão tecnológica no setor bancário e a nova divisão do trabalho. Centro de Pesquisas 28 de Agosto, 18 mar. 2012.