



DIREITOS HUMANOS

ANTIGOS E NOVOS DEBATES

ORGANIZADORES

*Lauro Gurgel de Brito
Jailson Alves Nogueira*



DIREITOS HUMANOS

ANTIGOS E NOVOS DEBATES

ORGANIZADORES

*Lauro Gurgel de Brito
Jailson Alves Nogueira*



Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Reitor

Pedro Fernandes Ribeiro Neto

Vice-Reitor

Fátima Raquel Rosado Morais

Diretora de Sistema Integrado de Bibliotecas

Jocelânia Marinho Maia de Oliveira

Chefe da Editora Universitária – EDUERN

Anairam de Medeiros e Silva



Conselho Editorial das Edições UERN

Emanoel Márcio Nunes

Isabela Pinheiro Cavalcante Lima

Diego Nathan do Nascimento Souza

Jean Henrique Costa

José Cezinaldo Rocha Bessa

José Elesbão de Almeida

Ellany Gurgel Cosme do Nascimento

Wellington Vieira Mendes

Capa e Diagramação

Débora Bruna Félix Gomes

**Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Direitos humanos [recurso eletrônico] : antigos e novos debates / Lauro Gurgel de Brito, Jailson Alves Nogueira (Organizadores). – Mossoró, RN: EDUERN, 2021. 204p. : il., PDF

ISBN: 978-85-7621-288-1

1. Direitos humanos. 2. Direito. 3. Debate. I. Brito, Lauro Gurgel de. II. Nogueira, Jailson Alves. III. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. IV. Título.

UERN/BC

CDD 341.481

Bibliotecário: Petronio Pereira Diniz Junior CRB 15 / 782

Sumário

6 APRESENTAÇÃO

10 DEMOCRACIAS NO BRASIL: DAS PATOLOGIAS E BLOQUEIOS À E-CIDADANIA

Lauro Gurgel de Brito
Jailson Alves Nogueira
Yuri Silva Lima

33 EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DAS COTAS UNIVERSITÁRIAS ÉTNICO-RACIAIS: AUTOIDENTIFICAÇÃO E HETEROIDENTIFICAÇÃO À LUZ DAS IDENTIDADES (IN)VISÍVEIS

Cintia Sousa de Freitas

56 PERSPECTIVAS, INCLUSÃO SOCIAL E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS NO BRASIL: O PAPEL DAS FACULDADES DE DIREITO NA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Denise dos Santos Vasconcelos Silva
Francisco Cavalcante de Sousa

77 CAPITÃES DA AREIA: MARGINALIZAÇÃO E CRIMINALIZAÇÃO DA CRIANÇA POBRE SOB A PERSPECTIVA DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

Alice Sombra Régis
Matheus Fernandes da Silva
Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade

**FEMINISMOS PARA EFETIVIDADE DOS
DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE EM REDE:
UM ESTUDO SOBRE VIOLÊNCIAS PRATICADAS
CONTRA MULHERES NO CONTEXTO DIGITAL**

*Fláise Hélen Lopes Rocha
Rita de Cássia Bezerra Nascimento
Ana Mônica Medeiros Ferreira.*

99

**DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO
AMBIENTAL CRÍTICA PARA O CONSUMO
CONSCIENTE: UMA ANÁLISE SOCIOJURÍDICA
A PARTIR DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA**

*Antonio Marcelo Medeiros Nogueira
Paulo Sérgio Fernandes Silva
Renata Fernandes Bezerra de Brito
Sara de Souza Lins Batista
Ana Mônica Medeiros Ferreira.*

122

**LIVRE INICIATIVA E MEIO AMBIENTE: OS
PERIGOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NA
LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA**

Raimundo Márcio Ribeiro Lima.

146

**NOTA TÉCNICA N° 01/2021
FAD/DED/UERN**

*Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos
Ana Mônica Medeiros Ferreira.*

184

Apresentação

Instituído em 2019, o Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano (DHDC), vinculado à Faculdade de Direito (FAD), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), constitui-se numa instância acadêmica formada por docentes, discentes e técnicos administrativos com vistas ao estudo, à produção e à publicação científica na área do Direito, com ênfase nos Direitos Humanos.

O DHDC possui duas linhas de pesquisa. A primeira analisa Estado, Sociedade e Direitos Humanos na Prática, examinando Políticas Públicas, governança, judicialização, regulação e relações de Direito Privado, potencializadoras da efetivação dos direitos humanos, do desenvolvimento e da qualidade de vida. A segunda aborda questões relativas à Participação Popular, Movimentos Sociais e afirmação de Direitos Humanos, ao trabalhar com epistemologias críticas, democracias e formas participativas na luta pela afirmação dos direitos humanos.

Além dos estudos e das discussões realizadas nos encontros mensais, um dos seus objetivos do DHDC consiste em incentivar a publicação científica que tenha impacto local, regional, nacional e/ou internacional. Por isso agora publica seu primeiro e-book, fruto dos estudos, das pesquisas e das reflexões desenvolvidas por seus pesquisadores nas respectivas trajetórias acadêmicas. Com o título DIREITOS HUMANOS: ANTIGOS E NOVOS DEBATES, o livro congrega sete artigos de opinião e uma nota técnica, produzidos por docentes, discentes e técnicos da Faculdade de Direito, de modo individual ou em coautoria. Assim, são oito capítulos organizados da seguinte forma.

No primeiro deles, Lauro Gurgel de Brito, Jailson Alves Nogueira e Yuri Silva Lima analisam as patologias da democracia representativa e os bloqueios que atrasam a consolidação da democracia participativa no nosso Brasil, além de investigarem os limites e as potencialidades da e-cidadania. Afinal, há instrumentos normativos e técnicos a possibilitarem a democratização da democracia? Qual o papel das novas tecnologias da informação e da comunicação nesse processo?

No segundo, Cintia Sousa de Freitas aborda a temática do acesso ao Ensino Superior no Brasil, enfatizando o papel das cotas étnico-raciais. Trata-se de uma discussão que, conforme ela nos lembra, transcende as fronteiras nacionais, passando pelos sistemas de proteção dos direitos humanos global e regionais, incluindo o sistema interamericano. Ainda que se enxerguem entraves em torno das categorias da autoidentificação e heteroidentificação, o mais importante nesse debate é indagar se esse sistema tem sido capaz

de transformar vidas e de empoderar sujeitos. Com ele, o ambiente universitário se torna mais plural, diverso, agregador e apto a emancipar sujeitos hipossuficientes?

Em seguida, Denise dos Santos Vasconcelos Silva e Francisco Cavalcante de Sousa lançam seus olhares para a importante questão da inclusão social dos migrantes internacionais no Brasil. Fazem, no entanto, um recorte epistemológico a fim de analisarem experiências extensionistas de Faculdades de Direito voltadas à formação humanística, à prestação da justiça e ao desenvolvimento da cidadania das pessoas migrantes vindas de outros países. De fato, é preciso falarmos de repúdio e prevenção à xenofobia e ao racismo, de inclusão social, laboral e produtiva dessas pessoas, além da participação nas políticas públicas. Nessa perspectiva, quais as possibilidades e os limites das diretrizes curriculares de Direito e quais seriam os parâmetros dessa atuação?

No quarto capítulo, Alice Sombra Régis, Matheus Fernandes da Silva e Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade fazem uma instigante aproximação entre Direito e Literatura ao analisarem a obra *Capitães da areia*, de Jorge Amado, à luz da criminologia crítica, em especial no aspecto da criminalização primária e da criminalização secundária. Criticam a lógica de estigmatização e criminalização da pobreza e imunização das classes dominantes, buscam traçar uma simetria entre a denúncia do autor baiano (aparelhos repressores do Estado, abandono de crianças e adolescente, marginalização e utilização dos espaços sociais por ricos e pobres) e o *modus operandi* do sistema de justiça criminal. No fundo, o essencial é questionar: até que ponto o Direito Penal reproduz a realidade social, aprofunda desigualdades e produz estereótipos em relação a sujeitos das “classes baixas”?

No quinto capítulo, Flaíse Hélen Lopes Rocha, Rita de Cássia Bezerra Nascimento e Ana Mônica Medeiros Ferreira refletem sobre a violência contra mulher dentro da perspectiva do Direito digital. Para as autoras, o patriarcado se constitui num dos principais fatores de agressão praticados nas redes sociais, revelando a intolerância e os discursos machistas. Assim, chamam atenção para a necessidade de repensar a estrutura da sociedade, de entender o papel do feminismo na sociedade e do próprio Estado. Com a expansão da internet, as violências praticadas contra as mulheres são propagadas mediante novas formas, a exemplo da divulgação de imagens de cunho sexual da vítima sem o seu consentimento. Assim, há de se questionar: de que modo o Direito pode proteger e efetivar os direitos das mulheres na era dos algoritmos?

No sexto capítulo, Antonio Marcelo Medeiros Nogueira, Paulo Sérgio Fernandes Silva, Renata Fernandes Bezerra de Brito, Sara de Souza Lins Batista e Ana Mônica Medeiros Ferreira trazem uma abordagem sobre a educação ambiental crítica e abordam

categorias bem relevantes no contexto atual: mercadoria, consumo consciente, efetivação de direitos humanos, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Deveras, o cidadão-consumidor não pode ser mais visto apenas como uma mercadoria. Ele se revela num dos corresponsáveis pela construção do futuro comum no nosso planeta, aludem os autores e as autoras do texto. Considerada a experiência do Projeto de Extensão “Socializando o Direito”, qual seria o papel da educação ambiental crítica nessa construção?

No sétimo capítulo, Raimundo Márcio Ribeiro Lima discute a interação sempre conflituosa entre a livre iniciativa e a preservação ambiental, além de abordar as consequências do silêncio administrativo tanto para o meio ambiente quanto para a atividade econômica. Ao citar o caso da poluição, por exemplo, o autor lembra que ela é quase inevitável, variando os seus níveis de acordo com a atividade econômica. Logo, continua ele, o que se questiona é a capacidade de reduzi-la a níveis satisfatórios. Por isso, conclui que a proteção do meio ambiente representa uma face do próprio processo econômico, razão pela qual esse conflito exigiria uma integração de propósitos em função da proteção do homem na sociedade. Diante desse cenário, qual seria a relevância da atividade regulatória do Estado? E quais seriam os efeitos decorrentes da omissão em fazê-la?

No capítulo oitavo, consta a Nota Técnica nº 01/2021 – FAD/DED/UERN, produzida por Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos, Ana Mônica Medeiros Ferreira, Erika Darllen Xavier Araújo, Gustavo Henrique Fernandes Bezerra Nogueira, Antonio Marcelo Medeiros Nogueira e Gregório Vieira da Costa Neto. Resultado das pesquisas e das reflexões do grupo de pesquisa “meio ambiente, desenvolvimento sustentável e processo” (FAD-UERN), o documento traz orientação institucional para tomada de decisão em conflitos socioambientais quando presentes a aplicação do desenvolvimento sustentável, a necessidade de integração de interesses conflitantes e a melhoria da qualidade decisória finalidade.

A ideia da referida nota é potencializar o diálogo entre a Universidade e os diversos atores e instituições envolvidos com a política pública ambiental. Para isso, os autores e as autoras abordam o conceito de desenvolvimento sustentável e o princípio jurídico da integração no contexto da gestão ambiental, da política pública e do processo decisório judicial e fazem várias recomendações com vistas a soluções ou alternativas que possam melhorar o processo decisório institucional. Pelo modelo tradicional, o processo que leva à tomada de decisão envolve apenas os órgãos políticos, os órgãos técnicos e os órgãos do sistema de justiça. A nota técnica clama pela mudança dessa lógica e sugere que se busque

dialogar com todos os setores e atores da sociedade. A propósito, seria possível realizar esse giro comportamental e democratizar o processo decisório?

Enfim, os capítulos são independentes entre si e podem ser lidos de modo aleatório. Mas todos eles, de algum modo, instigam-nos a pensar sobre questões que permeiam as categorias Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano. Quais desses debates são antigos, quais deles são novos? Eis o que nos convida à leitura e às reflexões!

Os organizadores.

1

*Democracias no Brasil: das
patologias e bloqueios à
e-cidadania*



Democracias no Brasil: das patologias e bloqueios à e-cidadania

1

DEMOCRACIES IN BRAZIL: FROM PATHOLOGIES AND BLOCKS TO E-CITIZENSHIP

Lauro Gurgel de Brito¹
Jailson Alves Nogueira²
Yuri Silva Lima³

RESUMO

Embora, na maioria das vezes, a democracia tenha desempenhado o relevante papel de conter impulsos autoritários, ela tem recebido críticas por não atender às expectativas geradas. No Brasil e em outros países, manifestam-se práticas fomentadas pelo capitalismo neoliberal, gerando cenários de desigualdade socioeconômica, exclusão de populações vulneráveis, dificuldade de acesso a alimento, água potável, saneamento ambiental e transporte urbano, sem falar da frequente precarização nas relações de trabalho e da redução da segurança social. Em paralelo, cresce a defesa da participação social, que, auxiliada pelas tecnologias da informação e da comunicação, seria capaz de elevar a qualidade da democracia no país. Neste artigo, diagnosticamos os problemas da democracia representativa e analisamos os bloqueios que atrasam a consolidação da democracia participativa no nosso país, além de investigarmos os limites e as potencialidades da e-cidadania. O texto é produto de pesquisa básica e exploratória, alicerçada no método hipotético-dedutivo, em técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e crítica. Após diagnosticarmos as patologias do modelo representativo e os bloqueios ao protótipo participativo, concluímos que a solução para essa problemática demanda a ampliação da e-cidadania, viável no tempo atual graças ao avanço na área da tecnologia da informação e da comunicação e suas novas ferramentas digitais.

Palavras-chaves: democracias; e-cidadania; participação social.

ABSTRACT

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano - DHDC/UERN. Contato: laurogurgel@uern.br.

² Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Ciências Sociais e Humanas e Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano – DHDC/UERN. Contato: jailsonalvesuern@hotmail.com.

³ Graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano - DHDC/UERN e do Grupo em Compliance e Governança Corporativa – EDUCOMPLIANCE. Contato: yurilima@alu.uern.br

Although, for the most part, democracy has played an important role in containing authoritarian impulses, it has received criticism for not meeting the generated expectations. In Brazil and other countries, practices promoted by neoliberal capitalism are manifesting, generating scenarios of socioeconomic inequality, exclusion of vulnerable populations, difficulty in accessing food, drinking water, environmental sanitation and urban transport, not to mention the frequent precariousness in labor relations and reduction of social security. At the same time, there is a growing defense of social participation, which, aided by information and communication technologies, would be able to raise the quality of democracy in the country. In this article, we diagnose the problems of representative democracy and analyze the blocks that delay the consolidation of participatory democracy in our country, in addition to investigating the limits and potential of e-citizenship. The text is the product of basic and exploratory research, based on the hypothetical-deductive method, on bibliographic and documentary research techniques, with a qualitative and critical approach. After diagnosing the pathologies of the representative model and the blocks to the participatory prototype, we conclude that the solution to this problem demands the expansion of e-citizenship, viable in the current time thanks to the advancement in the area of information and communication technology and its new digital tools.

Keywords: democracies; e-citizenship; social participation.

1 INTRODUÇÃO

Ao se contrapor a regimes políticos autoritários, a democracia (gênero) tem cumprido um papel de grande relevância. Mas isso não a tem isentado de críticas, haja vista uma série de promessas vendidas e não entregues naqueles espaços onde ela se aplica. Em vários países que adotam esse sistema, incluindo o Brasil, persistem cenários de desigualdade socioeconômica, com a exclusão de populações em relação ao acesso a bens essenciais à vida digna, como alimento, água potável, saneamento ambiental e transporte urbano. A própria noção de Estado do bem-estar social tem sido questionada, face à expansiva precarização nas relações de trabalho e de segurança social, fomentadas pelo capitalismo neoliberal.

Dadas essas circunstâncias, surgem as narrativas em torno das novas concepções de participação social, sobretudo com o auxílio da tecnologia da informação da comunicação. Seriam elas capazes de elevar a qualidade da democracia no Brasil? Neste artigo, a nossa proposta é analisar, então, os problemas da democracia representativa e as dificuldades ou bloqueios que atrasam a consolidação da democracia participativa no Brasil, além de investigarmos os limites e as potencialidades da e-cidadania, ensejando uma perspectiva mais alvissareira da democracia.

O texto é produto de uma pesquisa básica e exploratória, alicerçada no método hipotético-dedutivo, em técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem

qualitativa e crítica, com vistas a diagnosticarmos os desafios que circundam a democracia e propugnar possíveis saídas através da ampliação da e-cidadania, viável no tempo atual graças ao avanço na área da tecnologia da informação e da comunicação e suas novas ferramentas digitais.

No que se refere à estruturação, o artigo está dividido em três partes centrais. Na primeira, fazemos um diagnóstico do modelo democrático representativo, hegemônico nos países de economia capitalista neoliberal, a exemplo do Brasil. Em diálogo com Boaventura de Sousa Santos, abordamos a dupla patologia desse modelo político (da representação e da participação) e os riscos dela advindos. Na segunda parte, analisamos os bloqueios à democracia participativa no Brasil, sobretudo aqueles decorrentes da Ditadura Militar de 1964-1985 e da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, que se sentem ameaçados diante da possibilidade de manifestação popular nas tomadas de decisão. No terceiro momento, investigamos as potencialidades da e-cidadania, protótipo edificado em plataformas digitais e hábil a elevar a nossa democracia, porque apresenta o dinamismo do tempo atual e cujo enraizamento não depende, necessariamente, da supressão do modelo representativo tradicional.

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SUAS PATOLOGIAS

Não existe uma democracia, mas várias. O modelo representativo, hoje hegemônico no Brasil, é apenas um entre os diversos arquétipos de atuação cidadã na esfera política, consistindo na estratégia de escolha sazonal de representantes para exercerem cargos políticos e atuarem de acordo com os interesses da coletividade, quer tenham neles votado ou não. Nada obstante se revele num avanço em relação aos regimes autoritários, a democracia representativa tem sofrido muitas críticas, sobretudo porque tem se mostrado incapaz de levar à superação das injustiças sociais, das desigualdades políticas e econômicas da nação. Uma realidade agravada pelo fato de que, em geral, os representantes eleitos são infiéis ao interesse coletivo. Isso tudo está a traduzir um cenário de crises⁴.

Há quem diga que essas crises extrapolam, inclusive, o modelo democrático representativo e invadem o próprio conceito de democracia, porque o problema não se restringe à corrupção e à insuficiência de instituições e de práticas democráticas, mas à

⁴ Para uma visão acerca das modalidades de democracia e dos déficits democráticos do sistema representativo hegemônico no Brasil, conferir Brito (2018).

incerteza do papel da democracia no mundo globalizado. Por certo tempo a concepção de democracia esteve de algum modo vinculada à ideologia da Guerra Fria, ora significando anticomunismo, ora anticapitalismo. Com o fim dessa estratégia geopolítica, tal conceito se dispersa e agora navega sem rumos diante da ausência de fronteiras bem definidas (HARDT; NEGRI, 2005).

Mas uma das sínteses mais perfeitas acerca das críticas ao modelo representativo é feita por Boaventura de Sousa Santos, no que ele denomina de dupla patologia: da representação e da participação (SANTOS, 2016). A patologia da representação se revela no fato da “[...] maioria dos representados não se reconhecer nos representantes, não se sentir representada” pelos eleitos (SANTOS, 2016, p. 120). Esse fenômeno seria resultado do distanciamento entre os interesses coletivos e as vontades da classe política.

Distanciamento esse que ficou evidenciado na paralisação ocorrida em abril de 2017, quando houve a convocação de uma greve geral de categorias de trabalhadores, acrescidas de diversas manifestações de rua no Brasil. Eram protestos contrários à proposta governamental de “congelar” os gastos públicos por 20 anos e de realizar as reformas trabalhista e previdenciária (MOREIRA, 2017). À época, existia, dentro de importantes segmentos sociais, o sentimento de revolta contra o conteúdo e a forma de centralizar o tema no âmbito do Congresso Nacional, sem que houvesse amplo debate público sobre a necessidade, oportunidade e adequação das medidas pretendidas com tais reformas⁵.

Ora, em função desse hiato, fica até mais fácil explicar a segunda patologia, qual seja, a da participação, caso em que “[...] os cidadãos se convencem de que seu voto não muda as coisas e, por isso, deixam [...] de votar” (SANTOS, 2016, p. 120). De imediato, até se poderia imaginar que isso é restrito àqueles países cujo sistema eleitoral atribui ao voto a natureza facultativa. Mas não. No Brasil, por exemplo, onde o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para a maior parte da população (BRASIL, 1988), surge o chamado “voto de protesto”, situação em que o eleitor vota em candidato inexistente. Há casos reveladores dessa prática.

Em 1987, diante da insatisfação popular com o poder público municipal, que não revolveu um surto de dengue, a cidade de Vila Velha, no Espírito Santo, elegeu o candidato “mosquito”, como forma de protesto e de chamar a atenção das autoridades. Os votos angariados pelo candidato mosquito foram anulados pela Justiça Eleitoral e tomou posse o

⁵ As mobilizações populares tinham como alvos centrais de insatisfação a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como a PEC do teto de gastos, a reforma da previdência, que resultaria na Emenda Constitucional nº 103, e a reforma trabalhista, traduzida na Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

segundo colocado na votação. Ainda nos anos de 1980 e com o mesmo intuito, um grupo de humoristas lançou a candidatura do Macaco Tião a prefeito do Rio de Janeiro, pela legenda do Partido Bananista Brasileiro. Há notícia de que essa escolha se deu porque o primata era mal-humorado e costumava jogar fezes ou restos de comida nos visitantes do zoológico. Estima-se que o animal tenha recebido mais de 400 mil votos e, caso sua candidatura fosse registrada, teria alcançado a terceira colocação entre os 12 candidatos do pleito⁶ (VINICIUS; GEREMIAS, 2017).

No campo da arte, há um exemplo que traduz o contexto atual. *The Waldo Moment* (Momento Waldo) é o título de um dos episódios da série *Black Mirror*, produzida pelo canal de televisão inglês *Channel Four* e disponibilizada na plataforma de *streaming Netflix*⁷. A trama ilustra bem os fenômenos que acontecem no regime representativo do nosso tempo, em particular o protesto contra a classe política, a impaciência com os processos burocráticos e os déficits da democracia representativa liberal.

Waldo é um pequeno urso digital azulado, cuja voz e cujos movimentos são comandados por um homem que fica oculto, nos bastidores, durante um *talk show* na televisão. Ao ser projetado no monitor, ele zomba dos convidados diários do programa, fazendo piadas de mau gosto, de forma autêntica, sem rodeios, provocando e criticando políticos. Em busca de mais fama, a produção do programa coloca o urso para debater com candidatos de verdade, mesmo sob protestos destes, que o consideram uma piada e uma ameaça à democracia. Numa de suas falas, Waldo afirma que os políticos são todos iguais e que por culpa deles a democracia virou piada e ninguém sabe mais para que ela serviria. Essa afirmação gerou muitos comentários, inclusive de que todo mundo estaria farto de tanto imobilismo, sendo o urso o porta-voz dos desalentados (EMPOLI, 2020).

Quer seja na vida, quer seja na arte, o fato é que a democracia representativa de perfil liberal, na linha do que propugna Boaventura, caracteriza-se por ser elitista, de baixa intensidade, procedimentalista, prenhe de corrupção, centrada nos direitos civis e políticos. Ela acabou por ser confiscada pelo regime econômico neoliberal, que tem sido prejudicial à sadia qualidade de vida da grande maioria do povo brasileiro. Daí ser razoável a proposta da democracia socialista radical, de alta intensidade, mais popular, substancialista, sob controle

⁶ Na época desses casos, os votos eram materializados em cédulas de papel, onde o eleitor registrava o nome do candidato da sua preferência.

⁷ Trata-se do episódio 3, da segunda temporada. *Black Mirror* é uma série de ficção científica que explora um futuro próximo, em que a natureza humana e a tecnologia de ponta entram em um perigoso conflito (*BLACK MIRROR*, 2019).

social, centrada nos direitos sociais, sem prejuízo dos demais direitos, além de antagônica ao regime de exploração capitalista neoliberal (SANTOS, 2016).

Além dessas patologias, há os riscos que permeiam o arquétipo democrático liberal representativo, manifestados na subversão da democracia, que lhe ocorre por dentro, corroendo-lhe as estruturas (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Com efeito, referidos autores, alicerçados em dados de vários países e de diferentes contextos históricos, alertam para o fato de que a investida contra a democracia começa de forma lenta e, de início, imperceptível para a maioria das pessoas. As eleições continuam a ser realizadas, a oposição existe no parlamento e os jornais independentes ainda circulam. Mas, continuam eles, a verdade é que a erosão da democracia acontece de maneira gradativa, aparentando que os atos autoritários são isolados e desconectados entre si. Até porque as investidas governamentais para subverter a democracia costumam ter um verniz de legalidade, muitas delas adotadas sob o pretexto de combater a corrupção e limpar as eleições, entre outras justificativas.

E onde residem os maiores riscos? No aparelhamento das próprias instituições estatais. Quando órgãos do judiciário e as polícias permanecem independentes têm a capacidade de denunciar e conter abusos do poder. Todavia, “[...] se controladas [...] podem servir aos objetivos do aspirante a ditador, protegendo o governo de investigações e processos criminais que possam levar ao seu afastamento do poder” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p.81).

Tendo em vista essas patologias e esses riscos, fica evidente a necessidade de reposicionar a democracia representativa. Sua elevação qualitativa no Brasil passa pela consolidação de novos arranjos participativos, quer seja no âmbito das instituições estatais, em especial em conselhos, conferências e audiências públicas, quer seja nos demais espaços deliberativos da esfera não estatal, a exemplo das associações e dos movimentos sociais.

Para que isso ocorra, no entanto, é necessário superar um conjunto de bloqueios, muitos dos quais advindos do próprio poder público, em geral conduzido por adeptos à apropriação do erário e por sujeitos acomodados ao berço esplêndido do modelo clássico de gestão centralizada, refratários à participação popular na definição de políticas públicas.

3 BLOQUEIOS À CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A participação social nos processos políticos decisórios sempre esteve presente no Brasil, em maior ou menor intensidade, desde o seu processo de independência. Mas a participação deve ser visualizada dentro de cada contexto histórico-social, pois o momento

atual tem vestígios do passado e reflete no futuro, sofrendo interferências dos usos e costumes de cada época (ROCHA, 2008).

Dentre vários modelos de democracias contidos na Teoria Democrática⁸, o arquétipo participativo surge como alternativa ao representativo. Enquanto o primeiro é concebido como um modelo de democracia contra-hegemônico, o segundo, como abordado no tópico anterior, emerge como concepção hegemônica, reduzindo a participação dos atores sociais a meras opiniões não valorativas (ALMEIDA; ROSA, 2020). Imprescindível mencionar que

afigura-se-nos que a verdadeira substância política da democracia participativa deve incorporar-se ao direito constitucional positivo sob a designação de democracia direta, mas esta expressão não corresponde com extremo rigor ao símile grego da antigüidade clássica, porquanto o modelo nela contido, extraído de fórmula mista consideravelmente atenuada, mantém no seu receituário político de organização e função, elementos representativos remanescentes e subsidiários, sem embargo de haver deslocado já o eixo da soberania, em bases funcionais, dos corpos intermediários do Estado – as casas legislativas e os órgãos executivos – para a sede da autoridade moral, centralizadora e suprema, que é o povo *desbloqueado* no exercício direito e vital de suas prerrogativas de soberania (BONAVIDES, 2001, p. 115, grifo do autor).

Muitos bloqueios à democracia participativa vistos, hoje, no Brasil, são reflexos da Ditadura Militar de 1964-1985, contexto em que os movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), setores progressistas da Igreja Católica, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) sofreram várias tentativas de silenciamento e desencorajamento nos debates políticos (CICONELLO, 2008).

Diante do distanciamento entre representantes e representados nas tomadas de decisões políticas na democracia representativa, a democracia participativa busca aproximar a sociedade civil das instituições estatais que têm o poder de decisão. Transformar a arena de discussão política num espaço deliberativo, conceder voz e voto às pessoas historicamente marginalizadas, dando a participação social um viés pedagógico num contexto de

⁸ Apesar de Habermas (1995) pensar conceitos de democracia a partir da ótica europeia - contexto diferente da América Latina – cabe, aqui, fazer menção a sua noção de Democracia Deliberativa. O autor pondera que o modelo liberal almeja uma comunicação entre a sociedade e o Estado. Já o modelo republicano vai além desse diálogo, defende a necessidade de uma opinião e solidariedade social. Além de detalhar esses modelos, o autor propõe o modelo deliberativo, o qual emerge uma alternativa ao liberal e republicano. O modelo deliberativo proposto por Habermas assegura que a democracia deve se pautar na aceitação de opiniões formais (aquelas construídas dentro de instituições, sobretudo estatais) e informais (aquelas construídas fora das instâncias do Estado). A deliberação leva em conta a pluralidade social, almejando transformar o poder comunicativo no âmbito privado em poder administrativo na esfera pública. Ainda, o modelo deliberativo tenta unir a vontade coletiva com os interesses individuais. Em suma, pode-se dizer que se trata de uma mescla entre o modelo liberal e o republicano.

pluralidade institucional são características fundamentais que diferem do modelo representativo (GASPARDO, 2018).

Apesar da Constituição de 1988 ser produto da democracia representativa, ela inaugura um momento importante na política de participação social no país, prevendo princípios e diretrizes que incentivam a criação de políticas públicas. Os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências foram os primeiros instrumentos previstos, inicialmente, pela Constituição (CICONELLO, 2008).

O objetivo dos Conselhos de Políticas Públicas foi descentralizar as decisões governamentais. Ao passo que retira a exclusividade decisória dos gestores públicos, compartilha espaços e permite que a sociedade civil atue, efetivamente, na formulação, implementação e controle de políticas públicas (CICONELLO, 2008). Aqui, como exemplo, podemos citar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, os Conselhos Estaduais de Assistência Social e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

As conferências têm um caráter complementar, nascem no âmbito municipal, passam pelo estado-membro e ganham caráter nacional. Elas têm como objetivo discutir, periodicamente, pautas políticas a serem debatidas e implementadas. Dentre outras, podemos indicar as Conferências de Assistência Social (CAS) e as Conferências de Políticas para Mulheres⁹ (FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Além dos conselhos e conferências, também é importante mencionar outros instrumentos que potencializam a participação social e o fortalecimento da democracia participativa. As decisões políticas que, na sua essência, trazem repercussões sociais, devem se pautar na vontade popular. O maior ou menor grau de participação do povo pode legitimar ou não as atitudes dos governantes. Nesse sentido, Bonavides (2001) assegura que o processo de privatizações de empresas públicas, ocorrido no final da década de 1990, poderia ter sido ratificado ou retificado, socialmente, via plebiscito.

É importante mencionar, ainda, o referendo, que ganhou notoriedade, no Brasil, no ano de 2005. Após diversas opiniões jurídicas e políticas acerca da efetividade da expansão do acesso às armas de fogo como política de segurança pública, a população foi consultada. A Lei 10.826/2003 assegurava, em seu artigo 35, § 1º, que era proibida a comercialização de armas de fogo e munições, mas essa proibição dependeria do referendo popular, o qual

⁹ Para mais informações a respeito das conferências de políticas públicas da Assistência Social e de Políticas para Mulheres, consultar Faria; Silva e Lins (2012).

foi realizado em outubro de 2005. Apesar da sociedade não ter referendado a proibição de comercializar armas, o marco normativo estabeleceu um maior controle na venda de armas de fogo e munições. Todavia, o anseio popular por esse controle tem sido substituído pela vontade de alguns governantes, já que, por meio de decretos e portarias, por exemplo, o Presidente da República vem flexibilizando esse controle e facilitando o acesso¹⁰.

Outro instrumento de participação social que podemos citar é o orçamento participativo, cujo objetivo é trazer a sociedade para discutir orçamento e apontar as áreas que têm maior carência de investimentos. Mas isso é desafiador, pois, além das dificuldades relacionadas à participação política da sociedade, há o fator técnico, linguístico e pedagógico que aparece como uma barreira para o entendimento das discussões. Não à toa, o orçamento surgiu na década de 1990, em Porto Alegre, município que possui um histórico engajamento e participação social nas demandas da cidade (AVRITZER, 2008).

Não podemos deixar de mencionar que a participação social também pode ocorrer nas audiências públicas e na elaboração de planos diretores, entre outras. Numa democracia, sempre cabe a participação social, afinal, o povo é a essência do jogo democrático. Ou seja,

não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses (BONAVIDES, 2001, p. 110).

Mesmo com todos esses instrumentos, a participação social não acontece a contento no nosso país, sobretudo em virtude dos bloqueios à democracia participativa, constante na maior parte das instituições estatais. Assim, a concretização da democracia participativa passa pela necessidade de desobstrução do caminho de participação social. Nas palavras de Paulo Bonavides (2001, p. 115), conseguimos observar que “somos uma democracia bloqueada, uma democracia mutilada, uma democracia sem povo; o que, aliás, é singular contradição de forma e substância porquanto se suprime aí o passivo das liberdades e dos direitos humanos”.

Esses bloqueios são provenientes de diversos lugares/instituições. Dentre os quais, podemos citar os bloqueios das Constituições, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, economia, sociedade civil e demais organizações do Estado. Não importa a

¹⁰ Para mais detalhes, ver Decretos 9.845 de 25/06/2019, 9.846 de 25/06/2019, 9.847 de 25/06/2019, 10.030 de 30/09/2019 e Portarias 126 de 22/10/2019, 136 de 08/11/2019, 137 de 08/11/2019, 412 de 27/01/2020, 150 de 05/12/2019, 62 de 17/04/2020, 389 de 13/07/2020 e 423 de 22/07/2020.

origem dos bloqueios, mas os danos que eles causam ao avanço da democracia participativa e, conseqüentemente, o desenvolvimento social (BONAVIDES, 2001).

Um dos maiores bloqueios à participação social, no Brasil, ocorreu com a revogação do Decreto nº 8.243/2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dava outras providências. Para entendermos esse bloqueio, é preciso voltarmos ao mês de junho de 2013, quando eclodiram várias manifestações pelo país, infladas por um sentimento antipolítico, as quais trazem repercussões jurídicas, políticas, econômicas e sociais até hoje.

Com as manifestações de 2013, que ganharam o nome Jornadas de Junho, o sistema de participação social, implementado nos últimos anos pelo governo Lula e Dilma Rousseff foi colocado à prova, sofrendo críticas de gestores públicos e segmentos da sociedade civil que não tinham espaço nas instâncias de participação. As pressões para garantir a presença nessas instâncias não eram o objetivo principal das manifestações que insurgiram, sobretudo, contra os políticos e as instituições políticas, mas não deixaram de ser um plano de fundo das Jornadas de Junho (RODRIGUES, 2020).

A pressão social surtiu efeito e em maio de 2014 a então Presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto 8.243/2014, instituindo a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Esse ato normativo polarizou, mais ainda, a sociedade brasileira. De um lado, os críticos asseguravam que o documento legislativo tinha um viés “comunista” e “bolivariano”. Por outro, os defensores asseguravam que o decreto era a concretização da essência democrática: participação popular nas instâncias deliberativas.

Receosos com a crise de representatividade instalada no país, políticos críticos passaram a atacar o Decreto sob a justificativa de que a participação social ensejaria o enfraquecimento da democracia e, conseqüentemente, do sistema representativo (RODRIGUES, 2020). Isso nada mais é do que um bloqueio do Poder Legislativo, como citado por Bonavides (2001).

Até 2016, ano em que a então presidenta Dilma Rousseff sofreu o *impeachment*, a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social caminhou, apesar das pressões dos grupos políticos opostos. Mas, após Michel Temer assumir a Presidência da República, o decreto passou a ter caráter meramente formal, pois houve uma reestruturação administrativa nos órgãos de gestão do Poder Executivo, o que acabou por esvaziar a participação das entidades da sociedade civil (ALMEIDA, 2017).

Em 2019, logo no mês de abril, comemorando 100 dias do seu governo, o Presidente Jair Bolsonaro concluiu o bloqueio institucional do Poder Executivo à participação social e extinguiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social via Decreto 9.759. Logo no artigo 1º está expresso que o “Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

O receio da maior parte dos políticos em descentralizar o poder de decisão, sobretudo para a sociedade civil, reside no temor de que isso acarrete o enfraquecimento das instituições por eles historicamente controladas. Essa visão míope os impede de atentar para o fato de que a exclusão popular das tomadas de decisões políticas, juntamente com o colapso das coalizões entre o corpo político, pode proporcionar mudanças nas regras do jogo democrático. Não se tratar de tornar os políticos meros coadjuvantes da democracia ou a diminuição do Poder Legislativo, mas levar em consideração a opinião popular, o que acaba dando legitimidade política e trazendo os atores sociais para a defesa da democracia (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019).

Atualmente, persistem os bloqueios à participação social, restringindo a democracia brasileira aos conceitos estanques de “representantes” e “representados”. É urgente traçar estratégias para rompermos com esse bloqueio institucionalizado, objetivando democratizar a democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002), pintando-a de povo, pois

quando os beneficiários de uma instituição se tornam uma parte importante do ecossistema político - por meio da participação direta ou como base de apoio para designers institucionais - é mais provável que os governos invistam na aplicação da lei e que os atores sociais cooperem¹¹.

Após analisarmos a problemática da democracia representativa tradicional e os bloqueios à participação social no Brasil, abordaremos, no próximo tópico, a e-cidadania como estratégia capaz de elevar a qualidade da nossa democracia, no próprio instante em que busca superar os déficits do atual modelo hegemônico mediante a inserção do elemento popular no contexto decisório.

¹¹ Tradução livre de: *when an institution's beneficiaries become an important part of the political ecosystem – through direct participation or as a support base for institutional designers – it is more likely that governments will invest in enforcement and that societal actors will cooperate.*

4 E-CIDADANIA¹² COMO ALTERNATIVA AO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A exemplo da polissemia do termo democracia, notamos que a definição de um conceito de cidadania, até hoje, não encontra consenso entre os vários estudiosos que se debruçam sobre o tema. Reforça este argumento o seu formato não estático de construção. Afirmando Botelho e Schwarcz (2012), por exemplo, que mesmo sendo elemento central da agenda intelectual e política contemporânea, o conceito de cidadania não possui contorno pacífico ou compreensões universais no transcorrer da história.

Sendo, então, uma derivação do latim *civitas*, o conceito desponta da Antiguidade, de forma mais específica na Grécia Clássica, alinhado a valores como liberdade, igualdade e virtudes republicanas (MORAIS, 2013). Interessante, portanto, reconhecer esse papel inicial do exercício da cidadania no fito de construir, mesmo que brevemente, uma linha lógica de raciocínio até a composição tecnológica do instituto e alcançar sua viabilidade no ciberespaço.

Ao investigarmos sobre as origens e compreensões acerca da cidadania no tempo e espaço, embora não consigamos extrair uma unidade conceitual de caráter estático, alguns elementos estão sempre presentes nas investigações, quais sejam: o que significaria ser um cidadão e a quem esse *status* pode ser conferido. No transcorrer histórico, o conceito de cidadania foi apresentando transformações. Por exemplo, em uma lógica aristotélica, ser cidadão era, em suma, poder participar das decisões coletivas sobre a coisa pública e não depender da força produtiva para sobreviver, assim, sendo uma compreensão restritiva e limitada. Por outro lado, na Roma Antiga, de forma mais fluida e aberta, o entendimento de cidadania ligava-se aos direitos, como o direito à paz, à guerra, à constituição de família, à liberdade contratual, dentre outros destinados àqueles cidadãos originais romanos, destacando-os dos estrangeiros (MORAIS, 2013).

Ao longo do tempo, esse conceito foi deixando de considerar somente aspectos naturalistas, como sangue e solo, para abarcar campo na política e nas comunidades, como na *pólis* grega, ou com o surgimento do burguês no período medieval, até mesmo com a transição para idade moderna, quando as definições passam a possuir fundamentos filosóficos, com forte influência do contratualismo, que definia o sujeito cidadão através do contrato social, celebrado com o Estado. Todavia, ao longo da modernidade, com a

¹² Não há um conceito para “e-cidadania”, mas ela pode ser compreendida, neste texto, como um instrumento semelhante à cidadania digital ou cibercidadania, que sintetizam as práticas do exercício da cidadania, em um espaço público digital, com o auxílio das ferramentas tecnológicas e de comunicação virtual (LÉVY, 1999).

emergência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e a evolução do pensamento jusnaturalista, com o ‘estado de liberdade’ enquanto premissa sumária à solidificação de uma comunidade política, as compreensões dos contratualistas restaram retrógradas e separatistas, pois dividiram o mundo entre homens livres e escravos, sem considerar a essência natural do indivíduo (MORAIS, 2013).

A moderna discussão surge após o reconhecimento dos súditos/escravos enquanto sujeitos de direitos, emplacada pelos pensamentos liberais, não mais condicionando qualquer hierarquia econômica entre os componentes de uma sociedade, retirando o mero caráter de servidão atrelado aos não-cidadãos. Entretanto, por mais que essa concepção de igualdade liberal tenha sido um importante passo para o reconhecimento da cidadania dos “despossuídos”, nas palavras de Mondaini (2013).

Outros elementos deveriam ser agregados para uma fuga da formalidade através do estabelecimento real de tratamento igual, entre os iguais, e de forma desigual, entre aqueles que estavam ante claras condições de desigualdades, em um compromisso de reparação histórica. Diante disso, estão presentes as lutas por uma igualdade política e social, travada por forças democráticas e socialistas para uma liberdade positiva, não mais sustentada por ideias meramente liberais.

Com efeito, na contemporaneidade, adotando uma leitura interpretativa habermasiana, almeja-se um pluralismo de personalidades e vontades no debate público. Os sujeitos, no panorama atual, estabelecem relações autônomas, não sendo impostas composições tradicionais, como também, não são evidentes as aspirações dos hábitos e valores de um coletivo, observados no mundo convencional (MAGRANI, 2014). Assim, para esse processo histórico, a aceitação de direitos, como o exercício da democracia, está condicionada a uma atenção particular ao sistema jurídico-político, o qual necessita de justificação com argumentos competentes. Nesse panorama, Habermas (2003, p. 14) entende, portanto, a sociedade de massa como “um mundo de estranhos”, sendo que as atuais formas de cooperação social interferem diretamente na sistemática política, tornando-a diversificada, complexa e, preferencialmente, participativa.

Nesse local de alheios, a democracia compreende-se como elo comunicativo dos conflitos, sendo uma das poucas fontes possíveis para uma solidariedade entre os distantes. Ou seja, frente aos problemas complexos da atualidade, são “válidas as normas às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar seu assentimento na qualidade de participantes dos discursos racionais” (MAGRANI, 2014). Assim, em decorrência do princípio do discurso, Habermas (2003) entende que a democracia moderna reside na participação de

todos os possíveis atingidos, através do debate, aproximando os sujeitos impactados do campo decisório público.

Em similar perspectiva, advoga Gross (2019) pela tese constitutiva da liberdade de expressão, em que as particularidades dos sujeitos são consideradas nos processos decisórios públicos e coletivos. Para tanto, o discurso é um direito, e não um meio. Destarte, com a perspectiva defendida pela autora, os debates públicos devem ser de qualidade, respeitando a verdade dos fatos, mas que não podem configurar um discurso elitista ou exigir um aporte informativo para condicionar a participação democrática. Então, adotando uma compreensão diversa da democracia clássica grega, a todos os sujeitos na modernidade deveria ser assegurado o direito à participação na esfera pública de discussões, independentemente da sua hierarquia social ou dos créditos dados ao seu posicionamento, pois este é visto como um direito fundamental (GROSS, 2019).

Tais compreensões tornam-se mais potentes com os avanços tecnológicos e a construção do espaço público virtual. A *internet*, compreendida enquanto *Ágora* moderna, é um exemplo claro dessa pluralidade e capacidade de expressão individual na sociedade de massas. Desse modo, a era digital vem transformando a formatação das relações sociais e políticas, facilitando canais de difusão de ideias com grande repercussão e abertura para outras interações pertinentes à vida em sociedade. Nessa perspectiva,

a comunicação instantânea, que fragilizou governos e que tem o condão de reunir indivíduos com interesses semelhantes, também se revela como potencial ferramenta para a expansão do próprio sistema democrático moderno, em que o cidadão goza de meios ativos de participação num sistema integral de democracia, influenciando nas temáticas relevantes de ordem legislativa ou executiva não como espectador político, cuja participação se dá em ciclos predefinidos, mas com atuação constante, uma vez que dispõe de ferramentas para tanto (DUTRA; OLIVEIRA JUNIOR, 2018, p. 134).

Nos últimos anos, diversos estudiosos voltaram suas pesquisas para a compreensão do fenômeno democrático no ciberespaço. Sejam análises dessa repercussão tecnológica em países Europeus ou da América do Norte que já possuem bases democráticas seculares, ou no caso da jovem democracia latino-americana. Tradicionalmente, o espaço público remonta para ambientes físicos onde se pautam agendas públicas, como Congresso, Parlamento, praças, avenidas e espaços abertos. Todavia, o desenvolvimento das ferramentas nas novas mídias informacionais e de rede ganham forte espaço na disputa pela voz, possibilitando novos acessos às discussões políticas e formas de participação. Além do mais, vários são os

exemplos em que o espaço virtual complementa e potencializa as ações no mundo físico (STAHLHÖFER e GRAWUNDER, 2014).

Mesmo aqueles que não adotam uma postura plenamente entusiasta sobre as possibilidades do desenvolvimento pleno de uma democracia digital, como Tim Wu (2012) e Moronov (2013), dentre outros céticos da *Internet*, não podemos, hoje, contestar seu poder de influenciar as dinâmicas político-sociais, primordialmente, as eleições. Todavia, essa corrente faz o levantamento de alguns pontos pertinentes aos limites da esfera pública conectada. Ora, se para Habermas (2003) a esfera pública deve ser plural e acessível a todos, a própria barreira de acesso à *internet* já reduz a capacidade comentada pelos entusiastas quanto ao alargamento efetivo do espaço de decisões públicas. Assim, os desdobramentos, como ausência de igualdade do acesso, estruturas fragmentadas dos canais, decorrente da polarização dos discursos e forte apropriação do Estado e dos grandes mercados desse espaço, revelam possíveis entraves à expansão da esfera pública conectada.

Sem desconsiderarmos as argumentações levantadas por esses autores, desde a promulgação da atual constituição, o Brasil tem apostado em instrumentos e ferramentas de participação social, dentre eles, conselhos, conferências, ouvidorias, participação no planejamento e orçamento público, audiências e consultas públicas. Diante disso, em um relatório detalhado sobre a Avaliação do Desenvolvimento da *Internet* no Brasil (UNESCO, 2021) é possível identificarmos que é de competência da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL as consultas públicas sobre futuros atos regulatórios, principalmente no que concerne às prestações de serviços e planos para subsídios e universalização. O relatório aponta que, “atualmente, essas consultas estão sendo realizadas exclusivamente em plataformas *on-line*” (UNESCO, 2021, p. 140, grifo nosso).

Sobre a participação popular institucional, decorrente de atividades registradas através de estímulos do Governo Federal brasileiro, infere-se que

em 2014, o Decreto Presidencial n.º 8.243/2014 estabeleceu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e criou o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)¹², reunindo em um único marco de referência as políticas formuladas e implementadas na última década. Por meio de sua plataforma de participação, **Participa.br**, a iniciativa tem-se pautado pelo desenvolvimento de ferramentas de comunicação, fóruns de discussão, salas de bate-papo, vídeos, canais de participação e outros meios de consultas sociais on-line. Desde sua criação, em 2016, o Participa.br hospedou mais **de 200 processos participativos e mais de 30 consultas públicas governamentais** (UNESCO, 2021, p. 140, grifo nosso).

Atualmente, a Secretaria do Governo, conforme o Decreto n.º 10.591/2020, possui a competência institucional para introduzir instrumentos participativos como: consultas

públicas e formas de participação popular nas políticas públicas do Governo Federal. A entidade atualizou a plataforma de contribuição popular, chamada de *Participa.br*, para a *Participa + Brasil*, em fevereiro de 2021, caminhando em conformidade com cenário mundial de participação social remota, impulsionada pela pandemia de COVID-19.

O novo portal, assim como o anterior, visa promover e qualificar o processo de colaboração social através de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas, pesquisas e na promoção de boas práticas (BRASIL, 2021). Interessante registrar que, em dois meses de funcionamento, esse portal apresentou 42 consultas públicas, 7.766 contribuições recebidas, 45 órgãos cadastrados e 5.750 usuários cadastrados (BRASIL, 2021).

Assim sendo, ainda que na fase inicial, a plataforma indica um número incipiente de contribuições e cadastros realizados, isso se levarmos em conta o número de brasileiros possuidores de acesso à *internet*, que ultrapassa 72% da população nacional (TIC DOMICÍLIOS, 2019). Pertinente refletirmos, também, que outros meios de participação popular institucionalizados são estimulados nas demais esferas do governo e níveis hierárquicos. Portais como “E-cidadania”, vinculado ao Senado Federal, e o “E-democracia”, da Câmara dos Deputados, tornam possível a participação social nos processos legislativos, e conseqüentemente, reforçam a aproximação dos representantes políticos ao povo.

Portanto, fortes são as correntes e posicionamentos favoráveis às construções teóricas da esfera pública conectada, almejando um espaço plural capaz de configurar uma ferramenta potente para a liberdade de expressão e, conseqüentemente, de fortalecimento das democracias no ciberespaço. Todavia, para que surtam os efeitos desejados, é necessário assegurar à população, sem discriminação, possibilidades de acesso seguro às novas tecnologias da comunicação.

A despeito de existirem pessoas céticas ao desenvolvimento desse perfil democrático, não podemos negar que ele vem ganhando regulamentações e expressividade quanto ao número de participantes envolvidos, seja nos recentes portais institucionais ou em outros fóruns de discussões com relevância pública na *internet*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das crises e incertezas democráticas vivenciadas no Brasil, as quais acarretam tensões políticas, econômicas e sociais, pareceu-nos indispensável retomarmos o

debate acerca das democracias. Se é verdadeiro afirmar que já se falou muito sobre o tema, não menos correto está percebermos que muito mais está por vir.

Assim, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, foi possível diagnosticarmos que a democracia representativa, no Brasil, sofre com, pelo menos, duas importantes patologias: a crise de representatividade, revelada no sentimento de ineficácia e inutilidade do voto, e o déficit de participação política das pessoas, em parte resultante da primeira, traduzida na quase completa ausência da população na definição das medidas governamentais.

Um dos “remédios” para superar essas patologias consiste em incentivar a maior participação social na formação, implementação e avaliação das políticas públicas, evitando que as decisões sejam tomadas apenas nos gabinetes oficiais. Portanto, novos espaços de fala, deliberação e críticas precisam ser implementados, sejam eles institucionalizados (dentro da burocracia estatal), em especial através de conselhos, conferências e audiências públicas, ou não institucionalizados (fora das instituições do Estado), a exemplo das associações civis e dos movimentos sociais.

Porém, restou-nos claro que a participação social, no Brasil, depende da abertura institucional, o que não vem acontecendo. Pelo contrário, há bloqueios institucionais que dificultam o acesso da comunidade aos espaços decisórios, muitas vezes influenciados pelos políticos representantes, os quais se utilizam do argumento de que a participação social pode enfraquecer a democracia representativa, quando, na verdade, fortalece-a, já que não há democracia sem povo.

Diante do desenvolvimento tecnológico e informacional, a ampliação da e-cidadania e da e-democracia emerge como alternativa às patologias e aos bloqueios à democracia participativa. Sem desconsiderarmos todo percurso traçado, a internet vem sendo uma ferramenta de composição para um novo espaço público, reconhecido com a esfera pública conectada, em que se estimula a pluralidade de participantes, opinando de forma direta sobre temáticas pertinentes à coletividade.

Seja através das redes sociais, de forma não governamental ou sistematizada, ou através das proposições públicas realizadas por alguma das esferas do governo, nas plataformas digitais específicas para sugestões e críticas, hoje, caminhamos para o reconhecimento do potencial democrático do ciberespaço, da formação de cibercidadãos e, conseqüentemente, do desenvolvimento de uma e-cidadania e de uma e-democracia, ornamentadas por uma maior abertura às ideias e à multiplicidade da participação popular.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 32, Número 3, p. 649-679 Setembro/Dezembro 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v32n3/0102-6992-se-32-03-649.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes de; ROSA, Waleska Marcy. A erosão da participação social institucionalizada em tempos de crise da democracia liberal: a reformulação do conselho nacional de combate à discriminação. **Direito, Estado e Sociedade**, v. v, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1367>. Acesso em: 25 de jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.826**, de 22 de dezembro de 2003. Estatuto do Desarmamento. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/110.826.htm Acesso em: 09 abr. de 2021.

BRASIL. **Portal Participa Mais Brasil** [online]. Governo Federal, Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre>. Disponível em: 6 de abr. 2021.

BLACK MIRROR. Produção: Barney Reisz. **Netflix**, 2019, 48 min. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/70264888>. Acesso: 5 abr. 2021.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.). **Cidadania, um projeto em construção**: minorias, justiça e direitos. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BRINKS, Daniel M., LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions**. Cambridge University Press, 2019.

BRITO, Lauro Gurgel de. **Cidade e democracia**: agenda das novas arenas de luta urbana a partir do Movimento Pau de Arara. 2018. 250 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34703>. Acesso: 14 nov. 2020.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From Poverty to Power. Oxfam International, 2008. Disponível em:

<http://www.cdes.gov.br/conteudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html>. Acesso em: 07 de abr. 2021.

DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como *Ágora* digital. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Unijuí, vol. 6, n. 11, p.134-146, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia>. Acesso: 6 de abr. 2021.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. Tradução: Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2020.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n7/a11n7.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

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**. 2º ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

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

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do império. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Ed. Juruá. Curitiba, 2014.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. *In.*: PINSKY, Jaime, Carla Bressanezi Pinsky, (orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 115-134.

MORAIS, Ingrid Agrassar. A construção histórica do conceito de cidadania: o que significa ser cidadão na sociedade contemporânea? *In: Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSSE*. II, 2013, Curitiba. Anais do Evento [online]. Ed. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2013. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2013/7598_5556.pdf. Acesso: 06 de abr. 2021.

MOROZOV, Evgeny. **The net delusion: the dark side of internet freedom**. New York: Public Affairs. 2011.

RIBEIRO, N. B.; BARROS, J. M. A participação social como conquista e desafio: um olhar sobre a consulta pública para a construção das metas do Plano Nacional de Cultura. **Perspectivas em Políticas Públicas**, 11(21), 2018, 95–128. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/2889>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. (Orgs.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: ANFIP, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.7

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

STAHLHÖFER, Iásin Schäffer; GRAWUNDER, Carlos Eduardo Juruena. A ampliação do conceito de espaço público pelo desenvolvimento de novas mídias: um campo fértil à participação política. *In: Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. XI, 2014, Santa Cruz do Sul. Anais do evento [online]. Ed. UNISC, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/issue/view/56>. Acesso: 06 de abr. 2021.

TIC DOMICÍLIOS. **TIC Domicílios 2019: principais resultados**. ICT Surveys. São Paulo, 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso: 6 de abr. 2021.

UNESCO. **Avaliação do Desenvolvimento da Internet no Brasil** [online]. UNESCO, Paris, 2021. Disponível em:

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/8/20210217115717/avaliacao_do_desenvolvimento-da-internet-no-brasil.pdf. Acesso: 6 abr. 2021.

VINICIUS, Marcio; GEREMIAS, Allan Albuquerque. História do voto no Brasil. **Politize!**, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/historia-do-voto-no-brasil/>. Acesso: 5 abr. 2021.

WU, Tim. **Impérios da Comunicação**: do telefone à internet, da AT&T ao Google. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

2

*Evolução da proteção das cotas
universitárias étnico-raciais:
autoidentificação e heteroidentificação
à luz das identidades (in)visíveis*



Evolução da proteção das cotas universitárias étnico-raciais: autoidentificação e heteroidentificação à luz das identidades (in)visíveis

2

EVOLUTION OF THE PROTECTION OF ETHNIC-RACIAL UNIVERSITY QUOTAS: SELF-IDENTIFICATION AND HETEROIDENTIFICATION IN THE LIGHT OF (IN)VISIBLE IDENTITIES

Cintia Sousa de Freitas¹³

RESUMO

O presente artigo possui o escopo de examinar as cotas étnico-raciais como garantia do acesso igualitário ao Ensino Superior no Brasil, considerando ser este um campo de transformação e de empoderamento dos indivíduos. A pesquisa foi realizada por meio de abordagem qualitativa, realizando levantamentos bibliográfico e jurisprudencial, além de legislações e tratados jurídicos nacionais e internacionais sobre o assunto. Argumenta-se que o tema das ações afirmativas, especialmente no que tange às cotas étnico-raciais, parece sempre se revestir de novos formatos em decorrência do preconceito e racismo estrutural existentes na sociedade brasileira. Esta discussão transcende as fronteiras nacionais, passando pelos sistemas de proteção dos direitos humanos global e regionais, especificamente o interamericano, do qual o Brasil faz parte, a fim de reforçar seu compromisso internacional para o constante aperfeiçoamento das políticas afirmativas educacionais, com o objetivo maior de continuar a promover a igualdade de acesso ao Ensino Superior. Ainda que este sistema de cotas étnico-raciais possua alguns pontos de discussão, como o processo combinado de autoidentificação e heteroidentificação, sua importância é indiscutível como forma de proteção e inclusão destes grupos sociais vulneráveis, cujas identidades se mostram, muitas vezes, sempre invisíveis à grande parte da sociedade, mas que, agora, se perpetuam de forma visível para contribuir com a pluralidade dentro das Universidades. Conclui-se que a autodeclaração, conforme a Lei nº 12.711/2012, prevalece em detrimento da heteroidentificação, desde que não haja tentativa de fraude, justamente para proteger e respeitar a dignidade do público-alvo das cotas étnico-raciais.

Palavras-chaves: ação afirmativa; cotas étnico-raciais; autoidentificação; heteroidentificação; identidades (in)visíveis.

¹³ Professora Assistente da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FAD/UERN). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano (DHDC) da FAD/UERN. Mestre em Direitos Humanos pelo *European Inter-university Centre for Human Rights and Democratisation* e *Karl-Franzens-Universität Graz*. Doutoranda em Direitos Humanos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

ABSTRACT

This paper aims at examining the ethnic-racial quotas as a means of guaranteeing equal access to public universities in Brazil, considering their field of transformation and empowerment of individuals. The research was conducted through a qualitative approach, carrying out bibliographic and jurisprudential surveys, in addition to national and international legal laws and treaties on the subject. It is argued that the theme of affirmative actions, especially with regard to ethnic-racial quotas, always seems to take on new forms due to the prejudice and structural racism present in Brazilian society. This discussion transcends national borders, passing through the global and regional human rights protection systems, specifically the Inter-American one, of which Brazil is a State member, reinforcing its international commitment to the constant improvement of affirmative educational policies, with the greater objective of continuing to promote equal access to Higher Education. Although this ethnic-racial quotas system has some points of discussion, as the combined process of self-identification and heteroidentification, its importance is unquestionable as a way of protection and inclusion of these vulnerable social groups, whose identities are, most of the time, visible to a large part of society and which are now visibly perpetuated to contribute to plurality in the Universities. In conclusion, self-declaration, according to Act 12,711/2012, prevails instead of heteroidentification, if there is no attempt at fraud, in order to protect and respect the dignity of the target people of ethnic-racial quotas.

Keywords: affirmative action; ethnic-racial quotas; self-identification; heteroidentification; (in)visible identities.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre as cotas étnico-raciais, como forma de ação afirmativa para o combate à discriminação étnico-racial injustificada, não é tema novo, já que a política das ações afirmativas possui origem na Índia, desde meados da década de 1930. Certamente, esta política passou a ser mais conhecida por meio da legislação civilista dos Estados Unidos da América, na década de 1960.

No entanto, mesmo havendo anos de discussão, o tema das ações afirmativas, especialmente no que tange às cotas étnico-raciais, parece sempre se revestir de novos formatos em decorrência do racismo estrutural imposto, especificamente, neste caso, pela sociedade brasileira.

Neste sentido, o presente artigo busca examinar a proteção das ações afirmativas, refletindo sobre a prática das cotas étnico-raciais como meio de garantia de acesso igualitário ao Ensino Superior no Brasil, tendo em vista que a Universidade se mostra um campo de transformação social e de empoderamento dos indivíduos.

Deste modo, na primeira parte do artigo, discute-se o princípio da igualdade e suas dimensões formal e material, consagrados, precipuamente no art. 5º, *caput*, e art. 3º da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que um dos argumentos contrários às ações afirmativas são a violação ao princípio da igualdade em sua essência.

Na segunda parte do artigo, apresentam-se as cotas étnico-raciais a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. Argumenta-se que esta foi a maior discussão jurídica sobre o assunto, resultando na fixação de um novo precedente por parte do Supremo Tribunal Federal, o qual declarou unanimemente a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais no País.

Assim, na terceira parte, demonstram-se os avanços normativos em âmbito nacional e internacional que vêm sendo construídos no sentido de promover e aperfeiçoar as ações afirmativas educacionais, especialmente as cotas étnico-raciais e sociais, a fim de garantir acesso ao Ensino Superior e combater de maneira severa a discriminação.

No que tange à quarta parte, propõe-se uma reflexão sobre o mecanismo combinado de autoidentificação e heteroidentificação utilizado nas Universidades públicas, a partir de um caso real, relacionando-se com a ideia das identidades visíveis e grupos sociais.

Por fim, conclui-se o artigo apresentando as principais considerações trazidas ao longo dos estudos abordados, dedicando, ainda, algumas últimas palavras à importância da existência das cotas étnico-raciais como forma de reparação histórica de discriminação injustificada para a emancipação dos grupos sociais vulneráveis que são alvo destas importantes ações afirmativas.

1 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AS AÇÕES AFIRMATIVAS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê, em seu art. 5º, *caput*¹⁴, que todas as pessoas são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. É a partir deste dispositivo que decorre o princípio da igualdade, que deve ser voltado tanto para o aplicador da lei quanto para o próprio legislador (MELLO, 2008, p. 9).

Consoante Bobbio (2004, p. 34), “[n]o estado de natureza [...] os homens são todos iguais [...] no gozo da liberdade, no sentido de que nenhum indivíduo pode ter mais liberdade do que outro”.

¹⁴ Segundo o art. 5º, *caput*, da CF/88: “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, nos termos seguintes”.

Para Ramos (2020, p. 428), a procura pela igualdade foi o referencial das Declarações de Direitos oriundas das revoluções liberais do século XVIII, que antecederam as primeiras Constituições no mundo.

Esta igualdade desejada nas revoluções liberais era a igualdade formal (perante a lei), no sentido de exigir tratamento equânime para todas as pessoas, por estarem todas sujeitas e abaixo da lei. No entanto, este mecanismo de compreensão da igualdade, não se vinculava à igualdade material (substancial ou efetiva), tampouco rechaçava as falhas legais, sendo registrada como uma fase de “igualdade jurídica parcial”, que tinha por escopo retirar os “privilégios de nascimento (nobreza) e das castas religiosas, mas não afetava outros fatores de tratamento desigual, como, por exemplo, o tratamento dado aos escravos, às mulheres ou aos pobres em geral” (RAMOS, 2020, p. 427).

Ademais, conforme os ensinamentos de Ramos (2020, p. 427), na primeira fase das constituições,

a igualdade perante a lei (isonomia) era considerada já uma ruptura com o passado de absolutismo. Foi necessário, porém, a ascensão do Estado Social de Direito para que a igualdade efetiva entre as pessoas fosse também considerada como uma meta do Estado. Essa igualdade efetiva ou material busca ir além do reconhecimento da igualdade perante a lei: busca ainda a erradicação da pobreza e de outros fatores de inferiorização que impedem a plena realização das potencialidades do indivíduo. A igualdade, nessa fase, vincula-se à vida digna. As duas facetas da igualdade (igualdade formal ou perante a lei e igualdade material ou efetiva) são complementares e convivem em diversos diplomas normativos no mundo. Atualmente, o fundamento do direito à igualdade é a universalidade dos direitos humanos.

Como ponto de partida para esta universalidade dos direitos humanos, tem-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de sua Assembleia Geral, a qual proclamou pela primeira vez a proteção de ambas as categorias de direitos humanos, isto é, os direitos civis e políticos (DCP) e os direitos econômicos, sociais e direitos culturais (DESC) de maneira universal. Mais tarde, em 1993, a Declaração de Viena e Programa de Ação (*Vienna Declaration and Programme of Action*, 1993) estabeleceu, em seu art. 5º, que todos os direitos humanos são "universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados".

A CF/88, seguindo o mesmo entendimento de universalidade dos direitos humanos na DUDH, em corroboração com o princípio da igualdade, especialmente no seu sentido material, afirma em seu art. 3º, que:

Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como se nota, a igualdade “sem distinção de origem, cor e raça” é prevista pela CF/88, a qual proíbe o preconceito baseado nestes fatores. Os incisos XLI e XLII, do art. 5º¹⁵, além de fundamentarem, também exigem normas penais mais rigorosas contra as discriminações. Ademais, o racismo também é repudiado nas relações internacionais (art. 4º, VIII)¹⁶.

Isso porque, por meio do princípio da igualdade, a ordem jurídica pretende assegurar “a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas” (MELLO, 2008, p. 18). No entanto, compreende-se, a partir do art. 3º da CF/88, que para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, ao garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todas as pessoas independentemente de raça, cor, sexo, por exemplo, é necessária uma ação estatal para romper a inércia comum da desigualdade social e econômica que assola o País. Para este rompimento, faz-se mister a promoção de ações afirmativas por meio de normas que assegurem às pessoas o acesso a todos os direitos humanos e fundamentais que lhe são inerentes.¹⁷

No entanto, Sowell (2017, p. 22) afirma que as políticas de ação afirmativa agem no sentido de compensar a existência de desvantagens econômicas, mas “seu objetivo é minado quando os benefícios de tais políticas se destinam desproporcionalmente para aqueles indivíduos dentro dos grupos indicados que estão em situação menos desvantajosa”.

Embora a posição do referido autor não seja tão favorável às políticas afirmativas nos países investigados em sua pesquisa, acredita-se que no Brasil esta perspectiva pode ser diferente. Para Bobbio e outros (1983, p. 14), Aristóteles atingiu dois significados para o termo “justiça”, de maneira que o primeiro se refere à “legalidade” e o segundo, à

¹⁵ Cf. art. 5º, CF/88, nos incisos “XLI: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais e “XLII: a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

¹⁶ Cf. art. 4º, VIII, CF/88: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo”.

¹⁷ Cf. art. 1º da DUDH: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

“igualdade”. Assim, nesta segunda acepção, só haveria justiça em havendo uma relação de paridade.

Ou seja, para haver esta relação de paridade, a lei poderá, se necessário, diferenciar pessoas; contudo, para que isto ocorra, deve ser analisado se o elemento discriminador está a serviço de um fim constitucionalmente protegido. Para tanto, este elemento discriminador deve ser justificável, objetivo, razoável e proporcional.

Consoante Mello (2008, p. 18), para que haja o desrespeito à isonomia, deve-se dividir a análise de diferenciação em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.

Destarte, para o autor supracitado, faz-se necessário investigar “se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada” (MELLO, 2008, p. 18).

Neste sentido, as considerações de Mello corroboram com as dimensões de igualdade discutidas por Ramos (2020, p. 428, grifo do autor), o qual entende que a igualdade pode ser dividida em duas dimensões, sendo a primeira dimensão “baseada na proibição de discriminação indevida e, por isso, é denominada *vedação da discriminação negativa*”. A segunda dimensão da igualdade, no entanto, “trata do *dever de impor* uma determinada discriminação para a obtenção da igualdade efetiva, e por isso é denominada “discriminação positiva” (ou ‘ação afirmativa’). Ramos (2020, p. 428-429, grifo do autor) detalha, conforme a seguir, as duas dimensões da igualdade:

Na primeira dimensão, concretiza-se a igualdade exigindo-se que as normas jurídicas sejam aplicadas a todos indistintamente, evitando discriminações odiosas. A discriminação odiosa consiste em qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na raça, cor, sexo ou orientação sexual, religião, convicção política, nacionalidade, pertença a grupo social ou outro traço social que *objetiva ou gera o efeito de impedir ou prejudicar* a plena fruição, em igualdade de condições, dos direitos humanos. Na segunda dimensão, concretiza-se a igualdade por meio de normas que favoreçam aqueles que estejam em situações de indevida desvantagem social (os vulneráveis) ou imponham um ônus maior aos que estejam numa situação de exagerada vantagem social.¹⁸

¹⁸ Importante ressaltar que para Ramos (2020, p. 429), é nesta segunda dimensão da igualdade que se consagra a máxima de Aristóteles, já que deve se tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de maneira desigual, conforme sua desigualdade.

Desta forma, a fim de construir políticas de ações afirmativas, é necessário, portanto, construir normas que propiciem uma “vantagem” aos que estão em situação nitidamente desvantajosa, por meio de uma discriminação positiva, conforme discussão adiante.

2 AS COTAS ÉTNICO-RACIAS NA ADPF 186 E O ACESSO IGUALITÁRIO AO ENSINO SUPERIOR

Destaca-se, primeiramente, que as cotas étnico-raciais sempre foram alvo de discussão. Conforme Sowell, independentemente do país que crie ou considere criar “políticas que garantam grupos preferenciais ou cotas no mercado de trabalho, no ensino superior ou na obtenção de benefícios sociais, certamente encontrará forte reação tanto a favor de tais propostas quanto contra” (SOWELL, 2017, p. 7).

Seguindo este raciocínio, sem dúvida, o Brasil é um exemplo da existência de grupos contrários e favoráveis às cotas étnico-raciais. As inúmeras discussões políticas, sociais e jurídicas sobre o assunto se iniciaram antes da promulgação da Lei nº 12.711/2012, intitulada como “Lei de Cotas” (conforme discutida adiante), tendo em vista que algumas Universidades públicas estaduais¹⁹ e federais brasileiras (como é o caso da Universidade de Brasília, abordada a seguir) já adotavam cotas sociais e/ou étnico-raciais para o ingresso dos seus estudantes.

Nesta dimensão, talvez a maior discussão jurídica sobre este assunto se deu por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 (conhecida como “ADPF 186”), julgada em 2012, a qual foi proposta pelo partido político Democratas (DEM), no ano de 2009, contra a prática adotada pela Universidade de Brasília (UnB) em reservar 20% (vinte por cento) das vagas para acesso ao Ensino Superior aos candidatos negros e a um pequeno número de indígenas, a partir de 2004.

No julgamento, realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), os ministros acompanharam por unanimidade o voto do relator, ministro Ricardo Lewandowski, segundo o qual “a política de ação afirmativa adotada pela UnB não se mostra desproporcional ou irrazoável, afigurando-se, também sob esse ângulo, compatível com os valores e princípios da Constituição” (p. 47), considerando que a regra tem o objetivo de superar distorções

¹⁹ Como é o caso da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), que instituiu cotas sociais desde 2002, por meio da Lei nº 8.258/2002. Atualmente, a UERN adota cotas sociais e étnico-raciais, conforme a Lei nº 10.480/2019, revogando a Lei anterior.

sociais históricas, empregando meios marcados pela proporcionalidade e pela razoabilidade. Desta forma, a Corte fixou um novo precedente, considerando as cotas constitucionais, julgando improcedente a ação ajuizada pelo partido político Democratas (DEM).

No entanto, mesmo com a posição unânime do STF em declarar as cotas étnico-raciais como constitucionais, os principais argumentos contra e a favor, discutidos à época, são ainda os mesmos (ainda que alguns sejam disfarçados) reverberados contemporaneamente.

Neste âmbito, os principais argumentos contrários, conforme constam na ADPF 186, são que as cotas étnico-raciais podem violar o mérito, com base no art. 208, V, CF/88. Além disso, são consideradas medidas imediatistas e inapropriadas, as quais violam o princípio da isonomia, fomentando o ódio e o racismo. Por fim, aos que se colocam contrários às cotas, estas geram problemas com os critérios para definição de raça, além de reproduzirem discriminação quando egressos da Universidade.

Por outro lado, os argumentos favoráveis às cotas étnico-raciais, consoante o acórdão em questão, vão no sentido de se basearem no cumprimento da justiça compensatória, retificando injustiças cometidas no passado pelo Governo e particulares, além de contribuir para a justiça distributiva, promovendo oportunidades para aqueles que não conseguem ser representados de maneira igualitária. Ademais, com o aumento da diversidade, contribui-se para o surgimento de uma sociedade mais diversificada, plural, aberta, tolerante, miscigenada e multicultural, concretizando, portanto, o princípio da igualdade em sua dimensão material (dinâmica), conforme art. 3º da CF/88, indo além da mera igualdade formal (estática), perante a lei (consoante o *caput* do art. 5º da CF/88).

Destarte, absorvendo os argumentos favoráveis às cotas étnico-raciais, compreende-se que estas se mostram mais do que necessárias, tendo em vista que a experiência já demonstrou que a igualdade perante a lei não basta para desconstruir o racismo estrutural imposto na sociedade e no Ensino Superior brasileiros. É neste sentido que o Ministro Luiz Fux (2012, p. 11, grifo do autor), em seu voto, se pronuncia:

Tal circunstância ocorre em razão do segregacionismo velado e latente na nossa sociedade. [...] Nesta linha, o racismo institucional '*[n]ão se expressa por atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, orientados por motivos raciais, mas, ao contrário, atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes grupos raciais*' (itálico no original).

Ademais, importante trazer a reflexão sobre o direito à educação no Ensino Superior, posto que é um direito humano, fundamental e social, garantido constitucionalmente, precipuamente nos arts. 6º e 205 da CF/88, o qual deve ser devidamente efetivado a fim de preparar e desenvolver seus cidadãos para uma vida digna e com participação democrática.

A educação direcionada ao Ensino Superior está protegida como direito humano em inúmeros documentos internacionais, como é o caso da DUDH, em seu art. 26. Ademais, no sistema global de proteção aos direitos humanos, o direito à educação é reforçado juridicamente²⁰ pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, promulgado pelo Decreto nº 591/1992 no Brasil. Segundo seu art. 13, os Estados Partes devem assegurar a acessibilidade a todos o ingresso no Ensino Superior, já que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Deste modo, as cotas étnico-raciais são necessárias, em conjunto com as cotas sociais, para alterar a cruel tradição de Universidades públicas gratuitas, que são paradoxalmente segregacionistas e elitizadas, respectivamente, contrariando todo o histórico do Ensino Público Fundamental e Médio no Brasil.

A função das cotas sociais, em conjunto imprescindível com as cotas étnico-raciais, é justamente fazer com que o ambiente universitário seja plural, diverso, capaz de agregar estudantes hipossuficientes e minorias tradicionalmente desfavorecidas, a fim de emancipá-los em direção a uma sociedade construída pela inclusão social.

3 EVOLUÇÃO DAS NORMAS GARANTIDORAS DAS COTAS ÉTNICO-RACIAS

Consoante Smith (1992, p. 234), ação afirmativa significa “*preferential access to social resources for persons who are members of groups which have been previously disadvantaged by adverse discrimination*” (itálico no original).

Sabe-se que há distintas possibilidades de ações afirmativas aplicadas em diversos países, em que podem ser levados em consideração critérios de gênero, raça e outros grupos

²⁰ A fim de transformar as disposições da DUDH em obrigações juridicamente vinculantes aos Estados, promoveu-se dois novos documentos, o PIDESC e o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), em 1966.

em situação vulnerável. A origem das políticas de ações afirmativas, segundo Lewandowski (p. 9-10),

não são uma criação norte-americana. Elas, em verdade, têm origem na Índia, país marcado, há séculos, por uma profunda diversidade cultural e étnico-racial, como também por uma conspícua desigualdade entre as pessoas, decorrente de uma rígida estratificação social. Com o intuito de reverter esse quadro, [...] lograram aprovar, em 1935, o conhecido Government of India Act.

No entanto, certamente, as ações afirmativas ficaram mais conhecidas a partir dos Estados Unidos da América, quando adicionadas “no Título VII da Lei dos Direitos Civis de 1964, que proíbe a discriminação com base na raça e no sexo, entre outras coisas, e se aplica tanto a empregadores públicos como privados” (SMITH, 1992, p. 235, tradução nossa).

Ademais, para Smith (1992, p. 235), a maioria dos países tem um passado similar de discriminação de gênero e raça. Sendo assim, embora possa haver divergência na aplicação das políticas de ações afirmativas, a depender do país, e ainda que alguns efeitos colaterais apareçam, os benefícios em superar condições desvantajosas de determinados grupos poderão ser colhidos no sentido de contribuir com uma sociedade mais justa e igualitária.

Na sequência dos primeiros passos dados pela política civilista americana, diversas normas em âmbito internacional e nacional foram surgindo no sentido de criar políticas afirmativas étnico-raciais para evitar a discriminação injustificada.

No plano internacional global, abrangendo o sistema de proteção dos direitos humanos da ONU, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada no Brasil, pelo Decreto nº 65.810/1969, afirma em seu Artigo II, que os Estados devem estar comprometidos em adotar uma política de eliminação de discriminação racial, tomando medidas eficazes, revendo políticas governamentais e incentivar as organizações multirraciais que trabalham no sentido de desencorajar a divisão racial.

No plano regional interamericano, a 43ª Assembleia da Organização dos Estados Americanos (OEA) promulgou, na Guatemala, em 2013, dois tratados internacionais, quais sejam, a “Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68)”²¹ e a “Convenção Interamericana contra Toda Forma de

²¹ O Brasil assinou a Convenção A-68, em 06/06/2013. Em 09/12/2020, a Câmara dos Deputados aprovou a adesão do Brasil à Convenção, que seguiu para o Senado, sendo aprovado pelo Decreto Legislativo nº 1/2021, em 19/02/2021. Até o presente momento (28/05/2021), 6 (seis) Estados ratificaram e depositaram a Convenção A-68, sendo eles: Antigua y Barbuda, Costa Rica, Equador, México, Uruguai e Brasil.

Discriminação e Intolerância (A-69)²². Segundo Ramos (2020, p. 253), a primeira Convenção (A-68) focou no combate ao racismo e à discriminação racial, ao passo que a segunda (A-69), enfrenta a questão da discriminação e a intolerância de maneira geral, “combatendo facetas inéditas no Direito Internacional convencional referentes à discriminação, como aquelas geradas por orientação sexual, identidade de gênero e condição infectocontagiosa estigmatizada”.

No que diz respeito às ações afirmativas, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68) traz, em seu art. 5º, o que segue:

Os Estados Partes comprometem-se a adotar as **políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis** com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo (grifo nosso).

Neste sentido, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68) faz questão de trazer a promoção de políticas especiais e afirmativas com o escopo de garantir o devido exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância. Ressalta-se, também, a importância da menção, na Convenção, de que as ações afirmativas aos referidos grupos não irão se extrapolar o período razoável após terem alcançado seu objetivo, nem tem por objetivo provocar a manutenção de direitos separados para grupos distintos.

Para o Brasil, o momento é animador no sentido de que esta Convenção (A-68), por ter sido promulgada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 1/2021), conforme art. 5º, §3º da CF/88, e por ter sido ratificada pelo Presidente da República, em 12/05/2021²³, passa a ter o mesmo valor hierárquico da Carta Magna brasileira, assim como os dois outros tratados internacionais de direitos humanos, quais sejam, a “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo” (2007) e o “Tratado

²² Até o presente momento (28/05/2021), o Brasil somente assinou a Convenção em 06/06/2013, de maneira que somente 2 (dois) Estados ratificaram e depositaram a Convenção A-69, sendo eles México e Uruguai.

²³ No sítio eletrônico da OEA, também há o registro de depósito, em 28/05/2021, da Carta de Ratificação feita pelo Presidente da República em 12/05/2021.

de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso” (2013).

Destarte, com o ciclo completo de ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68), em âmbito nacional, e com equivalência constitucional, o País se compromete a prevenir, eliminar, proibir e punir todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância. Importante ressaltar que embora o STF já tenha decidido pela constitucionalidade das cotas étnico-raciais, conforme mencionado alhures, o Brasil, de agora em diante, devido à equiparação constitucional, fica também obrigado a instituir cotas como forma de equiparação das diferenças étnico-raciais existentes no País, sempre que necessário, o que demonstra um verdadeiro avanço para o acesso igualitário ao Ensino Superior, assim como a concursos e cargos privados.

Além disso, consoante o art. 9º da Convenção A-68, o Estado brasileiro se compromete a garantir que seus sistemas políticos e jurídicos “reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população”, conforme o alcance da Convenção.

No que diz respeito à legislação infraconstitucional nacional, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), seguindo as diretrizes da supracitada Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (no âmbito da ONU), já consagra conceitos importantes no combate à discriminação étnico-racial, dentre eles, o conceito de políticas públicas e de ações afirmativas, a fim de garantir a efetivação da igualdade de oportunidades, consoante seu art. 1º, incisos V e VI.

Neste sentido, avançando nas ações afirmativas como combate à discriminação social e racial no modelo educacional brasileiro, a Lei nº 12.711/2012 passou a dispor sobre o ingresso nas Universidades federais e nas instituições federais de Ensino Técnico de nível médio, modificando a sistemática de ingresso, passando a tratar os desiguais de maneira desigual, a fim de tentar reparar anos de injustiça aos grupos étnico-raciais no País.

Em relação ao ingresso no Ensino Superior, o art. 1º da Lei nº 12.711/2012, afirma que as instituições federais deverão reservar no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas, de maneira que nestas vagas, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*.

Ademais, dentro das vagas reservadas, conforme o art. 3º, da Lei nº 12.711/2012, haverá o preenchimento por indivíduos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para melhor aferição da norma, segue a transcrição dos arts. 1º e 3º da Lei nº 12.711/2012:

Art. 1º: As **instituições federais de educação superior** vinculadas ao Ministério da Educação **reservarão**, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo **50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas**.

Parágrafo único: No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, **50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita**.

Art. 3º: Em cada **instituição federal de ensino superior, as vagas** de que trata o art. 1º desta Lei **serão preenchidas**, por curso e turno, por **autodeclarados pretos, pardos e indígenas** e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (grifo nosso).

Nota-se, portanto, no art. 3º da Lei nº 12.711/2012, que as vagas serão preenchidas por indivíduos “autodeclarados pretos, pardos e indígenas”. No entanto, as Universidades, normalmente, se utilizam, além deste mecanismo de autoidentificação (feita por meio da autodeclaração do estudante), também a heteroidentificação (identificação realizada por terceiros em comitês da própria Universidade) como forma de verificação da autodeclaração realizada pelos estudantes, no sentido de evitar possíveis fraudes.

Tal questão, inclusive, foi alvo de discussão da supracitada ADPF 186, em que o relator Ministro Lewandowski afirma que tanto a autoidentificação como a heteroidentificação, ou os dois sistemas combinados, estão em consonância com a Constituição Federal de 1988 desde que “**jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos**” (2012, p. 39, grifo do autor).

4 AUTOIDENTIFICAÇÃO E HETEROIDENTIFICAÇÃO NAS COTAS ÉTNICO-RACIAS E A DISCUSSÃO SOBRE AS IDENTIDADES (IN)VISÍVEIS

Tendo em vista o exposto, as Universidades públicas brasileiras, ao aplicarem o sistema de reserva de cotas étnico-raciais, conforme disposto na Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), costumam instaurar comissões de verificação para os estudantes que se autodeclararam pretos, pardos e indígenas como mecanismo de evitar fraudes. É o caso, por exemplo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que possui a Comissão Permanente de Verificação da Autodeclaração Étnico-Racial (CPVA).

A CPVA é composta por, no mínimo três membros, em que o objetivo, segundo a UFRGS (2021, on-line),

não é inquirir o candidato sobre sua autodeclaração, mas receber presencialmente o candidato e certificar-se de que esse se enquadra na política de Ações Afirmativas, ou seja, se é reconhecido socialmente como pertencente ao grupo racial negro (Pretos e Pardos), com base no seu fenótipo. Além da cor da pele, são consideradas outras características fenotípicas, tais como tipo do cabelo, formato do nariz e lábios.

As características étnico-raciais são, portanto, identificadores e marcadores sociais, mas há uma dificuldade, conforme Santos (2018, p. 55), para se

mensurar a raça, categoria de análise fundamental para compreender as sociedades modernas. [...] Como as desigualdades e opressões associadas aos processos de racialização continuam a existir, o uso e a reflexão sobre a categoria e os modos de conceituar e mensurar raça ainda se fazem fundamentais. Contudo, sabemos que não podemos mais considerar raça como uma categoria fixa. Aquilo que o conceito raça visa descrever, ou aquilo que a categoria raça pode auxiliar a organizar, não é passível da fixidez que, outrora, se atribuiu a ele. Há uma fluidez associada à raça. Isso, somado à dinâmica nas relações sociais no tempo, na história, nas diferentes regiões, faz com que o modo como os grupos racializados sejam lidos varie de país a país e, muitas vezes, dentro dos mesmos países e locais revelando novas dinâmicas que escapam às designações de outrora.

Neste sentido, tendo a vista a dificuldade de se mensurar ou definir uma raça/etnia, existem divergências de posicionamento quando se coloca em questão a autoidentificação *versus* a heteroidentificação no sistema de cotas étnico-raciais, isto é, a forma como cada um se vê ou se identifica *versus* a maneira como terceiros veem ou identificam os outros.

Estas divergências se refletiram, a título de exemplo, no caso de uma estudante que não obteve a homologação da sua autodeclaração como preta no processo de verificação da CPVA da UFRGS. No entanto, com o provimento da apelação acionada pela estudante, por maioria da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), a autora teve

reconhecido o direito à matrícula na condição de cotista étnica. Segundo a relatora da apelação (RIO GRANDE DO SUL, 2019, p. 8, grifo nosso),

em razão das características do preconceito racial na sociedade brasileira e de seus efeitos históricos os quais se encontram, infelizmente, incrustados no íntimo da população objeto do preconceito, **a autodeclaração representa não só a confirmação de um fenótipo, mas também a exteriorização do sentimento de pertencimento a um determinado grupo social estigmatizado pelo preconceito.**

Na decisão supracitada (2019, p. 8), afirma-se que embora a miscigenação brasileira dificulte os critérios objetivos das pessoas pretas ou pardas, não se deve, no entanto, “obstar que o Estado torne efetiva a política de reparação histórica, através de uma política afirmativa, à população neste aspecto estigmatizada”.

Por esta razão, ficou decidido que mesmo que o fenótipo seja essencial para a verificação da veracidade da autodeclaração, “não se olvida que a **primazia da autodeclaração** busca justamente assegurar ao indivíduo que, **ainda que não detenha traços externos marcantes, tenha experimentado os efeitos nefastos do preconceito racial durante seu desenvolvimento humano**” (p. 8, grifo nosso).

Para Alcoff (2006, p. 92-93), há dois aspectos a serem considerados quando se trata do “eu” (“*self*”): a “*subjetividade vivida*” (“*lived subjectivity*”) e a “*identidade pública*” (“*public identity*”), conforme segue:

*This public identity is our socially perceived self within the systems of perception and classification and the networks of community in which we live. But there is also a **lived subjectivity** that is not always perfectly mapped onto our socially perceived self, and that can be experienced and conceptualized differently. By the term subjectivity, then, I mean to refer to who we understand ourselves to be, how we experience being ourselves, and the range of reflective and other activities that can be included under the rubric of our ‘agency’. These terms - public identity and lived subjectivity - are generally seen as corresponding to ‘interior’ and ‘exterior’ aspects of selves, without always taking note of the constant interplay and even mutually constitutive relations between each aspect. [...] A more plausible account of the self, or one with more explanatory value and coherence with everyday experience, would hold that neither public identity nor lived subjectivity are separable entities, fundamentally distinct, or entirely independent from the other* (grifo da autora).

Segundo Alcoff (2006, p. 5), a identidade social passou a ser um tema debatido por acadêmicos e pesquisadores, tendo em vista que gênero, raça, classe, etnia, sexualidade e outras formas de identidade social passaram a ser consideradas como um aspecto relevante contra a ideia do “Homem genérico” (“*generic Man*”). Assim, a ideia das identidades é que

elas são visivelmente marcadas no próprio corpo, determinando-se, muitas vezes, a maneira como os indivíduos percebem e julgam uns aos outros.

Argumenta-se que o reconhecimento das diferenças é de suma importância na identidade social, não conduzindo, necessariamente ao relativismo político ou à segregação. Neste sentido, raça e gênero são aspectos da identidade social, são marcadores visíveis do corpo.

Existem características nos indivíduos que podem passar despercebidas em geral, como idade e classe social, mas ao deslocar estes mesmos indivíduos para um patamar político, por exemplo, tais características passarão a ser marcadores visíveis a ponto de constituir uma certa identidade. Consoante Alcoff (2006, p. 7):

Races and genders may have indeterminate borders, and some individuals may appear ambiguous [...]. In the case of race, many believe—and this belief is widespread across races although not universal—that (a) there exists a fact of the matter about one’s racial identity, usually determined by ancestry, and (b) that identity is discernible if one observes carefully the person’s physical features and practiced mannerisms.

Assim, as identidades sociais podem formar os grupos sociais, os quais são um tipo específico de coletividade, com consequências específicas para o modo como as pessoas entendem os outros e a si mesmas. De acordo com Young (1990, p. 43), um grupo social é “*a collective of persons differentiated from at least one other group by cultural forms, practices, or way of life. Members of a group have a specific affinity with one another because of their similar experience or way of life*”.

Em sendo os grupos uma expressão das relações sociais, são eles oriundos de lugares e histórias específicas. Consoante Hall (1996, p. 447, apud ALCOFF, 2006, p. 86), “*we all speak from a particular place, out of a particular history, out of a particular experience, a particular culture [...]. We are all, in that sense, ethnically located and our ethnic identities are crucial to our subjective sense of who we are.*”

Por esta razão, sustenta-se que a decisão supracitada da 3ª Turma do TRF-4, com base na discussão proposta pelos autores supracitados, foi acertada ao compreender a hereditariedade como critério a ser considerado como parte do grupo social da candidata, já que seu fenótipo foi objeto de controvérsia. Assim, neste caso, a autoidentificação/autodeclaração da candidata (que pode ser identificada como sua “*subjetividade vivida*”) prevaleceu em relação à heteroidentificação da CVPA da UFRGS (podendo ser definida como sua “*identidade pública*”), levando-se em consideração sua história de vida e sua experiência particular, assim como deve ser analisado os casos de

inúmeros outros estudantes que passam pelo mesmo processo, já que as cotas étnico-raciais possuem como o escopo maior uma reparação social e inclusiva a estes grupos desproporcionalmente desiguais.

Destarte, se as cotas étnico-raciais são um mecanismo de retificar injustiças históricas e combater o racismo estrutural, que elas também sirvam como uma forma de tutela das identidades comumente invisíveis a uma grande parcela da sociedade, mas que se tornam visíveis ao passar pelo processo das cotas étnico-raciais. Assim, o escopo das cotas étnico-raciais deve ser compreendido, também, com base na educação para os direitos humanos, a fim de se construir uma sociedade mais plural em diversidade, mas igual em direitos, por meio do acesso equânime na Universidade pública brasileira, local que se mostra como um campo de transformação social e empoderamento dos indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a discussão sobre a discriminação injustificada transcende as fronteiras nacionais, passando pelos sistemas de proteção dos direitos humanos global e regionais, como o sistema interamericano.

No Brasil, em decorrência do Estatuto da Igualdade Racial, da Lei de Cotas, da ADPF 186 (precedente jurídico de extrema relevância) e, em decorrência da ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68), a reserva de vagas a pessoas pretas, pardas e indígenas, além de estudantes pobres oriundos do Ensino Público, se tornou algo real, obrigatório e de grande transformação social.

Embora o sistema de cotas étnico-raciais ainda possua alguns pontos de divergência, especialmente no que tange ao processo combinado de autoidentificação e heteroidentificação, não se olvida em destacar sua importância como forma de proteção aos grupos sociais vulneráveis, cujas identidades se mostram, muitas vezes, invisíveis à grande parcela da sociedade, mas que, agora, se perpetuam de forma visível para contribuir com a pluralidade dentro das Universidades. Sustenta-se que a autodeclaração prevalece em detrimento da heteroidentificação no processo de cotas étnico-raciais, desde que não haja tentativa de fraude, como forma de proteção do ingresso de grupos desproporcionalmente desiguais e de respeito à dignidade do público-alvo destas cotas.

A Educação Superior formal ainda não é uma realidade para todos, mas, indiscutivelmente, o mecanismo de cotas étnico-raciais passou a permitir maior acesso desse

público historicamente discriminado como forma de reparação, representação, justiça distributiva, transformação, inclusão e emancipação social.

REFERÊNCIAS

ALCOFF, Linda Martín. **Visible identities: race, gender and the self.** New York: Oxford University Press, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Título original: L'età dei Diritti. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política.** 11 ed. Brasília, DF: UnB, 1983.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 591/1992**, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 65.810/1969**, de 08 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 1/2021**, de 19 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-304416057>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 6 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas Universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 6 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF**, Brasília, 25 abr. 2012. Disponível em disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 6 abr. 2021.

BRASIL. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-05/bolsonaro-ratifica-convencao-interamericana-contra-o-racismo>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. **Portal da Legislação**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/internacional/tratados-equivalentes-a-emendas-constitucionais-1>. Acesso em: 13 maio 2021.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: constituição, racismo e relações internacionais**. São Paulo, Manole, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 dezembro 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Vienna Declaration and Programme of Action**, 12 July 1993. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>. Acesso em: 14 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Firmas y Ratificaciones**. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68). Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo_firmas.asp. Acesso em: 13 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Firmas y Ratificaciones**. Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (A-69).

Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp. Acesso em: 13 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68)**.

Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-68_Convencao_Interamericana_racismo_POR.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (A-69)**. Disponível em:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp. Acesso em: 13 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **A-68_ratificacion_Brasil_5-28-2021**. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-68_ratificacion_Brasil_5-28-2021.pdf. Acesso em: 28 maio 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 8.258/2002**. Estabelece reserva de vagas nas Universidades Públicas Estaduais para alunos egressos da Rede Pública de Ensino. Disponível em: [http://www.uern.br/controldepaginas/comperve-leis-decretos/arquivos/0471lei_n_8.258_\(reserva_de_vagas\).pdf](http://www.uern.br/controldepaginas/comperve-leis-decretos/arquivos/0471lei_n_8.258_(reserva_de_vagas).pdf). Acesso em: 6 abr. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.480/2019**. Dispõe sobre a instituição de cotas e sobre o argumento de inclusão regional nos processos seletivos de vagas iniciais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, para alunos egressos da Rede Pública de Ensino. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20190131&id_doc=634831. Acesso em: 6 abr. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal (3 Turma). **Apelação Cível n. 5022677-97.2018.4.04.7100/RS**. Ementa: Em que pese os traços fenóticos serem critérios primordiais para a aferição da validade da autodeclaração, não se olvida que a primazia da autodeclaração busca justamente assegurar ao indivíduo que, ainda que não detenha traços externos marcantes, tenha experimentado os efeitos nefastos do preconceito racial durante seu desenvolvimento humano. Apelante: Lara Tomazzini Rosa. Apelado: UFRGS. Relatora: Des. Vânia Hack de Almeida. 9 de outubro de 2019, p. 8. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767595660/apelacao-civel-ac-50226779720184047100-rs-5022677-9720184047100/inteiro-teor-767595710?ref=feed>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SANTOS, Gislene Aparecida dos. Raça e Gênero: contribuições para pesquisas nas Ciências Sociais e Jurídicas. Interfaces Brasil/Canadá. **Revista Brasileira de Estudos Canadenses**, v. 18, n. 3, p. 42-77, 2018.

SMITH, Nicholas. Affirmative Action: its origin and point. **South African Journal on Human Rights**, vol. 8, no. 2, 1992, p. 234-248. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/PrintRequest?collection=journals&handle=hein.journals/soafjhr8&div=24&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload&id=248>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SOWELL, Thomas. **Ação Afirmativa ao Redor do Mundo**: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais. Título original: Affirmative Action Around the World: an empirical study. Tradução de Joubert Oliveira Brízida. São Paulo: É Realizações, 2017.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner. **International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination**. 21 dec. 1965. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>. Acesso em: 5 abr. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Ingresso na graduação. **Qual a metodologia da Comissão permanente de verificação?**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ingresso/faqwd/qual-a-metodologia-da-comissao-permanente-de-verificacao/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

3

Perspectivas, inclusão social e garantias fundamentais dos migrantes internacionais no Brasil: o papel das Faculdades de Direito na extensão universitária



*Perspectivas, inclusão social e garantias
fundamentais dos migrantes internacionais no
Brasil: o papel das faculdades de direito na
extensão universitária*

3

**PERSPECTIVES, SOCIAL INCLUSION AND FUNDAMENTAL GUARANTEES
OF INTERNATIONAL MIGRANTS IN BRAZIL: THE ROLE OF FACULTIES OF
LAW IN UNIVERSITY EXTENSION**

Denise dos Santos Vasconcelos Silva²⁴
Francisco Cavalcante de Sousa²⁵

RESUMO

O objetivo deste estudo é esquadrihar as experiências extensionistas nas Faculdades de Direito à luz da indissociabilidade do ensino, da pesquisa, e especialmente, da extensão, garantida na Constituição Federal de 1988 em prol da valorização e efetiva inclusão social dos migrantes internacionais no Brasil. Para tanto, analisa-se o acesso destes indivíduos aos direitos fundamentais, como o direito à educação, o acesso ao mercado de trabalho, a participação democrática entre outros. A pesquisa, quanto ao tipo, utilizou análise bibliográfica, de caráter qualitativo, com natureza exploratória, tendo como característica o estudo descritivo-analítico com raciocínio dedutivo. No geral, as pesquisas realizadas permitem não só compreender o cenário das Instituições de ensino que atuam por meio de projetos extensionistas em torno do tema, mas constata-se a relevância acadêmica e social da temática por propiciar maior interação entre as Faculdades de Direito e a comunidade externa em benefício de uma sociedade cada vez mais justa e inclusiva para os migrantes.

Palavras-chaves: graduação em direito; extensão universitária; migrantes; inclusão social; direitos humanos.

²⁴ Professora da Faculdade de Direito e Pró-Reitora Adjunta de Planejamento, Orçamento e Finanças da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Estágio de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará - UFC (em andamento). Doutora em Direito pela Universidade do Porto (2019). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa (2014). Coordenadora do Projeto de Extensão "Socializando o Direito" da Faculdade de Direito da UERN. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano da UERN. *E-mail:* denisevasconcelos@uern.br.

²⁵ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), pesquisador do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UERN). Membro-pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano (DHDC-UERN) e integrante do projeto Humanidades Digitais, do Núcleo de Pesquisa em Memória Institucional e Direito à Informação (MIDI-UERN). *E-mail:* franciscocavalcante@alu.uern.br.

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the extension experiences in the Law Schools in the light of the inseparability between teaching, research, and especially extension, guaranteed in the Federal Constitution of 1988 in favor of the valorization and effective social inclusion of international migrants in Brazil. To this end, we analyze the access of these individuals to fundamental rights, such as the right to education, access to the labor market, democratic participation, among others. The research, regarding the type, used bibliographic analysis, of qualitative character, with exploratory nature, having as a characteristic the descriptive-analytical study with deductive reasoning. In general, the research carried out allows not only to understand the scenario of educational institutions that work through extension projects around the theme, but the academic and social relevance of the theme is evidenced by providing greater interaction between the Law Schools and the external community for the benefit of an increasingly fair and inclusive society for migrants.

Keywords: law graduation; university extension; migrants; social inclusion; human rights.

INTRODUÇÃO

As interações transnacionais conheceram, nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2002), uma intensificação dramática desde a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, à disseminação, a uma escala mundial, de informação e imagens através dos meios de comunicação social ou aos deslocamentos em massa de pessoas, quer como turistas, refugiados ou migrantes. O contexto de globalização intensa e célere, não circula somente a comunicação, as mercadorias e os capitais, giram também as culturas, as línguas, as religiões e os modos de vida diferentes (ROCHA, 2001).

Atualmente, as razões para que as pessoas migrem são diversas: busca de oportunidades de trabalho e renda, acesso a direitos fundamentais, conhecimento e contato com uma nova cultura, garantia de sobrevivência diante perseguições por questões políticas, religiosas, raciais, orientação sexual, para reunir-se com familiares que residem em outros países, ou mesmo para evitar catástrofes naturais.

Tendo em vista a natureza complexa e sensível dos movimentos migratórios, desde o processo de ingresso e documentação a diferenças culturais e discriminações, a inclusão social e as garantias fundamentais surgem como ações a serem promovidas pelo Estado brasileiro na acolhida e no acesso à direitos fundamentais e humanos aos migrantes internacionais. Entre eles, destacam-se o direito à educação, à saúde, ao trabalho e à participação democrática.

Passados cerca de quatro anos da publicação da Lei nº 13.455, de 24 de maio de 2017, que instituiu a legislação nacional de migração e substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), percebemos a necessidade de tratar sobre o tema da inclusão social aplicada ao caso das migrações internacionais no território brasileiro, que se constituem como movimentos de pessoas que deixam os seus países de origem para se fixarem, permanente ou temporariamente, no país. Assim, surge o interesse por compreender o panorama do migrante e as relações com as políticas migratórias - em geral, leis, regras, procedimentos e práticas implementadas pelos Estados com a finalidade de interferir nos movimentos migratórios (DE HAAS, 2011) - frente às garantias fundamentais que são destinadas aos migrantes internacionais no arcabouço jurídico nacional.

Posto isso, esse trabalho tem o objetivo de analisar as perspectivas quanto à inclusão social e as garantias fundamentais existentes no direito brasileiro direcionadas aos migrantes internacionais. Primeiramente, destacamos as dificuldades e possibilidades destes indivíduos no país, bem como o arcabouço normativo existente sobre a temática. Em seguida, analisamos o acesso aos direitos fundamentais, como o direito à educação, acesso ao mercado de trabalho e participação democrática, dos estrangeiros no território nacional. Por último, delimitamos as possibilidades de extensão universitária nas Faculdades de Direito em prol de uma sociedade mais justa e igualitária para os migrantes.

1 DESAFIOS, ARCABOUÇO NORMATIVO E POSSIBILIDADES DOS MIGRANTES NO BRASIL

A segregação do estrangeiro já era percebida nas sociedades gregas do Século V a.C, período em que os migrantes não faziam parte da identidade nacional, pois eram excluídos da participação nas decisões políticas, de modo que não pertenciam ao conceito de cidadão da *Polis* grega (HELD, 1987); e no Império Romano havia exclusão dos camponeses com poucas posses, artesões urbanos, comerciantes e descendentes de estrangeiros. Nesse passo, Rousseau (2013, p. 33) é categórico ao afirmar o caráter de subcidadania do estrangeiro, ao considerar este um ente simples, um indivíduo não integrante do contrato social.

A percepção dos migrantes internacionais como subcategoria refletiu-se na elaboração de várias legislações nacionais, como a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que instituiu o Estatuto do Estrangeiro no Brasil. Os dispositivos normativos desta lei tratavam o não nacional como uma ameaça aos brasileiros e a imigração como uma questão de segurança nacional. Ainda, a lei condicionava a concessão, prorrogação ou transformação

de vistos aos interesses nacionais (BRASIL, 1980). Segundo Mendes e Brasil (2020), os migrantes eram tratados de maneira discriminatória, tendo em vista que os mesmos eram vistos com desconfiança pelas autoridades brasileiras devido ao caráter do antigo regramento migratório priorizar a defesa nacional e a proteção do trabalhador nacional na pauta migratória.

O Estatuto do Estrangeiro foi revogado expressamente apenas em 2017, com a promulgação da Lei nº 13.455, de 24 de maio de 2017, que instituiu a Lei de Migração, substituiu o antigo regramento migratório (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980) e revogou a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, a qual regulava a aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade.

É importante pontuar que após a vigência da Lei de Migração, o termo estrangeiro foi substituído formalmente por migrante, não apenas por questão terminológica, mas também semântica, objetivando que o não nacional não se sinta estranho, nem preterido no local onde encontra-se (GUERRA, 2017). Ademais, o art. 117 da Lei nº. 13.455, de 24 de maio de 2017 também interferiu na nomenclatura do Registro Nacional do Estrangeiro (RNE) que passou a chamar-se Registro Nacional Migratório.

Diferentemente do regramento de origens ditatoriais anterior, a Lei de Migração significou um avanço significativo das políticas migratórias no Brasil ao estabelecer princípios e diretrizes para as políticas públicas de modo geral, pois promoveu conformidade constitucional à regulamentação do tema.

Tal mudança normativa originou-se por meio da definição, na lei, dos princípios que devem reger as políticas migratórias, a saber: repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; promoção de entrada regular e de regularização documental; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais; promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; entre outros.

Entre as garantias prescritas no art. 4º, da Lei de Migração, as autoridades brasileiras devem assegurar aos migrantes direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; direito

à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória, entre outras (BRASIL, 2017).

Apesar da entrada em vigor da Lei de Migração e do rol de direitos prescritos, ainda persiste a ocorrência de tratamentos diferenciados de alguns migrantes internacionais, vez que rotineiramente ocorrências de preconceito, discriminação e xenofobia contra eles são registrados no Brasil. Casos de xenofobia, racismo e atentados já ocorreram, por exemplo, em estados como Roraima (CORREIA, 2018), que recebe constantemente migrantes venezuelanos. Alguns veículos de comunicação noticiaram os casos como “invasão” (KNAPP; TOLEDO, 2016), reforçando os estigmas em torno dos movimentos migratórios no país.

Na última década, o crescente fluxo migratório foi evidenciado em dados como os extraídos do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra 2019), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, os quais informam que entre 2010 e 2018 foram registrados 774,2 mil imigrantes no Brasil. O OBMigra 2019 destaca ainda que as três principais nacionalidades que formaram o grupo de migrantes internacionais no Brasil de 2018 foram os haitianos, venezuelanos e colombianos (CAVALCANTI *et al*, 2019). A título exemplificativo, podemos citar a situação vivida pelos mais de 250 mil venezuelanos que entraram no Brasil entre 2015 e 2019, dos quais mais de 30 mil residem em Boa Vista, capital de Roraima; mais de 6 mil vivem em abrigos das forças armadas e da UNICEF; e mais de mil estão vivendo em situação de rua (UNICEF, 2019).

Embora o art. 5º da CF/1988 preconize que 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; o art. 5º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, traga a previsão de que o refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil; o art. 4º da Lei de Migração (Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017) garanta ao migrante, no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; e o Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017 (que regulamenta a Lei de Migração) vede denegar visto ou residência ou impedir o ingresso no país por motivo de etnia, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política. Na prática, diurnamente estes indivíduos encontram-se diante de situações de discriminação, xenofobia, racismo, dificuldades de acesso a informações, etc. Frisa-se que a expectativa da

aplicabilidade/efetividade integral da lei ainda não foi contemplada por meio desse texto legal.

Eventual ausência de documentos e formalidades não tem o poder de retirar a titularidade de direitos que garantam uma existência digna das pessoas que migram, de modo que a falta de documentação não deve em nenhuma hipótese se sobrepor à condição humana, entretanto, os migrantes internacionais ainda enfrentam dificuldades para formalização e registro de visto, Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) e registro de matrícula em instituições públicas de ensino, o que invariavelmente finda por interferir na efetividade do acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde, trabalho e previdência social.

Em 2020, com a pandemia do novo coronavírus, o Governo Federal e o Congresso Nacional criaram o Auxílio Emergencial, instituído por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, como meio de minimizar os impactos da Covid-19 na economia e na proteção social através da transferência de renda para grupos vulneráveis. Em São Paulo, dados afirmam que 150 famílias de migrantes não tiveram acesso ao auxílio governamental porque os bancos exigiam o Registro Nacional Migratório (RNM) para liberarem os valores, mas nem todos os imigrantes possuíam o documento (VIEIRA. 2020).

Apesar de cumprirem os critérios formais, muitos imigrantes não foram considerados elegíveis para o benefício por falta de informações sobre documentação. Entre as razões alegadas, estão: a) impossibilidade de inscrição originária no CPF por imigrantes; e b) exigência de regularidade migratória e/ou documento com foto emitido no Brasil, como a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), Carteira Nacional de Habilitação - CNH, etc. Por orientação da Defensoria Pública da União de São Paulo (DPU-SP), os documentos de identificação dos países de origem de migrantes, como passaporte, cédula/cartão consular e cédula de identidade especialmente no caso de países da América do Sul, são documentos aptos a provar a identidade civil de imigrantes de qualquer categoria, independentemente de sua situação migratória regular ou irregular (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2020).

Posto este contexto, percebemos que muitos migrantes se encontram em situação de não possuir documentos, enfrentando dificuldades, seja na definição da sua situação, seja no acesso a direitos básicos, designadamente saúde e educação (WENDEN, 2016). Visto isso, percebemos também que podemos estar diante de uma verdadeira “desumanização do não nacional”, em que o migrante é cercado de exclusão, de hostilidade e de violação dos direitos humanos e fundamentais (AGAMBEN, 2010, p. 81).

2 O MIGRANTE E O ACESSO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DIREITO À EDUCAÇÃO, ACESSO AO MERCADO DE TRABALHO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Ao migrante internacional residente ou não no Brasil é garantido o acesso aos direitos fundamentais com eficácia imediata como a qualquer brasileiro, devendo o Poder Público constituir políticas que garantam a efetividade dos direitos constitucionais. O art. 4º da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, garante ao migrante, no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, sendo assegurado, por exemplo, o direito à educação pública, o acesso ao mercado de trabalho e a participação democrática, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 e promulgada pelo Brasil através do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, assegura que toda criança tem direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (art. 6º) e que receba proteção e assistência humanitária adequadas na condição de refugiada, em seu art. 22.

Embora o art. 24, II, "c", da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) determine que a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino; e o art. 2º do Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017 (que regulamenta a Lei de Migração) vede a exigência de prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício dos direitos dos imigrantes.

Na prática, muitas pessoas nessa situação já sofreram com discriminação em razão da nacionalidade e/ou da condição migratória, por exemplo, por não apresentar documentação comprobatória de escolaridade anterior no ato matrícula na rede pública de educação básica, mesmo encontrando-se nas condições de refugiados ou apátridas.

Nesse sentido, no dia 13 de novembro de 2020, a Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação (CNE), publicou a Resolução nº 1, de 13 de novembro de 2020, que entrou em vigor na data de 1º de dezembro de 2020, a qual dispõe sobre o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de

refúgio no sistema público de ensino brasileiro. A Resolução citada trata-se de importante instrumento normativo, pois garante o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio nas redes públicas de educação básica brasileiras, sem o requisito de documentação comprobatória de escolaridade anterior, nos termos do art. 24, II, "c", da LDB.

É mister contextualizar ainda que o acesso ao ensino superior para fins de possibilitar qualificação acadêmica e profissional, acesso ao mercado de trabalho e as posições de liderança exercem papel relevante e estratégico para os migrantes internacionais. Nesse sentido de implantação de ações afirmativas e políticas públicas, o art. 44 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei de Refúgio), determina que o reconhecimento de diplomas e certificados, os requisitos para a obtenção da condição de residente, bem como o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis de educação deverão ser facilitados, haja vista a situação desfavorável vivenciada pelas pessoas em condição de refúgio (BRASIL, 1997).

A título exemplificativo, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) foi a primeira instituição pública a adotar sistema de cotas para refugiados, em 2009, por meio de vestibular específico para refugiados com, pelo menos, uma vaga para candidatos refugiados em cada um dos cursos ofertados. Para concorrer, o candidato deveria ter a condição de refugiado atribuída pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça (UFSCar, 2015).

A Universidade Federal da Bahia (UFBA), no processo seletivo para acesso aos Cursos de Graduação de 2020, disponibilizou vagas reservadas aos candidatos refugiados, por intermédio do visto humanitário permanente ou temporário, emitido pelo Conselho Nacional de Imigração (UFBA, 2019).

Segundo Lima (2017), frente ao ordenamento jurídico brasileiro, é evidente a necessidade de implantação de políticas públicas e ações afirmativas que assegurem a integração econômico-social do migrante, bem como garantam a existência igualitária das mesmas oportunidades que são oferecidas aos cidadãos nacionais. O autor ainda conclui que existe demonstração jurídico-normativa da viabilidade jurídica e administrativa da adoção dessas cotas em universidades brasileiras.

Quanto ao exercício de atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no Brasil, é importante mencionar o Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017 (que regulamenta a Lei de Migração), o qual traz em seu art. 29 os casos em que é vedado ao estrangeiro com visto de visita (turismo, negócios, trânsito, realização de atividades artísticas ou desportivas etc.) exercer atividade remunerada; em seu art. 30, os casos em que o visto de visita poderá

ser transformado em autorização de residência ou em visto diplomático, oficial ou de cortesia, no território nacional; em seu art. 33, as situações em que o visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha a país com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado como estudo, pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, tratamento de saúde, trabalho, prática de atividade religiosa, etc.; bem como, em seu art. 38, a possibilidade de emissão de visto temporário para trabalho ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no país.

A Lei de Migração preceitua essas e outras garantias como fatores a guiar a política migratória brasileira, regendo pelos princípios e diretrizes elencadas em seu art. 3º, que garantem também a presença dos estrangeiros nos debates públicos e na tomada de decisões coletivas. No que refere-se à participação democrática do estrangeiro, destacamos o papel da garantia legal do direito de participar ativamente da tomada de decisões públicas, do diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias, na promoção da participação cidadã do migrante, na participação de reunião para fins pacíficos e no exercício do direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos, como também o direito de votar e ser votado nos casos de naturalização, desde que cumprido os requisitos específicos presentes na lei.

Apesar do art. 14, § 2º da Constituição Federal, vedar o alistamento eleitoral de estrangeiros, é garantido aos migrantes internacionais que adquirem naturalidade brasileira o exercício de direitos políticos, como o direito ao voto, bem como a possibilidade de candidatar-se a cargos eletivos. Em regra, e como exceção do art. 14, § 2º, o estrangeiro residente na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal pode naturalizar-se brasileiro (CF/88, art. 12, II), e, assim, adquirir os direitos políticos em igualdade de condições, pois o art. 12, § 2º da Constituição Federal proíbe a distinção entre brasileiros natos e naturalizados. Além disso, no caso de ser o estrangeiro originário de país de língua portuguesa, possuir idoneidade moral e ser cidadão português, poderá requerer ao Ministério da Justiça igualdade e gozo de direitos políticos.

Como resultado do avanço normativo sobre o tema da participação democrática migratória, o registro de participação de estrangeiros em pleitos municipais tem aumentado no país (VELASCO, 2020). Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas eleições municipais de 2020 o número de candidatos registrados como brasileiros naturalizados, estrangeiros e portugueses com igualdade de direitos cresceu significativamente. Nas eleições para prefeituras e câmaras municipais de 2016, 1.530 candidatos se registraram como estrangeiros, brasileiros naturalizados ou portugueses com

igualdade de direitos; já nas eleições de 2020, o número subiu para 2.693, o que representa uma alta de 76% (TSE, 2020).

Entre as candidaturas municipais, destacam-se a participação de portugueses, argentinos, paraguaios, alemães, chineses, americanos, nigerianos, cubanos, sírios e japoneses. De acordo com os dados do TSE, 93% desses candidatos concorreram a vaga para o cargo de vereador, enquanto apenas 94 candidatos concorreram a cargos de prefeito e 85 a vice-prefeito. Essa realidade nos evidencia que o interesse e a participação política desses grupos no Poder Público têm se fortalecido com o passar dos anos, assim como também nos ventila sobre as alternativas de atuação e representação política dos estrangeiros no futuro do país e na construção de políticas públicas efetivas que busquem uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

Destacamos a seguir a promoção dessas possibilidades por meio da utilização da extensão universitária como aliada na inclusão social e na concretização das garantias fundamentais dos migrantes internacionais no Brasil.

3 CONSTRUINDO POSSIBILIDADES DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NAS FACULDADES DE DIREITO EM PROL DE UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA E IGUALITÁRIA PARA OS MIGRANTES NO BRASIL

O papel do Poder Público em desenvolver políticas públicas deve levar em conta a importância da integração social dos migrantes internacionais por meio da superação de dificuldades com o idioma, segregação residencial, trabalho, saúde e educação, entre outros, ocorre que muitas vezes essas minorias sequer tem conhecimentos básicos, por exemplo, acerca do acesso ao SUS, o qual é, nos moldes da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, integral, igualitário e universal, pois a saúde é um direito de todos os cidadãos que estiverem em território nacional, inclusive os estrangeiros (BRASIL, 1990).

Visto isso, percebe-se que como o acesso à educação, à habitação, à saúde, o acesso à justiça e a participação política são "standards mínimos", considerados verdadeiros direitos humanos (GOMES; LEÃO, 2010), é imprescindível que os migrantes tenham conhecimento acerca desses direitos e garantias fundamentais.

Reforça-se a importância da criação de Projetos de Extensão nas Faculdades de Direito, mobilizando docentes e alunos, com o objetivo da formação humanística, a prestação da justiça e o desenvolvimento da cidadania em prol dos migrantes, através de atividades junto a essas minorias, difundindo noções de direitos sociais (educação, saúde e

moradia), da cidadania e da participação política, a par de atividades integradas de caráter social, cultural e educativo/científico e do desenvolvimento das perspectivas transversais sobre direitos humanos.

Nesse sentido o art. 2º, § 1º, IX da Resolução CNE/CES n. 05/2018 nos diz que no Projeto Pedagógico do Curso (PPC), dos Cursos de Direito, deverá constar, alguns elementos estruturais, dentre eles o incentivo à extensão como fator necessário ao prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica (CNE, 2018). Ademais, o art. 7º da Resolução CNE/CES n. 5/2018 nos diz que os Cursos de Direito deverão estimular a realização de atividades curriculares de extensão que articulem o aprimoramento e a inovação de vivências relativas ao campo de formação, podendo, também, dar oportunidade de ações junto à comunidade ou de caráter social, tais como clínicas e projetos (CNE, 2018).

Para ilustrar a importância de projetos de extensão como possibilidade para construção de uma sociedade mais igualitária e concretização dos direitos de migrantes no Brasil, recortamos as experiências institucionais de iniciativas acadêmicas e sociais desenvolvidas por Universidades e Faculdades de Direito para efetivação de direitos fundamentais, inclusão social e participação cidadã destes indivíduos. A seguir, apresentamos algumas experiências extensionistas que tratam sobre migrantes internacionais:

3.1 Experiências extensionistas nas faculdades de direito

O Projeto de Promoção dos Direitos dos Migrantes (ProMigra) é um projeto de extensão desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) que atua, principalmente, na promoção, conscientização e efetivação dos direitos dos migrantes na cidade de São Paulo e na região metropolitana. O projeto surgiu em 2015 no período em que a cidade se encontrava diante de fenômenos migratórios que exigia apoio jurídico à população migrante e busca pela efetivação de políticas públicas a este público-alvo. Atualmente, o ProMigra conta com 53 membros, entre eles estudantes e profissionais interdisciplinares de 11 áreas de formação, e atua em cinco principais frentes, sendo elas: atendimento ao público, produção acadêmica, comunicação, saúde e *advocacy*. De modo geral, o projeto de extensão busca estabelecer uma ponte entre Universidade e sociedade para promover transformações sociais (LAUDA-RODRIGUEZ, 2020).

O Programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), foi criado em 2013 para ofertar aulas de Português a refugiados e hoje atua com um conjunto de seis projetos de extensão que, além do ensino da língua,

inclui capacitação em informática, apoio jurídico e oficinas de História do Brasil, entre outras iniciativas. Para seu funcionamento, o programa envolve os Cursos de Direito, Informática, Psicologia, Sociologia, Letras e Centro de Línguas e Interculturalidade e o Programa de Educação Tutorial do curso de História. No programa, atuam estudantes de graduação e pós-graduação, professores, servidores e pesquisadores, que, além de acolher e apoiar refugiados e migrantes, desenvolvem pesquisas na área. O PMUB contempla seis projetos de extensão da Universidade: Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH); Refúgio, Migrações e Hospitalidade; Capacitação em Informática para Imigrantes; Migração e Processos de Subjetivação; Migrantes no Paraná. Preconceito, Integração e Capital de Mobilidade; Oficina de História do Brasil para Estrangeiros (TOKARSKI, 2017).

O projeto de extensão Balcão do Migrante e Refugiado (Balcão Migra), da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (FD/UPF), no Rio Grande do Sul, busca auxiliar estrangeiros na regularização documental, solicitação de refúgio, tradução de documentos, questões sobre pedidos de naturalização, entre outros. Entre os atendidos pela iniciativa, destacam-se migrantes vindos da Venezuela, Haiti, Bangladesh e Senegal. Na pandemia, o Balcão do Migrante lidou com questões relacionadas ao cadastro para o auxílio emergencial e registros bancários junto às instituições estatais, como também demandas junto aos órgãos regulatórios de documentos dos migrantes com prazo expirado e regularização junto à Polícia Federal. Por meio do projeto, acadêmicos do Curso de Direito têm a oportunidade de atuar em questões legais relacionadas ao processo de migração e refúgio e trabalhar com questões migratórias em busca do reconhecimento dos direitos dos migrantes e refugiados (UPF, 2021)

O projeto Migração, Identidade e Cidadania (MIC) é um projeto de extensão acadêmica para assessoria aos migrantes em situação de vulnerabilidade jurídica e social nas dimensões relativas à cidadania e identidade cultural. Entre outros objetivos enquanto extensão universitária, o MIC busca a mobilização da comunidade acadêmica para dialogar com a comunidade externa, considerando a relevância da abordagem das migrações internacionais e as implicações no estado do Rio Grande do Sul, acirrado pela crise sanitária global. Durante os estudos, os alunos têm a oportunidade de compreender a atual realidade migratória no mundo. Com a experiência adquirida no MIC, os estudantes auxiliam nas demandas práticas, por meio da atuação em assessoria aos migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade social e jurídica (FUNDAÇÃO ESCOLA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2021).

O Programa de Extensão Assessoria Jurídica a Imigrantes e Refugiados se constitui em um programa de extensão pautado no objetivo de consolidação de um espaço institucional de assessoria e proteção ao grupo vulnerável de imigrantes e refugiados na região da Universidade Federal de Santa Maria (s.d). A importância desse espaço está diretamente ligada ao papel da Universidade como protagonista da promoção e proteção de direitos humanos de minorias, em especial da população migrante. Além de estar dirigida a constituição de uma rede regional de proteção ao imigrante e refugiado e de promover ações pontuais em defesa dos direitos dos imigrantes, também objetiva qualificar o debate para a consolidação da Política Pública Nacional Migratória pautada nos direitos humanos. Entre as atividades do projeto, destacam-se atendimentos à população migrante e refugiada, assessoramento de migrantes e refugiados para acesso a direitos e à documentação, participação em audiências públicas em comissões e produção de notas técnicas sobre direitos migratórios.

O Núcleo de Práticas Jurídicas da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (2016), desenvolve o Projeto de Extensão de Assistência Jurídica a Refugiados, que visa promover a inclusão dos refugiados na sociedade e o acesso a direitos por meio de mutirões de atendimento, debates e pesquisas sobre questões jurídicas envolvendo refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. Na ação extensionista, a iniciativa promove uma imersão dos graduandos no contexto e na realidade dos refugiados a fim de compreender suas necessidades e identificar formas de contribuição. Essa consciência pautou as pesquisas que se seguiram, resultando em orientações básicas sobre direitos, disponibilizados em uma plataforma *on-line* destinada aos refugiados. Somado a isso, o referido projeto promoveu ciclo de palestras aos refugiados sobre questões jurídicas recorrentes, mutirões de atendimento e de pesquisas acadêmicas.

Noutra perspectiva, o projeto “Direito à cidade para imigrantes e refugiados na Grande Florianópolis: integração aos serviços públicos e de lazer” tem como meta o desenvolvimento de atividades de extensão, no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina (2020), em instituições governamentais e não governamentais. Para tanto, presta auxílio no desenvolvimento de atividades de rotina realizadas na Casa do Migrante e na Pastoral do Migrante, como produção e circulação de currículos, informações gerais, auxílio com entregas de cestas básicas, auxílio na produção de manual de funcionamento de instituições, auxílio na produção de relatórios de atendimentos e atividades e instrução e acompanhamento de migrantes em instituições e órgãos públicos.

A Universidade Cesumar (s. d.) desenvolve o Programa de Apoio aos Imigrantes e Refugiados, dedicada ao avanço da equidade, com foco em servir de base para outras ações institucionais dedicadas ao apoio ao grupo. Compõe o programa, dentre outras ações: projeto de qualificação dos imigrantes, com cursos gratuitos em áreas diversas, atendimento aos imigrantes e refugiados, prestando-lhe orientação jurídica na área de direito internacional, direito empresarial, direito do trabalho e áreas correlatas. O programa contribui para a sociedade local e globalmente na medida em que fomenta o engajamento da comunidade, por meio dos graduandos, e da instituição com ações de impacto social. Dessa forma, este tipo de extensão universitária atua na minimização da desigualdade social, preconceito e injustiça social e, sobretudo, na promoção da inclusão profissional e social de migrantes e refugiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva de Kant (2008), devemos ter em mente a importância da hospitalidade e do acolhimento dos migrantes, de modo que cada um seja acolhido com sua religião, crença, estilo de vida, hábitos etc., buscando um cenário de paz e equilíbrio social. Nesta ótica, o desenvolvimento de projetos de extensão, seja na seara jurídica e/ou multidisciplinar, representam o aprimoramento da atuação universitária na inserção da temática migratória nos currículos de graduação dos cursos de Direito com vistas à concretização de direitos humanos e fundamentais.

Como resultado das experiências extensionistas na temática de inclusão social e garantias fundamentais dos migrantes internacionais nas Faculdades de Direito, consideramos que tais projetos cumprem finalidades integradas de formação humanística e social nos cursos jurídicos alinhadas às Novas Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Direito e às resoluções nacionais do CNE, assim como contribuem substancialmente para a interação Universidade/comunidade sob diversos vieses e possibilita o fortalecimento da indissociabilidade do tripé ensino-pesquisa-extensão, preconizada no art. 207 da Constituição Federal de 1988.

Dentre as boas práticas mapeadas no âmbito dos projetos de extensão das Faculdades de Direito analisados, podemos mencionar a importância da promoção de palestras, formações e treinamentos focados direcionados à população em geral, incluindo pessoas migrantes e em condição de refúgio, divulgação de informações sobre o exercício de direitos, estabelecimento de parcerias com diferentes atores, entre eles, Universidades, Núcleos de

Práticas Jurídicas e outras organizações, atuação em redes de cooperação e articulação com organizações parceiras, atendimentos itinerantes que incluem orientação jurídica, atividades para a promoção dos direitos de migrantes, rodas de conversa, organização de mutirões de processos de regularização migratória ou de organização documental do ingresso especial para migrantes na Universidade, desenvolvimento de ações afirmativas específicas e inclusão de migrantes e refugiados como alunos em Universidades públicas com ocupação de vagas remanescentes por meio de vestibulares especiais (WALDMAN *et al*, 2020).

Desse modo, as impressões aqui auferidas servem de reflexão e estímulo para que cada vez mais Faculdades de Direito compreendam melhor o complexo cenário de instituições e iniciativas universitárias que atuam em prol dos direitos humanos, como através de projetos extensionistas que, além de estreitar laços com a comunidade, podem propiciar ampla rede de apoio às minorias, como os migrantes e refugiados, os quais findam por promover a inclusão social e o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018,** 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29>. Acesso em: 17 dez. 2020.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil.** A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2019.

CNE. **Resolução nº 01, de 13 de novembro de 2020.** Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/11/2020&jornal=515&pagina=61>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CNE. **Resolução n.º 05, de 17 de dezembro de 2018.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104111-rces005-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 19 nov. 2020.

CORREIA, Cyneida. Criança e pais venezuelanos sofrem atentado em casa em Roraima; polícia apura xenofobia. **UOL Notícias**, 9 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/02/09/crianca-venezuelana-e-seus-pais-sofrem-atentado-em-roraima.htm>. Acesso: 24 dez. 2020.

DE HAAS, Hein. **The determinants of international migration:** conceptualising policy, origin and destination effects. International Migration Institute (IMI) Working Papers, n. 32, University of Oxford, 2011.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM SÃO PAULO. **Ofício Circular - nº 3578466/2020 - DPU SP/GABDPC SP/1OFMIG SP.** São Paulo, 16 de abril de 2020. Disponível em: <https://static.help.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/8/2020/04/27122322/oficio-circular-DPU-pagamento-de-auxilio-emergencial-a-imigrantes.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FUNDAÇÃO ESCOLA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Projeto Migração, Identidade e Cidadania abre seleção para alunos da FMP. **FMP**, 12 mar. 2021. Disponível em:

<https://fmp.edu.br/projeto-migracao-identidade-e-cidadania-abre-selecao-para-alunos-da-fmp/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Direito SP promove iniciativa para apoio e assistência jurídica a refugiados. **Portal FGV**, 16 ago. 2016. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/direito-sp-promove-iniciativa-apoio-e-assistencia-juridica-refugiados>. Acesso em: 25 mar. 2021.

GOMES, Carla Amado; LEÃO, Anabela Costa. **A condição de imigrante: uma análise de direito constitucional e de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2010.

GUERRA, Sidney. **A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos**, 2017.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

KNAPP, Eduardo; TOLEDO, Marcelo. Invasão de venezuelanos fugindo de crise no país gera caos em Roraima. **Folha de São Paulo**, 20 nov. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1833815-invasao-de-venezuelanos-fugindo-de-crise-no-pais-gera-caos-em-roraima.shtml>. Acesso em: 24 dez. 2020.

LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida Luisa *et al.* The Potential and Limitations of Entrepreneurship in Migratory Context: The ProMigra Experience. *In Multidisciplinary Approach to Entrepreneurship Education for Migrants*. IGI Global, 2020. p. 97-111.

LIMA, Wendy Moreira de. **Refúgio, ações afirmativas e direitos fundamentais: cotas para refugiados nas Universidades brasileiras**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017, 66p.

MENDES, Aylle de Almeida; BRASIL, Deilton Ribeiro. A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes. **Sequência**, Florianópolis, n. 84, p. 64-88, abr. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552020000100064&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Direito Internacional da Migração: **Glossário sobre Migrações**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2010.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2008.

ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro. Direitos Humanos e o Multiculturalismo. *In* ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro (Coord.). **Justiça e Direitos Humanos**. Braga: Universidade do Minho - Centro de Estudos Humanísticos, 2001. p. 181-213.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

TOKARSKI, Jéssica. Programa da UFPR ajuda migrantes, refugiados e apátridas a superarem desafios encontrados no Brasil. **Portal UFPR**, 12 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portalfpr/noticias/projeto-da-ufpr-ajuda-migrantes-refugiados-e-apatridas-a-superarem-desafios-encontrados-no-brasil/>. Acesso em: 25 mar. 2021.
TSE. **Repositório de dados eleitorais**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 06 jan. 2021.

UNIVERSIDADE CESUMAR. **Programa de apoio aos imigrantes e refugiados**, s. d. Disponível em: <https://www.unicesumar.edu.br/responsabilidadesocial/projetos-sociais-2/programa-de-apoio/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

UFBA. Conselho Acadêmico de Ensino. **Resolução n.º 04, de 27 de novembro de 2019**. Cria a reserva de vagas para índios aldeados; membros das comunidades remanescentes de quilombos; pessoas trans; e imigrantes ou refugiados em situação de vulnerabilidade. Disponível em: https://ingresso.ufba.br/sites/ingresso.ufba.br/files/resolucao_04.2019_-_cae.pdf. Acesso em 18 dez. 2020.

UFBA. **Aldeados, Quilombolas, Pessoas Trans e Refugiados**. Disponível em: <https://ingresso.ufba.br/aldeados-quilombolas>. Acesso em 18 dez. 2020.

UFSCar. Conselho de Graduação. **Resolução n.º 71, de 11 de maio de 2015**. Disponível em: <http://www.prograd.ufscar.br/cursos/arquivos-graduacao/refugiados/Resolucao%207115%20de%2011%20de%20maio%20de%202015.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

UFSC. **Edital nº 5/2019/PROEX - Seleção de bolsista de extensão.** Disponível em: <https://geografia.paginas.ufsc.br/files/2020/02/SELE%C3%87%C3%83O-DE-BOLSISTA-DE-EXTENS%C3%83O-PROBOLSAS-2020-IMIGRA%C3%87%C3%83O-E-REF%C3%9AGIO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

UFSM. Programa de Extensão - Assessoria Jurídica a Imigrantes e Refugiados. **UFSM Portal de projetos**, s.d. Disponível em: <https://portal.ufsm.br/projetos/publico/projetos/view.html?idProjeto=48637>. Acesso em: 25 mar. 2021.

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em 18 dez. 2020.

UPF. Balcão do Migrante e Refugiado da UPF auxilia na regularização documental. **Notícias UPF**, 02 mar. 2021. Disponível em: <https://www.upf.br/noticia/balcao-do-migrante-e-refugiado-da-upf-auxilia-na-regularizacao-documental>. Acesso: 25 mar. 2021.

VELASCO, Clara. Número de candidatos que se declaram 'estrangeiros' cresce nas eleições de 2020. **Portal G1**, 12 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/10/12/numero-de-candidatos-que-se-declaram-estrangeiros-cresce-nas-eleicoes-de-2020.ghtml>. Acesso em: 06 jan. 2021.

VIEIRA, Bárbara Muniz. Estrangeiros sem registro nacional enfrentam dificuldade para sacar auxílio emergencial do governo em agências da Caixa em SP. **Portal G1**, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/06/18/estrangeiros-sem-registro-nacional-enfrentam-dificuldade-para-sacar-auxilio-emergencial-do-governo-em-agencias-da-caixa-em-sp.ghtml>. Acesso em: 05 jan. 2020.

WALDMAN, Tatiana Chang *et al.* **Assistência jurídica à população migrante no Brasil: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil.** Brasília: OIM, 2020.

WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações: Porque mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Revista internacional de Direitos Humanos - SUR**: Conectas, jul. 2016.

4

Capitães da areia: marginalização e criminalização da criança pobre sob a perspectiva da criminologia crítica



Capitães da areia: marginalização e criminalização da criança pobre sob a perspectiva da criminologia crítica

4

CAPTAINS OF THE SANDS: MARGINALIZATION AND CRIMINALIZATION OF THE POOR CHILD UNDER THE PERSPECTIVE OF CRITICAL CRIMINOLOGY

Alice Sombra Régis²⁶

Matheus Fernandes da Silva²⁷

Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade²⁸

RESUMO

O sistema de justiça criminal reproduz a realidade social e aprofunda a desigualdade, de forma que a verdadeira relação entre a prisão e a sociedade se consubstancia entre quem é excluído e quem exclui, quem deve se submeter e quem tem o poder de criminalizar. O cárcere é, pois, moldado e condicionado pela estrutura econômica, política e social, modulado de acordo com as conveniências do mercado em relação à disposição da mão de obra. A marginalização da criança na obra *Capitães da areia*, de Jorge Amado, coincide com a criminalização primária, ideia da Criminologia Crítica, na medida que representa a submissão dos miseráveis à uma lógica de Estado, poder e manutenção de privilégios impostos pela classe dominante. O desempenho do sistema de justiça criminal contra esses mesmos personagens, rotulando-os, aprisionando-os e “reformando-os”, é típico do processo de criminalização secundária. A obra *Capitães da areia* reforça a ideia central da Criminologia Crítica.

Palavras chaves: criminologia crítica; capitães da areia; marginalização.

ABSTRACT

The criminal justice system reproduces social reality and deepens inequality, so that the real relationship between prison and society is embodied between those who are excluded and those who exclude those who must submit and those who have the power to criminalize. The prison is, therefore, shaped and conditioned by the economic, political and social structure, modulated according to the conveniences of the market in relation to the disposition of the

²⁶ Graduanda em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano – DHDC/UERN.

²⁷ Graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano – DHDC/UERN.

²⁸ Doutor em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano – DHDC/UERN.

workforce. The marginalization of children in the *Captains of the Sands*, by Jorge Amado, coincides with the primary criminalization, an idea of Critical Criminology, insofar as it represents the submission of the miserable to a logic of state, power and maintenance of privileges imposed by the bourgeoisie. The performance of the criminal justice system against these same characters, labeling them, imprisoning them and “reforming” them, is typical of the secondary criminalization process. *Captains of the Sand* reinforces the central idea of Critical Criminology.

Keywords: critical criminology; captains of the sand; marginalization.

INTRODUÇÃO

Já se disse que a vida imita a arte. Ou que a arte existe porque a vida não basta. Mas a obra *Capitães da areia*, de Jorge Amado, vai além dessas duas premissas – antecipa, sem se propor a tanto, décadas de debates que se convencionaria chamar de “Criminologia Crítica”. Não tanto por sua característica de denúncia, nem pela revelada luta de classes, senão, sobretudo, pela possível identificação de suas ideias com a noção dos processos de criminalização primária e secundária típicos da sociologia do conflito. Pela relevância da obra e em razão das consequências práticas e teóricas dessa associação, é importante pesquisar se a denúncia que há na obra *Capitães da areia* coincide com as ideias de criminalização primária e criminalização secundária da Criminologia Crítica.

Para tanto, importante compreender a teoria da rotulação, uma abordagem da Criminologia Crítica, entender o contexto da obra de Jorge Amado a partir da história de sua vida e a inserção de sua vida na história, identificar *Capitães da areia* nessa conjuntura existencial para, por fim, investigar a existência dos elementos da criminalização primária e da criminalização secundária em referido romance.

1 TEORIA DA ROTULAÇÃO: UMA ABORDAGEM DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

Enquanto a Criminologia Tradicional tem como ponto de partida o porquê de o ser humano cometer crime e, desde essa compreensão, estabelecer estratégias penais para evitar a criminalidade, a Criminologia Crítica investiga as razões pelas quais a sociedade e o estado consideram determinadas categorias de pessoas como criminosas, tendo como estratégia a seletiva penalização de condutas (criminalização primária) e da também seletiva responsabilização dos transgressores (criminalização secundária).

Segundo a Escola Clássica da Criminologia Tradicional, o indivíduo comete crime porque assim o quer. O ser humano seria consciente e racional, dotado de livre arbítrio. O crime, no mais das vezes, configura burla ao ordenamento social que traz para o delinquente uma vantagem. A pena, então, traduz-se em um necessário contra estímulo: se o delito representa uma vantagem, a perspectiva de pena é a desvantagem que, em uma avaliação racional e consciente, conduzirá o agente a fazer a coisa certa, a não infringir a norma penal.

Em contraposição ao livre-arbítrio da Escola Clássica, a Escola Positiva da Criminologia Tradicional funda suas bases em um determinismo para a explicação do fenômeno crime. Nesse contexto, para as teorias bioantropológicas o ser humano é mais ou menos propenso a cometer delitos em razão de características individuais, congênitas. O criminoso seria biologicamente diferente do não criminoso. A pena, nesse caso, seria necessária para neutralizar o indivíduo, afastando-o da sociedade.

Ainda na Escola Positiva, as teorias psicodinâmicas partem do pressuposto que todo ser humano é naturalmente propenso ao cometimento de crimes. Uma vez que apenas uma pequena parcela dos cidadãos os comete, deve-se investigar precisamente esse aspecto: os fatores preponderantes para que o indivíduo não se torne delinquente. Em linhas gerais, a sociedade estabelece o que é crime e condiciona seus indivíduos a não delinquir. O sucesso ou insucesso desse condicionamento seria determinante para a formação do cidadão correto ou o sujeito criminoso. A pena é importante para tratar o delinquente, condicionando-o ao programa social. Já as teorias psicossociológicas, que também partem da compreensão que todo indivíduo é propenso ao cometimento de crime, considera que a maior parte das pessoas não os pratica em razão de resistências (Teoria da Contenção) externas (sociedade, cultura, moral etc.) e internas, ou em decorrência do sentimento de pertencimento à determinada comunidade (Teoria do Vínculo Social) – o crime decorreria do rompimento do vínculo do indivíduo com a sociedade. Novamente a pena seria importante para tratar o delinquente.

Ainda no âmbito da Criminologia Tradicional, têm-se as teorias do consenso da Sociologia Criminal. Por teorias do consenso se entendem aquelas nas quais os indivíduos acatam e constroem as regras sociais, os padrões de comportamento; em que toda sociedade seria uma estrutura de elementos relativamente estáveis e bem integrados, desempenhando função específica e determinável. A coesão seria sua palavra-chave.

É possível identificar essas ideias nas teorias ecológicas ou da desorganização social (Escola de Chicago), nas teorias da subcultura delinquente e nas teorias da anomia ou da estrutura da oportunidade. Nessas três linhas a sociedade produz a criminalidade. Para a Escola de Chicago, a desorganização urbana promove um estado mental nos indivíduos que

os tornam propensos ao cometimento de determinados delitos. Nas teorias da subcultura delincente, padrões culturais que muito se afastam da cultura socialmente aceita, típica de alguns grupos, promovem o desvio que, a depender de seu grau, configuram delitos. Nas teorias da anomia ou da estrutura da oportunidade o crime cumpre um papel essencial: seu repúdio reforça a consciência social em torno do que seria o certo, tornando a sociedade mais coesa e solidária – a pena é vingança coletiva que melhor sintetizaria esses sentimentos, além de reafirmar a validade da lei. Nessa perspectiva, o crime somente seria disfuncional quando fugisse do controle, instalando-se a anomia.

Pelo que se pode perceber, todas as teorias de todas as escolas da Criminologia Tradicional se consubstanciam em saberes postos a favor do poder punitivo, uma vez que justificam a criminalização de indivíduos e tornam necessário o encarceramento. Não por outro motivo que Juarez Cirino dos Santos (2019) a considera como “criminologia da repressão”.

Importa então compreender a razão pela qual determinadas condutas são consideradas como crime (criminalização primária) e, a partir dessa tipificação, como se dá a efetiva criminalização de indivíduos e grupos sociais (criminalização secundária), tarefa para a Criminologia Crítica. Trata-se de teorias sociológicas do conflito, nas quais o pressuposto é a ausência de consenso, pois os indivíduos são obrigados a se integrar, reproduzir determinados padrões de comportamento; devem se submeter, pois se trata de uma relação entre opressor e oprimido. A coerção é a palavra-chave.

Nessa perspectiva, a criminalidade não é um dado ontológico, mas estabelecida em um processo de dupla seleção, consistente na escolha dos bens jurídicos tutelados e na responsabilização diferencial dos indivíduos que os violam. A criminalização é, assim, distribuída desigualmente conforme a hierarquia de interesses posta pelo sistema socioeconômico, na qual a posição social representa um fator preponderante. Em uma sociedade liberal burguesa, o direito penal prioriza os interesses das classes dominantes, imunizando seus comportamentos socialmente danosos, dirigindo o processo de criminalização para as classes subalternas (BARATTA, 2002).

Assim, o sistema de justiça criminal reproduz a realidade social e aprofunda a desigualdade, de forma que a real relação entre a prisão e a sociedade se consubstancia entre quem é excluído e quem exclui, quem deve se submeter (sujeito à criminalização) e quem tem o poder de criminalizar (BARATTA, 2002). Não tem a função de suprimir a criminalidade, senão de gerir as ilegalidades de forma diferencial (FOUCAULT, 2004). As ilegalidades das classes dominantes são disciplinadas no âmbito administrativo, trabalhista,

tributário etc. Quando trazidas para o campo penal, ficam geralmente circunscritas à menor potencialidade ofensiva ou protegidas por mecanismos de não persecução penal.

O cárcere é, pois, moldado e condicionado pela estrutura econômica, política e social, modulado de acordo com as conveniências do mercado em relação à disposição da mão de obra (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004). Dessa forma, por mais que se insinue uma crise no sistema carcerário e na ineficácia de seus instrumentos, a verdade é que, tendo como objeto o seu real significado, o controle de corpos e mentes para a manutenção de uma determinada lógica de poder, o instituto da prisão se revela nitidamente um grande sucesso (FOUCAULT, 2004).

Se o crime não é ontológico, se é definido a partir de interesses do poder, relaciona-se com uma estratégia que visa a definir, rotular quem é delinquente – é o que se defende na Teoria da Rotulação da Criminologia Crítica. Enquanto a criminologia da repressão, para usar a expressão cunhada por Juarez Cirino dos Santos (2019), se importa em investigar quem é o criminoso, como se torna desviante, em quais condições um condenado se torna reincidente, com que meios se pode exercer controle sobre o delinquente, as ideias que inspiram a Teoria da Rotulação buscam compreender quem é definido como desviante, que efeito decorre desta definição sobre o indivíduo, em quais condições este indivíduo pode se tornar objeto de uma definição e, nesse processo de definição, quem define quem (BARATTA, 2002).

Em uma sociedade capitalista de consumo, a lógica das relações sociais, da distribuição de poder e de prestígio, da formação profissional, moral e ética dos indivíduos, das relações interpessoais, segue os interesses do mercado. Seria ingênuo supor que o direito, enquanto superestrutura, estaria imune à lógica desses interesses – pelo contrário, desempenha papel primordial. Ainda mais ingênuo imaginar que o ramo do direito penal, coercitivo por natureza, que incide mais agudamente na liberdade das pessoas, teria papel coadjuvante nesse contexto. A tipificação das condutas submetidas à regulação criminal é um processo de seleção e tutela dos bens jurídicos mais caros e relevantes à sociedade liberal burguesa (criminalização primária). Identificados esses bens e os comportamentos que lhe ponham em risco, tipificadas as respectivas condutas penais, seleciona-se quem são os desviantes a partir dos grupos nos quais estão inseridos (criminalização secundária) – tarefa atribuída ao sistema de justiça criminal.

A acumulação de riqueza e sua promoção da desigualdade, a exploração de mão de obra barata e a conseqüente manutenção de uma massa de pobres, a especulação financeira e a circulação de capital improdutivo, a ganância elevada às últimas implicações e as

respectivas quebras das bolsas de valores, são condutas estimuladas ou toleradas em uma sociedade liberal burguesa. Por mais nocivas que sejam ao interesse e bem-estar geral, não estão sujeitas à regulação penal.

Os atos produtores de um sistema socioeconômico que não distribui igualmente a riqueza produzida pelo povo, que gera dezenas de milhões de famintos e miseráveis, que não se detém nem mesmo em face da vergonhosa situação de mulheres submetidas à prostituição para sobreviver, de trabalhadores desempregados retirando comida e sustento dos lixões, de crianças pobres sobrevivendo e morrendo de fome e violência nas ruas, passam incólumes pela lógica do direito penal da sociedade capitalista de consumo.

Enquanto isso, o direito penal criminaliza desproporcionalmente o menor ato contra o patrimônio, mesmo quando cometido sem violência ou grave ameaça à pessoa – afinal, a propriedade é direito humano fundamental. No mesmo sentido, entregar-se habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência é contravenção penal. Mas entregar-se habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, tendo renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência é indiferente penal. Furtar R\$500,00 de uma empresa atrai a responsabilidade penal, ainda que o desviante se proponha a devolver o valor. Porém, a persecução penal contra quem sonegou R\$500.000.000,00 em impostos fica obstada se o infrator se propõe a pagar o tributo, ainda que de forma parcelada. Ter substância ilícita psicoativa para consumo configura crime, mas sem cominação de pena privativa de liberdade. Suprir a demanda de substância ilícita psicoativa, por sua vez, é delito equiparado a crime hediondo. O processo de criminalização primária tipifica as condutas que são mais suscetíveis de cometimento pela classe pobre e, na medida do possível, afasta a incidência do direito penal ou de suas consequências nas ações e omissões próprias da burguesia.

Não fosse o bastante, no desempenho do sistema de justiça criminal, conforme a norma penal posta, faz-se uma nova seleção a partir da lógica de estigmatização e criminalização da pobreza e imunização das classes dominantes. A probabilidade de um jovem preto e pobre ser abordado pela polícia é muito maior do que sendo branco e oriundo da classe média. Portanto, se um jovem branco, da classe média, traz consigo substância psicoativa considerada ilícita ou porte ilegalmente arma de fogo, tem-se uma probabilidade muito maior de escapar incólume do sistema de justiça criminal do que sendo preto e pobre. Mas se por capricho da álea for esse hipotético jovem branco abordado, provavelmente terá a seu favor a interpretação de ser apenas um “usuário” de droga ou que tinha a arma para defesa pessoal – até porque a “violência urbana está insuportável” e “armas são para se

defender, quem mata é o criminoso”. Nas mesmas circunstâncias, a presunção que recai sobre o jovem preto e pobre é que se trata de traficante ou do criminoso que mata.

O processo de criminalização secundária se funda na estigmatização e preconceito e se consubstancia na lógica do sistema de justiça criminal da sociedade capitalista de consumo, segundo a qual somente há dois caminhos para quem é pobre: ser submisso aos interesses do capital e disponibilizar sua força de trabalho por pouco dinheiro ou ser rotulado de criminoso. Os desvios típicos da população pobre são, de modo geral, mais observáveis e não há sistema penal no mundo que não seja seletivo e que preferencialmente não criminalize o que lhe for mais fácil identificar (ZAFFARONI, 1994).

2 JORGE AMADO NA HISTÓRIA E A HISTÓRIA DE “CAPITÃES DA AREIA”

Compreender determinada obra demanda, necessariamente, situá-la no contexto histórico de seu tempo. Impõe-se ainda entender seu autor e as razões que motivaram sua escrita. Assim, é necessário consignar a vida e obra de Jorge Amado para, somente então, marcar os aspectos mais importantes de Capitães da areia.

2.1 vida e obra viva

Jorge Leal Amado de Faria, conhecido por Jorge Amado, é considerado como referência na literatura brasileira. As críticas extraídas de suas obras perpassam a temporalidade do período de sua escrita, tornando-as sempre atuais e relevantes. O célebre autor de mais de quarenta obras literárias teve suas histórias publicadas em cinquenta e cinco países e em nove idiomas diferentes, além de contadas em teatros, novelas e cinemas.

O escritor Jorge Amado, filho dos donos de fazenda de cacau Jorge Amado de Faria e Eulália Leal Amado, nasceu em 10 de agosto de 1912 na cidade de Itabuna, na Bahia. No ano de 1914, se mudou para a cidade de Ilhéus na Bahia, local onde viveu grande parte de sua infância.

Jorge Amado estudou na cidade de Salvador no Colégio Antônio Vieira e no Ginásio Ipiranga, período em que iniciou sua vida literária. No ano de 1923, Jorge Amado surpreendeu seu professor, padre Luiz Gonzaga Cabral, com a escrita de uma redação que possuía o seguinte título: “O mar”. A partir disso, o mencionado professor passou a lhe emprestar diversos livros.

No ano de 1925, o jovem escritor passou dois meses na casa do avô paterno em Sergipe, após fugir do colégio interno Antônio Vieira. No caminho até o destino, Jorge Amado atravessou o sertão baiano.

Em 1927, enquanto estudava no Ginásio Ipiranga, o autor baiano trabalhou como repórter policial para o *Diário da Bahia* e *O Imparcial*, bem como publicou na revista *A luva* um texto intitulado de “Poema ou Prosa”.

No ano de 1928, Jorge Amado fundou, juntamente com outros escritores, a Academia dos Rebeldes, que possuía a pretensão de defender uma arte moderna, mesmo não sendo modernista. Tal pensamento estava em consonância com o futuro movimento romancista que perdurou entre os anos de 1930 a 1945, o modernismo de segunda geração, o qual a crítica social, o regionalismo e o cunho realista eram características fundamentais. Jorge Amado é considerado um dos principais escritores do mencionado movimento, juntamente com Graciliano Ramos, Rachel de Queiroz, Érico Veríssimo e José Lins do Rego. No início desse período, Jorge Amado publicou suas primeiras obras literárias: *O país do carnaval* em 1931; *Cacau* em 1933; *Suor* em 1934.

Em 1935 nasceu a primeira filha do autor, Eulália Dalila Amado, proveniente do seu casamento com Matilde Garcia Rosa que ocorreu no ano de 1933. Ainda no ano de 1935, o escritor formou-se em Direito pela Faculdade Nacional de Direito no Rio de Janeiro.

Na Era Vargas, Jorge Amado sofreu perseguição em virtude de ser militante comunista, tendo sido preso por integrar a intentona comunista em 1936, bem como em 1937 com a instauração do Estado Novo, período em que seus livros foram queimados em praça pública na cidade de Salvador. Nesse ínterim, foram escritos livros *Jubiabá* em 1935; *Mar morto* em 1936; *Capitães de areia*, em 1937.

Durante os anos de 1941 e 1942, exilou-se compulsoriamente na Argentina e no Uruguai, período em que estudou a vida de Luís Carlos Prestes, publicando sua biografia em 1942 na cidade de Buenos Aires. Ao retornar ao Brasil, Jorge Amado foi preso novamente, ficando em regime domiciliar em Salvador, na Bahia.

Após sua volta ao Brasil, trabalhou na Folha da manhã em São Paulo, ocupou o cargo de chefe no diário Hoje, o de secretário do Instituto Cultural Brasil-União Soviética, passou a assinar a coluna “Hora da Guerra” no *Imparcial*, bem como publicou a obra *Terras do sem-fim*, após suas obras terem sido proibidas durante seis anos. No ano de 1944, Jorge Amado se separou da primeira esposa, bem como publicou *São Jorge dos Ilhéus*.

Em 1945, Jorge Amado se casou com Zélia Gatai e publicou *Bahia de Todos-os-Santos*, bem como foi eleito pelo Partido Comunista Brasileiro deputado federal. Ainda no

mencionado ano, o autor publicou Terras do sem-fim em Nova York, através da editora Alfred A. Knopf. No ano de 1946, o autor publicou a obra Seara vermelha.

O mandato de Jorge Amado como deputado federal chegou ao fim no ano de 1947, após o Partido Comunista Brasileiro ser considerado ilegal. Durante o exercício do mandato eletivo, o autor propôs leis que versavam acerca do fortalecimento dos direitos autorais e da garantia da liberdade religiosa. Ainda no ano de 1947 nasceu o primeiro filho do autor, com sua segunda esposa, o João Jorge.

Em 1948, Jorge Amado exilou-se voluntariamente na cidade de Paris, em decorrência de perseguição de natureza política, período em que a casa de sua propriedade no Rio de Janeiro foi invadida pela polícia, ocasionando na apreensão de livros, fotos e documentos. Eulália Dalila, primeira filha do artista faleceu em 1950, ano em que o autor e sua família deixaram a cidade de Paris, forçadamente, em virtude da atuação e posicionamento político. Em decorrência disso, o autor passou a residir, na Tchecoslováquia, no castelo da União dos Escritores.

No ano de 1951, Jorge Amado foi premiado em Moscou com o prêmio Stálin e nasceu sua filha Paloma. Em 1952, o autor retornou ao Brasil. Nesse período suas obras foram proibidas nos Estado Unidos em virtude do *Macarthismo*.

Durante o ano de 1954, Jorge Amado se distanciou da vida política ativa. Além disso, publicou a obra intitulada de “Os subterrâneos da liberdade e se tornou presidente da Associação Brasileira de Escritores”. Em 1956, o autor se desvinculou do Partido Comunista Brasileiro. O livro Gabriela, cravo e canela foi publicado em 1958, o que lhe rendeu os prêmios Machado de Assis e Jabuti.

No dia 06 de abril de 1961, Jorge Amado foi escolhido para ocupar a cadeira 23 da Academia Brasileira de Letras. Ainda em 1961, o escritor publicou “Os velhos marinheiros”. Em 1966, a obra Dona flor e seus dois maridos. Em 1969, o romance “Os pastores da morte” e em 1972 o livro “Tereza Batista cansada de guerra”.

Durante o ano de 1975, “Gabriela, cravo e canela” e “Os pastores da morte” foram inspirações para uma novela da TV Globo e um filme dirigido por Marcel Campus, respectivamente.

No ano de 1977, o livro “Tenda dos milagres” foi adaptado para um filme dirigido por Nelson Pereira. Em 1979, estreou o longa-metragem, dirigido por Bruno Barreto, inspirado na obra “Dona Flor e seus dois maridos”. Durante os anos de 1977 a 1979, Jorge Amado publicou as seguintes obras literárias: Tieta do agreste; Farda, fardão, camisola de dormir; O gato malhado e a andorinha Sinhá.

Desde o ano de 1983, Jorge Amado e a esposa intercalaram sua moradia entre o Brasil e a França. No ano de 1984, publicou a obra *Tocaia grande*. A Fundação Casa de Jorge Amado, instituída com a finalidade de conservar e propagar as obras bibliográficas e artísticas do escritor, foi inaugurada em 1987 na cidade de Salvador. Em 1988, o *Sumiço da santa* foi publicado.

Durante o ano de 1992, Jorge Amado liderou, em Marrocos, o 14º Festival Cultural de Asyilah, com o título “Mestiçagem, o exemplo do Brasil”, bem como participou do Fórum Mundial das Artes que ocorreu na cidade de Veneza. Ainda em 1992, publicou *Navegação de cabotagem* e *A descoberta da América pelos turcos*. Em 1998, por sua vez, o autor foi premiado com o Camões.

A partir do ano de 1996, Jorge Amado passou a ter complicações em sua saúde, tendo sofrido um enfarte, um edema pulmonar e a perda da visão central, falecendo no dia 06 de agosto de 2001, com 88 anos de idade.

Ao longo de sua vida, Jorge Amado produziu um brilhante acervo literário, descrevendo em suas obras problemáticas, histórias e críticas, tanto pertinentes como reflexivas, tornando-se um ícone da literatura brasileira. As suas magníficas histórias literárias foram apreciadas em grande número tanto nacionalmente como internacionalmente, como também adaptadas a outros meios de comunicação, como novelas e filmes.

2.2 “Capitães da areia”

A obra *Capitães da areia* foi publicada no ano de 1937, tornando-se posteriormente um clássico da literatura brasileira. A década de 30 no Brasil galgou significativas transformações sociais, econômicas, políticas e culturais. Do declínio da velha república, da elite agrária rumo à ascensão da burguesia industrial, bem como do crescimento do proletariado urbano seguiam o aprofundamento das desigualdades e exclusão social.

Esse cenário dicotômico de crescimento desigual serviu de palco para que Jorge Amado idealizasse sua obra. *Capitães da areia* conta a história de um grupo de crianças e adolescentes entre nove a dezesseis anos de idade, que levam o nome homônimo ao livro, abandonados nas ruas da Bahia, vivendo de esmolas e do produto de furtos. O livro, pelo seu tom denunciativo, foi censurado pelo Estado Novo, inclusive sendo queimado em praça pública.

O romance é dividido em quatro partes, cada uma com sua significância no conjunto da obra em que o autor propõe uma reflexão (não menos esquivada de lirismo) sobre as fragilidades sociais, históricas, jurídicas da sociedade eminentemente capitalista que se expandia naquele momento. Ademais, é considerado um texto curto com caráter de panfleto político (NETO, 2013).

A primeira parte, denominada “Cartas à redação”, mostra reportagem publicada no “Jornal da Tarde” sobre as “crianças que vivem do furto” (AMADO, 1937, p.11), seguida por uma série de cartas enviadas à redação do jornal pelo juiz de menores, delegado de polícia, pelo padre, pelo diretor do reformatório e pela mãe de um dos meninos que descrevem suas visões sobre o fato narrado e o reformatório. A presença de matérias jornalísticas confere à obra, segundo a crítica literária, verossimilhança.

Já a segunda parte, “Sob a lua, num velho trapiche abandonado”, apresenta as personagens da história. Pedro Bala, líder do grupo, e alguns dos mais de cem meninos (entre eles: Sem-Pernas, Professor, Pirulito, João Grande e Volta-Seca) que viviam sob um casarão abandonado. O autor se vale de personagens profundos que carregam diferentes histórias, todas marcadas pelo abandono, desproteção e marginalização.

Nesse ponto, também escreve um capítulo simbólico – “as luzes do carrossel”, em que cuida de escancarar ao leitor o quanto de “infância” seus personagens carregam, contraponto à visão marginalizada lançada sobre os meninos: “E eles esqueceram que não eram iguais às demais crianças [...], que viviam de furto como homens, que eram temidos na cidade como ladrões”. (AMADO, 1937, p. 75).

Sob o comando de Pedro Bala, os menores furtavam, fugiam da polícia, planejavam roubos, sobretudo Sem-Pernas, que usava de sua deficiência física para que entrassem na casa de pessoas ricas e subtraíssem pertences. A única ajuda que recebiam era do Padre José Pedro, que entendia ser sua missão torná-los trabalhadores, Don’Aninha, mãe de terreiro de Candomblé, Querido-de-Deus, capoeirista, e João de Adão, doqueiro e amigo do pai de Pedro-Bala, que era sindicalista e fora morto a tiros em uma greve.

Na terceira parte, intitulada “Noite da grande paz, da grande paz dos teus olhos”, Jorge Amado insere na história uma figura feminina, Dora, garota órfã e acompanhada de seu irmão mais novo, a sua mãe havia sido vítima da varíola que assolava a cidade. A presença de Dora entre os capitães da areia desperta sentimentos diversos que conduzem o restante da história. Inicialmente o desejo sexual, mas depois começam a enxergar Dora, como mãe, irmã e também, para Pedro Bala, esposa.

Nas constantes investidas das instituições governamentais contra os “menores delinquentes”, os capitães da areia foram presos em uma tentativa de furto, entretanto alguns deles se livraram, exceto Pedro Bala e Dora. Aquele levado ao reformatório e esta ao orfanato. Não durou muito para que os meninos ajudassem Bala em uma fuga e também Dora. Após isso, Dora, muito doente, acaba morrendo.

Na quarta e última parte, “Canção da Bahia, canção da liberdade”, o desfecho dos personagens é conhecido. Desde a morte de Dora, os meninos mudaram. As suas vocações são desenhadas por Jorge Amado em um tom dramático, que não deixa de possuir um detalhe heroico e de exaltação (e até exortação) à luta, única força capaz de mudar o mundo.

O narrador-observador confere realismo prático, especialmente em razão da vivência de Jorge Amado dentre menores abandonados e religiões afro-brasileiras, além de seu ativismo no Partido Comunista Brasileiro. Ademais, há uma clara valorização do regionalismo.

O autor deixa evidente o caráter classista impresso em sua obra, o que permite ao leitor a compreensão e interpretação de fenômenos tão recorrentes às práxis de uma sociedade de consumo, mormente a velada tensão entre pobres e ricos. Segundo Clóvis Demarchi e Lucilaine Ignacio da Silva (2017, p.49), “um estudo reflexivo do romance possibilita a análise de fatores comuns como a comunidade, as contingências psicológicas e/ou sociais, a formação cultural, intelectual, econômica”, enfrentados desde a infância.

Seres, sequer considerados em seu dimensionamento real, reféns de uma estrutura socioeconômica posicionada ao seletivismo, ao mesmo tempo em que são crianças, sonham, sofrem, carecem de atenção, mas oferecidos à invisibilidade sem algum grau de enterneçamento.

Assim, Capitães da areia se consagra como importante marco na literatura brasileira, recheado de crítica social e reflexões sobre os aparelhos repressores do Estado, além de temáticas como regionalismo, menores abandonados, marginalização e utilização dos espaços sociais por ricos e pobres.

3 AS SOMBRAS DA MISÉRIA INFANTIL SOB A LUZ DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

Compreendida a teoria da rotulação a partir de uma abordagem da Criminologia Crítica e entendido o contexto da obra de Jorge Amado a partir da história de sua vida e a inserção de sua vida na história, além de identificar *Capitães da areia* nessa conjuntura

existencial, parte-se para investigação da existência dos elementos da criminalização primária e da criminalização secundária em referido romance.

3.1 "Aqueles malandrins": rotulação, abandono e o processo de criminalização primária

“Por que eram odiados assim na cidade? Eram pobres crianças sem pai nem mãe. Por que aqueles homens bem-vestidos tanto os odiavam? [...]” A indagação do “professor”, uma das personagens do romance de Jorge Amado (1937, p.90), reflexiva o tanto quanto se mostra, é pertinente para iniciar o presente tópico. Parafraseando: quais as razões pelas quais a sociedade e o Estado se voltam, ostensivamente e sem inquietudes, contra as figuras desses menores abandonados?

Segundo Vera Malaguti Batista (2011), a criminologia crítica permite a abertura do olhar do autor à realidade estrutural da sociedade. Dessa maneira, cumpre estabelecer o diálogo com a literatura amadiana, vez que seu tom preponderantemente político permite enxergar as representações sociais e jurídicas de um setor marginalizado no espaço social, qual seja, as crianças abandonadas.

É imprescindível entender que a obra foi escrita no contexto em que se transitava entre a ideia de que a criança/adolescente seriam “coisas”, não sendo considerados sujeitos de direitos, e entre a doutrina da tutela da situação irregular. Assim, partia-se a uma diferenciação entre os “menores” no sentido de dividi-los, taxando-os de irregulares, conforme eram considerados abandonados ou então delinquentes. Na obra, a categorização dessas crianças é realçada logo na reportagem do jornal da tarde do início do livro, em que apresenta Raul, “criança linda, neto do comendador” e inocente frente ao “malvado” chefe dos capitães da areia.

Essa passagem, referida acima, demonstra quase que de modo maniqueísta a contraposição de interesses endossada pelo sistema socioeconômico, no qual a (in) disposição dos indivíduos na superestrutura desenvolvida pela lógica do capital é determinante para negar ou reconhecer-lhes direitos, vez que desempenham roteiros pré-definidos numa lógica de dominação de classes (COELHO, 1978).

Com o intento de entender quem são os definidos como errantes no processo de encaixe aos moldes estabelecidos pela sociedade liberal burguesa, referentes a comportamentos e ideias, a Teoria da Rotulação pode explicar a destituição dos capitães da areia com o rótulo de vadios, precoces criminosos e malandros, sendo reconhecidos a qualquer tempo como ladrões.

Ademais, a própria força policial age sempre em relação aos capitães da areia impregnada por conceitos próximos aos de criminosos natos, que sua fisionomia revela propensão ao crime, discursos que, segundo Jorge da Silva (2008), restam como marca da criminologia tradicional. Observa-se, então, uma política de enfrentamento ao menor marcado como criminoso e não das suas causas.

Nesse viés, resta claro que o propósito da sociedade burguesa era extirpar os “menores”, estes que seriam os responsáveis pela desordem social, vez que a cidade estava “infestada por crianças que vivem do furto” (AMADO, 1937, p.11). A conferência de “etiquetas”, eminentemente às classes mais baixas as quais pertenciam as crianças do livro, impedia ainda a ocupação dos espaços sociais por estes, considerando que “os homens ricos e as mulheres queriam que os capitães da areia fossem para as prisões, para o reformatório [...]” (AMADO, 1937, p. 101).

Ainda, a própria arquitetura da cidade de Salvador, onde a história é contada, e retratada pelo autor em diversos trechos, nos quais os ricos sempre estão no alto, felizes e gozando de privilégios, como a primazia da campanha vacinal, em oposição aos pobres, que estavam nas docas e no mercado. Fator que figurativamente representa as posições que cada classe desempenha no grande maquinário capitalista: os pobres trabalham e os ricos gozam de privilégios, advindos da exploração da mão de obra daqueles.

Potencialmente definidos como perigosos, relegados à negativa de amparo seja do Estado seja de qualquer outro indivíduo ou instituição, aos menores restava a impiedosa liberdade das ruas demarcadas pela fome e preocupações que “só os homens sabiam resolver” (AMADO, 1937, p. 218), sendo que as causas, enraizadas na distribuição não uniforme da riqueza, dessa degradante imagem social, passam despercebidas pelo sistema penal.

Isto posto, é necessário destacar a visão do padre José Pedro, personagem que amparava os menores, no sentido de que a solução para os capitães da areia seria transformá-los em trabalhadores. Encontra-se, pois, um conceito que FOUCAULT (2004) desenvolve quanto aos corpos dóceis, ou seja, a domesticação pelo trabalho, uma relação de dominação. Lança, então, um controle social sobre as classes consideradas perigosas.

Consoante a observação de Vera Malaguti Batista (2011), analisando a plasticidade do sistema penal, este foi formado sob a lógica de gerir as ilegalidades conforme os interesses dominantes. Em um universo capitalista, de sociedade de consumo, a classe burguesa assume a posição de definir o que é mais benéfico tutelar do ponto de vista jurídico. Portanto, a

seletividade é característica estrutural, criando mecanismos para tornar alta a probabilidade das classes baixas cometam crimes (COELHO, 1978).

Nesse sentido é que convém a punição do indivíduo pelo que ele representa, sobretudo quando figura como ameaça à ordem dominante liberal, como ocorre com o doqueiro João de Adão e também o pai de Pedro Bala, personagens representativos da greve, da luta em busca de revolução, da ruptura com o sistema vigente. Essa postura é reprimida violentamente tanto do ponto de vista institucional como pela sociedade. Ilustra-se ainda a opressão policial aos cultos de candomblé da Don’Aninha, sendo as imagens dos santos violentamente levadas, consignando o preconceito intrínseco e institucionalizado aos pobres e negros, negando-lhes o direito ao culto, ou ainda, à autodeterminação religiosa, pois os ricos também detêm o monopólio da fé.

À vista disso, qualquer comportamento desajustado proveniente das classes mais baixas merece sofrer dura opressão, pois a disciplina é necessária a essa organização, visto que “se a exploração econômica separa a força e o produto do trabalho, digamos que a coerção disciplinar estabelece no corpo o elo coercitivo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada” (FOUCAULT, 2004, p.165).

Sob a lógica de que a sociedade precisava ser defendida, define-se, em um processo de dupla seleção conforme a criminologia crítica, os indivíduos a serem punidos (classes dominadas) e quais condutas devem ser punidas (aquelas que ameacem qualquer conformidade das classes dominantes), e legitima-se a violência institucionalizada contra pobres e negros, em nome da ordem social, como quando um dos detidos na delegacia foi submetido a castigo físico e, ironicamente, relate: “[...] Disse que vou ser processado por ferimentos leves. E me dero duas dúzias...” (AMADO, 1937, p.96). Caracteriza-se quase que uma irracionalidade prática, como descrita por Jorge da Silva (2008).

A vida dos menores sob as ruas da Bahia, como invisíveis ao aniquilador poder do capital, não dotados de meios de definir seus rumos na vida, discrepantes do modo de vida dos ricos, desordeiros sociais é confrontada, reiteradamente, com seus traços de criança, que nem por um segundo são esquecidos pelo autor, como no capítulo “as luzes do carrossel”.

Portanto, o poder de pensar a lei penal e inseri-la no ordenamento jurídico a título imperativo, configurado como processo de criminalização primária, responde a interesses das classes dominantes, numa perspectiva liberal/burguesa, em que seletivamente e estrategicamente se escolhem as ações mais suscetíveis de serem cometidas pelos então desfavorecidos, representados pelas crianças abandonadas, sob a falsa alegação de proteção

social, mas que ocultamente reproduz desigualdades, única premissa capaz de sustentar a lógica burguesa, como denunciado nesse clássico literário.

3.2 "Crianças ladronas em caminho da regeneração": o reformatório e o processo de criminalização secundária

O processo de criminalização secundária, atribuído ao sistema de justiça criminal, concretiza-se na efetiva rotulação de indivíduos e grupos sociais das camadas empobrecidas, como desviados e delinquentes, perante a sociedade, por intermédio dos sistemas estatais, como a legislação, a polícia e o poder judiciário.

A efetivação dessa rotulação no âmbito criminal perpassa por filtros sucessivos ao longo da vida do indivíduo. Iniciando na escola até a prisão, na medida em que resiste continuamente ao comportamento esperado para sua classe social, passando a ser considerado como perigo para a sociedade (BATISTA, 2011).

Observa-se, portanto, que a criminalização secundária é um processo contínuo em que ocorre discriminação velada em relação as camadas empobrecidas da sociedade. Essa discriminação, advinda das autoridades, é fundamentada nos estereótipos e preconceitos formulados pela sociedade no que tange ao crime, o criminoso e a respectiva punição (COELHO, 1978).

Nessa linha de intelecção, compreende-se que a perspectiva caracterizadora da criminalização secundária é consubstanciada na existência de dois caminhos possíveis para os pobres, quais sejam, a submissão ao trabalho forçado com baixa remuneração ou a criminalidade.

Na obra Capitães da areia, as mencionadas expectativas são perceptíveis nas cartas do juiz de menores e na do diretor do reformatório, ambas endereçadas ao jornal, bem como na esperança do padre de tornar os capitães da areia trabalhadores.

Na referida carta, o juiz de menores afirma:

Não tenho culpa, porém, de que fujam, que não se impressionem com o exemplo de trabalho que encontram naquele estabelecimento de educação e que, por meio da fuga, abandonem um ambiente onde se respiram paz e trabalho e onde são tratados com o maior carinho. Fogem e se tornam ainda mais perversos, como se o exemplo que tivesse recebido fosse mal e daninho (AMADO, 1937, p.15).

O diretor do reformatório garante, na sua carta, que o estabelecimento que dirige é “modelar”, submetendo os indivíduos a uma vida exemplar. Ademais, assevera que o reformatório possui a “santa missão” de educá-los (AMADO, 1937, p.19).

Desse modo, percebe-se que a concepção de “salvação” para os adolescentes do reformatório é o trabalho submisso com baixa remuneração, tendo em vista que a perspectiva de educação para os internos é marcada pelo trabalho forçado e disciplina. Na hipótese dos indivíduos não se adequarem a essa expectativa, serão automaticamente rotulados como criminosos, considerados com periculosidade acentuada por terem estado no reformatório e em virtude de sua condição econômica e social.

A concepção de ensino e o tratamento perante a sociedade para os indivíduos que cometem conduta descrita em um tipo penal, a partir da classe social a que pertence, é diferenciada. Ainda que os indivíduos tenham praticado o mesmo crime capitulado legalmente (COELHO, 1978).

Nesse sentido, Edmundo Coelho (1978) aponta que os indivíduos pertencentes às classes sociais mais baixas não estão sujeitos aos mesmos privilégios dos de classe média e alta, possuindo maior probabilidade de serem apreendidos, processados e condenados, bem como o tratamento conferido aos indivíduos das classes empobrecidas é mais severo no sistema de justiça criminal.

Considerando o exposto, vale ressaltar o tratamento conferido aos adolescentes do reformatório, descrito na obra amadiana, a partir dos relatos da mãe de um interno em uma carta endereçada ao jornal:

Eu queria que seu jornal mandasse uma pessoa ver o tal do reformatório para ver como são tratados os filhos dos pobres que têm a desgraça de cair nas mãos daqueles guardas sem alma. Meu filho Alonso teve lá seis meses e se eu não arranjasse tirar ele daquele inferno em vida, não sei se o desgraçado viveria mais seis meses. O menos que acontece pros filhos da gente é apanhar duas e três vezes por dia. O diretor de lá vive caíndo de bêbedo e gosta de ver o chicote cantar nas costas dos filhos dos pobres. Eu vi isso muitas vezes porque eles não ligam pra gente e diziam que era para dar exemplo. Foi por isso que tirei meu filho de lá. Se o jornal do senhor mandar uma pessoa lá, secreta, há de ver que comida eles comem, o trabalho de escravo que têm, que nem um homem forte aguenta, e as surras que tomam (AMADO, 1937, p.16).

Tal conjectura é característica do processo de criminalização secundária em decorrência da criminalização primária. Afinal, na medida em que o processo de criminalização primária tutela bens jurídicos mais relevantes das camadas mais abastadas, percebe-se que existe uma maior probabilidade dos indivíduos das camadas populares serem penalizados, pois a conduta criminalizada é aquela mais comum de apreensão e condenação das camadas populares.

De maneira diametralmente oposta, quando trata-se de um indivíduo das classes mais abastadas apreendidos ou processados por um tipo penal em que a sociedade espera que seja

praticado por indivíduos das camadas empobrecidas, verifica-se que o delito é encarado pela sociedade e o sistema da justiça criminal como um deslize em que o autor possui maior probabilidade de arrependimento e mudança, ao contrário do indivíduo pobre, pois a sociedade rotula que está na natureza do mesmo a prática de delitos.

A partir dessa percepção estigmatizada, fundamenta-se o tratamento despendido aos indivíduos pobres com maior severidade, reforçando os contextos de negligências e privações de direitos que são contínuos nas camadas empobrecidas. Tendo isso como base, vale citar a seguinte passagem da carta do padre José Pedro ao Jornal como reflexão:

As crianças no aludido reformatório são tratadas como feras, essa é a verdade. Esqueceram a lição do suave mestre, sr. redator, e em vez de conquistarem as crianças com bons tratos, fazem-nas mais revoltadas ainda com espancamentos seguidos e castigos físicos verdadeiramente desumanos (AMADO, 1937, p. 18).

A privação de liberdade do indivíduo, resistente às imposições de uma classe social dominante, mostra-se um instrumento fundamental para reprimir, degradar, aculturar, controlar e gerir comportamentos considerados nocivos para a ordem social, a partir da infligência de dor (BATISTA, 2011).

Michel Foucault (2014, p. 260) aponta a prisão como uma aparelhagem que possui a finalidade de tornar os indivíduos dóceis e úteis por intermédio de um exercício de poder sobre seus corpos. A disciplina possui como escopo a submissão dos corpos para conduzir a uma perspectiva “dócil” e “adestrada”, para que então a apropriação sobre o corpo seja concretizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na obra *Capitães da areia* é possível perceber nitidamente a incidência do processo de criminalização secundária nos trechos referentes ao reformatório. Na medida em que Pedro Bala, por ser considerado pelo diretor como um “criminoso nato”, possuidor de “todos os estigmas do crime na face”. Com essa idade já tem uma cicatriz, foi submetido “cafua” assim que chegou ao estabelecimento (AMADO, 1937, p.196).

A submissão de Pedro Bala a “cafua” tinha como finalidade, nas palavras do diretor, fazer com que o adolescente saísse “um pouco mais regenerado de lá”. A cafua foi descrita na obra de Jorge Amado como um pequeno quarto em que não era possível movimentar-se,

escuro e com entrada de ar apenas por frestas finas. No período em que esteve lá, Pedro Bala, só recebia água e feijão.

Ao sair da “cafua”, Pedro Bala é descrito como “irreconhecível de tão magro. Os ossos aparecem junto à pele. O rosto verdoso de complicação intestinal” (AMADO, 1937, p.205). Diante disso, o diretor expressa-se: “Gostou do apartamento? Continua com muita vontade de roubar? Eu sei quebrar moleque aqui” (AMADO, 1937, p.205). Essa conjectura traz à baila, a perspectiva da disciplina de Michel Foucault (2014) como uma forma de apropriação do corpo e submissão, bem como que os delitos fazem parte da “natureza” do personagem.

Considerando o exposto, percebe-se que a privação da liberdade dos indivíduos rotulados como criminosos das camadas sociais empobrecidas tem o condão de apropriar-se de seus corpos como uma forma de submissão para então ensiná-los uma vida “exemplar”, caracterizada pelo trabalho em condições subumanas com baixa remuneração. Contudo, na hipótese do indivíduo não se adequar, a rotulação e estigmatização como criminoso perante a sociedade e o sistema de justiça criminal é reforçada.

REFERÊNCIAS

AMADO, Jorge. **Capitães da Areia**. 45a. Edição. São Paulo: Companhia de Bolso, 1937.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3a. Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução Crítica à criminologia brasileira**. 2a Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

CIRINO DOS SANTOS, Juarez. **A criminologia da repressão: crítica à criminologia positivista**. 2a. Edição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, 12(2), 139 a 161.

SILVA, Jorge da. **Criminologia crítica: Segurança e polícia**. 2a. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DEMARCHI, Clóvis; SILVA, Lucilaine Ignacio da. Capitães da areia: alguns ensaios. **Conpedi Law Review**, Braga, Portugal, v. 3, n. 2, p. 42-56, jul. 2017.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 29a. Edição. Petrópolis: Vozes, 2004.

NUNES NETO, Francisco Antônio. História e Literatura: entretexualidades e denúncia na narrativa amadiana. **Interfaces Científicas**, Aracaju, v. 2, n. 1, p. 18-27, out. 2013.

RUSCHE, George; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. 2a. Edição. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Minorias desplazadas, delincuencia y poder punitivo. **Eguzkilore**, n. 7, p. 83-92, 1994.

5

*Feminismos para efetividade dos
Direitos Humanos na sociedade
em rede: um estudo sobre violências
praticadas contra mulheres no
contexto digital*



Feminismos para efetividade dos direitos humanos na sociedade em rede: um estudo sobre violências praticadas contra mulheres no contexto digital

5

FEMINISMS FOR EFFECTIVENESS OF HUMAN RIGHTS IN NETWORK SOCIETY: A STUDY ON VIOLENCES PRACTICED AGAINST WOMEN IN THE DIGITAL CONTEXT

Fláise Hélen Lopes Rocha²⁹
Rita de Cássia Bezerra Nascimento³⁰
Ana Mônica Medeiros Ferreira³¹

RESUMO

O artigo tem como finalidade discutir sobre a violência contra mulher dentro da perspectiva do Direito digital, destacando assim como o patriarcado se constitui em um dos principais fatores para o crescimento dessa agressão, especificamente, para o surgimento de novas formas de violência praticadas através das redes sociais. Assim, analisa-se como o fenômeno da globalização tecnológica contribui para ampliar o rol de violências praticadas contra a mulher, exteriorizando, por conseguinte, a questão da intolerância no âmbito da internet, bem como catalisadoras dos discursos machistas e violadoras de direitos humanos. Mediante pesquisas bibliográficas, o referido trabalho objetivou evidenciar a necessidade de repensar a estrutura da sociedade como forma de combater práticas de violência de gênero. Por fim, apresentamos durante a discussão a necessidade de entender o papel do feminismo na sociedade, uma vez que este movimento é um dos mecanismos de proteção da mulher e apelo à sociedade pela igualdade de direitos. Ademais, o papel do Estado, e, especificamente do Direito, enquanto instrumento de regulação das relações jurídico-sociais, e

²⁹ Graduanda em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

³⁰ Graduanda em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

³¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Advogada. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integra o Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (DHDC).

consequentemente como meio de proteger e efetivar os direitos das mulheres previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chaves: direitos das mulheres; direito digital; direitos humanos; patriarcado; violência contra mulher.

ABSTRACT

The article aims to discuss violence against women from the perspective of digital law, highlighting how patriarchy is one of the main factors for the growth of this aggression, specifically, for the emergence of new forms of violence practiced through networks social. Thus, it is analyzed how the phenomenon of technological globalization contributes to expand the list of violence practiced against women, thus externalizing the issue of intolerance in the scope of the internet, as well as catalysts of sexist speeches and violators of human rights. Through bibliographic research, this work aimed to highlight the need to rethink the structure of society as a way to combat practices of gender violence. Finally, during the discussion, we presented the need to understand the role of feminism in society, since this movement is one of the mechanisms for the protection of women and an appeal to society for equal rights. Furthermore, the role of the State, and specifically of Law, as an instrument for regulating legal-social relations, and consequently as a means of protecting and enforcing the rights of women provided for in the Brazilian legal system.

Keywords: violence against women; digital law; patriarchate; human rights; women's rights.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como propósito discutir e analisar a questão da violência praticada contra a mulher no âmbito do direito digital, ou seja, a intolerância e discursos machistas expostos na internet, o que acaba sendo fator que gera um aumento exponencial nos casos de violência contra mulher.

Além disso, far-se-á uma discussão acerca da dominação patriarcal presente até os dias atuais e como isso contribui significativamente para violência feminina, bem como da importância do papel dos feminismos na luta contra as desigualdades e o reconhecimento à igualdade de direitos entre os gêneros.

Ademais, é de extrema relevância abordar qual o papel do Direito enquanto instrumento de controle social e garantia de proteção dos direitos fundamentais no combate a violência contra a mulher.

Observa-se que o fenômeno da globalização e as transformações digitais, facilitam, de certa forma, a prática de violência em espaços virtuais, muitas vezes de maneira silenciosa, estando presentes até mesmo nos discursos informais, onde os opressores

aproveitam-se do manto protetivo do direito fundamental à liberdade de expressão para praticar condutas machistas e imbuídas de discurso de ódio, colocando a mulher em uma posição de inferioridade e sempre utilizando justificativas para práticas ilícitas.

Assim, o artigo pretende discutir a discriminação no contexto digital em uma perspectiva sociojurídica. Parte-se da ideia que a relação entre a violência simbólica e as suas formas explícitas podem parecer distante a um olhar descuidado. Todavia, é válido salientar que a mesma se institui como uma cultura, assim como a do estupro, a qual se pauta em um ambiente de tolerância social e cultural sistemática ao machismo e às agressões contra a mulher, baseando-se, portanto, na culpabilização da vítima e na impunidade do agressor.

Então, a partir do método dialético, com os procedimentos descritivos e comparativos, bem assim análise bibliográfica, jurisprudencial e do discurso jurídico, será discutido não apenas o Direito positivo, mas a construção social na qual estão envoltos os questionamentos sobre a temática da discriminação de gênero, como é o caso das experiências mediadas pela *Internet* no âmbito das novas tecnologias de informação e comunicação.

1 MACHISMO, INTERNET E RELAÇÕES SOCIOJURÍDICAS NO CONTEXTO DIGITAL

Pode-se dizer que o mundo *online* é, na verdade, uma reprodução da vida *off-line*. Ambos são socialmente construídos e reproduzidos por práticas cotidianas. Há, portanto, uma conformidade social nos dois ambientes.

Quando se trata de entender a razão pela qual as mulheres sempre foram vítimas de violência, necessário se faz compreender de que forma o machismo intensificou essa violência e como que mesmo diante de tantas conquistas pelas mulheres e de várias medidas que visam combater essa prática, ainda assim, persiste esse machismo desenfreado em nosso sistema patriarcal.

Em outras palavras, o patriarcado contemporâneo, haja vista o fato da evolução tecnológica e o surgimento de diversas redes sociais, tomou novas faces e formas, colaborando para que outras modalidades de violências contra mulher sejam praticadas.

Nesse contexto, o machismo consiste em um preconceito enraizado em nossa sociedade que se manifesta em práticas de diversas formas e que se opõem à ideia da igualdade de direitos entre homens e mulheres, pregando o que se entende por “dois setores no social”, o qual se demonstra pela sobreposição do homem em detrimento da mulher. Em

razão disso, prepondera o sentimento de superioridade dos homens em face das mulheres, por serem estas estigmatizadas pela sociedade como seres frágeis que necessitam da proteção de alguém (SOUSA JÚNIOR, *et.al.* 2012).

De outro modo, imperioso se faz destacar que essa construção do poder masculino e essa sujeição feminina não é algo contemporâneo, razão pela qual é imposto às mulheres desde o início da formação. Assim, para Oliveira, Lima e Gomes (2018, p. 70):

na estrutura da sociedade, desde a infância, os sujeitos são levados a pensar de forma diferenciada a dinâmica de poder: de um lado, ao menino é apresentado um universo de possibilidades que denotam poder monetário, força física e superioridade e, por outro lado, à menina é apresentado o “mundo” do cuidado, do espaço doméstico, da fragilidade e, por conseguinte, da necessidade de um “protetor”.

Assim sendo, a cultura predominantemente machista da qual vivenciamos por longos períodos da história e que ainda se faz presente na contemporaneidade está atrelada a vários fatores culturais que foram perpetuados no decorrer do processo de socialização dos indivíduos, em que se começa às divisões de trabalho e funções diferenciadas destinadas para ambos os sexos, o que acabou culminando para a relação de desigualdade e tratamento diferenciado entre os direitos dos homens e das mulheres.

Ainda sobre esse entendimento, em sua obra *Sejamos Todos Feministas* a autora Chimamanda Ngozi Adichie (2015) relata sobre a importância de pensar a maternidade. Especialmente no modo como são educados os filhos, evidenciando a nocividade da criação dos homens, e a forma como as mulheres são educadas a sempre terem que abrir mão de algo para exercer o seu papel de esposa/mãe/dona de casa:

o modo como criamos nossos filhos homens é nocivo: nossa definição de masculinidade é muito estreita. Abafamos a humanidade que existe nos meninos, enclausurando-os numa jaula pequena e resistente. Ensina-mos que eles não podem ter medo, não podem ser fracos ou se mostrar vulneráveis, precisam esconder quem realmente são — porque eles têm que ser, como se diz na Nigéria, homens duros. Ensina-mos as meninas a sentir vergonha. “Fecha as pernas, olha o decote.” Nós as fazemos sentir vergonha da condição feminina, elas já nascem culpadas. Elas crescem e se transformam em mulheres que não podem externar seus desejos. Elas se calam, não podem dizer o que realmente pensam, fazem do fingimento uma arte. (ADICHIE, 2015, p. 15-16)

Dentro desse cenário, percebe-se que o desenvolvimento da “cultura machista” está intimamente relacionado às diversas instituições que durante séculos, ainda que direta ou indiretamente, fomentaram a desvalorização da mulher e seu papel na sociedade. O que dificulta a ascensão social por parte das mesmas e coopera para incentivar ainda mais a

“fragilidade” e falta de capacidade que lhe foram atribuídas por muito tempo e que ainda permanece hodiernamente em nossa sociedade.

Em outras palavras, para compreender o que significa cultura para o enfrentamento do machismo enquanto grave problema social, é preciso entender que a cultura não é algo único, não possui um significado preciso. Ela é composta por diversos aspectos, como a linguagem, os costumes, o conhecimento, a arte, as crenças, as leis, a moral e todos os hábitos adquiridos pelos seres humanos. Esse conjunto é agregado ao longo da convivência das pessoas em comunidade, refletindo a realidade em que estão inseridas, podendo ser considerada como uma herança social.

Sobre esse assunto, o sociólogo francês Pierre Bourdieu (2012) em sua obra *A dominação Masculina*, discute a respeito das três principais instâncias na sociedade: família, igreja e escola, que colaboraram para garantir o trabalho de reprodução histórica do machismo até a época recente. Conforme o autor:

É, sem dúvida, à família que cabe o papel principal na reprodução da dominação e da visão masculinas; é na família que se impõe a experiência precoce da divisão sexual do trabalho e da representação legítima dessa divisão, garantida pelo direito e inscrita na linguagem. Quanto à Igreja, marcada pelo antifeminismo profundo de um clero pronto a condenar todas as faltas femininas à decência, sobretudo em matéria de trajes, e a reproduzir, do alto de sua sabedoria, uma visão pessimista das mulheres e da feminilidade, ela inculca (ou inculcava) explicitamente uma moral familiarista, completamente dominada pelos valores patriarcais e principalmente pelo dogma da inata inferioridade das mulheres [...] Por fim, a Escola, mesmo quando já liberta da tutela da Igreja, continua a transmitir os pressupostos da representação patriarcal (baseada na homologia entre a relação homem/mulher e a relação adulto/criança) e sobretudo, talvez, os que estão inscritos em suas próprias estruturas hierárquicas, todas sexualmente conotadas, entre as diferentes escolas ou as diferentes faculdades, entre as disciplinas (“moles” ou “duras” — ou, mais próximas da inquietação mítica original, “ressecantes”), entre as especialidades, isto é, entre as maneiras de ser e as maneiras de ver, de sever, de se representarem as próprias aptidões e inclinações, em suma, tudo aquilo que contribui para traçar não só os destinos sociais como também a intimidade das imagens de si mesmo (BOURDIEU, 2012, p. 103-104).

Nesse sentido, a família, a igreja e a escola são vistos pelo autor como os principais agentes para o processo de construção do poder masculino em face do feminino, uma vez que estes contribuem diretamente para o processo de formação do próprio indivíduo enquanto sujeito pertencente a uma determinada sociedade/comunidade.

Percebe-se que a caracterização da figura feminina é parte de um arcabouço de estereótipos que transformam e determinam o que é ser mulher. Simone de Beauvoir (1949), em seu livro “*O segundo sexo*”, pioneira na discussão da realidade feminina e no enfrentamento das opressões de gênero, tornou célebre a frase “não se nasce mulher, torna-

se mulher”. Revela assim, que a constituição social binária, a qual constrói a masculinidade e a feminilidade, imputa pretensões sociais e reforça o lugar da mulher na sua vivência em sociedade.

O percurso de inferiorização e submissão que o Estado, a sociedade e a religião construíram para a mulher tornou-a um ser vulnerável. A par disso, o machismo, a misoginia e o sexismo - advindos do sistema patriarcal - ainda afeta e transforma a vida da mulher brasileira, e tal situação de vilipêndio agrava-se com o racismo e questões de classe social, sendo imprescindível uma análise interseccional do problema.

Diante disso, é notória a importância do papel de todos que, em verdade, devem atuar para desconstruir o sistema do patriarcado que foi constituído pelo processo de historicidade dos indivíduos. Com isso, é necessário repensar a estrutura da sociedade.

2 SOCIEDADE EM REDE, TECNOLOGIAS E OS DESAFIOS DO DIREITO DIGITAL

Desde as grandes navegações se verifica cada vez mais um elo entre fronteiras, a integração entre os países tem ficado cada vez mais forte e ampla. Em primeiro plano com a preocupação de transporte de mercadorias, logo, interferiu-se na troca de moedas, tratando-se essencialmente no direito internacional que atua na convivência entre as nações.

Atualmente, verifica-se uma extraordinária integração, ou seja, vive-se em um mundo globalizado, o meio tecnológico é um instrumento que significativamente atuou e continua atuando na aproximação entre os países, indo além de conexões de cunho diplomático, mas atingindo diretamente toda a população, principalmente com a criação de redes sociais. O contato entre as pessoas tem se tornado muito mais comum, neste sentido, uma consequência de tal cunho tecnológico é a velocidade que a informação tem tomado, assim vem crescendo exponencialmente nos últimos anos.

Através da internet, surgiram as condições tecnológicas para a ascensão de uma sociedade em rede (CASTELLS, 2000) e, conseqüentemente, de uma comunicação em rede, a qual originou um espaço de expressão livre em que praticamente qualquer informação produzida, seja rapidamente transmitida e recebida. Porquanto, toda rede é uma estrutura complexa, sempre em mudança.

Nesse sentido é sabido que na história da humanidade já existiram representações no campo das ideias, todavia, uma vez que esta realidade não se concretiza no plano real, pode ser considerada virtual. Entretanto, encerra-se a distinção entre o virtual e real, a partir das

mídias digitais, surgindo assim a cultura da “virtualidade real”, em que o mundo concreto passou a ser representado virtualmente, visto que as relações humanas, cada vez mais, se dão em um ambiente multimídia (CASTELLS, 2000).

Um conceito importante para trazer à baila é o de pós-verdade, cuja ideia está diretamente ligada à exploração dos sentimentos humanos mais primitivos, como o medo e a raiva, a fim de canalizá-los para um fim determinado. Por esta razão, as teorias da conspiração e discursos de ódio ou intolerância (podendo inserir narrativas machistas e de violência contra a mulher nesse contexto), são fortalecidas através da *web*, ganham mais notoriedade, visto que são narrativas tranquilizadoras, as quais privilegiam a emoção em detrimento da evidência científica (DANCONA, 2018, p. 4).

Para fins da nossa pesquisa é essencial destacar que o direito digital consiste na evolução (ou transformação, se entender que os novos fluxos sociais são multifacetados e não percorrem uma evolução linear) do próprio Direito, abrangendo a todos os princípios fundamentais e institutos que estão vigentes e são aplicados até hoje, assim como introduzindo novos elementos e institutos para o pensamento jurídico, em todas as suas áreas (LÉVY, 2007, p. 17).

Isso porque a sociedade está à frente do direito e diante dos novos moldes que ela possui na era digital, esta ciência tem buscado formas de regular e organizar o meio social, agora também conhecido como meio virtual ou ciberespaço, “realidade não física, paralela ao mundo real, desenvolvido a partir das formas de tecnologia” (SILVA; SILVA FILHO; SOUZA, 2016).

Visto isso, adentramos no forte elo que existe entre o Direito Digital e a Globalização, sendo aquele uma clara relação entre direito e tecnologia. Para melhor definir temos:

O Direito na era digital tem o papel de circunscrever fronteiras, regras e parâmetros, ‘freando’ o caráter ‘desenfreado’ do desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo em que a condição humana é ressignificada, e em que as formas de sociabilidade são re-definidas (BITTAR, 2019).

Assim, na perspectiva do Direito Digital, o conjunto tradicional de análise da ciência jurídica fato, valor e norma necessita ter velocidade de resposta para que tenha validade dentro da sociedade digital. Esse tempo pode ser uma relação ativa, passiva ou reflexiva com o fato que ensejou sua aplicação, ou seja, o caso concreto.

Para especialistas no Direito Digital, a exemplo de Patrícia Peck Pinheiro (2009), é importante considerar a velocidade da aplicação de soluções aos problemas na sociedade em rede.

A autora define como tempo ativo aquele em que a velocidade de resposta da norma pode implicar o próprio esvaziamento do direito subjetivo. Tempo passivo é aquele que é explorado, normalmente, pelos agentes delituosos, valendo-se da morosidade jurídica para desencorajar a parte lesada a fazer valer seus direitos. Já o tempo reflexivo ou tempo misto seria aquele que, pelo efeito simultâneo, provoca efeitos em cadeia e prejudica outros que se encontram conectados no espaço virtual (PINHEIRO, 2009, p. 36).

As operações digitais e os algoritmos se tem feito muito presente no dia a dia da população, e nas interações humanas, nesta perspectiva, a realidade social tem sido amplamente afetada, exemplos disso é o surgimento de crimes cibernéticos, terrorismo virtual, maior preocupação nos Direitos da Personalidade, o desaparecimento das fronteiras – na esfera digital – e interações comerciais virtuais, havendo maior preocupação com a moeda, tais exemplos atingem diretamente o direito penal, privado e internacional, respectivamente (BITTAR, 2019). Seguindo o objeto de estudo do artigo, aqui é importante se ater ao impacto que as novas tecnologias têm apresentado na vida das mulheres.

3 O ESTIGMA DO FEMININO NO ESPAÇO VIRTUAL E SUAS REPERCUSSÕES NA VIDA DA MULHER: A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NAS REDES

Conforme supramencionado, o machismo ligado a cultura patriarcal é presente em nossa sociedade, na “*cyberculture*” isso não é diferente, ele encontra outros meios de propagação. As redes sociais são um espaço em que a noção de liberdade de expressão ganha um amplo significado, por vezes muitos internautas chegam a acreditar que estão imunes de punição no ambiente virtual, neste sentido, os discursos de ódio ganham lugar para se expressar e muitas mulheres sofrem consequências de um patriarcado enraizado há tempos no meio social.

O meio virtual confirma um estereótipo de “mulher ideal”, por maiores que sejam as conquistas delas no mercado de trabalho, sua imagem ainda está atrelada a mulher “dona de casa”, mesmo ela já estando inserida no mercado de trabalho a sociedade designa competências domésticas para as mesmas, fazendo com que as mulheres tenham uma jornada dupla ou até mesmo tripla de trabalho. Vislumbra-se também a figura feminina como

objeto sexual, além disso, quando há fuga desse “padrão” de estereótipo criado na sociedade, ataques de culpabilização feminina ocorrem por vezes até proferidos por outras mulheres.

Neste ponto, a própria sociedade cria um embate, enquanto em muitos casos se idealiza a mulher perfeita para casar, em outro viés também se verifica a mulher atrelada ao cunho sexual, as campanhas publicitárias de cerveja são um claro exemplo deste último (SILVA; SILVA FILHO; SOUZA, 2016).

A indústria de cosméticos também é outro exemplo de forte repercussão que o meio virtual pode influenciar na vida das mulheres. Padrões estéticos, como o peso, a maquiagem, o padrão de cabelo, unhas feitas, o salto alto, são algumas das expectativas que a mulher enfrenta. Tais aspectos têm ido por vezes além do esperado, o próprio mercado de trabalho vem cobrando o que eles julgam uma “aparência ideal”, submetendo as mulheres a procedimentos estéticos que por vezes podem comprometer a sua saúde. A grande consequência desse padrão de beleza é que muitas ainda se submetem a procedimentos e modos de ser em busca de afeição.

Outro desvirtuamento comum é em relação ao movimento feminista, sendo este uma luta que visa a emancipação feminina e igualdade de direito entre os gêneros, o mesmo é alvo de preconceitos e visão negativa. Por – em sua maioria – das vezes não se existir a plena sabedoria dos objetivos do movimento, há uma confusão com o femismo, que prega a supremacia feminina, além disso, muitos ainda limitam o sexo feminino ao “lar”, negando seu direito de emancipação e independência.

A conjuntura demonstrada, muito tem impactado o contexto de violência contra a mulher, tendo a noção que tais atos advêm de uma sociedade marcada pelo patriarcado. O meio digital se mostrou como uma forma de propagar a cultura machista incentivando – por vezes de maneira direta – tais atos. Além disso, também se verifica um viés que propaga discursos de ódio e inverte os valores, culpabilizando a vítima em casos de agressão.

É comum julgamentos multifacetados que uma mulher sofre ao denunciar um caso de violência vivido, comentários que insinuam uma autopromoção por meio da acusação são bastante corriqueiros. Além disso, ao contrário do que deveria acontecer, é habitual a vítima ser posta numa situação de maior vulnerabilidade ao executar a denúncia, pois é rompida a lógica do “padrão ideal de mulher”, uma vez que ela deixou de seguir e/ou desvirtuou. Ataques até contra a família da vítima por vezes são proferidos e tentam justificar o ato do agressor.

Comentários e posicionamentos preconceituosos favorecem as subnotificações de violências domésticas, o medo e a vergonha do julgamento social, ainda são fortes

condicionantes para a escolha de não denunciar o agressor, sendo as redes sociais grandes incentivadoras de tal contexto. Esses são alguns exemplos de violência contra a mulher que acontecem no mundo real mas tem grande repercussão no mundo virtual.

Com o advento da internet e amplo acesso da mesma, as violências praticadas contra as mulheres ganharam novas formas de propagar-se. Sendo também possível citar casos de agressões que ocorrem de modo exclusivo no meio virtual.

A mais comum se dá na divulgação de imagens de cunho sexual da vítima sem o consentimento dela, tal tipo pode ser identificado como pornografia de vingança, e faz com que a mulher se veja numa circunstância em que é chantageada e julgada por cenas íntimas (MANSUIDO, 2020). Sendo válido ressaltar que este tipo é considerado mesmo que as fotos e/ou vídeos tenham sido autorizadas, visto que a simples divulgação já configura a prática delituosa.

Já a violência patrimonial, nos termos do artigo 7º, IV da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), também está presente no meio digital, na tentativa de extorquir a vítima financeiramente, ou até forçá-la a fazer algo, sendo conhecido como “sextorsão” (MANSUIDO, 2020). Dependendo do caso concreto essa prática denominada assim em alusão ao seu termo no direito estrangeiro, no Brasil, de acordo com nosso ordenamento jurídico, poderá ser punida conforme as penas previstas no artigo 158 do Código Penal, de acordo com o tipo penal da Extorsão.

Ademais, as invasões de privacidades que ensejam o sentimento de assédio ou medo também podem ser consideradas novas formas de violências, onde expor a vítima a internet e enviar mensagens indesejadas são exemplos disso, sendo denominada *stalking* ou perseguição online. Para tanto, a Lei 14.132/21, introduziu no Capítulo VI da Parte Especial do Código Penal o crime tipificando-o no art. 147-A.

Nota-se que mesmo com a alteração do meio físico para o digital ou com a mudança do ambiente *offline* para o online, o perfil subjetivo do agressor ainda é o mesmo em grande medida, os companheiros ou os ex-companheiros são os maiores sujeitos ativos de tais tipos. Além disso, os danos desse tipo de violência se fundamentam majoritariamente de modo psicológico (MANSUIDO, 2020).

4 FEMINISMOS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS MULHERES NO AMBIENTE DIGITAL

O feminismo se demonstra pela pluralidade, tratá-lo de forma homogênea é uma abordagem equivocada, diversos são os pontos de vistas e as experiências, sejam elas concretas, sejam intelectuais (RABENHORST, 2009). Mas quais sejam as diferenças, sabe-se que ele se traduz como um claro instrumento de contraposição à cultura patriarcal, sendo sobretudo uma forma de garantia dos direitos das mulheres. Talvez seja mais acertado falar em feminismos no plural do que em feminismo no singular.

Para entender os feminismos, é necessário fazer uma breve abordagem histórica de como este movimento se exteriorizou ao longo do tempo, sobretudo, levando em consideração as narrativas que privilegiam a ação de feministas, a partir da metáfora das ondas (ZIRBEL, 2021).

O período que corresponde a Revolução Francesa até a Primeira Guerra Mundial, também considerado como o marco da primeira onda, se mostrou fundamental para perceber as formas de discriminação das mulheres, em um decurso que elas se depararam com os adversidades e calamidades advindas deste contexto, fundamentou-se em estereótipos e preconceitos (RABENHORST, 2009).

Nesta perspectiva, visou lutar pela igualdade de gênero e pelo sufrágio, reivindicando por maior autodeterminação social, acesso à educação formal, reforma no direito matrimonial e melhores condições de trabalho (ZIRBEL, 2021). Exigem basicamente acesso a direitos básicos, em especial o voto, na premissa de que os obtendo, seria mais fácil modificar os instrumentos - como as leis, por exemplo - que as oprimiam e exploravam, em razão do acesso a espaços de decisão política. Tal contexto conduziu o movimento para uma fase a qual foi definida como feminismo igualitário, marxista ou liberal.

A segunda onda teve visibilidade nas décadas de 1960 e 1970 e contou com a presença de vários movimentos sociais, em um contexto em que os postos de trabalho considerados masculinos foram ocupados por mulheres. Neste sentido, profundas desigualdades entre os sexos foram expostas em diversos âmbitos, como no campo, na educação, na política e no trabalho, posto isso, tal onda cuidou de indicar a origem da dominação masculina, podendo ela advir da sua própria “natureza”, do patriarcado ou do capitalismo.

Questões feministas tomaram o espaço, declarando a igual capacidade entre ambos sexos, merecendo as mulheres respeito e cessação da opressão, além de tornar o movimento com um viés mais radical.

Assim, nos anos 90, ficou marcado o período correspondente à terceira onda, em um momento de ganhos sociais como o acesso à educação e a certos empregos, muitos vislumbravam tais conquistas como a falta de necessidade do feminismo, pois o movimento já tinha atingido seus objetivos propostos anteriormente, sendo consideradas “pós-feministas” as mulheres deste período.

Paralelo a isto, este momento tomou uma postura mais teórica, sobretudo com o advento das novas tecnologias, entrando em pauta as diversas análises e simultâneas formas de opressões vivenciadas por mulheres, o feminismo agora não se restringe a um local e ganha maior conscientização. Aqui, pautas antigas se reforçam, mas também há o surgimento de novas. Temas como assédio, violência sexual e feminicídio são marcantes deste período. (ZIRBEL, 2021).

Atualmente o movimento ganha escopo nas redes sociais, os sujeitos se adaptam na forma de aprender, ensinar, produzir conteúdo, ganhando significativa notoriedade por alcançar um maior número de pessoas. Com o feminismo não é diferente, ele vem se adaptando ao uso de tais tecnologias, tornando ainda mais clara a diversidade que enseja tal movimento e seu caráter heterogêneo, pela multiplicidade de culturas, histórias, discursos, dentre outras formas de expressão.

A massificação, a militância digital e a diversidade são postas em evidência com o advento das tecnologias em rede, o feminismo se reconhece em uma nova etapa, definida como “ciberfeminismo”, posto isso, é possível compreender:

o ciberfeminismo, como nova onda de pensamento e de práticas sociais e políticas de mulheres net-ativistas, abre-se para a esperança de construção de uma nova ordem, que questiona gênero em interseccionalidade com outros eixos dos feminismos e suas reapropriações. (FERNANDES; SANTOS, 2020)

De tal modo, constata-se a importância desta forma de expressão do movimento para o combate da violência praticada contra as mulheres nas redes sociais. Sabe-se, pois, o quão necessário é falar do feminismo, sobretudo no Direito pois ele tem como escopo contrastar o que se entende por:

modos e padrões comportamentais, assimilados e/ou reproduzidos pelos sujeitos, com o intuito de subjugar, silenciar, “desmoralizar”, impor uma determinada conduta, tendo como princípio norteador a ideia de superioridade do masculino em detrimento do feminino. (OLIVEIRA; LIMA; GOMES, 2018)

É por intermédio deste movimento que as mulheres têm buscado revelar que a sua imagem não deve ou necessita estar atrelada ao sexo masculino, sua autoafirmação e busca de identidade no meio social está cada vez mais forte. Deste modo, o movimento proporciona para muitas a conscientização e construção do seu papel na sociedade, de maneira que não precise estar subordinado ao estereótipo construído e praticamente imposto a elas - da mulher dona do lar e cuidadora da família, mas demonstra a criação de caminhos que possibilitam a liberdade de escolha da sua própria vida, de ser quem deseja e alcançar o que almeja.

Muitas conquistas são alcançadas a cada dia e é por essa razão que o movimento feminista se baseia na “luta histórica que busca a emancipação das mulheres em relação aos homens, a igualdade de oportunidades no âmbito social e o combate aos preconceitos e desvalorizações sofridas por elas” (SILVA; SILVA FILHO; SOUZA, 2016), afastando todo e qualquer viés que as façam depender do sexo masculino.

Dentro desse contexto, e reconhecendo a relevância de entender a necessidade de expandir sobre o movimento feminista e de seus impactos na sociedade, é de suma importância falar sobre a legislação presente em nosso Ordenamento Jurídico. Isto é, de todas as normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como, da legislação em âmbito internacional, que visam a proteção dos direitos das mulheres em seus diversos níveis, colaborando então para o fortalecimento de direitos e para a implementação de garantias fundamentais.

No âmbito internacional, um dos primeiros grandes avanços que tivemos em relação ao reconhecimento da proteção e implementação dos direitos das mulheres foi a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de violência contra mulher, denominada de Convenção da Mulher (ONU, 1979). Este documento jurídico foi responsável pelo reconhecimento dos direitos humanos, com a finalidade de promover os direitos das mulheres na busca pela igualdade de gênero, bem como também em sua outra vertente, a repressão a qualquer forma de discriminação de gênero.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu art. 5º, inciso I a igualdade entre os sexos, vedando qualquer forma de discriminação, *in verbis*:

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, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (BRASIL, 1988).

Diante disso, podemos perceber, que o texto constitucional, com o objetivo de eliminar a desigualdade entre homens e mulheres, vedou qualquer forma de tratamento diferenciado entre os mesmos, promovendo o princípio da igualdade formal e garantindo a proteção das mulheres e a igualdade de direitos entre ambos os sexos. A partir dos preceitos constitucionais, foram observadas diversas iniciativas legislativas para efetivar a igualdade formal e material entre homens e mulheres no ordenamento jurídico brasileiro com vistas à transformação social.

Assim, é dada ênfase ao Direito como instrumento importante de enfrentamento no combate a violência contra mulher, através de mecanismos legislativos que foram instituídos na esfera jurídica interna e externa. Nesse contexto, e levando em consideração a necessidade de criação de medidas mais severas para combater a violência contra mulher, tendo em vista o aumento do número de casos, surge a Lei nº 11.340/06, denominada de Lei Maria da Penha.³²

Conforme dispõe o art. 1º da referida lei, sua finalidade é:

criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar (BRASIL, 2006).

Conforme pontua o art. 2º do mesmo dispositivo, toda mulher de qualquer classe, raça etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, faz jus a todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe garantidas as oportunidades para viver de forma digna sem violência, tendo preservada sua saúde física e mental, além de seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

³² Recebeu essa denominação em razão do caso ocorrido em 1983, contra a brasileira Maria da Penha Maia Fernandes, que sofreu duas tentativas de assassinato por parte de seu esposo. Esse acontecimento acabou deixando-a paraplégica, necessitando, conseqüentemente, de cadeira de rodas para sua locomoção. Devido à demora do Judiciário brasileiro em tomar as providências para responsabilização do autor, a mesma conseguiu, somente após 15 anos, a análise do seu caso pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos dos Estados Unidos (OEA).

Assim, a lei Maria da Penha, visa garantir às mulheres a proteção de seus direitos, com a finalidade de combater a prática de violências, assegurando a responsabilização penal pela prática de qualquer violência doméstica e familiar, moral, psicológica e patrimonial. Para além disso, a legislação ainda alterou uma questão importante, relativa à ação penal pública nos crimes cometidos com a ocorrência de lesão corporal, passando essa a ser incondicionada, o que demonstra uma preocupação do legislador no tocante a impossibilidade de retratação da vítima nesse crime, tendo em vista, o crime de lesão corporal ser de ação pública incondicionada.

Nesse contexto, percebe-se que o objetivo da lei é combater qualquer forma de violência e discriminação praticada contra as mulheres na relação doméstica e familiar, seja qual for o tipo de violência que venha a ser praticada no ambiente familiar. Sendo assim, a finalidade é punir os infratores. Para isso, mostra-se necessário que haja uma atuação do poder público a fim de garantir que a aplicação se dê com a maior eficiência possível e que seus objetivos possam ser alcançados.

Outro avanço na proteção das mulheres trazida pela legislação infraconstitucional, foi a Lei nº 12.737/2012, denominada de Lei Carolina Dieckmann, a qual trouxe significativas contribuições para o combate aos crimes praticados no meio virtual e os delitos informáticos, garantindo assim segurança no ambiente virtual, para que sejam punidas as condutas invasivas a informações de cunho pessoal.

Nesta conjuntura, se faz necessário mencionar a Lei nº 13.105/15, conhecida como Lei do Femicídio, que tipifica o crime de Femicídio quando o delito envolver violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher da vítima.

Esta lei foi responsável pelo estabelecimento do crime de feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, o que conseqüentemente gera um aumento de pena do agente, por ter tornado o homicídio qualificado, haja vista o cometimento do tipo ter ocorrido por questões de gênero. Além disso, a referida lei também promove alteração na lei dos crimes hediondos (Lei nº 8.072/90), incluindo o crime de feminicídio no rol da lei em comento.

Faz-se mister destacar a Lei nº 13.718/18, que trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro o crime de importunação sexual, e tornou crime a divulgação de cena de estupro, sexo, nudez ou pornografia, sem permissão da vítima, por qualquer meio, inclusive de comunicação de massa ou sistema de informática ou telemática, quer por fotografia, vídeo ou outro registro audiovisual. A pena também pode ir de um a cinco anos de reclusão, podendo ser agravada se o agressor tiver relação afetiva com a vítima. No contexto da

violação de direitos das mulheres, catalisado pela complexidade da sociedade em rede e compartilhamentos quase que instantâneos na internet, é importante mencionar que a lei estabelece que, tanto quem produz o material divulgado, como qualquer pessoa que compartilhar o conteúdo, até mesmo em redes sociais, pode responder pelo crime.

Recentemente, foi promulgada a Lei nº 14.132/2021, Lei de *Stalking*, que altera o Código Penal Brasileiro para punir tal crime. Este por sua vez, consiste na perseguição de forma reiterada, seja por qualquer meio, ameaçando a integridade física ou psicológica, restringindo a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando a esfera de liberdade ou privacidade de alguém.

Sobre esta lei, o legislador previu a pena de reclusão de 6 meses a 2 anos, e multa, para o agente que violar este dispositivo legal. Convém salientar ainda sobre o aumento de pena quando o crime for cometido contra mulheres por razões de gênero, o que demonstra a preocupação do legislador para com os direitos das mulheres em punir essas novas formas de condutas delitivas.

Nesse viés, é de notória importância destacar o papel da Ciência do Direito na proteção e implementação desses direitos, cabendo a este, a função primordial de garantir a efetividade dos direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal e por toda a legislação infraconstitucional presente no ordenamento jurídico brasileiro e também em tratados e convenções internacionais de direitos humanos.

Nessa perspectiva, o Direito surge como um conjunto de normas que objetivam regular as relações sociais, uma vez que este está totalmente ligado aos acontecimentos advindos da vida em sociedade, do convívio das pessoas, posto que é um fenômeno social, com a finalidade de disciplinar as relações jurídicas, devendo, portanto, cumprir seu objeto.

O movimento feminista vem construindo críticas às ciências e às diversas disciplinas acadêmicas ao longo do tempo na sociedade a nível internacional, regional e local. O desenvolvimento desse processo, inclusive interno, produziu um conhecimento que não pode mais ser caracterizado como mera crítica ao *malestream* (SMART, 2000). No que se refere a ciência jurídica, a crítica feminista vem desenvolvendo-se fortemente desde a década de 1970, sob diferentes perspectivas.

Para discutir o papel do feminismo no âmbito jurídico utiliza-se a autora Smart (2000), para quem o campo do direito pode ser definido em três níveis: um nível, como parte de um estatuto resultante de um processo político, isto é, um conjunto de convenções normativas sobre o qual se aplica o que se pode definir como metodologia legal. Em outro

nível, como a prática cotidiana do direito. No terceiro nível, como as pessoas acreditam ser o direito e se guiam por ele. Nesse sentido, o direito cria subjetividades e posições do sujeito.

Tradicionalmente, o direito é parte do processo de fixação de gênero e constitui um discurso que insiste na rígida separação entre masculino e feminino (SMART, 1994), porém se faz necessário repensar o papel da ciência jurídica e pensar o direito enquanto instrumento de transformação social.

Então a crítica ao Direito pressupõe analisar o que está posto em nossa sociedade e mostrar que as relações jurídicas são atravessadas por questões de gênero que, por diferentes razões, entre elas a posição frequentemente privilegiada daqueles que produzem conhecimento considerado legítimo, são ocultadas. As críticas ao “foco míope” da política proposta por Flávia Biroli (2018) também podem ser aplicadas a ciência jurídica, quando a autora propõe uma abordagem que supere uma visão abstrata de conceitos como democracia, cidadania, direitos, liberdade, autonomia, indivíduo, que figuram reiteradamente como “neutros” em termos de gênero (BIROLI, 2018, p. 54).

Levando em conta a sociedade em rede, por conseguinte, o suprimento de fronteiras, maior alcance e velocidade de informações, o mundo *online* é claramente um dispositivo que propicia a sustentação do machismo, reafirmando o que muito tenta combater, o estabelecimento de “dois setores no social”, quando com o homem está sempre a razão, o poder e a autoridade, enquanto a mulher está limitada ao seu destino biológico, ser mãe, esposa e cuidadora da família (SOUSA JÚNIOR, *et.al.* 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notória a forma como a cultura de dominação foi cerceada ao longo dos tempos, sendo alcançadas diversas conquistas para o sexo feminino, mas também, nota-se que apesar de todos os avanços, esta cultura patriarcal ainda triunfa, com outras perspectivas e formas de propagação.

Deve-se levar ainda em consideração que novas formas sociais mediadas pela tecnologia e internet são encontradas ao reafirmar tal postura, como os crimes cibernéticos ou até mesmo a violência discursiva, que põe em questão a capacidade de mulheres sobre certos assuntos.

O artigo buscou acrescentar elementos para encontrar a melhor forma de proteção aos direitos das mulheres no contexto digital, resultando em um apanhado crítico acerca dos

aspectos sociais e jurídicos. Acredita-se que o futuro da Internet e das novas tecnologias é incerto, posto que as vias digitais tendem a unir o mundo inteiro, mas, também, são capazes de dar margem para outras formas de dominação, subordinando e discriminando pessoas.

Neste ínterim, é notória a importância que os feminismos têm como forma de garantir efetividade aos direitos fundamentais das mulheres, visando além da sua igualdade formal - esta que já é consagrada nos dispositivos legais, mas sobretudo na chamada igualdade substancial ou material.

O Direito já se apresenta com vários instrumentos que buscam coibir as violências de gênero, mas ainda se faz necessário que esta ciência haja de maneira crítica, de modo mais consoante com o movimento feminista, sendo mais ativo na seara digital, não se limitando exclusivamente a criação de leis, não agindo de maneira simbólica como mera confirmação de valores, mas propiciando mecanismos para a efetivação desses direitos, garantindo dessa forma sua aplicação prática.

Com relação a aplicabilidade dos institutos legislativos, é de notória importância destacar que o problema na luta da violência contra as mulheres não está na ausência de leis, mas sim, nas dificuldades de sua aplicação prática. Pode-se perceber esse impasse a partir do número insuficiente de varas e delegacias especializadas em atendimento à mulher, o que demonstra que o problema permeia toda a rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, gerando conseqüentemente, dificuldades de cumprimento dos dispositivos legislativos.

Vale salientar que os instrumentos de proteção devem buscar a tutela em diversas perspectivas, tendências e expressões, manifestando a heterogeneidade das protagonistas deste movimento, a fim de garantir maior dignidade, proteção e concretização aos direitos humanos das mulheres. Deste modo, depreende-se que os feminismos e o Direito são meios importantes de garantir uma transformação social.

Diante do supramencionado, é possível inferir que o cerne da questão está na cultura, integralmente enraizada em nossa sociedade. Deste modo, os empecilhos não se encontram centrados no direito, nem tampouco em uma legislação deficitária, o que realmente falta para dirimir substancialmente as violências de gênero e proteger tais minorias são os instrumentos e a maneira que garantem a aplicação das normas.

A carência de uma visão crítica, sobretudo atrelada a um viés feminista por parte de significativa parcela dos operadores do direito, resulta em um grande empecilho para que a aplicação das normas possa alcançar efetivamente os seus objetivos. Deste modo, conclui-

se que tais dilemas só serão combatidos a partir do momento em que possa ser superado os paradigmas sociais que ainda visualizam as mulheres como subordinadas.

Em razão disso, sobrevém a imprescindibilidade de uma nova visão sobre o papel das mulheres dentro da sociedade, com a finalidade de promover mudanças na cultura do patriarcado. Pois, apesar das diversas conquistas, muito ainda se tem a alcançar para garantir uma igualdade substancial, tendo em vista que é inaceitável pensar em desigualdade de direitos em um Estado Democrático de Direito que tem como postulado básico a dignidade da pessoa e humana e a isonomia entre homens e mulheres.

E isto só será concretizado quando alcançada uma visão crítica do Direito por parte daqueles que o operam e sobretudo de instrumentos que garantam sua efetiva aplicação. Sendo assim, ressaltamos que o propósito deste trabalho não é a finalização do debate acerca da discriminação e violência de gênero, sendo apenas um estudo introdutório a respeito do tema.

REFERÊNCIAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **Sejamos todos feministas**. Editora Companhia das Letras, 2015.

BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**. A experiência vivida. Trad. Sérgio Millet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019. Volume II.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BITTAR, Eduardo C. B. A Teoria do Direito, à Era Digital e o Pós-Humano: o novo estatuto do corpo sob um regime tecnológico e a emergência do sujeito pós-humano de direito. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 10, n. 2, p. 933-961, jun. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2018/33522>.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. 11 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. Tradução de: Maria Helena Kühner.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 ago. 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 07 de agosto de 2006. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei do Femicídio faz cinco anos. **Agência Câmara de Notícias**, [s. l.], 9 mar. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/643729-lei-do-femicidio-faz-cinco-anos/#:~:text=H%C3%A1%20cinco%20anos%2C%20no%20dia,condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20mulher%20da%20v%C3%ADtima>. Acesso em: 27 abr. 2021.

DANCONA, Matthew. **Pós-verdade**: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news. Barueri: Faro Editorial, 2018.

FERNANDES, Terezinha; SANTOS, Edméa. Ciberfeminismo e multiletramentos críticos na cibercultura. **Educar**, Curitiba, v. 36, n. 76124, p. 1-19, 21 dez. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Client/Desktop/Ciberfeminismo.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei Carolina Dieckmann**: você sabe o que essa lei representa?, [s. l.], 14 fev. 2019. Disponível em: <https://blog.fmp.edu.br/lei-carolina-dieckmann-voce-sabe-que-o-essa-lei-representa/#:~:text=A%20Lei%20Carolina%20Dieckmann%20%C3%A9%20a%20Lei%20N%C2%BA%2012.737%2F2012,crimes%20virtuais%20e%20delitos%20inform%C3%A1ticos.&text=Esse%20foi%20o%20primeiro%20texto,sem%20a%20permiss%C3%A3o%20do%20propriet%C3%A1rio>. Acesso em: 26 abr. 2021.

LÉVY, Pierre. **O que é o Virtual?** São Paulo: Editora 34, 2007.

MANSUIDO, Mariane. Câmara Municipal de São Paulo. **Violência de gênero na internet**: o que é e como se defender: o que é e como se defender. 2020. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/mulheres/violencia-de-genero-na-internet-o-que-e-e-como-se-defender/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **História da Lei Maria da Penha**, [s. l.], 5 abr. 2021. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Violencia_Domestica/Lei_Maria_da_Penha/vd-lmp-mais/Historia_da_lei#:~:text=A%20Lei%2011.340%2F06%2C%20que%20recebeu%20o%20nome%20de%20E2%80%9C,%2C%20viol%C3%Aancia%20dom%C3%A9stica%2C%20etc. Acesso em: 26 abr. 2021.

OLIVEIRA, Rosane Cristina de; LIMA, Jacqueline de Cássia Pinheiro; GOMES, Raphael Fernandes. MACHISMO E DISCURSO DE ÓDIO NAS REDES SOCIAIS: uma análise das opiniões sobre a violência sexual contra as mulheres. **Feminismos**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 67-77, jan. 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Client/Documents/1.%20MACHISMO%20E%20DISCURSO%20DE%20%C3%93DIO%20NAS%20REDES%20SOCIAIS.pdf. Acesso em: 01 fev. 2021.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RABENHORST, Eduardo. Encontrando a teoria feminista do Direito. **Prima Facie**, JOÃO PESSOA, V. 9, 17, jul-dez, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/download/9871/5578/+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>. Acesso em: 13 maio 2021.

RABENHORST, Eduardo. O Feminismo Como Crítica do Direito. **Direito e Política**, Itajaí, v. 4, n. 3, p. 1-14, ago. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/Client/Desktop/FEMINISMO%20-%20TEORIA%20CR%3%8DTICA.pdf. Acesso em: 25 abr. 2021.

SILVA, Renália Rafaela Cunha; SILVA FILHO, Marcelo Nicomedes dos Reis; SOUZA, Antonio Carlos Santana de. A REPRESENTAÇÃO DA MULHER NO MUNDO VIRTUAL: percepções acerca do preconceito machista nas redes sociais. **Estudos Acadêmicos de Letras**, Cárceres, v. 9, n. 1, p. 55-69, jul. 2016. Disponível em: file:///C:/Users/Client/Documents/1.%20A%20REPRESENTA%3%87%C3%83O%20D A%20MULHER%20NO%20MUNDO%20VIRTUAL.pdf. Acesso em: 01 fev. 2021.

SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: LARRAURI, Elena (Comp.). **Mujeres, Derecho penal y criminología**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1994, p.167-189.

SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: BIRGIN, Haydée. **El derecho em el gênero y el gênero en el derecho**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000, p. 31-71.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. *et.al.* (org). **Introdução Crítica ao Direito das Mulheres**. O Direito Achado na Rua. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. Disponível em: file:///C:/Users/Client/Downloads/IntroducaoCriticaaoDireitodasMulheres.2011.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

ZIRBEL, Ilze. **Ondas do Feminismo**. 2021. Mulheres na Filosofia. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/mulheresnafilosofia/ondas-do-feminismo/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

6

*Direitos Humanos e Educação
Ambiental crítica para o consumo
consciente: uma análise sociojurídica
a partir da extensão universitária*



*Direitos humanos e educação ambiental
crítica para o consumo consciente: uma
análise sociojurídica a partir da extensão
universitária*

6

***HUMAN RIGHTS AND CRITICAL ENVIRONMENTAL EDUCATION FOR
CONSCIENT CONSUMPTION: A SOCIO-LEGAL ANALYSIS FROM THE
UNIVERSITY EXTENSION***

Antonio Marcelo Medeiros Nogueira³³

Paulo Sérgio Fernandes Silva³⁴

Renata Fernandes Bezerra de Brito³⁵

Sara de Souza Lins Batista³⁶

Ana Mônica Medeiros Ferreira³⁷

RESUMO

O artigo busca discutir a educação ambiental crítica para o consumo consciente como instrumento de efetivação de direitos humanos a partir dos conceitos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Para tanto, será abordado brevemente os principais aspectos e contradições do modo de produção que hoje domina as principais sociedades contemporâneas, a saber, o capitalismo. Tecidas tais considerações, serão contrapostos elementos da ordem econômica aparentemente conflitantes no que toca à concepção de que se pode ter um desenvolvimento sustentável concomitante com o modo de produção capitalista no contexto do direito ambiental e do direito do consumidor. Após, pretende-se

³³ Graduando em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro da Linha 03 - Sustentabilidade, direito ambiental e políticas públicas do Projeto de Extensão “Socializando o Direito”.

³⁴ Graduando em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro da Linha 03 - Sustentabilidade, direito ambiental e políticas públicas do Projeto de Extensão “Socializando o Direito”.

³⁵ Graduanda em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro da Linha 03 - Sustentabilidade, direito ambiental e políticas públicas do Projeto de Extensão “Socializando o Direito”.

³⁶ Graduanda em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro da Linha 03 - Sustentabilidade, direito ambiental e políticas públicas do Projeto de Extensão “Socializando o Direito”.

³⁷ Professora da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Advogada. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integra o Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (DHDC). Professora orientadora da Linha 03 - Sustentabilidade, direito ambiental e políticas públicas do Projeto de Extensão “Socializando o Direito”.

demonstrar a conexão entre políticas públicas e educação ambiental, bem como o alinhamento de tais ideias acerca de um consumo sustentável com o enfrentamento das mudanças climáticas e cidadania. Objetivar-se-á, por fim, evidenciar, através de aportes bibliográficos, que a sustentabilidade pode ser considerada insustentável, quando dissociada de um processo de educação ambiental crítica e emancipatória. O método da pesquisa é o dialético e a partir dos procedimentos descritivos e comparativos, bem assim análise bibliográfica, jurisprudencial e do discurso jurídico. Analisa-se não apenas o Direito positivo, mas a construção social na qual estão envolvidos os questionamentos sobre a temática. Ademais, as experiências vivenciadas pelos autores são agregadas ao arcabouço teórico-metodológico definido para demonstrar a importância das ações extensionistas do Projeto de Extensão Socializando o Direito para uma formação humanista crítica do profissional do Direito.

Palavras-chaves: educação ambiental; consumo consciente; direitos humanos; sustentabilidade; extensão universitária.

ABSTRACT

The article seeks to discuss critical environmental education for conscious consumption as an instrument for realization of human rights based on concepts of sustainability and sustainable development. To this end, the main aspects, and contradictions of the mode of production that today dominates the main contemporary societies, namely, capitalism, will be briefly addressed. Once these considerations are made, elements of the apparently conflicting economic order will be opposed about the conception that one can have a sustainable development concomitant with the capitalist production method in the context of environmental law and consumer protection. Afterwards, it is intended to demonstrate the connection between public policies and environmental education, as well as the alignment of such ideas about sustainable consumption with facing climate change and citizenship. Finally, it will aim to show, through bibliographic contributions, that sustainability can be considered unsustainable, when dissociated from a critical and emancipatory environmental education process. The research method is dialectical and based on descriptive and comparative procedures, as well as bibliographic, jurisprudential and legal discourse analysis. It analyzes not only positive Law but the social construction in which questions about the theme are involved. In addition, the experiences lived by the authors are added to the theoretical-methodological framework defined to demonstrate the importance of the extension actions of the Extension Project Socializing the Law for a critical humanist training of the Law professional.

Keywords: environmental education; conscious consumption; human rights; sustainability; university extension.

INTRODUÇÃO

Sustentabilidade e direitos humanos são temas amplamente discutidos em vários segmentos do meio acadêmico. Atualmente, o desenvolvimento sustentável é visto como uma necessidade mundial, uma ferramenta para que as gerações futuras tenham condições de sobreviver. Isso ocorre devido à conscientização por meio de pesquisas científicas de que

o impacto ambiental promovido pela humanidade para o desenvolvimento das nações pode se tornar o limite desse mesmo desenvolvimento, além de causar danos tanto reversíveis e custosos a longo prazo, como irreversíveis à humanidade e ao mundo.

O termo sustentabilidade é polissêmico e abrange várias dimensões: política, social, técnico-econômica e ambiental, sendo que cada atividade econômica está conectada a todas estas dimensões, pois nelas gera impactos benéficos ou maléficos, agravando vulnerabilidades e dificultando a efetivação dos direitos humanos.

Sabe-se que para o alcance do desenvolvimento sustentável é necessária a inter-relação de diversos atores sociais, uma vez que inexistente a possibilidade de desenvolvimento em sociedade sem envolvimento coletivo. Nesse contexto, o cidadão-consumidor é um dos agentes de maior protagonismo pela sustentabilidade. Por vezes, ele é observado como apenas como uma mercadoria no contexto do capitalismo, todavia é de suma importância que ele seja considerado um corresponsável pela construção do futuro comum planetário.

Nesse sentido, como forma de prevenir ou romper com o caminho rumo ao colapso da civilização humana, incentivar a mudança no padrão de consumo dominante e o emergir desse novo padrão, mais consciente, soma-se esforços para indicar a necessidade de se pensar uma alternativa para a mudança na maneira como se visualiza essa nova situação, direcionando-se do consumismo para uma prática de consumo mais responsável.

Assim, deve-se realçar o papel da Educação Ambiental para o consumo consciente ao buscar desenvolver nas pessoas valores, conhecimentos e atitudes voltadas para a preservação do meio ambiente. Sendo este tema tão importante para o contexto global contemporâneo, surge, então a experiência do Projeto de Extensão “Socializando o Direito”, coordenado pela Professora Dra. Denise dos Santos Vasconcelos Silva da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, em especial o trabalho e vivência da Linha Sustentabilidade direito ambiental e políticas públicas sob supervisão da Professora Dra. Ana Mônica Medeiros Ferreira, tendo como membros inicialmente: TNS Me. Lúcia Helena Dantas, Antonio Marcelo Medeiros Nogueira, Paulo Sérgio Fernandes Silva, Raony Alves dos Santos, Renata Fernandes Bezerra de Brito e Sara de Souza Lins Batista.

A extensão universitária, nos moldes do art. 3º da Resolução CNE/CES nº 7/2018, refere-se a um processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre a Universidade e a sociedade (CNE, 2018).

Nesse contexto, o artigo tem por escopo relatar vivências e experiências adquiridas, especialmente diante do novo cenário *online* apresentado pela pandemia da covid-19, no

Projeto de Extensão “Socializando o Direito”, da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, envolvendo alunos da graduação, técnicos e professores. Os autores deste artigo participam ativamente deste projeto em diálogos, práticas e construções colaborativas de ensino e aprendizagem.

O artigo busca discutir a educação ambiental crítica para o consumo consciente como instrumento de efetivação de direitos humanos a partir dos conceitos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Para tanto, será abordado brevemente os principais aspectos e contradições do modo de produção que hoje domina as principais sociedades contemporâneas, a saber, o capitalismo.

Tecidas tais considerações, serão contrapostos elementos da ordem econômica aparentemente conflitantes no que toca à concepção de que se pode ter um desenvolvimento sustentável concomitante com o modo de produção capitalista no contexto do direito ambiental e do direito do consumidor. Após, pretende-se demonstrar a conexão entre políticas públicas e educação ambiental, bem como o alinhamento de tais ideias acerca de um consumo sustentável com o enfrentamento das mudanças climáticas e cidadania. Objetivar-se-á, por fim, evidenciar, através de aportes bibliográficos, que a sustentabilidade pode ser considerada insustentável, quando dissociada de um processo de educação ambiental crítica e emancipatória.

O método da pesquisa é o dialético e a partir dos procedimentos descritivos e comparativos, bem assim análise bibliográfica, jurisprudencial e do discurso jurídico. Analisa-se não apenas o Direito positivo, mas a construção social na qual estão envoltos os questionamentos sobre a temática. Ademais, as experiências vivenciadas pelos autores são agregadas ao arcabouço teórico-metodológico definido para demonstrar a importância das ações extensionistas do Projeto de Extensão Socializando o Direito para uma formação humanista crítica do profissional do Direito. O tema proposto, portanto, justifica-se em razão de evidenciar que a experiência jurídica está para além de suas construções dogmáticas.

1 CAPITALISMO, GLOBALIZAÇÃO DESIGUAL E (IN)SUSTENTABILIDADE: BREVES CONSIDERAÇÕES

O sistema capitalista não é o mesmo do período que marcou o surgimento da máquina a vapor, ou de quando os navegantes da Península Ibérica se lançaram ao mar. A financeirização, com a procura pela "mais-valia globalizada" (SANTOS, 2000, p. 13),

entendendo o termo como a finalidade principal dos grupos hegemônicos a nível mundial na busca pelo lucro, é o mote da atual fase do capitalismo.

Apesar disso, os Estados nacionais continuam com influência político-jurídica sobre seus territórios e regulamentando as formas de convivência do metabolismo sociedade-natureza. Sendo necessário para o atendimento às demandas das empresas transnacionais e locais uma certa correlação de forças e influência sobre assuntos que digam respeito aos interesses desses agentes econômicos. Indo de encontro ao pensamento de que a força política dos Estados teria terminado. A prova de que a afirmação é equivocada reside na busca constante por uma coordenação global para equalizar os danos causados ao meio ambiente, no mais das vezes pela própria atividade dos grupos hegemônicos, como a redução dos gases do efeito estufa (GEE).

Para chegar a este estágio da globalização que o mundo vive, foi preciso essencialmente a utilização da tecnologia da informação (técnica) para que o mercado se capilarizasse pelas fronteiras globais, trunfo da capacidade criativa da coletividade e da força de trabalho da humanidade³⁸.

Acontece que essa lente pela qual o mundo observa o desenrolar dos fatos presentes no mundo contemporâneo é limitada no seu objetivo de enxergar a realidade. É fato que hoje existe uma influência da política dos mercados sobre a cultura e vida em sociedade, uma estreiteza das interações entre pessoas em várias partes do planeta. Entretanto, essa proximidade não é igual em todos os territórios, principalmente quando se olha em perspectiva o subdesenvolvimento do sul global, produto da exploração predatória praticada pelos Estados do hemisfério norte. Hoje a exploração e a geração de subdesenvolvimento não são mais promovidas pelos Estados nacionais diretamente, mas pelas empresas globais e transnacionais³⁹ (SANTOS, 2000).

³⁸ Há uma certa ideologia nos meios de comunicação corporativos e na literatura das ciências sociais de que o capitalismo neoliberal é o único meio possível de prover riquezas para o planeta e o último estágio de desenvolvimento do capitalismo. Esse pensamento tem seu nascedouro com a queda do Muro de Berlim e esfacelamento do bloco dos países socialistas do leste europeu, corroborados pelo pensamento e práticas políticas de líderes mundiais como Margaret Thatcher e de grandes pensadores como Francis Fukuyama (1992) e Athony Giddens (2001), propugnando um "um fim das utopias" e progresso das nações atrelado à economia de mercado.

³⁹ Há como o exemplo a *Apple*, cuja linha de montagem começa com a mineração de matéria prima e o processo de produção até a reciclagem de produtos passa pelas mãos de 200 fornecedores em 43 países (ELIEL, 2020), com a utilização de mão de obra terceirizada, fruto de pressões de grupos econômicos para que o ordenamento jurídico dos Estados por onde passa a cadeia de fabricação dos componentes seja flexibilizado para arregimentar mais operários com mão de obra cada vez mais baixa e aumento da mais-valia da empresa estadunidense.

Para o melhor posicionamento dos países subdesenvolvidos tentou-se formar blocos regionais e fora do eixo EUA-União Europeia, como os BRICS (formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Todavia o que parecia ser uma crescente em termos de cooperação, de forma a pluralizar os modos de desenvolvimento independente do discurso único dos países ricos de modelo inexorável de globalização - leia-se neoliberalismo - foi esvaziado pela tomada de poder por grupos que passaram a governar países como a Índia e o Brasil.

Em um mundo interconectado, é preciso reconhecer as influências que os atores internacionais têm sobre os outros países do Globo. Entretanto, é preciso reconhecer também as particularidades e as complexidades de cada sociedade. Por isso, o Brasil, assim como a América Latina, apresenta traços históricos dentro dessa relação de intercomunicação e interdependência do capitalismo central, sem deixar de ter suas peculiaridades de desenvolvimento socioeconômico⁴⁰, político e ambiental (MARINI, 2008).

No Brasil, o agravamento da desigualdade social entre os anos 1980 e 1990 tem reflexos na forma como as classes interagem com o meio ambiente. Por exemplo, em uma zona ribeirinha da cidade, onde não há sistema de esgoto, os resíduos são descartados inevitavelmente para o curso do rio próximo em seu entorno, proliferando doenças para os próprios moradores da área. É possível culpar individualmente essas pessoas pela poluição do curso das águas?

No campo, com a maior parte da população ocupando as zonas urbanas das cidades, o que se vê é ainda a concentração de terras em latifúndios, fruto de má distribuição de terras ainda no período colonial e perpetuada pela política do coronelismo e dos conflitos de terra.

Parece que o espaço geográfico internacional e nacional foi todo desenhado injustamente entre aqueles que possuem os meios de produção e o poder político, deixando

⁴⁰ No contexto brasileiro, a partir dos anos 1910 o país passa a desenvolver sua indústria nacional, em razão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Obrigados a substituir a importação - em razão dos conflitos que se desenrolaram - e produzir esses bens em solo nacional e depois exportá-los, mantida a situação por causa dos desdobramentos da crise de 1929. Foi daí que se configurou uma nova formação social: com uma nova classe média, uma burguesia industrial e uma classe trabalhadora industrial (MARINI, 2008). Nessa nova forma de desenvolvimento econômico experimentada, passando de economia agrícola exportadora para uma forma industrializada de expansão da urbanização - principalmente a partir de 1940 (MARICATO, 2003). O êxodo rural que aconteceu de 1940-1980 afetou sensivelmente a formação das cidades brasileiras, alterando a ocupação do solo e a forma de interação com a natureza. Dado o contexto social e econômico do período, a ocupação dos espaços urbanos acompanhou a disponibilidade de capital das classes sociais, sendo a burguesia beneficiada pelos locais centrais das cidades, posteriormente fornecidos com abastecimento de água, luz, oportunidades e asfalto. Do outro lado da balança, o proletariado que foi absorvido pelas necessidades de mão de obra da indústria precisou se alocar em regiões periféricas ou de favelas das cidades, sem as mesmas oportunidades e condições de vida.

de lado os trabalhadores que vendem a sua força de trabalho, atribuindo valor de troca (LEFEBVRE, 2001) à terra e limitando o seu acesso para os despossuídos de capital.

A busca incessante pelo lucro a qualquer custo gera uma competitividade não só nas relações entre empresas-estado e empresa-trabalhador, mas também nas micro relações, no convívio do dia a dia entre as pessoas, quebrando qualquer cadeia de solidariedade que exista. Esta é substituída por um pragmatismo egoísta no meio social, principalmente entre a chamada classe média, que flutua de acordo com o sabor das condições econômicas de cada período histórico e a disponibilidade de crédito e poder aquisitivo (SANTOS, 2000). Muitas vezes serve de base social para governos autoritários, negacionistas com relação aos progressos científicos produzidos ao longo da história e de programas ultraliberais, sem qualquer compromisso com as mitigações da devastação da natureza, da desigualdade social e das condições econômicas de superação da economia dependente.

Também as relações da sociedade com o meio ambiente são afetadas por essa lógica da mais-valia globalizada, onde qualquer espaço do território é passível de ter um valor de troca para a lógica extrativista de exploração, principalmente no caso brasileiro de monocultura em grande extensão territorial, destruição de florestas para transformação em pasto para o gado e corte de árvores para produção de madeira.

Para criar uma demanda para essa oferta primeiro se cria uma demanda virtual através da publicidade, introjetada na cabeça das pessoas como se fosse um mecanismo psicológico que apenas revelaria o que o dito consumidor quer comprar, mas não sabe. Essa demanda virtual nada mais é do que uma criação das próprias empresas para produzir ofertas de produtos, tendo como um elemento de diversificação os produtos ecológicos produzidos pelo capitalismo verde.

Este estimula a criação de mais consumidores, a partir de necessidades artificiais de itens que em muitos casos as pessoas nem precisam, mas que para mandar um sinal às preocupações com a poluição e a degradação do planeta acabam sendo vendidas (literalmente) como alento às consciências ecologicamente pesadas.

É preciso ir além do consumo e perceber que o desequilíbrio do meio ambiente não é produto apenas das microrrelações do ser humano na Terra, e sim do próprio modo de produção que se intensificou nos últimos 50 anos. Também não vai ser substituído o modo de produção capitalista por qualquer outra forma e que aconteça dentro da lógica produtivista de crescimento ilimitado (LOWY, 2014) e de destruição da natureza no mesmo compasso.

Ainda dentro do sistema capitalista dependente brasileiro, o ordenamento jurídico pátrio recepcionou alguns princípios do direito coletivo a um meio ambiente equilibrado e

sadio, em uma lógica intergeracional⁴¹, para que haja uma mediação entre a procura do lucro do desenvolvimento produtivista e a preservação e conservação da natureza, para que não aconteça os erros que custaram até aqui a alteração sensível nos níveis de temperatura, enchentes, desmoronamento de encostas, desabamento de barragens de rejeitos da mineração, desertificação em razão no manejo errado do solo e outras desproporcionalidades no metabolismo sociedade-natureza.

2 DIREITO DO CONSUMIDOR E MEIO AMBIENTE ENQUANTO LIMITE DA ORDEM ECONÔMICA

Em que pese a referência do modo de produção capitalista na legislação, moldado sobre a perspectiva de dominação de poucos que formam uma elite econômica em detrimento dos demais cidadãos (VALIM, 2017) se faz necessário o respeito às limitações da ordem econômica prevista na Constituição. Mesmo existindo a possibilidade da intervenção estatal na economia, não deixa o mercado de possuir a mácula do liberalismo, haja vista ser o estado gerido por e em razão de uma classe dominante. Ainda assim, foi feliz o constituinte ao impor uma política de ordem econômica, como veremos a seguir (SILVA, 2005).

Conforme menciona Raimundo Márcio Ribeiro Lima (2012) a reflexão sobre o desenho constitucional da proteção ambiental no nosso país perpassa pela análise do direito ao desenvolvimento e, por conseguinte é essencial contextualizar a ordem econômica preceituada para vir a realizar o tal desenvolvimento proposto constitucionalmente, assim como discutir as vias para um desenvolvimento sustentável.

O direito ao desenvolvimento possui um substrato normativo inarredável na nossa ordem jurídica, seja por conta dos permeios da Carta Constitucional (art. 3o, inc. II; art. 5o, inc. XXIX; art. 21, inc. IX; art. 43, § 1o, inc. II; art. 48, inc. IV; art. 159, inc. I, alínea c; art. 174, § 1o; art. 192; art. 200, inc. V; art. 218, dentre outros), o mesmo se diga do seu preâmbulo, seja por conta dos termos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, donde se destaca o § 1º do art. 2o: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”. Como se pode observar, a Declaração coloca no centro da pauta desenvolvimentista a pessoa humana; aliás, não poderia ser diferente, uma vez que, pelo menos em termos conjunturais, toda evolução de ordem econômica, cultural ou social se destina a alcançar aos anseios da pessoa humana. (LIMA, 2012, p. 802)

⁴¹ Ver Art. 225 da CF/88.

O artigo 170 da Constituição, institui “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social...” e conclui pregando a observância, dentre outros, da defesa do consumidor e do meio ambiente. Logo, a ordem econômica dá fundamentos a um estado intervencionista (GRAU, 2010). Tal ordem, ou leia-se ordenamento, está estreitamente relacionada às regras, princípios e balizas no qual o direito estatal interferirá na economia. Ou seja, são as intervenções positivadas no micro, dentro do macroeconômico, a fim de atingir uma política de governo.

Nas palavras de Eros Grau (2010), ordem econômica “[é o] conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico, desde uma visão macro jurídica, conformação que se opera mediante o condicionamento da atividade econômica a determinados fins políticos do Estado” (GRAU, 2010, p. 70). Em outros termos, visando corrigir as arbitrariedades e desigualdades que o capitalismo impõe à sociedade, cria-se padrões de atuação em que o Estado poderá instituir reservas à atividade econômica (SILVA, 2005).

As áreas fins de intervenção seriam as expostas nos incisos do artigo 170 da Constituição. Assim:

Algumas providências constitucionais formam agora um conjunto de direitos sociais com mecanismo de concreção que devidamente utilizados podem tornar menos abstrata a promessa de justiça social. Esta é realmente uma determinante essencial que impõe e obriga que todas as demais regras da constituição econômica sejam entendidas e operadas em função dela (SILVA, 2005, p.789).

Nesse sentido, não obstante os princípios da livre iniciativa, livre concorrência, direitos de propriedade ou iniciativa privada, deverá sempre prevalecer os ditames da justiça social. Ora, quando analisamos direitos como meio ambiente equilibrado, lazer, saúde, é de direito à vida digna que estamos a tratar, e o direito à vida não pode ser mitigado em desfavor dos demais (SILVA, 2005).

A partir do exposto acima, sobre as regras que o Estado impõe com o intuito de limitar a atuação do mercado, entendemos uma característica que faz do capitalismo um sistema tão longo, ele se molda conforme a necessidade, e no caso exposto, assumindo uma ideia de capitalismo social (GRAU, 2005). Esse aspecto social parte da ideia de se adequar aos preceitos de caráter coletivo da constituição. Aqui, abordaremos dois limitantes sociais para

a ordem econômica brasileira no contexto do capitalismo mencionado, em especial: incisos V⁴² e VI⁴³ Constituição Federal.

É certo que o capitalismo aguilhou um ideário de consumo exacerbado, pautado no acúmulo de bens e patrocinado por publicidades que pregavam o *American way of life*⁴⁴, neste contexto, o constituinte vislumbra a necessidade de criação de um Código de Defesa do Consumidor – CDC. Nesses termos, “a ideologia do consumo contemporizada (a regra “acumulai, acumulai” impõe o ditame “consumi, consumi”, agora, porém sob proteção jurídica de quem consome)” (GRAU, 2010, p. 253).

O CDC foi sancionado, então, com a finalidade de dirimir a vulnerabilidade do consumidor perante o mercado, a fim de garantir sua dignidade, interesse econômico, qualidade de vida, dentre outros⁴⁵. Importante vislumbrar nesse sentido, o espírito regulador do legislador, no que tange a explanação do artigo 51, que versa sobre as práticas abusivas que possam ser exercidas pelo mercado. Nele, mais uma vez, a convicção no sentido amplo do caráter social de dignidade da pessoa, vide inciso XIV⁴⁶ ou ainda a vedação de publicidades enganosas, abusivas ou que violem normas ambientais⁴⁷.

Quanto à tipificação dos direitos ambientais, a ordem econômica elege a garantia da preservação ambiental e conseqüente melhoria da qualidade de vida dos cidadãos em detrimento de um desenvolvimentismo para o crescimento desenfreado. Mesmo sendo o desenvolvimento nacional e o pleno emprego pilares essenciais da nossa República, estes devem ser interpretados à luz de uma economia autossustentada, capaz de “permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico” (GRAU, 2010, p. 257).

Ou seja, não deve o mercado primar pelo lucro incessante, tendo como conseqüência deste ato a poluição, desmatamento e aquecimento global. Nesta perspectiva, a responsabilização já na nossa lei maior, das pessoas jurídicas, independente da responsabilidade dos seus representantes, além da vasta normatização de tal demanda na

⁴² V- defesa do consumidor;

⁴³ VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

⁴⁴ Estilo de vida Americano.

⁴⁵ Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, artigo 4º e respectivos incisos.

⁴⁶ CDC, Art. 51, inciso XIV - infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais.

⁴⁷ CDC, Arts. 36, 37, 38 e respectivos parágrafos.

magna-carta⁴⁸. Prezando assim, pela dignidade da pessoa humana e o bem-estar que o contato com a natureza equilibrada pode trazê-las.

Tais práticas intervencionistas visam, a curto prazo, proteger o cidadão menos instruído da sedução do mercado, fundamentado na presunção de vulnerabilidade do consumidor. Todavia, no fundo, o que se espera é uma superação da preferência outrora mencionada do acumular-consumir, para o consumo consciente, a partir do pensamento crítico de proteção dos direitos sociais.

Resta mencionar, por fim, que este consumo consciente parte do pressuposto de que existem alternativas que possibilitem a conciliação entre compras e defesa ambiental, alinhado às matérias da sociedade. Ou seja, é necessário mensurar os impactos do consumo, à medida que se viabiliza “maximizar os impactos positivos e minimizar os negativos de acordo com os princípios da sustentabilidade” (DA SILVA; GÓMEZ, 2010, p. 48). Assim, sobejarão satisfeitos os objetivos do artigo 170 da constituição.

Isso porque tornar-se consciente não quer dizer deixar de consumir, mas sim equilibrar a quantidade e, principalmente a qualidade, do que se consome. Evitar gastar recursos excessivamente, buscar comprar de organizações que possuam uma preocupação com a sustentabilidade, enfim, encontrar alternativas passíveis de alterar a atual situação com a qual a sociedade se depara.

3 EDUCAÇÃO AMBIENTAL E DIREITO: POSSIBILIDADES E REFLEXÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL A PARTIR DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Para discutir educação ambiental como política pública, faz-se necessária a conceituação desses termos, inserindo-os nas atividades governamentais em consonância com o ambientalismo, assim como seus desdobramentos nas áreas da educação formal e não formal. A palavra política deriva do grego e representa limite; *polis* era o nome dado ao muro que definia os limites de uma cidade, posteriormente, passou a designar o que estava contido nele. A etimologia deste termo, que teve seu significado bastante preservado, remete ao verdadeiro conceito de política como a arte de definir os limites, ou seja, o que é o bem comum (GONÇALVES, 2002, p. 64).

⁴⁸ Constituição Federal: arts. 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VII; 129, III; 174, § 3º; 200, VIII; 216, V e 225 e respectivos parágrafos e incisos.

Por sua vez, a educação ambiental representa uma construção comportamental, que, assim como em outros processos educativos, estabelece regras pautadas em princípios que devem ser respeitadas em prol de um meio ambiente equilibrado, levando em consideração valores éticos e as regras políticas de convívio social e de mercado, que implicam a questão distributiva entre benefícios e prejuízos da apropriação e do uso da natureza (SORRENTINO, 2005, p. 289).

O termo desenvolvimento ambiental foi implementado em 1987, a partir do documento emitido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado *Nosso Futuro Comum* - ou Relatório Brundtland - em substituição da expressão ecodesenvolvimento. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável tornou-se palavra-chave para agências internacionais de fomento desenvolvimentista, tema de conferências, *papers* e *slogan* de ativistas do meio ambiente (NOBRE; AMAZONAS, 2002).

Hodiernamente, o conceito de desenvolvimento sustentável remete ao tratamento dado à natureza como um recurso ou matéria-prima que reforça os objetivos capitalistas de mercado. Este paradigma mantém um padrão de desenvolvimento responsável por produzir desigualdades na distribuição e no acesso a esses recursos, refletindo em pobreza e falta de identidade cidadã (SORRENTINO, 2005, p. 289). Neste sentido, para que não haja uma deturpação do significado de desenvolvimento sustentável, como vem acontecendo, a educação tem papel de protagonismo na formação do pensamento crítico.

Ao promover uma conexão entre política e educação ambiental, constata-se o alinhamento com a cidadania e a corresponsabilidade social. Tendo em vista a ética da sustentabilidade e a construção de uma cultura ecológica, a política pública pode ser entendida como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam a relação de poder, objetivando a resolução de conflitos de forma pacífica, assim como a construção e o aprimoramento do bem comum. Surge de macro e micro demandas, abrangendo o mundial, o nacional, o estadual e o municipal, além dos subsistemas políticos, sociais e econômicos. Faz-se necessário pontuar que a política pública como instrumento de mudança comportamental é primordial para que todo o tecido social seja atingido.

Com a responsabilidade de legislar sobre a questão em foco, o Estado brasileiro dispõe de diretrizes específicas para orientar o comportamento da sociedade em relação ao meio ambiente, de modo a explicitar o acesso a um meio ambiente equilibrado como direito fundamental difuso, ou seja, sem destinatário específico, uma vez que todos podem e devem usufruir deste direito. Sobre isso, tem-se como exemplo na Constituição de 1988:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, a Lei nº 9.795/1999 instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), unificando todos os setores da sociedade sob uma responsabilidade em comum, nos seguintes termos:

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999)

Na condição de direito difuso, o desenvolvimento sustentável e equilibrado passa a ser objeto de tutela jurídica à medida que interfere diretamente na qualidade da vida em sociedade. A respeito disso, fomentar o conhecimento acerca do tema é uma missão, não apenas em âmbito acadêmico, mas no maior número possível de espaços. A formulação do pensamento crítico e a proatividade frente às demandas sociais são duas das principais características de um profissional do Direito, pensando nisso, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) instiga o protagonismo estudantil por meio de projetos de extensão, sendo o “Socializando o Direito”, coordenado pela Professora Dra. Denise dos Santos Vasconcelos Silva.

Explorar competências que envolvem a criticidade, a simplificação da linguagem jurídica e o compartilhamento de conhecimento com os mais diversos membros da sociedade são missões do Socializando o Direito. A transformação proporcionada pela experiência extensionista é nítida em todos que tiveram a oportunidade de vivê-la, como é o caso de Lorena Maria Medeiros de Oliveira e Francisco Cavalcante de Sousa, ex-participantes do projeto, ao ressaltar⁴⁹ “a singular importância do projeto de extensão (em especial do ‘Socializando o Direito’, da UERN) para o crescimento do discente enquanto almejavante letivo, porquanto o conhecimento que extrai é fundamental para o amadurecimento profissional” (OLIVEIRA, 2020, p. 37); ademais, “a experiência enquanto integrantes do projeto de extensão ‘Socializando o Direito’ permite transgredir o espaço universitário e

⁴⁹ Publicações disponíveis na Revista Estudantil Manus Iuris (REMI) – UFERSA, no ano de 2020, conforme referência.

chegar a comunidades com contextos de vulnerabilidade social, oportunizando conhecer as reais necessidades ambientais dos cidadãos.” (SOUSA, 2020, p. 68).

A linha de extensão responsável pelas pautas de Sustentabilidade, Direito Ambiental e Políticas Públicas, tem promovido ações digitais através de produção de conteúdo e palestras para alunos de escolas da rede pública de ensino da cidade de Mossoró-RN. Apesar da impossibilidade de atividades presenciais, devido ao momento pandêmico causado pela Covid-19, a difusão do conhecimento jurídico e a troca de experiências se mostra enriquecedora diante dessa realidade desafiadora. A abordagem de temáticas relevantes, através das redes sociais do Socializando o Direito, estão sempre conectadas com a atualidade, difundindo, de modo objetivo, o conhecimento jurídico útil no cotidiano dos internautas. Dessa forma, algumas das discussões levantadas envolvem a democracia, o desperdício, o descarte incorreto de materiais, a cidadania e os reflexos disso no meio ambiente.

O impacto social das ações extensionistas ganha um novo espaço na internet, que se tornou o principal veículo de interlocução com a comunidade, e funciona como uma espécie de catalisador da informação. Com o aproveitamento consciente desta ferramenta, busca-se alertar a sociedade da importância das ações individuais e sua repercussão na coletividade, destacando a responsabilidade de cada membro da sociedade nas consequências ambientais.

4 ATIVISMO, EDUCAÇÃO JURÍDICA E AMBIENTAL PARA O ENFRENTAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O termo “mudanças climáticas”, dependendo do contexto inserido, pode representar eventos distintos. Porém, ao usarmos essa expressão, frequentemente não fazemos referência ao processo natural de mudanças climáticas, que o nosso planeta enfrenta no decorrer das eras, e sim às alterações desequilibradas no clima⁵⁰, existentes em detrimento de ações humanas insustentáveis.

No entanto, a natureza desse conflito ambiental vem se mostrando bastante complexa, já que abrange todo o território global - das grandes potências até o país mais hipossuficiente. Por ser o ar um bem comum, a responsabilidade de cuidar desse recurso deve ser de todos, no entanto observamos que os países desenvolvidos, sob a óptica da

⁵⁰ As mudanças climáticas do nosso planeta, não envolvem apenas o aumento da sensação térmica, pois juntamente com ela enfrentamos o aumento do nível do mar, a extinção dos insetos, dos invertebrados e das plantas, redução da produção de alimentos, da pesca e dos recifes de corais. Em suma, todas as esferas da vida estão ameaçadas, inclusive a econômica.

economia e do desenvolvimento, tentam se isentar desse compromisso. Contudo, urge um enfrentamento político em escala global, considerando a iminência de a Terra não suportar a nossa demanda. (KRENAK, 2019)

Zhouri e Laschefski (2010) dividem os conflitos ambientais em três: distributivos, espaciais e territoriais. De acordo com essa classificação, as mudanças climáticas se enquadram nos conflitos espaciais, pois são “causados por efeitos ou impactos ambientais que ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes ou grupos sociais”. Possui caráter internacional, uma vez que a atividade de um país pode gerar consequências para outro.

O efeito estufa é um processo natural de aquecimento da terra, ele protege a vida humana de frias temperaturas que inviabilizam a existência diversos ecossistemas. Porém, a ação humana tem aumentado exponencialmente a emissão de gases de efeito estufa⁵¹, resultando em um superaquecimento desnaturado e desequilibrado. De acordo com o Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2019), tal crescimento⁵² está diretamente ligado com as alterações climáticas globais. Nesse sentido, o Sumário para Formuladores de Políticas, dispõe:

Estima-se que as atividades humanas tenham causado cerca de 1,0°C de aquecimento global acima dos níveis pré-industriais, com uma variação provável de 0,8°C a 1,2°C. É provável que o aquecimento global atinja 1,5°C entre 2030 e 2052, caso continue a aumentar no ritmo atual (IPCC, 2019).

Diante disso, é inegável afirmar que esse conflito não é uma projeção, e sim uma realidade. Em função disso, observamos o papel fundamental de discussões acerca dos impactos da mudança climática, visando educar e dar visibilidade às práticas sustentáveis de produção, do contrário, cabe ponderar:

⁵¹ Os principais Gases de Efeito Estufa - GEF - são vapor d'água, dióxido de carbono, metano e óxido nitroso. O vapor d'água é responsável por dois terços do efeito estufa natural; O dióxido de carbono, no entanto, contribui para o efeito estufa artificial com uma participação de 60%, tendo como maiores fontes de emissão: a queima de combustíveis fósseis (carvão mineral, petróleo e gás mineral), desmatamento, mudanças no uso da terra; O metano tem capacidade de reter calor cerca de 23 vezes mais que o dióxido de carbono (CO₂) e advém da produção e consumo de energia, de decomposição de matéria orgânica em aterros sanitários e da queima de biomassa; O óxido nitroso provém do uso de fertilizantes, da produção de adípico e de alumínio (BURSZTYN, 2012).

⁵² Conforme o SIRENE (Sistema de Registro Nacional de Emissões) as maiores fontes de emissão de carbono em 2016 foram: Agropecuária (33,6%); Energia (32,4%); Uso da terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (22,3%); Processos industriais (6,9%); Tratamento de Resíduos (4,8%).

Precisamos ser críticos a essa ideia plasmada de humanidade homogênea na qual há muito tempo o consumo tomou o lugar daquilo que antes era cidadania. [...] *Para que ser cidadão?* Para que ter cidadania, alteridade, estar no mundo de uma maneira crítica e consciente, se você pode ser um consumidor? Essa ideia dispensa a experiência de viver numa terra cheia de sentido, numa plataforma para diferentes cosmovisões. [...] Já que a natureza está sendo assaltada de uma maneira tão indefensável, vamos, pelo menos, ser capazes de manter nossas subjetividades, nossas visões, nossas poéticas sobre a existência (KRENAK, 2019, grifo nosso).

Contribuindo para o avanço crescente da educação ambiental, podemos destacar o trabalho de inúmeros movimentos jovens, tendo como exemplo: Engajamundo, Greve pelo Clima, Cicli - pedalando pelo clima e *Friday for the future*, fundado por Greta Thunberg. Esses, assumiram o compromisso de lutar diariamente pela propagação de consciência ambiental aos jovens de suas respectivas comunidades⁵³.

Todos constroem, de forma progressiva, uma corrente de conhecimento e aprendizado, estimulando os jovens a desenvolverem a capacidade de identificar possíveis agressões locais ao meio ambiente e exigir que os governos ajam, a fim de mitigar o que foi relatado. Dessa forma, cada uma de suas pequenas ações, colaboram para despertar o sentimento de responsabilidade ambiental, fazendo com que os jovens criem conexões entre suas experiências/estilos de vida e os desastres climáticos.

No entanto, democratizar o direito à educação ambiental vem se mostrando uma missão desafiadora. Uma vez que, no ambiente escolar, uma das principais formas de alcançar crianças e adolescentes, a referida temática, muitas vezes, não é explanada propriamente. Além do mais, pode-se configurar empecilho a localização, idade, linguagem e grau de instrução do destinatário. Visando dirimir essas barreiras, a linha de pesquisa Sustentabilidade, Direito Ambiental e Políticas Públicas, pertencente ao projeto de extensão Socializando o Direito, da UERN, produziu uma série de ações digitais abordando temas como: desenvolvimento sustentável, agenda global 2030, plano diretor, participação popular, consumo sustentável, produção e destinação dos resíduos sólidos e mudanças climáticas.

⁵³ Uma pesquisa realizada em 8 regiões do estado de Pernambuco, com 1.050 estudantes, demonstrou que os jovens analisados apresentaram certo desconhecimento sobre as questões ambientais, visto que mesmo sendo capazes de identificar certos problemas socioambientais, não mostraram aptidão para reconhecer quais entidades atuam na mitigação e enfrentamento aos referidos problemas. Tal dado, faz-nos refletir na imprescindibilidade de espaços que proporcionem uma formação cidadã crítica, pautada principalmente na dignidade da pessoa humana, a fim de orientar a reflexão e ação da juventude. (SILVA, 2016)

Insta ressaltar, que todo o conteúdo foi elaborado de forma sintética, com linguagem simples e acessível, objetivando a alfabetização ambiental, se adaptando ao espaço de educação não formal. Outrossim, os trabalhos criados buscaram fomentar o pensamento crítico, induzindo os internautas a se colocarem na posição de sujeitos ativos, em prol do meio ambiente.

No contexto das eleições municipais de 2020 a semana do debate político entre os candidatos a prefeito de Mossoró-RN, foi divulgado uma sequência de postagens, que proporcionam os seguintes questionamentos: qual o compromisso do meu candidato com o desenvolvimento sustentável? Como posso contribuir para o fortalecimento da cultura ambiental do meu município? Cotidianamente, quais ações práticas poderiam ser feitas por mim? Somando o conhecimento crítico político com a responsabilidade ambiental, teremos uma união de esforços exercendo pressão política, a favor de um plano de ação concreto, a fim de reduzir os estragos ambientais.

Já em dezembro de 2020, foram realizadas duas importantes ações digitais nas redes sociais acerca do consumo sustentável e o uso dos recursos naturais de forma a proporcionar qualidade de vida para a geração presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras. E em 16 de março de 2021 foi realizada nova ação *online* sobre o Dia Nacional da Conscientização sobre Mudanças Climáticas.

O Projeto de Extensão “Socializando o Direito” oportunizou, ainda, a integração entre diferentes formatos de tecnologias da informação e a comunidade através da troca de vivências, experiências virtuais e percepções pessoais voltadas para a questão dos direitos humanos, gênero, cidadania e meio ambiente. Com base em estratégias de compartilhamento colaborativo de saberes em rede, vivenciadas, docentes, discentes e técnicos puderam experimentar uma prática pedagógica diferenciada que valoriza a existência dos vários saberes existentes.

Nessa seara, o professor José Geraldo de Sousa Júnior, a partir das lições de Roberto Lyra Filho, explica que é preciso buscar formas de se pensar o direito (e o ensino jurídico, por consequência) que extrapolam os marcos legais, reconhecendo que o direito não pode se confundir com a lei. O que significa dizer, em outras palavras, que o direito, para além do ambiente acadêmico, precisa ser assimilado nas ruas, no dia a dia, na vivência da sociedade (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016). O “Socializando o Direito” se insere nessa perspectiva, frente a necessidade de que ensino, pesquisa e extensão caminhem juntos durante o curso universitário da FAD/UERN.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na fase do capitalismo financeiro atual, a busca por novos mercados implica estratégias cada vez mais sofisticadas de criação de novos consumidores e a propaganda de um capitalismo verde, falsamente livre das contradições que o próprio sistema econômico carrega consigo. Moldando-se às necessidades ecológicas justas, mas restringindo o debate apenas a questões da preservação ou conservação do meio ambiente no âmbito político-jurídico e às relações do plano individual entre as pessoas. Sem haver uma crítica séria às relações econômicas do plano macro.

Para uma verdadeira solução quanto ao impasse entre as necessidades humanas e meio ambiente, é preciso que se entenda estes dois organismos como um só: o metabolismo sociedade-natureza. Refletindo sempre como o modo de produção e as contradições que ele gera nas sociedades globais vai influenciar nesse complexo de interações e que consequências terá na convivência nesse corpo vivo. Levando também em consideração as particularidades de cada região do planeta (do capitalismo central aos países subdesenvolvidos) e como elas se desenvolveram até aqui na história para que se busque ferramentas de arrefecimento da exploração predatória dos mares, rios, terras, ar e tantos outros recursos importantes (e livres de valor de troca) ao bom funcionamento da vida em comunidade.

Importantes instrumentos do desenvolvimento sustentável, o direito do consumidor e proteção ambiental encontram nos limites impostos pela Constituição cidadã, no que tange a ordem econômica, abrigo fértil para propagação do ideário sobre consumo consciente. Esse, pautado não na aversão ao mercado, mas na saudável comunicação entre consumir e proteção ambiental. Ou seja, nos efeitos que aquele ato trará ao ecossistema, de modo que mitigue os frutos negativos e dilate os positivos. Assim, é medular o reconhecimento que acima das questões empresariais ou mercantis, preza nossa lei maior pela dignidade da pessoa humana.

Diante do incentivo ao consumo, provocado pelo sistema capitalista de produção e fomentado pelos veículos midiáticos, esferas como a educação ambiental, as políticas públicas, o Direito Ambiental e o Código de Defesa do Consumidor tornam-se importantes mecanismos de refreamento da degradação ecossistêmica.

O enfrentamento da problemática envolve, sobretudo, a consciência política e cidadã acerca da responsabilidade individual e coletiva com a manutenção de um meio ambiente equilibrado. Desse modo, o papel de projetos de extensão voltados à difusão do

conhecimento jurídico, de modo acessível, torna-se um potencializador da transformação social. O Socializando o Direito, como instrumento da academia a serviço da população, preconiza o protagonismo estudantil na propagação de informações concernentes a pautas sociais, políticas e ambientais.

Em decorrência do modelo de produção, do consumo e de outras ações humanas insustentáveis, testemunha-se o aumento exponencial da emissão de gases de efeito estufa, causando mudanças drásticas no clima no planeta Terra. Mediante a complexidade e transnacionalidade das mudanças climáticas e suas consequências, é inadiável um plano mundial de ação pretendendo reduzir, de maneira concreta e efetiva, as emissões globais de GEE, tendo em vista a iminência de a Terra não suportar a nossa demanda. Objetivando o progresso, a educação ambiental crítica e emancipatória precisa ser fortalecida e veiculada em ambientes de educação formal e informal. Por meio do estímulo à mobilização e ao protagonismo juvenil, difundimos o senso de responsabilidade cidadã, tornando os jovens agentes multiplicadores quanto à proteção ambiental, além de capacitá-los para exercer pressão sobre os governantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.795/1999**, de 27 de abril de 1999, dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional.

BRASIL. **Lei n. 8.078/1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria A. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAVALCANTE, F.; SILVA, M. de F. L. da. Socializando o direito e formando para a cidadania: um relato de experiência extensionista. **Revista Estudantil Manus Iuris**, v. 1, n. 1, p. 64-74, 5 ago. 2020.

CETESB. **Gases de efeito estufa**. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/gases-do-efeito-estufa/>. Acesso em: 30 de jan. 2021.

CNE. **Resolução CNE/CES n. 7**, de 18 de dezembro de 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 17 mar. 2021.

ELIEL, Lucas. Qual é o processo de fabricação do Iphone? **Blog Icaiu**, 2020. Disponível em: <https://blog.icaui.com.br/diversos/conheca-o-processo-de-fabricacao-do-iphone/>. Acesso em: 01 de fev.2021

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte D'Plácido, 2016.

GONÇALVES, C. W. Natureza e sociedade: elementos para uma ética da sustentabilidade. *In*: QUINTAS, J. S. (Org). **Pensando e praticando a educação ambiental**. Brasília: Ibama, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

IPCC. **Sumário para Formuladores de Políticas**. Brasil, MCTIC, julho. 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf>. Acesso em: 28 de jan. 2021.

KRENAK. Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LEFEBVRE. H.; **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. Título original: Le Droit à la Ville. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Proteção ambiental e competência administrativa: a proteção do meio ambiente e o direito das energias renováveis em face da atuação administrativa serodiosa ou obsoleta. BDA. **Boletim de Direito Administrativo**. Doutrina, pareceres e atualidades. Julho. 2012.

MARICATO, E.; Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96.

MARINI, R. M.; **América Latina, dependencia y globalización**: Ruy Mauro Marini; compilador: Carlos Eduardo Martins. Bogotá: CLACSO y Siglo del Hombre Editores, v. 1. Segunda edición revisada, p. 25-30, 2008.

NOBRE, M.; AMAZONAS, M. **Desenvolvimento sustentável**: a institucionalização de um conceito. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

OLIVEIRA, L. M. M. Como o Projeto de Extensão pode contribuir no caminho da docência para um estudante de direito: na perspectiva de uma graduanda em direito pela UERN. **Revista Estudantil Manus Iuris**, v. 1, n. 1, p. 35 - 37, 5 ago. 2020.

QUINTAS, J. S. (Org). **Pensando e praticando a educação ambiental**. Brasília: Ibama, 2002.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Minelle Enéas da; GOMÉZ, Carla Regina Pasa. Consumo Consciente: o papel contributivo da educação. **Revista Reuna**, Belo Horizonte, v.15, n.3, p. 43-54, set. – dez. 2010. ISSN 1518 3025. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/162>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SILVA, Tarcísio Augusto Alves. Políticas públicas de juventude e meio ambiente: o que a percepção socioambiental dos jovens pode dizer? **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, vol. 52, núm. 2, p. 214-222, mai/ago 2016. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2016.52.2.08 . Acesso em: 27 de abr. de 2021.

SIRENE. **Emissões em dióxido de carbono equivalente por setor**. Disponível em: https://sirene.mctic.gov.br/portal/opencms/paineis/2018/08/24/Emissoes_em_dioxido_de_carbono_equivalente_por_setor.html. Acesso em: 31 de jan. de 2021.

SORRENTINO, Marcos. **Educação Ambiental como política pública**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção: A forma Jurídica do Neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

WAY CARBON. **5 fontes de gases de efeito estufa que merecem a sua atenção**. Disponível em: [https://blog.waycarbon.com/2017/02/5-fontes-de-gases-de-efeito-estufa/#:~:text=Os%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20\(GEE\)%20mais%20relevantes%20s%C3%A3o%3A,o%20%C3%B3xido%20nitroso%20\(N2O\)](https://blog.waycarbon.com/2017/02/5-fontes-de-gases-de-efeito-estufa/#:~:text=Os%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20(GEE)%20mais%20relevantes%20s%C3%A3o%3A,o%20%C3%B3xido%20nitroso%20(N2O)). Acesso em: 30 de jan. 2021.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K., eds. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

7

Livre iniciativa e meio ambiente: os perigos do silêncio administrativo na lei de Liberdade Econômica



Livre iniciativa e meio ambiente: os perigos do silêncio administrativo na lei de liberdade econômica⁵⁴



FREE INITIATIVE AND THE ENVIRONMENT: THE DANGERS OF ADMINISTRATIVE SILENCE IN THE LAW OF ECONOMIC FREEDOM

Raimundo Márcio Ribeiro Lima⁵⁵

“Destruir é fácil, difícil é criar. Identificar os alvos de ressentimento e derrubá-los é fácil; muito mais difícil é trabalhar para que as pessoas possam viver em paz entre si, mesmo que não compartilhem as mesmas ideias nem desfrutem do mesmo sucesso”
(SCRUTON, 2016, p. 81).

RESUMO

O artigo discute a interação entre a livre iniciativa e o meio ambiente diante da Lei de Liberdade Econômica. Discute-se a tarefa de implementar os objetivos fundamentais da República a partir da livre iniciativa e da proteção do meio ambiente. Ademais, o artigo analisa a relação entre o ato público de liberação da atividade econômica e o silêncio administrativo, destacando os possíveis riscos ao meio ambiente. Metodologicamente, adota-se a pesquisa qualitativa e o método dedutivo, com acesso a dados coletados do acervo bibliográfico nacional e internacional. Por fim, defende-se que a proteção do meio ambiente representa uma face do próprio processo econômico, cujo conflito entre meio ambiente e economia, apesar de real, exige uma integração de propósitos em função da proteção do homem na sociedade.

Palavras-chaves: livre iniciativa; meio ambiente; lei de liberdade econômica; silêncio administrativo.

ABSTRACT

The article discusses the interaction between free enterprise and the environment before the Law of Economic Freedom. It discusses the task of implementing the fundamental objectives of the Republic from the free initiative and the protection of the environment. In addition, the article analyzes the relationship between the public act of liberation of economic activity and administrative silence, highlighting the possible risks to the environment. Methodologically, qualitative research and the deductive method are adopted, with access to

⁵⁴ Artigo desenvolvido no Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano (DHDC) da Faculdade de Direito da UERN.

⁵⁵ Doutor em Direito Constitucional pela UFC. Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Professor Adjunto II do Curso de Direito da UERN. Procurador Federal/AGU. Advogado – OAB/RN.

data collected from the national and international bibliographic collection. Finally, it is argued that the protection of the environment represents a face of the economic process itself, whose conflict between the environment and the economy, although real, requires an integration of purposes according to the protection of man in society.

Keywords: free initiative; environment; economic freedom law; administrative silence.

1 INTRODUÇÃO

Qualquer atividade econômica, por menor que seja o tamanho do empreendimento e por mais inexpressiva que se afigure nos seus resultados, possui o potencial de causar danos ao meio ambiente; afinal é da própria natureza do processo econômico a capacidade de transformar os bens disponíveis e, com isso, alterar o estado de coisas, daí a elementar conclusão de que a poluição é, de alguma forma, inevitável, muito embora com níveis bem diversos de agressão ao meio ambiente, chegando até mesmo, em alguns casos, a serem desprezíveis. Logo, o que se questiona é justamente a capacidade de reduzi-la a níveis satisfatórios ou, de modo mais protetivo, evitar o início de atividade econômica que a produz, tendo em vista o *locus* pretendido pelo empreendimento econômico. Daí a necessidade de cuidados nos atos públicos de liberação da atividade econômica, porquanto os seus efeitos podem perdurar longos anos, inclusive, com efeitos possivelmente intergeracionais.

Por isso, a relação entre livre iniciativa e meio ambiente costuma ser bem conflituosa, justamente porque não é uma interação sem consequências, de maneira que essa relação vai desaguar, porque fadada à interpretação de diversos segmentos da sociedade civil, nas inquietantes reflexões sobre o que determina a ação humana, com o seu espaço de atuação, diante do meio que o cerca. Defende-se, desde logo, que a defesa do meio ambiente é, antes de tudo, uma defesa do próprio homem, muito embora o meio ambiente, notadamente numa perspectiva ecológica, detenha importância em si mesma e que, nessa qualidade, não pode ser vista numa perspectiva meramente instrumental, isto é, servir ao homem. Dito de outro modo, a proteção da ave beija-flor não decorre da sua beleza ímpar, cuja desenvoltura diante das flores a todos encanta, mas, sim, pelo valor intrínseco que ela representa para todo o meio ambiente, como uma forma de expressão da fauna e sua relação com o homem.

A lógica da proteção ambiental não deve ser um contínuo de intervenções absolutas sobre a atividade econômica, mas um processo de incorporação de uma realidade dual: (a) a aceitação do meio ambiente como fonte de recursos não o transforma em objeto da perversão econômica; (b) a necessidade econômica exige o acoplamento adequado do elemento

humano no ambiente, cujo desprezo acarreta sérios dilemas para toda a sociedade. Com isso, ganha particular importância a atividade regulatória do Estado, seja pela necessidade de proteger o meio ambiente, seja imperiosa tarefa de estimular o processo econômico, aliás, como mecanismo para alavancar o desenvolvimento social. De modo geral, a falha na proteção ambiental decorre da assimetria entre a atividade regulatória e as possibilidades materiais de sua implementação, aumentando, assim, os desajustes na atividade econômica.

Nesse sentido, o artigo busca: (a) delimitar uma compreensão adequada dos objetivos fundamentais da República, nos termos do artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), diante da livre iniciativa, que, aliás, é um dos fundamentos da República, nos termos do artigo 1º, inciso IV, da CRFB; (b) destacar uma dinâmica racionalizadora da proteção ambiental na atividade econômica (artigo 170, inciso VI, da CRFB); (c) pontuar a disciplina dos atos públicos de liberação da atividade econômica; e (d) refletir sobre os imperativos da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica – LLE), tem vista a atuação administrativa a partir do instituto do silêncio administrativo⁵⁶, bem como seus eventuais riscos à proteção ambiental.

Por fim, o trabalho prestigia a revisão bibliográfica e a jurisprudência, sem prejuízo de eventuais informações oficiais de entidades públicas e privadas, adotando, assim, a pesquisa qualitativa e o método dedutivo nesta breve investigação.

2 OBJETIVOS FUNDAMENTAIS E LIVRE INICIATIVA SEM ROTA DE COLISÃO

No Brasil, há clara dicotomia na dinâmica operativa entre a constituição social e a constituição econômica, de maneira que uma parece negar a importância da outra, mas ambas flertam, cada um a seu modo, com a constituição financeira. De um lado, observa-se a defesa ardorosa da implementação dos direitos sociais, notadamente com a expansão das prestações sociais, notadamente com relação às preocupações dos artigos 3º e 6º da CRFB. De outro, destaca-se uma compreensão mistificadora da atividade econômica a partir do Estado, recaindo até mesmo numa portentosa cadeia de comandos constitucionais sobre o lugar da atuação estatal na economia, como bem evidencia os artigos 1º, inciso IV, 170, § 1º, 173, 174 e 178, da CRFB, o que tem causado, muitas vezes, duas claras distorções: (a)

⁵⁶ Sobre o instituto do silêncio administrativo, dentre outros, *vide*: (SADDY, 2009; p. 45-90); (LIMA, 2011b, p. 21-62); (LIMA, 2011a, p. 403-423); (LIMA, 2012); (SADDY, 2013); e (SADDY; TEIXEIRA, 2016, p. 109-133).

dependência estatal, que causa o arrefecimento da atividade privada; e (b) privilégios econômicos decorrentes de políticas públicas regressivas, isto é, que beneficiam em demasia setores econômicos em detrimento da sociedade - a despeito da inegável importância desses setores para o mercado -, tal como se observa na política fiscal sem aferição de seus resultados socioeconômicos, sobretudo, nos níveis de empregabilidade e na expansão da atividade econômica no mercado nacional ou internacional. Aliás, a própria evolução histórica dos direitos sociais representa uma trôpega caminhada no cenário das possibilidades político-econômicas brasileiras, cercada de deslizos e de demorados retrocessos, em que as forças dirigentes mais acenavam – e continua a acenar - para a manutenção do *status quo* que propriamente para ventilar novas conquistas a partir das inferências teórico-normativas (BRITO; SOUZA, 2020, p. 34-36), muito embora ostentassem, com inegável cinismo, a altivez de incansáveis defensores das conquistas sociais, revelando, assim, uma verdadeira ladeira de Sísifo, de maneira que todo ideário de conquista, pretensamente superador dos estágios iniciais relativos ao gozo dos direitos, não tarda em devolver, depois de momentânea ideia de progresso, a constituição social às margens espinhosas do lugar de partida, mas com a vã esperança de que a caminhada é a única possível.

Nesse ponto, vale destacar que não há propriamente um problema hermenêutico na interpretação nos direitos sociais, pois, reconhecidamente, não há diferença de grau e nem de valor entre esses direitos e os direitos individuais (BONAVIDES, 2013, p. 680), o dilema decorre da precisa compreensão das possibilidades econômicas da sociedade na implementação dos direitos sociais, o que se impõe, antes de tudo, uma nítida definição das prioridades do gasto público, exige-se, portanto, uma luta contra os donos imemoriais do orçamento brasileiro.

De toda sorte, isto é, para além dos percalços na trajetória da constituição social, a preocupação com cláusulas jurídicas destinadas ao desenvolvimento econômico, mormente no comércio doméstico e internacional, é tão importante que remonta à Magna Carta de 1215 (VOEGELIN, 2013, p. 159), logo, não seria aceitável que uma constituição do fim do século XX não tenha tido essa preocupação e, menos ainda, que o legislador não tenha procurado os necessários meios à satisfação desse objetivo. Por isso, o que se censura não é o malogro em si de uma política econômica, no sentido de que ela representa uma tentativa da gestão política do Estado, mas na manutenção dela, a despeito de seus condenáveis resultados, pois isso gera séria suspeita sobre a sua real intenção no mercado, daí a condenável lógica dos privilégios econômicos.

Por outro lado, a assertiva de que o Estado deva prestigiar os meios necessários ao atendimento dos objetivos fundamentais da República (artigo 3º da CRFB), não autoriza, nem mesmo implicitamente, o entendimento de que esses objetivos devam ser levados a cabo diretamente pelo Poder Público, isto é, através da sua estrutura orgânico-funcional, ou seja, por meio da contínua expansão do tamanho do Estado, mormente na qualidade de agente econômico. É dizer, por mais que se defenda o contrário (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 59), não se verifica na CRFB qualquer dispositivo legal que autorize a existência de um paradigma de domínio econômico do Estado a partir das finanças públicas, de maneira que a constituição financeira, atendendo aos prognóstico de controle e equilíbrio dos gastos públicos - o que, aliás, não tem sido exitoso - não denota propriamente uma blindagem financeira contra a constituição econômica – isto é, negando-a o devido suporte para sua implementação (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 66) ou esterilizando a capacidade de intervenção do Estado na economia (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 67) -, mas apenas denuncia a importância da gestão fiscal para o largo universo da atividade econômica no país, o que exige um orçamento público equilibrado, especialmente diante de longo período de expansão da dívida pública com a redemocratização do país, sem prejuízo da contribuição inicial do período da ditadura militar, como bem comprova a dívida externa bruta crescente de 1964 a 2020, saindo de US\$ 3,29 bilhões em 1964 – com US\$ 105,17 bilhões em 1985 - para US\$ 554,90 bilhões em 2020 (BRASIL, 2021, *ON LINE*).

Dessa forma, a rolagem da dívida pública consome expressiva fatia do orçamento público, o que representa um forte indicativo de que a expansão dos gastos acarreta invariavelmente maior dispêndio com pagamentos de juros, de maneira que a dependência do capital financeiro, por mais que diga o contrário (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 69), decorre tanto de erros da gestão monetária quanto do descontrole do gasto público.

Ademais, nem mesmo a busca do pleno emprego, aliás, comumente defendida (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 75), a despeito de representar um princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso VIII, da CRFB) poderia justificar a expansão contínua da atividade econômica do Estado, pois a medida não é sustentável financeiramente, sobretudo, em cenário de forte crise fiscal, de maneira que a ideia de pleno emprego passa pela atividade regulatória do Estado e, claro, pela própria expansão da economia privada. Soma-se, ainda, a óbvia inferência que o termo pleno emprego é equívoco, pois é ele impossível no capitalismo, haja vista que há sempre um número considerável de pessoas que, voluntariamente, saem do trabalho pelos motivos mais diversos, gerando, assim, um

contínuo fluxo de dispensas e contratações. Portanto, o pleno emprego não passa de compreensão do domínio econômico a partir de ideias comuno-socialistas, nos quais todos os cidadãos estão vinculados ao Estado, mormente na sua esfera de trabalho. Contudo, isso não quer dizer, de modo algum, que o Estado não deva firmar meios para promover a maior empregabilidade possível na sociedade, mas apenas que ela não pode ser o motivo para a contínua expansão no número de empresas estatais. Logo, a afirmativa de que a empresa estatal existe para cumprir a Constituição (NOHARA; OCTAVIANI, 2019, p. 62) e, a partir disso, arvorar o entendimento de que é possível desenvolver qualquer atividade econômica estatal a partir de consensos políticos, sobretudo, com arrimo em objetivos abstratos de superação do subdesenvolvimento ou de justiça social, não passa de insistente defesa do dirigismo econômico, que é, por tudo, incompatível com a ordem econômica defendida na CRFB.

De qualquer sorte, soaria estranho, para dizer o mínimo, que uma República, que possui como um dos seus fundamentos a livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, *in fine*, da CRFB), sendo também fundamento da ordem econômica (artigo 170, *caput*, da CRFB), tivesse no Estado, via estatais, o domínio da atividade econômica da sociedade. “Dessa forma, a economia dirigida, própria dos países marxistas ou filomarxistas, não foi hospedada pelos constituintes de 1988, que optaram claramente pela economia de escala e pela livre-iniciativa” (MARTINS, 2019, p. 40), de maneira que a defesa da economia dirigida, como via constitucional legítima de atuação estatal, representa patente violação da CRFB. Portanto, o que parece claro é que o motor do desenvolvimento social não passa necessariamente pela atividade econômica exercida diretamente pelo Estado, ainda que ela seja resguardada por imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, como bem destaca o artigo 173, *caput*, da CRFB – aliás, como bem denuncia o plurissignificante princípio da subsidiariedade, tal como se observa nos artigos 23, 197, 198, inciso III, 205, 206, inciso VI, 225 e 227 da CRFB (MACIEL, 2004, p. 46) -, porquanto o mercado exige, precipuamente, outra forma de atuação estatal, qual seja, a regulação econômica, até porque o termo *laissez-faire* compreende uma discricção altamente ambígua e que, desse modo, pouco esclarece sobre os princípios em que se baseiam a política liberal (HAYEK, 2001, p. 84), que são a favor da realização do melhor uso possível das forças de competição no mercado, inclusive, como significado da coordenação dos esforços humanos, o que é algo bem diverso de deixar as coisas apenas como elas são (HAYEK, 2001, p. 37).

Além disso, o histórico das estatais, em termos de resultados econômicos, tem sido, com algumas exceções, simplesmente deplorável, sem falar na sua relação promíscua com a

gestão política do Estado, que costuma acarretar pavorosos escândalos de corrupção, de maneira que a expansão da atividade econômica do Estado deveria ser motivo de grande apreensão e não uma via adequada para salvaguardar o fornecimento de bens e serviços que possa ser levado a cabo pelo setor privado. Também não é menos verdade, dentre outros episódios recentes na história brasileira, a apropriação privada de recursos públicos, seja com operações de crédito, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para determinados agentes econômicos no setor de proteína animal e construção civil, seja mediante políticas econômicas desastrosas, como bem explica o Programa Brasil Maior (Lei nº 12.546/2011), com desonerações previdenciárias para alguns segmentos no mercado.

Por outro lado, e isso tem sido pouco considerado nas reflexões sobre o âmbito de atuação do Estado, um regime de concorrência, tal como defendido pelo pensamento liberal, não é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais, desde que a organização desses serviços não seja direcionada para tornar totalmente ineficaz a concorrência em outros setores da economia (HAYEK, 2001, p. 39). Ademais, não haveria como existir um sistema econômico sustentado sem a atuação do Estado (HAYEK, 2001, p. 40), porquanto não basta assegurar a propriedade, defender a livre iniciativa ou preservar a liberdade de contratar (HAYEK, 2001, p. 39), impõe-se também um regime jurídico inteligente e em contínuo aperfeiçoamento para prevenir fraudes e, claro, assegurar as regras de um sistema de concorrência efetivo (HAYEK, 2001, p. 40-41), portanto, exigindo uma larga contribuição do Estado no universo da regulação econômica.

Noutro giro, cumpre destacar que o princípio da livre iniciativa pode ser identificado a partir de 04 (quatro) núcleos compreensivos, quais sejam, (a) a existência da propriedade privada – ou, como deseja Hayek, propriedade separada (HAYEK, 1992, p. 31) - e sua efetiva proteção jurídica, nos termos dos artigos 5º, inciso XXII; 170, inciso II, da CRFB; (b) a liberdade de empresa⁵⁷, como destacado no artigo 170, § único, da CRFB, assegurando-

⁵⁷ Nesse ponto, vale destacar a importância da constitucionalização do transporte individual de passageiros através de veículos registrados em aplicativos – como é o caso do Uber – diante de obstáculos levantados por lei estadual, destacando-se as seguintes ações: (a) BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449/DF. Órgão Julgador: Plenário. Ministro Relator: Luiz Fux. Brasília/DF, julgamento em 08 maio 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340970707&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021; e (b) BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP. Órgão Julgador: Plenário. Ministro Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília/DF, julgamento em 09 maio 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341025600&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021. Aliás, cumpre transcrever a tese de repercussão geral, nestes termos: “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação

se o livre exercício de qualquer atividade econômica independentemente de autorização, porém nos termos da lei; (c) a livre concorrência, nos termos do artigo 170, inciso IV, da CRFB, prestigiado um ambiente de mercado livre; e (d) a liberdade de contratar, inclusive, como expressão do princípio da legalidade, já que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme o artigo 5º, inciso II, da CRFB (BARROSO, 2011, p. 652). Se, por um lado, a livre iniciativa possui nítido amparo normativo; por outro, também não se discute a clara conexão entre o Índice de Liberdade Econômica – ILE (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021, *ON LINE*)⁵⁸ e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020, *ON LINE*)⁵⁹, denunciando, assim, que a livre iniciativa é o melhor caminho para o desenvolvimento social do país, como bem demonstra a tabela abaixo:

Tabela 01 – ILE X IDH

País	ILE/Ranque	IDH/Ranque	País	ILE/Ranque	IDH/Ranque
Singapura	89,7 - 1º	0,938 - 11º	Holanda	76,8 - 16º	0,944 - 8º
Nova Zelândia	83,9 - 2º	0,931 - 14º	Finlândia	76,1 - 17º	0,938 - 11º
Austrália	82,4 - 3º	0,944 - 8º	Chile	75,2 - 19º	0,851 - 43º
Suíça	81,9 - 4º	0,955 - 2º	EUA	74,8 - 20º	0,926 - 17º
Irlanda	81,5 - 5º	0,955 - 2º	Suécia	74,7 - 21º	0,945 - 7º
Taiwan	78,6 - 6º	Sem dados ⁶⁰	Noruega	73,4 - 28º	0,957 - 1º
Reino Unido	78,4 - 7º	0,932 - 13º	Uruguai	69,3 - 44º	0,817 - 55º
Estônia	78,2 - 8º	0,892 - 29º	México	65,5 - 65º	0,779 - 74º
Canadá	77,9 - 9º	0,929 - 16º	Rússia	61,5 - 92º	0,824 - 52º
Dinamarca	77,8 - 10º	0,940 - 10º	África do Sul	59,7 - 99º	0,709 - 114º
Islândia	77,4 - 11º	0,949 - 4º	China	58,4 - 107º	0,761 - 85º
Georgia	77,2 - 12º	0,812 - 61º	Índia	56,5 - 121º	0,645 - 131º
Ilhas Maurício	77,0 - 13º	0,804 - 66º	Brasil	53,4 - 143º	0,765 - 84º

e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”.

⁵⁸ A mensuração do ILE se divide em 04 (quatro) pilares: (a) Estado de Direito (direito de propriedade, integridade governamental e efetividade judicial); (b) Tamanho do governo (gastos governamentais, encargos tributários e saúde fiscal); (c) Eficiência regulatória (liberdade para negócios, liberdade para trabalhar e liberdade monetária); e (d) Mercado livre (livre comércio, liberdade de investimento e liberdade financeira). Os dados mencionados na tabela são relativos ao ano de 2021, portanto, com a atualização corrente.

⁵⁹ Os dados mencionados na tabela são relativos ao ano de 2019.

⁶⁰ Não reconhecido pelas Nações Unidas como país, sobretudo, pela forte oposição política da China.

EAU ⁶¹	76,9 - 14°	0,890 - 31°	Argentina	52,7 - 148°	0,845 - 46°
Lituânia	76,9 - 15°	0,882 - 34°	Venezuela	24,7 - 178°	0,711 - 113°

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela⁶² esclarece, sem consideráveis variações, que a liberdade econômica gera melhores condições de vida às pessoas, isto é, maior liberdade econômica, melhor desenvolvimento humano. Até mesmo os países nórdicos, que são chamados indevidamente de socialistas, comprovam que a questão social passa, sem dúvida, pela liberdade econômica. Não entender o processo econômico que leve a isso jamais deveria ser um obstáculo para aceitar seus resultados, mais, sim, um estímulo para tentar – e apenas isso – compreendê-lo do modo mais abrangente possível. Defender uma total compreensão do processo econômico e, a partir disso, estabelecer todos os termos de uma relação justa, por mais que seja uma tese sedutora, não passaria da própria abolição da racionalidade econômica (MISES, 2018, p. 90-91), porque a natureza subjetiva dos valores econômicos, tal como destacada pela revolução marginalista, ainda na segunda metade do século XIX, impede qualquer tentativa eficaz de precificação da economia, justamente porque ela despreza a utilidade marginal dos bens e serviços, isto é, desconsidera a magnitude absoluta do processo econômico em função da utilidade marginal relativa de diferentes bens e serviços para diferentes pessoas, afastando qualquer possibilidade de cooperação pessoal objetiva de utilidade, tal como defendida pela economia centralizada (HAYEK, 1992, p. 97-98).

Aqui, desponta a aparente contraposição entre o constitucionalismo social e o mercoconstitucionalismo (LOUREIRO, 2014, p. 239-244), pois, em verdade, uma compreensão adequada dos fenômenos social e econômico exige uma lógica integradora, isto é, a economia é instrumental para o social, logo, uma disfunção econômica é, por tudo, uma fonte de flagelo social. Não se trata, por mais que se diga (ALBUQUERQUE, 2007, p. 309), de mera superposição de interesses econômicos a partir da mais-valia da escassez, mas o reconhecimento de que o estabelecimento de prioridades não pode colocar em risco a função social de determinados investimentos econômicos, ainda que, numa reflexão apressada, isso possa gerar incompreensões sobre os efeitos de seus resultados. Contudo, essa questão nada diz sobre a justiça da relação econômica em si, que deve ser objeto de análise específica a partir de cada momento histórico da sociedade, mas sem perder de vista

⁶¹ Emirados Árabes Unidos.

⁶² Vê-se, nitidamente, que não houve uma preocupação em destacar a contraposição, aliás, imprecisa, entre democracias e ditaduras e, com isso, acentuar ainda mais a tese aqui defendida.

o contexto econômico global, haja vista sua importância para a dinâmica interna de mercado. A definição de prioridades na ação pública, porque os recursos são escassos, por mais que traduza uma clara necessidade de proteção social, notadamente dos mais vulneráveis, não autoriza qualquer superposição da atividade econômica estatal sobre a atividade econômica privada. Aqui, resta o nó górdio entre o mercococonstitucionalismo e o constitucionalismo social: a relação adequada de comprometimento estatal na promoção da riqueza e na sua distribuição. Grosso modo, uma relação instrumental entre a expansão do mercado e, com isso, o compromisso de arcar com a quota-parte dos custos sociais (ALBUQUERQUE, 2007, p. 311), o que é algo bem diferente de apropriação privada de investimentos públicos, cujos retornos sociais são claramente prejudicados.

Noutro giro, a tensão entre capital e trabalho resulta inevitável em qualquer processo econômico razoavelmente aceitável, o que exclui, evidentemente, qualquer via política amparada na escravidão, que, aliás, não passa – independentemente das formas de supressivas de direitos - de trabalho não remunerado, sem isso represente qualquer negação da existência de relações injustas no capitalismo, que, aliás, bem denunciam as dificuldades dos menos afortunados da sociedade. Aliás, os fundamentos da reflexão acima são demonstrados nesta longa transcrição (SCRUTON, 2018, p. 128-129):

De qualquer modo, já não estamos cansados, a essa altura, da condenação tautológica da economia livre, que define o que pode ser comprado como *coisa* e então diz que o homem que vende seu trabalho, ao se tornar uma coisa, deixa de ser humano? Deveríamos reconhecer que, de todas as desculpas desonestas oferecidas para a escravidão, essa é de longe a mais perniciosa. Pois o que é o trabalho não comprado, se não o trabalho escravo? Deveríamos reconhecer o enorme ônus de prova que reside com aquele que condena o mercado em favor de alguma alternativa intelectual. Quem exerce o controle nessa nova situação, e como? O que é capaz de extrair trabalho de uma pessoa que, de outro modo, o reteria, e como ela é reconciliada com a ausência de recompensa privada? Tais questões são precisamente as que não podem ser respondidas do ponto de vista de um Reino dos Fins, pois surgem das “condições empíricas da natureza humana e não podem receber uma resposta “transcendental”.

Dessa forma, ainda que o trabalho não seja uma mercadoria (SUPIOT, 2019, p. 25), pois compreende uma dimensão de valores indisponíveis no trato das relações econômicas em função de interesse geral, que, aliás, decorre dos valores sociais do trabalho (artigos 1º, inciso IV; 170, *caput*, da CRFB), a força de trabalho é objeto de precificação, inclusive por necessidade operacional do próprio sistema de produção, isso, nem de longe, faz sucumbir o imperativo de resguardar o bem-estar nas relações juslaborais (FERRAZ JUNIOR, 2019, p. 88) no sistema de produção, isto é, na ordem ampliada de cooperação humana, que

contorna a ignorância individual diante do desconhecido um fator efetivamente altruísta de satisfação dos interesses sociais (HAYEK, 1992, p. 81). Portanto, destaca-se, por um lado, a dinâmica protetiva do trabalho; mas, por outro, observa-se o limite da atividade econômica diante da dinâmica de custo. Essa equação representa o cerne da questão regulatória do Estado, que, se bem exercida, é capaz de intermediar adequadamente o conflito entre capital e trabalho, mas sem que isso represente uma ideia de planejamento abrangente capaz de superar todos dilemas humanos através da livre iniciativa. Afinal, a economia cumpre a curiosa tarefa de demonstrar aos homens de que eles muito poucos sabem, por mais que se iludam com a ingloriosa tarefa de tentar projetos abrangentes a partir da racionalidade humana, sobre o que imaginam poder planejar (HAYEK, 1992, p. 76).

De qualquer sorte, o que não pode existir é uma visão estritamente normativa do constitucionalismo social, firmando-se numa ideia de conquistas sociais através das declarações de direitos, olvidando-se que a dimensão normativa dos direitos é seriamente comprometida se apartada das condições socioeconômicas necessárias à sua implementação, isto é, a dimensão material dos direitos convoca muito mais que a declaração de direitos, ainda que ela, sem dúvida, já opere efeitos jurídicos, porquanto, na pior hipótese, determina os alguns direcionamentos da ação pública. Por outro lado, não se admite o mercoconstitucionalismo, que se arrima na superposição normativa dos interesses do mercado em detrimento de outras pautas constitucionais, notadamente as de cunho social, criando uma verdadeira inversão nos prognósticos constitucionais.

Desse modo, não é preciso muito esforço para perceber que a questão ambiental, para além da laboral, também circunda o universo da constituição social e da constituição econômica, pois não há como superar os desafios inerentes ao desenvolvimento social sem a atuação regulatória do Estado – e, às vezes, como agente econômico, portanto, em perspectiva monopolista ou concorrencial - e o compromisso da sociedade diante dos recursos disponíveis, pois é dessa interação que exsurge as possibilidades econômicas que encerram a viabilidade das prestações sociais. Por fim, a atuação estatal no domínio econômico, notadamente no universo do setor público da economia, cujos bens e serviços repercutem no desenvolvimento social do país, nos precisos limites dos artigos 21, 22 e 175 da CRFB, em que o domínio econômico privado não é [propriamente] hegemônico, observando-se uma clara margem de atuação direta do Estado, pois a CRFB não estabeleceu um sistema bipolar rígido, portanto, excludente, público ou privado, para a instituição de estatutos jurídicos para a exploração econômica de tais bens e serviços (MOREIRA, 2019, p. 274-275), representa uma importante via de direcionamento da atividade econômica

destinada à proteção ambiental, até mesmo em função dos imperativos do planejamento econômico de sua atividade, nos termos do artigo 174, *caput*, da CRFB, que, evidentemente, nada se confunde com a ideia de economia planificada.

3 PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NA ATIVIDADE ECONÔMICA

A preocupação com proteção ambiental não é recente, ainda que o início dos cuidados como meio ambiente tenha sido tardio e, mesmo assim, sem os efeitos desejados. Em 1962, Rachel Carson já denunciava o uso desregrado dos pesticidas e seus efeitos na natureza (CARSON, 1962, p. 25 e segs.), logo, a realidade dos campos avistava um cenário inevitável: a proteção dos pássaros, aliás, do próprio ambiente rural e a necessidade de produção em larga escala. O estudo teve o grande mérito de colocar a termo a questão ambiental e refletia preocupações da autora ainda na década de 50 do século passado. Em 1968, Garrett Hardin, em memorável artigo, destaca a importância de superar a tragédia dos comuns, coibindo o uso predatório dos agentes econômicos, diante da disponibilidade de recursos naturais (HARDIN, 1968, p. 1.244), denunciando, assim, o fracasso da razão coletiva (SCRUTON, 2016, p. 125) e, com isso, o indiscutível dilema da externalização dos custos ambientais (SCRUTON, 2016, p. 139). Numa abordagem mais filosófica, em 1979, Hans Jonas estabeleceu novos imperativos categóricos do agir humano, tais como: “[a]ja de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana na Terra” (JONAS, 2006, p. 47); ou, de forma negativa, “[a]ja de modo a que os efeitos da tua ação não sejam destrutivos para a possibilidade futura de uma tal vida” (JONAS, 2006, p. 47-48); ou, com viés mais simples e didático, “[n]ão ponha em perigo as condições necessárias para a conservação indefinida da humanidade sobre a Terra” (JONAS, 2006, p. 48); ou, por fim, com caráter positivo, “[i]nclua na tua escolha presente a futura integridade do homem como um dos objetos do seu querer” (JONAS, 2006, p. 48). A nova ética dos cuidados ambientais, portanto, possui nítida preocupação com a própria existência da humanidade, pelo menos como ela é conhecida hoje, daí que as declarações de direitos⁶³ destinados à proteção ambiental apenas corporificam uma evidente constatação: os arranjos político-administrativos devem incorporar a pauta ambiental no amplo universo da atuação administrativa e, para além disso, os cidadãos devem assumir, na medida de suas

⁶³ A evidente delas, inclusive, por fomentar uma longa teia de regulamentações internacionais ou nacionais, é a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972.

possibilidades, responsabilidades na gestão compartilhada de recursos intra e intergeracionalmente essenciais à sociedade (GOMES, 2010, p. 25).

Noutro giro, observa-se uma inevitável conexão entre a proteção ambiental e o exercício do direito de propriedade, haja vista a existência de uma tríade funcionalizadora incidente sobre a propriedade, quais sejam, (a) a função social, que é a mais abrangente (MATIAS, 2013, p. 25), denotando o imperativo da socialidade no regular exercício do direito de qualquer propriedade pública ou privada; (b) a função ambiental, que representa uma especificação da própria função social da propriedade (MATIAS, 2013, p. 25), pontuando a importância da proteção do meio ambiente, englobando, aqui, seus diversos significados (MATIAS, 2013, p. 26), notadamente, na sua dimensão histórica e cultural, diante do exercício da atividade econômica; e, por fim, (c) a função ecológica, que se prende à dimensão física do meio ambiente (MATIAS, 2013, p. 26), sem prejuízo da fauna e da flora (artigo 225, § 1º, inciso VII, da CRFB), representando uma barreira ao exercício inadequado da atividade econômica. Vê-se, assim, que as funções social, ambiental e ecológica representam verdadeiras trincheiras fático-normativas vinculadas ao regular exercício do direito de propriedade, sem que isso represente qualquer caráter absoluto ao direito ao meio ambiente equilibrado. Para além disso, todo direito, cuja proteção exija recursos públicos, não pode assumir essa qualidade, pois levar a sério o direito compreende a necessidade de levar a sério a escassez (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 94). Aqui, não se discute a ideia de função social da propriedade - até mesmo em função dos estreitos limites deste trabalho -, contudo, deve-se destacar que ela não pode ser compreendida como uma função socialista da propriedade, sempre preche de imposições tributárias escorchantes ou até mesmo de confisco velado do patrimônio, devendo a sua compreensão resguardar os direitos inerentes ao regular gozo da propriedade, notadamente, os que amparam a sua capacidade funcional destinada à própria expansão da atividade econômica. Aliás, pensar a tributação como mecanismo de financiamento dos gastos públicos, de maneira que o seu ônus seja dividido da forma mais justa possível, e, para além disso, como forma de promover o conhecimento e a transparência democrática (PIKETTY, 2014, p. 19), não legitima uma atuação supressiva de direitos que colide, inclusive, frontalmente com a noção de Estado de Direito.

Considerando-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado possui o *status* de direito fundamental (MATIAS, 2013, p. 21), como bem destaca o artigo 225, *caput*, da CRFB, a ação pública destinada à proteção ambiental, independentemente das compreensões normativas desse direito, requer o reconhecimento de que o complexo de carências

vivenciado pela sociedade hipermoderna (LIPOVETSKY, 2004, p. 51 e segs.) exige a reordenação na distribuição dos recursos disponíveis, inclusive pela própria necessidade de ajustes no processo social, cuja dinâmica encerra um dilema inevitável: o arranjo de novas formas de vida coletiva mais ecológicas (ALBUQUERQUE, 2007, p. 306). A natureza humana não mudará em função de especulações teóricas pretensamente salvacionistas, logo, esse arranjo não surgirá de convenções abrangentes que abarquem todos os interesses conflitivos da sociedade hipermoderna no uso dos recursos naturais, findando, assim, em alguma forma de superposição político-econômica. Daí a importância do adequado tratamento jurídico da proteção ambiental, pois uma inadequada instrumentalização pode, sem maiores esforços, apenas aumentar o dilema humano a partir da ideia protetiva do dilema ambiental. Aliás, isso é facilmente observado, por mais que se diga o contrário (NUSDEO, 2019, p. 340), na ideia de que os animais não seriam apenas objeto de tutela jurídica, mas, sim, sujeitos de direitos, inclusive, gozando de dignidade própria. Ora, isso nada acresce à própria ideia de dignidade e, ainda, possui o inconveniente de rebaixar a singularidade da existência humana em função do mesmo *status* dispensado aos animais. Por evidente, impõe-se a proteção dos animais, inclusive, pelo valor intrínseco que eles possuem, isto é, sem necessidade de qualquer instrumentalidade aos desígnios humanos, porém, e isso precisa ficar claro, não há como defender a artificiosa compreensão de que eles possuam dignidade, pois ela é sempre humana, portanto, tanto para a declaração de direitos quanto para a imposição de deveres. Um homem sozinho no mundo é, ainda assim, um ser com dignidade; todos os animais no mundo, mas sem a existência humana, por inevitável exigência lógica, não é algo sequer passível de qualificação, menos ainda, de dignidade. Se os animais dependem do homem para possuir dignidade, então, é porque ela se encontra nele e não neles.

Por isso, não se compreende a razão de qualquer decisão judicial que destaque, a não ser como expressão de despicienda invencionice jurídica, essa pretensa dignidade nos animais, tal como se observou no voto da Ministra Rosa Weber, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE, nestes termos: “[o] atual estágio evolutivo [da] humanidade impõe o reconhecimento de que há dignidade para além da pessoa humana, de modo que se faz presente a tarefa de acolhimento e introjeção da dimensão ecológica ao Estado de Direito”, mais adiante, na mesma página, arvorou-se pela: “[...] superação da limitação antropocêntrica que coloca o homem no centro de tudo e todo o resto como instrumento a seu serviço, em prol do reconhecimento de que os animais possuem uma dignidade própria que deve ser respeitada” (BRASIL, 2016, *ON LINE*).

A pergunta é: qual seria o espaço dos animais no universo das inferências morais ou cognitivas exigido pela convivência terrena, sobretudo, na compreensão da dignidade, sem a intervenção do homem? Qual seria a importância da dignidade, caso isso fosse possível, se ela não seria passível de constatação pelos seus detentores? Infelizmente, a eminente Ministra não respondeu a esse questionamento no seu voto. Observa-se que, para algumas pessoas, o amor à natureza tem denunciado, em contrapartida, um nítido desrespeito ao ser humano, ou mesmo algo pior, chegando até a desconfiar da singular posição dos seres humanos em relação às outras espécies (BECKMANN, 1999, p. 87). Ora, não é propriamente uma coincidência que a mais detalhada legislação em respeito à proteção da natureza e dos animais, que se tenha tido notícia até então na história da humanidade, foi apresentada pelo regime nazista - inclusive, com envolvimento pessoal de Hitler - na década de 30 do século passado ou que uma minuta de Carta Mundial da Natureza tenha sido apresentada pelo Presidente Mobutu (BECKMANN, 1999, p. 87). Há, de certo modo, uma mística conexão entre a defesa intransigente da proteção ambiental e o retorno às condições pré-modernas de vida na literatura ecológica, negando, assim, a racionalidade, a cientificidade e a tradição humanística que dominaram largamente o pensamento humano através dos séculos (BECKMANN, 1999, p. 87).

Aliás, a ostentação de ideais contraditórios, só que de modo mais nítido, é igualmente observada entre os defensores do planejamento central e da superposição do Estado na sociedade, pois, paradoxalmente, também são ardorosos propugnadores da liberdade individual, ou seja, anseiam por valores nitidamente excludentes (HAYEK, 2001, p. 88).

Noutra senda, admitindo-se que processo econômico não pode ser realizado sem poluição, mesmo no estrito universo das atividades domésticas, salta aos olhos a necessidade de uma regulação adequada da proteção ambiental. Nesse ponto, a legislação ambiental brasileira é uma das mais exigentes do mundo, porém, e isso precisa ficar claro, a dimensão normativa dessa proteção ambiental pouco diz sobre a efetividade da ação pública, mormente pela competência comum em matéria ambiental, nos termos do artigo 23, incisos III, VI e VII, da CRFB, e da Lei Complementar nº 140/2011, que exige uma prodigiosa cooperação interadministrativa diante dos empreendimentos econômicos potencialmente poluidores. Duas importantes premissas devem ser destacadas sobre a relação entre proteção ambiental e atividade econômica:

(a) o êxito de qualquer política de proteção ambiental exige o preciso dimensionamento do elemento humano, isto é, não basta proibir uma atividade ou exigir determinados deveres dos agentes econômicos, a questão passa necessariamente pela

compreensão de que a posição das pessoas deve ser contornada, inclusive, como processo decisório inerente à própria resolução da questão ambiental. Ora, se as pessoas estão em primeiro lugar, mas sem perder o senso de responsabilidade ecológica dos cidadãos (SEN, 2010, p. 66), como aceitar que os seus dilemas sejam simplesmente preteridos em função da proteção ambiental, impõe-se, no mínimo, alguma concordância prática, o que exige a disponibilidade de recursos. E a razão é simples para esse entendimento: os custos das políticas ecológicas são simplesmente astronômicos, como já provou o banimento do Clorofluorcarboneto (CFC) e do Amianto (BERNARDIN, 2015, p. 494) - cuja dinâmica de custo é até considerado desprezível em relação à miragem ecológica do esfriamento do planeta (LOMBORG, 2007, p. 116) - logo, esses custos, em maior ou menor escala, vão exigir contínuos esforços dos contribuintes e, conseqüentemente, podem ocasionar o declínio no padrão de vida, sem prejuízo de radical mudanças no modo de viver das pessoas, nos países que adotarem uma perspectiva revolucionária da proteção ambiental (BERNARDIN, 2015, p. 495). Há, evidentemente, muitas preocupações ambientais legítimas, porém não há como negligenciar a posição das pessoas nos conflitos de natureza ambiental, sobretudo, em função de sua enorme envergadura. Também não se deseja uma dinâmica compreensiva dos direitos baseada na certeza da liberdade dos cidadãos e, com isso, uma possível negativa de esforços destinada à proteção ambiental, mas, sim, uma ideia de segurança representada na atuação do Estado contra os riscos sociais, tecnológicos e ambientais (DENNINGER, 2000, p. 515). Dessa forma, a superação do desenvolvimento convencional predatório, que é escorado na compreensão meramente simbólica da proteção ambiental e pautado na busca de benefícios econômicos e empresariais, inclusive, sem qualquer preocupação com as pessoas afetadas pelo processo decisório das instituições públicas, convoca uma tríade integrativa de fatores econômicos, sociais e ambientais destinadas à implementação do desenvolvimento sustentável, apartando-se, assim, da percepção binária, isto é, da preferência da proteção ambiental (crescimento econômico zero) ou da superposição do desenvolvimento econômico (corrente desenvolvimentista), cujos efeitos práticos são desastrosos à sociedade, para uma visão normativo-integrativa dos interesses em conflito (SANTOS, 2020, p. 45-46), pois, tendo em vista indevidos antagonismos entre meio ambiente e outros valores constitucionais, a “[s]ustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. Para consolidá-la, nesses moldes, indispensável cuidar do ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político” (FREITAS, 2012, p. 57, *itálico no original*). Enfim, o enfoque exclusivista é incompatível com a sustentabilidade;

(b) a atividade econômica tanto pode ser o problema como a solução do dilema ambiental, contanto que a disciplina da proteção ambiental seja capaz de identificar alternativas viáveis tanto para a defesa do meio ambiente quanto para o exercício regular da atividade econômica, porém, admitindo-se que essa tarefa nem sempre seja possível, conforme analíticos juízos de ponderação, pode-se pontuar uma circunstancial primazia da proteção ambiental a partir de adequados parâmetros proibitivos da atividade econômica, até porque a defesa do meio ambiente representa um princípio da atividade econômica (artigo 170, inciso VI, da CRFB). Contudo, essa é uma questão que exige cuidados, pois, não raras vezes, ocorre apenas uma troca de um problema por outro, porquanto uma abordagem exclusivista - ou mesmo absolutista – sobre determinado risco, notadamente em matéria regulatória, pode acabar aumentando o risco total agregado ao meio ambiente (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 124), geralmente em função do dilema da atenção seletiva, isto é, a redobrada atenção em evitar um risco ambiental de alto custo pode comprometer a possibilidade de investimento em interesses ambientais maiores e de prazo mais longo (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 125). Esse dilema é particularmente observado nos arranjos da política ambiental sobre as matrizes energéticas, notadamente, na energia nuclear, pois o seu banimento, a depender da disponibilidade de recursos de alguns países, vai gerar um aumento no consumo de combustíveis fósseis, o que, sem dúvida, também possui seus problemas ambientais (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 125). Assim, gerenciar recursos e assegurar a sua renovação é uma tarefa política de longo prazo (SCRUTON, 2016, p. 140), o que impede compreensões alarmistas ou abstencionistas sobre o dilema da proteção ambiental.

Em termos bem simples: a impossibilidade da atividade econômica não pode decorrer de compreensões abstratas ou apriorísticas absolutas da autoridade ambiental, ela deve decorrer de fundados elementos fático-normativos, senão seria desnecessária qualquer juízo de ponderação da proteção ambiental sobre a atividade econômica, mas, sim, verdadeiro dogma da intangibilidade dos recursos disponíveis em função de qualquer possibilidade de ameaça de poluição, isto é, ainda que apenas abstratamente considerada. Essa é uma questão que possui íntima correlação com o princípio da precaução – tal como destacado no artigo 11 da Carta Mundial da Natureza de 1982 e, em particular, a inconveniência de sua adoção a qualquer custo (DOMÉNECH PASCUAL, 2006, p. 306)⁶⁴ -, pois o princípio da prevenção

⁶⁴ O princípio da precaução, tendo em vista sua importância e, sobretudo, a sua intrigante atuação no processo econômico, será objeto de artigo específico.

não é compatível com qualquer postura dogmática, haja vista o necessário lastro científico, o que é não [necessariamente] uma certeza apodítica, dos pressupostos decisórios da autoridade administrativa, portanto, nitidamente entregue à falibilidade humana.

O fato é que o manto da proteção ambiental não pode anestesiar a capacidade de adequação econômica das nações e, muito menos, gerar uma espécie de terrorismo ambiental com propósito econômico, isto é, gerando possibilidades financeiras para uns em função das limitações ambientais de outros. Nesse ponto, cumpre lembrar que, em 2019, de acordo com o ranque do *Global Carbon Atlas* (GLOBAL CARBON PROJECT, 2019, *ON LINE*), no universo de 20 (vinte) países que mais emitem Megatoneladas de Dióxido de Carbono (MtCO₂), o Brasil ficou na décima terceira colocação, cujo ranque é encabeçado, com larga margem, pela China, conforme tabela abaixo:

Tabela 02 – Emissão de MtCO₂

Ranque	País	MtCO ₂	Ranque	País	MtCO ₂
1º	China	10.175	11º	Canadá	577
2º	EUA	5.285	12º	África do Sul	479
3º	Índia	2.616	13º	Brasil	466
4º	Rússia	1.678	14º	México	439
5º	Japão	1.107	15º	Austrália	411
6º	Irã	780	16º	Turquia	405
7º	Alemanha	702	17º	Reino Unido	370
8º	Indonésia	618	18º	Itália	337
9º	Coreia do Sul	611	19º	França	324
10º	Arábia Saudita	582	20º	Polônia	323

Fonte: Elaborada pelo autor.

A tabela denuncia, aliás, com singular clareza, que as nações desenvolvidas são as que mais poluem, inclusive, de modo bem desproporcional em relação às nações menos desenvolvidas ou mesmo não desenvolvidas, muito embora ocorram algumas exceções, como bem exemplifica, dentre outros, o caso brasileiro. Todavia, é fora de dúvida de que o Brasil sofre uma pressão internacional desmedida e, portanto, totalmente indevida, pois possui mais de 66% de suas áreas nativas preservadas (BRASIL, 2017, *ON LINE*), a despeito de ser uma das maiores economias do mundo. A China, por exemplo, polui quase 22 (vinte e duas) vezes mais que o Brasil, contudo, sequer é mencionada no teatro midiático das preocupações ambientais.

Apesar das críticas internacionais - aliás, parcialmente pertinentes - sobre a atuação dos órgãos governamentais na Amazônia, cumpre destacar uma questão pouco discutida no meio acadêmico, porém ela resulta inevitável diante das pretensões geopolíticas brasileiras, a saber, a Amazônia não compreende apenas uma questão ambiental, como se fosse tão somente um troféu verde para o mundo, pois nela também se insere uma questão de soberania político-econômica do Brasil, cujo adequado aproveitamento dos recursos naturais não pode ficar à mercê dos caprichosos condicionantes ambientais dos países desenvolvidos, notadamente dos Estados Unidos e de algumas nações europeias, cuja legislação ambiental, nem de longe, é tão exigente como a brasileira para fins de aproveitamento dos recursos naturais.

Aliás, é paradoxal, para dizer o mínimo, que a região mais rica do país possua alguns municípios com IDH mais baixo que de municípios localizados no sertão nordestino, de maneira que o pretenso manto da proteção ambiental, longe de gerar benefícios concretos à sociedade, tem servido mais para afugentar eventual tentativa de empreender, de modo responsável, qualquer atividade econômica na região e, com isso, melhorar as condições sociais dos cidadãos que vivem na Amazônia. Ora, reconhecer uma indevida ingerência na soberania nacional, notadamente sobre a política ambiental adotada, inclusive na adoção de mudanças na gestão de eventuais recursos recebidos de fonte estrangeira, não quer dizer, nem de longe, aceitar as coisas como elas estão e, nesse sentido, o Brasil tem muito a avançar na proteção de suas florestas (fiscalização e repressão), mas, para tanto, impõe-se um orçamento consistente, o que é particularmente difícil em momentos de crise financeira. Aliás, diante de forças assimétricas relacionadas à proteção ambiental, tais como, países poderosos *versus* países fracos, organizações transnacionais *versus* governos nacionais ou Estados nacionais *versus* grupos indígenas (SAMPAIO; WORTMANN, 2014, p. 79), o descompasso de propósito sempre gera um inevitável custo de oportunidade, mormente, no campo das possibilidades financeiras.

4 ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Primeiramente, urge uma precisa delimitação sobre o que seja ato público de liberação da atividade econômica, pois, só assim, é possível compreender adequadamente as amplas possibilidades geradas pelo artigo 3º, inciso IX, da LLE. É dizer, em que consiste esse ato, ou melhor, o que representa esse ato em termos de proteção ambiental e do exercício da livre iniciativa? Nesse ponto, vale dizer que esse ato pressupõe: (a) a regularidade da

atividade econômica, isto é, no sentido de que a pretensão do agente econômico atende à legislação ambiental, mas que, por força de lei ou regulamento, essa regularidade pode decorrer tão somente de efeitos jurídicos (silêncio administrativo positivo), portanto, sem necessariamente encontrar pleno amparo na legislação, o que vai ensejar ulterior regularização em função da autotutela administrativa; e (b) a delimitação da atividade econômica exercida em função do ato público de liberação - ou documento equivalente - para instalação, operação ou funcionamento do empreendimento econômico. A diversidade que possa encerrar a análise dos requerimentos administrativos, conforme a complexidade da atividade econômica, pode revelar a necessidade de atos administrativos internos, isto é, os que se destinam ao cumprimento de decisões parciais relacionadas à expedição do ato administrativo final, que é o ato público de liberação da atividade econômica.

Além disso, o ato público de liberação da atividade econômica pode ser total ou parcial, isto é, relativo à determinada fase ou atividade do empreendimento econômico ou, tal como desejado pela livre iniciativa, relacionada à totalidade da atividade pretendida pelo agente econômico. Desse modo, não há como declinar uma lista definitiva de atos públicos de liberação da atividade econômica, até porque cada órgão ou entidade pública possui os seus, inclusive, com *nomen juris* totalmente diversos, ainda que não tenham diferenças substanciais entre eles. Para além disso, o artigo 1º, § 3º, do Decreto nº 10.178/2019, que regulamentou alguns dispositivos da LLE, esclarece que a observância desse decreto independe de o ato público de liberação da atividade econômica: (a) estar previsto em lei ou em ato normativo infralegal, servindo, para tanto, uma simples instrução normativa, resolução *etc.*; (b) se referir ao início, à continuidade ou finalização da atividade econômica; (c) se reportar à liberação de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, cooperação, produto, equipamento, veículo, edificação *etc.*; (d) se vincular à atuação de ente público ou privado.

Portanto, a lógica do ato público de liberação da atividade econômica é muito simples de ser compreendida, pois pressupõe ato público - ou instrumento equivalente - que move o processo econômico da livre iniciativa, ainda que parcialmente, com ou sem os efeitos jurídicos do silêncio administrativo positivo, em função da gestão adequada da atividade processual administrativa dos órgãos ou das entidades responsáveis pelo processo decisório da liberação da atividade econômica, pois uma atuação administrativa regular resulta em ato de liberação ou, na pior hipótese, um efeito prático equivalente.

5 LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Com a LLE, mais que qualquer outra lei, restou clara a necessidade de incorporar a agenda econômica nas políticas de Estado - o que é algo bem diferente da ação estatal comprometida com determinados agentes econômicos, isto é, quando se usa uma fraseologia liberal, mas com a defesa de privilégios antissociais (HAYEK, 2001, p. 19), portanto, como evidente forma de cooptação privada da ação pública -, fazendo com que, para além dos estímulos e direcionamentos adequados aos investimentos privados nacionais ou internacionais, o processo decisório sobre a regularidade da atividade econômica seja o menos burocrático possível, mas sem prejuízo da desejável segurança jurídica que encerra as relações entre o agente econômico e o Poder Público, nos termos do artigo 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

Nesse sentido, a defesa da segurança jurídica (artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 - Lei Geral do Processo Administrativo Federal - LGPAF) passa necessariamente por uma atividade processual administrativa capaz de assegurar decisões (artigo 48 da LGPAF) com correção normativa (artigo 2º, § único, inciso I, da LGPAF) e, na medida do possível, com razoável celeridade (artigo 5º, inciso LXXVIII, da CRFB). Desde logo, vale destacar que a ausência de decisão administrativa, sobretudo, com o dever de decidir da Administração Pública e a existência de requerimentos devidamente instruídos pelos particulares, compreende uma forma de insegurança jurídica, pois ela representa embaraços ao regular exercício da atividade econômica, causando incerteza sobre os investimentos realizados - ou a realizar – pelos agentes econômicos, comprometendo, assim, diversas relações jurídicas já existentes com particulares ou mesmo com o próprio Poder Público.

Dessa forma, a ausência de manifestação formal da Administração Pública diante de requerimentos dos agentes econômicos, portanto, no universo do dever de decidir da Administração Pública (artigo 48 da LGPAF), compreende um oneroso obstáculo à atividade econômica, no qual denuncia a inatividade formal que caracteriza o silêncio administrativo em sentido estrito, isto é, nos limites da atividade processual administrativa, revelando, assim, a inexistência de decisão administrativa, no prazo legal ou regulamentar, diante de requerimento administrativo dos cidadãos, no caso, do agente econômico.

Nesse ponto, não se discute a ideia de silêncio administrativo em sentido amplo, isto é, também incorporando a inatividade formal diante do dever legal de regulamentar da Administração Pública, hipótese que, a despeito de entendimento diverso (SADDY; TEIXEIRA, 2016, p. 114), não expressa mera inércia administrativa, ou seja, silêncio da

Administração. É dizer, ainda que se possa arvorar uma clara diferença entre o silêncio da Administração, no qual incorpore a inércia administrativa, e o silêncio administrativo (SADDY, 2013, p. 33), conforme uma relação de gênero e espécie, ela não passa de mera classificação doutrinária (SADDY, 2013, p. 55). Explica-se: para André Saddy, o silêncio administrativo em sentido amplo, como destacado acima, não passa de silêncio da Administração – este, por sinal, é um conceito muitíssimo amplo -, fazendo, inclusive, uma clara referência à vetusta diferenciação entre ato da Administração e ato administrativo (SADDY, 2013, p. 33), que, aliás, parece ser indevida, pois o silêncio administrativo não possui qualquer relação com ato administrativo, sem falar que a própria distinção entre ato da Administração e ato administrativo tem sido objeto de consistente revisão doutrinária, pois ambos se vinculam ao mesmo regime jurídico-constitucional, denotando que essa distinção apenas representa um fetiche de taxionomia jurídica (GUIMARÃES, 2011, p. 82). Assim, o dever legal de regulamentação para a fiel execução das leis, nos termos do artigo 84, *caput*, inciso IV, *in fine*, da CRFB, possibilita a ocorrência de silêncio administrativo em sentido amplo e não apenas a existência de inércia administrativa, como, aliás, tem sido defendida (SADDY; TEIXEIRA, 2016, p. 114) por extrapolar, em tese, os limites compreensivos da atividade processual administrativa.

Cumpra, ainda, esclarecer o seguinte: o silêncio administrativo [em sentido estrito ou amplo] pode ser nominado ou inominado. No primeiro caso, há sempre a determinação de prazo legal ou regulamentar; no segundo, não há definição de prazo para determinação de efeito jurídico, logo, a ideia de silêncio administrativo perde efeito prático, mas assume caráter precipuamente político. O dilema é evidente: afirmar que há dever de decidir da Administração Pública, por certo, nada esclarece sobre a existência de prazo para a tomada de decisão. Afinal, o artigo 49 da LGPAF só estabelece prazo para decidir após a conclusão da instrução processual, o que é algo muito diferente de determinar, desde o início do processo administrativo, um prazo fatal para conclusão do processo decisório. Ademais, o silêncio administrativo nominado se divide em silêncio administrativo positivo e silêncio administrativo negativo, portanto, que sempre geram efeitos jurídicos, muito embora diversos entre si. O artigo discute o silêncio administrativo positivo, que é apenas uma das formas de silêncio administrativo em sentido estrito, isto é, diante do dever de decidir da Administração Pública, no prazo legal ou regulamentar, em processo administrativo, conforme tabela abaixo:

Tabela 03 – Silêncio da Administração e Silêncio Administrativo

Silêncio administrativo em sentido estrito	Silêncio administrativo em sentido amplo	Silêncio da Administração
Quando há dever de decidir em processo administrativo	Silêncio administrativo em sentido estrito e dever de regulamentar	Quando ocorre mera inércia administrativa diante de dever legal
Com ou sem prazo legal ou regulamentar	Com ou sem prazo regulamentar	Não há prazo legal ou regulamentar

Fonte: Elaborada pelo autor.

Por certo, uma classificação pode útil ou inútil, então, qual o sentido de incorporar o dever de regulamentar (prestação normativa) no universo do silêncio administrativo? A razão é simples: não faz muito sentido prestigiar o dever de decidir (prestação fático-normativa) em processo administrativo, mas desconsiderar a regulamentação administrativa imposta por lei, com ou sem prazo determinado, sobretudo, quando a ausência de densificação normativa interfere diretamente na própria dinâmica decisória do processo administrativo, portanto, no próprio *locus* operacional do dever de decidir da Administração Pública. Por outro lado, a noção de controle interno ou externo da Administração Pública, inclusive, como manifesto dever imposto pela legislação, não parece compaginável com o instituto do silêncio administrativo, porque a sindicabilidade da atuação administrativa é, por natureza, seletiva e, por isso, centrada na própria pertinência da atividade do controle sobre a atuação administrativa sindicada, fato que, por si só, já põe em dúvida a ordinária compreensão de inatividade formal, sem falar que o artigo 2º do Decreto nº 10.178/2019 esclarece: “[o] disposto neste decreto não se aplica ao ato ou ao procedimento administrativo de natureza fiscalizatória decorrente do exercício de poder de polícia pelo órgão ou pela entidade após o ato público de liberação”, corroborando a ideia de que a atividade de controle não se afeiçoa ao instituto do silêncio administrativo.

Dessa forma, com a existência de prazo para manifestação da Administração Pública, a eventual ausência de manifestação formal acarreta efeito jurídico, que pode ser positivo ou negativo, isto é, se produz efeitos materiais (deferimento) ou meramente formais (indeferimento, portanto, uma pretensão resistida). É fora de dúvida que as repartições municipais, estaduais, distritais e federais devem manifestar-se no prazo legal ou regulamentar, justamente para evitar que a ausência de decisão administrativa cause

desmedidos embaraços à atividade econômica, cujos reflexos socioambientais podem ser particularmente gravosos.

Como nem sempre há prazo legal ou regulamentar para manifestação formal da Administração Pública – revelando a clara hipótese de silêncio administrativo inominado -, então, a discussão relativa ao estabelecimento de regra geral, com as devidas exceções, sobre o silêncio administrativo nominado (positivo ou negativo) se torna ainda mais premente. Explica-se: como aventar a existência de atraso na decisão administrativa, se não há prazo para essa manifestação formal; como alegar a importância de silêncio administrativo, se a manifestação formal pode ser expedida a qualquer tempo? Essa é uma questão que merece redobrada atenção das autoridades administrativas, sobretudo, diante do direito de petição dos cidadãos (artigo 5º, inciso XXXIV, da CRFB). Desse modo, tendo em vista que a gestão da atividade processual administrativa das entidades públicas deve prestigiar a duração razoável do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da CRFB), indaga-se: esse direito fundamental representaria um amparo constitucional para a incorporação de vez do instituto do silêncio administrativo nominado (positivo ou negativo) no direito brasileiro? Nesse ponto, deve-se reconhecer que ainda não existe uma disciplina geral sobre o instituto do silêncio administrativo nominado, muito embora existam diversos dispositivos na legislação, que, expressa ou implicitamente, dispõem sobre a matéria (SADDY, 2009, p. 57-70). Recentemente, destaca-se o artigo 3º, incisos I e IX, §§ 6º e 7º, da LLE, que, pelo menos no conflitivo universo da atividade econômica (VERAS; ARAÚJO, 2021, p. 73), traz importante disciplina jurídica, aliás, expressa, sobre a matéria, nestes termos:

Art. 3º. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

[...]

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

[...]

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

[...]

§ 6º. O disposto no inciso IX do *caput* deste artigo não se aplica quando:

I - versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de marcas;

II - a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública; e

III - houver objeção expressa em tratado em vigor no País.

§ 7º. A aprovação tácita prevista no inciso IX do caput deste artigo não se aplica quando a titularidade da solicitação for de agente público ou de seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o 3º (terceiro) grau, dirigida a autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade da administração pública em que desenvolva suas atividades funcionais.

[...]

Diante da demorada transcrição acima, determina-se o estabelecimento de prazo na atividade processual administrativa destinada à realização da manifestação formal da Administração Pública, contando que o agente econômico apresente todos os elementos necessários à instrução do processo, e o mais importante: a possibilidade de aprovação tácita do requerimento administrativo, isto é, a despeito da imprecisão da terminologia adotada, observa-se o silêncio administrativo nominado, precisamente qualificado como positivo. Aqui, impõe-se uma importante advertência: não há aprovação tácita, porque a Administração Pública não aprova ou reprova nada diante da disciplina jurídica estabelecida na LLE ou no Decreto nº 10.178/2019, seja em função de ato administrativo anterior, seja diante de comportamento incompatível com o indeferimento do requerimento. A questão se insere nos estritos limites dos efeitos jurídicos positivos do silêncio administrativo, portanto, é mera decorrência de expressa previsão legal, justamente porque silêncio administrativo não é ato administrativo, sem falar que ideia de aprovação tácita é incompatível com a determinação expressa de efeito jurídico.

De todo modo, vê-se, assim, uma evidente decorrência do princípio da presunção da boa-fé do agente econômico, como, aliás, destacar expressamente o artigo 2º, inciso II, da LLE (VERAS; ARAÚJO, 2021, p. 73). A redação do artigo 3º, inciso I, da LLE, não deixa dúvida de que atividade econômica de baixo risco não se submete à disciplina do silêncio administrativo, pois, na hipótese, não é necessário qualquer ato público de liberação da atividade econômica. Por isso, o artigo 8º do Decreto nº 10.178/2019 é categórico: “[o] exercício de atividades econômicas enquadradas no nível de risco I dispensa a solicitação de qualquer ato público de liberação”. Aliás, o órgão ou entidade responsável pela decisão administrativa sobre o ato público de liberação da atividade econômica deverá, em ato normativo próprio, especificar exhaustivamente as hipóteses de enquadramento na classificação de risco: (a) nível de risco I – para os casos de risco leve, irrelevante ou inexistente; (b) nível de risco II – para os casos de risco moderado; ou (c) nível de risco III – para os casos de risco alto, tudo nos termos do artigo 3º, incisos I a III, § 1º, do Decreto nº 10.178/2019. Aliás, faculta-se, ainda, quando da elaboração do ato normativo do órgão ou entidade, a adoção de níveis distintos de risco, tendo em vista: (a) a complexidade e a

dimensão, dentre outras características, se houver a possibilidade de aumento do risco envolvido; e (b) quando a atividade constituir objeto de dois ou mais atos públicos de liberação da atividade econômica, de modo que o enquadramento do risco da atividade será realizado por cada ato público de liberação, nos termos do artigo 3º, § 2º, do Decreto nº 10.178/2019.

Um dado importante, sobretudo, pela sua pretensão de objetividade, é que a classificação, para além de considerar a probabilidade de ocorrência de eventos danosos, bem como a extensão, a gravidade ou grau de irreparabilidade do impacto causado à sociedade na hipótese de ocorrência do evento danoso, também deverá prestigiar uma classificação de risco aferida preferencialmente por meio de análise quantitativa e estatística, nos termos do artigo 4º do Decreto nº 10.178/2019. Nesse ponto, curiosa é a imposição do artigo 5º do Decreto nº 10.178/2019, no sentido de que a classificação de risco do órgão ou da entidade responsável pela decisão acerca do ato público de liberação da atividade econômica disponha, necessariamente, de pelo menos uma hipótese no nível de risco I, ainda que tal exigência possa ser afastada por justificativa da autoridade máxima do órgão ou da entidade. Aqui, há clara preocupação para que a classificação de risco - lembrando-se de que as manifestações técnicas que subsidiaram a edição do ato normativo devam ser publicadas no sítio eletrônico do órgão ou da entidade (artigo 7º do Decreto nº 10.178/2019) - não esvazie a possibilidade de atividade econômica sem a necessidade de ato público de liberação.

Destaque-se que, no caso de nível de risco moderado, os órgãos e as entidades deverão adotar procedimentos administrativos simplificados para a solicitação de ato público de liberação de atividade econômica, aliás, reforçando as imposições do artigo 2º, inciso XI, da LGPAF, inclusive, a depender da existência dos elementos necessários à instrução do processo, a decisão administrativa acerca do ato público de liberação da atividade econômica deverá ser proferida no momento da solicitação, conforme o artigo 9º, § 2º, do Decreto nº 10.178/2019. Apesar da boa intenção do regulamento, é pouco provável que essa imposição seja regularmente atendida pelo Poder Público, não propriamente pela complexidade do processo decisório, mas, sobretudo, pelas limitações orgânico-funcionais da Administração Pública.

Voltando à dinâmica do silêncio administrativo positivo, vê-se, sem maiores dificuldades, que a temática exige atenção da Administração Pública, senão pode gerar sérias consequências ao meio ambiente e, mais adiante, à própria atividade econômica. De todo modo, o artigo 3º, § 6º, da LLE, c/c artigo 10, § 3º, do Decreto nº 10.178/2019, já estabeleceram algumas limitações à ocorrência de silêncio administrativo positivo, quais

sejam, quando (a) versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou concessão de registro de direitos de propriedade intelectual; (b) a decisão importar em compromisso financeiro da Administração Pública; (c) houver objeção expressa em tratado [em vigor] no Brasil; (d) aos processos administrativos de licenciamento ambiental, na hipótese de exercício de competência supletiva, tal como destacada no artigo 14, § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011; e (e) nos demais casos de ato público de liberação da atividade econômica com impacto significativo ao meio ambiente, conforme previsto em instrumento normativo do órgão ambiental competente.

Além disso, o artigo 3º, § 7º, da LLE, traz pertinente cautela, a saber, a impossibilidade de silêncio administrativo quando a titularidade da solicitação de ato público de liberação da atividade econômica for de agente público - bem como de seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o 3º (terceiro) grau - e dirigida à autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade da Administração Pública em que desenvolva suas atividades funcionais.

De qualquer sorte, diante do prazo assinalado pela autoridade administrativa em função de solicitação de ato público de liberação da atividade econômica (artigo 10, *caput*, do Decreto nº 10.178/2019, impõe-se uma adequada regulamentação da matéria em cada órgão ou entidade, haja vista o efeito jurídico do silêncio administrativo positivo, nos termos do artigo 10, § 1º, do Decreto nº 10.178/2019, pois o mero decurso de tempo pode representar uma via para a obtenção de equivalente jurídico do ato público de liberação da atividade econômica, sem que tenha sido aferida a regularidade ambiental do empreendimento econômico. Daí a importância do Decreto nº 10.178/2019, seja pela definição de critérios e procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica, seja pela fixação de prazo para a ocorrência de silêncio administrativo positivo, impropriamente chamada de aprovação tácita, seja, ainda, pela minimização dos riscos gerados em função do próprio silêncio administrativo positivo. Nesse sentido, destaca-se, desde logo, o artigo 10, § 2º, do Decreto nº 10.178/2019, pois estabelece que a liberação, via silêncio administrativo positivo, não: (a) exime o requerente de cumprir as normas aplicáveis à exploração da atividade econômica que realizar; ou (b) afasta a sujeição à realização das adequações identificadas pelo Poder Público em fiscalizações posteriores, até porque nenhum agente econômico possui o direito adquirido para poluir.

Feitas essas considerações, indaga-se: qual seria o grande risco ao meio ambiente com a LLE? A resposta é simples: a mera deficiência na estrutura orgânico-funcional das entidades públicas pode ocasionar os efeitos jurídicos do silêncio administrativo positivo e,

com isso, possibilitar ato de liberação da atividade econômica sem a devida observância dos condicionantes fático-normativos relacionados à proteção ambiental. Ora, “[s]e o legislador - e o administrador – depende cada vez mais de técnico para inteligir os dados que suportam as decisões em domínio de incerteza” (GOMES, 2010, p. 33), como aceitar, diante dos vastos domínios da atividade econômica, que os efeitos jurídicos do silêncio administrativo positivo se imponham sem a intervenção da técnica? Esse é um ponto que exige, por certo, bastante cuidado da gestão pública. Por isso, resulta muito importante o artigo 10, § 5º, do Decreto nº 10.178/2019, pois dispõe que o órgão ou a entidade, que são responsáveis pelo processo decisório do ato público de liberação da atividade econômica, mediante anexo do ato normativo previsto no artigo 10, *caput*, do Decreto nº 10.178/2019, definam o rol de ato público de liberação da atividade econômica que não se submete à ocorrência de silêncio administrativo positivo, o que permitirá uma redução do risco ventilado acima, o que é algo bem diverso, por mais que deseje (VERAS; ARAÚJO, 021, p. 74), de impossibilitar, em qualquer caso, a ocorrência de silêncio administrativo positivo nas atividades de alto risco, sobretudo, porque, nesse caso, pode existir mais de um ato de liberação e não necessariamente causador de dano.

Desse modo, é insustentável a tese (VERAS; ARAÚJO, 021, p. 74) de que o silêncio administrativo positivo só possa ocorrer diante de atividade de baixo risco, pois qual seria o sentido da previsão legal do instituto se ele só seria aplicado diante de atividade que sequer exige ato público de liberação da atividade econômica? Ou seja, nenhum. Ademais, o órgão ou a entidade não podem esvaziar o instituto do silêncio administrativo positivo, isto é, mediante demorado anexo de situações excludentes, limitando, assim, excessivamente o exercício da atividade processual com prazo definido imposto pela LLE. Aliás, nem é preciso lembrar que a composição desse anexo exigirá demorada fundamentação da autoridade administrativa competente, logo, situações justificáveis poderão ensejar o afastamento do silêncio administrativo positivo.

Como a LLE não estabeleceu o prazo para a ocorrência do silêncio administrativo positivo, o que andou bem, caberão aos órgãos e entidades determiná-lo em função de suas singularidades procedimentais ou processuais, contanto que ele não ultrapasse o limite temporal de 60 (sessenta) dias, nos termos do artigo 11, *caput*, do Decreto nº 10.178/2019, mas sempre prejuízo do estabelecimento, em ato normativo próprio previsto no artigo 10, *caput*, do Decreto nº 10.178/2019, de prazos mais longos em função: (a) da natureza dos interesses públicos envolvidos; e (b) da complexidade da atividade a ser desenvolvida pelo agente econômico, exigindo-se, em qualquer caso, precisa fundamentação da autoridade

máxima do órgão ou da entidade, como bem dispõe o artigo 11, § 1º, do Decreto nº 10.178/2019 - e, claro, reforçado pelo artigo 50 da LGPAF -, não perdendo de vista os parâmetros internacionais no estabelecimento desses prazo mais elásticos (artigo 11, § 2º, do Decreto nº 10.178/2019).

E a data do início do prazo? Essa questão é dirimida pelo artigo 12, *caput*, do Decreto nº 10.178/2019, destacando que o prazo somente se inicia com a entrega de toda a documentação necessária à análise do requerimento de ato público de liberação da atividade econômica, portanto, o prazo só se inicia com a devida instrução documental do requerimento administrativo, daí a importância de os órgãos e as entidades informarem previamente, em ato normativo próprio, quais os documentos necessários à instrução do requerimento administrativo. Ademais, o agente econômico será informado sobre o prazo para análise do seu requerimento, presumindo-se a boa-fé das informações prestadas, haja vista o disposto no artigo 12, § 1º, do Decreto nº 10.178/2019, mormente porque o requerente possui o dever de lealdade, urbanidade e boa-fé, bem como colaborar para os esclarecimentos dos fatos (artigo 4º, incisos II e IV, da LGPAF).

Observa-se, ainda, a ampliação dos meios de atuação do governo eletrônico, pois o artigo 12, § 2º, do Decreto nº 10.178/2019, direciona o uso de mecanismos automatizados para recebimento das solicitações de ato público de liberação da atividade econômica, especialmente porque não há nem mesmo obstáculo tecnológico à adoção de processo administrativo eletrônico. Um ponto importante, aliás, bem compreensível, é a previsão de suspensão de prazo, em tese, por uma vez, em decorrência de solicitação de diligências da autoridade competente a cargo do agente econômico, nos termos do artigo 13, *caput*, do Decreto nº 10.178/2019, tratando-se, tão somente, da necessidade de complementação da instrução processual, de maneira que o agente econômico será informado, de maneira clara e exhaustiva, acerca de todos os documentos e, claro, das condições necessárias ao regular atendimento da complementação da instrução processual. Apesar de o artigo 13, *caput*, do Decreto nº 10.178/2019, mencionar que o prazo só poderia ser suspenso uma vez, o § 2º do mesmo artigo destaca outra possibilidade, a saber, em função da ocorrência de fato novo durante a instrução do processo, o que vai exigir um preciso despacho da autoridade competente, pontuando a caracterização de fato novo e, conseqüentemente, a justificação para novas exigências a cargo do requerente.

Ultimado o prazo sem a manifestação formal da autoridade administrativa, isto é, sem ato público de liberação da atividade econômica, no dia útil subsequente, o requerente deverá solicitar o documento comprobatório da liberação da atividade econômica, que não

passa de mera certidão sobre o *status* da atividade processual e seus efeitos jurídicos, portanto, não há ato administrativo, mas, tão somente, os efeitos jurídicos do silêncio administrativo positivo, tanto que se estimula uma emissão automática desse documento comprobatório (artigo 14, *caput*, § 1º, do Decreto nº 10.178/2019. Observa-se um ponto com clara atecnia no Decreto, a saber, o artigo 14, § 2º, pois menciona a existência de documento que corporifique o deferimento do ato público de liberação da atividade econômica, contudo, isso não é possível, pela simples razão de que não há ato administrativo, mas, sim, silêncio administrativo positivo, que se exaure com os efeitos jurídicos decorrentes da inatividade formal da Administração Pública para além do prazo legal ou regulamentar. Na hipótese, o documento, que não passa de uma certidão, representa um estado de coisas que autoriza o exercício da atividade econômica, pois o Poder Público não se manifestou sobre o mérito do requerimento, logo, também não há aprovação tácita, pelo contrário, apenas o reconhecimento expresso de efeitos jurídicos do silêncio administrativo nominado.

Além disso, a inexistência de qualquer referência sobre a condição que encerra a regularidade da atividade econômica possui um ligeiro inconveniente, a saber, não destaca a possibilidade de revisão da situação jurídica do agente econômico, nos termos dos artigos 53, 54 e 55 da LGPAF, gerando, assim, um fluxo de informação nitidamente impreciso no mercado, o que pode acarretar dilemas ambientais e econômicos, mormente porque a Administração Pública continuará com a análise do requerimento (artigo 15, § 2º, do Decreto nº 10.178/2019, inclusive, independentemente de renúncia ao direito gerado pelo silêncio administrativo positivo, conforme o artigo 15, *caput*, § 1º, do decreto em apreço. Esse fato pode gerar uma insegurança jurídica no processo decisório do ato público de liberação da atividade econômica, porém esse dilema é da própria natureza do silêncio administrativo nominado, o que pode exigir novas regulamentações (artigo 30 da LINDB), pois a posição jurídica do agente não retira do Poder Público o seu compromisso com a regularidade ambiental do empreendimento econômico. Ademais, o artigo 16 do Decreto nº 10.178/2019, de forma inteligente, dispõe que o órgão ou a entidade, enquanto não editarem o ato normativo do artigo 10 do decreto em apreço, o prazo para a ocorrência do silêncio administrativo positivo é de 30 (trinta) dias, portanto, bem exíguo, o que acelerar os esforços institucionais para disciplinar a matéria, sobretudo, porque o Decreto já se encontra vigente desde 1º de setembro de 2020, conforme o artigo 21. Por fim, cumpre advertir que a deficiência na estrutura orgânico-funcional da Administração não pode fazer com que se opere, de imediato, o silêncio administrativo positivo, daí a importância de as autoridades

ambientais promoverem, por meio de regulamentações específicas, as devidas cautelas facultadas pelo Decreto nº 10.178/2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a problemática apresentada, bem como as ligeiras ponderações ventiladas sobre a livre iniciativa, mormente no que concerne à dinâmica protetiva do meio ambiente diante do silêncio administrativo positivo, concluímos que:

(a) não há qualquer antagonismo entre os objetivos fundamentais da República e a livre iniciativa, pelo contrário, a dinâmica de correlação entre eles é inevitável, pois sem a livre iniciativa os objetivos fundamentais não passariam de mera miragem, isto é, sem o substrato da ordem ampliada de cooperação humana, no qual se desenvolve os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, qualquer pretensão de desenvolvimento social se torna totalmente inviável, pelo menos, como exercício de escolhas viáveis no universo da vida com liberdade;

(b) a proteção do meio ambiente na atividade econômica é algo intrínseco ao próprio processo de produção, evitando-se, assim, a tragédia dos comuns e, sobretudo, o dilema humano em função de atuação predatória dos recursos disponíveis, fazendo com que a dinâmica teórico-discursiva da razão econômica, da questão social e da proteção ecológica acabe por encampar uma tríade integradora de interesses conflitantes;

(c) o ato público de liberação da atividade econômica, que exige notória responsabilidade ambiental dos órgãos e das entidades públicas, compreende um limite fático-normativo, cujos parâmetros prestigiam a objetividade no processo decisório da autoridade pública, separa os arranjos institucionais vinculados à simbologia protetiva do meio ambiente da técnica adequada de conjunção de interesses ambientais e econômicos no universo da livre iniciativa; e

(d) o silêncio administrativo positivo, como todo instrumento que prestigia a celeridade na atividade processual administrativa, não pode ser uma via de insegurança jurídica, de maneira que sua ocorrência deve ser cercada de cuidados práticos, procedimentais e institucionais, justamente para evitar a fragilização da proteção ambiental diante dos arroubos da atividade econômica.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes. A mais-valia da escassez: lógica econômica, diretrizes constitucionais e ação sócio-reguladora do Estado. *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luís Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz (Orgs.). **Estudos constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 305-315.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *In*: BARROSO, Luís Roberto; CLÉVE, Clémerson Merlin (Orgs.). **Direito constitucional: constituição financeira, econômica e social**. Vol. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 649-678.

BECKERMAN, Wilfred. Sustainable development and our obligations to future generations. *In*: DOBSON, Andrew (Ed.). **Fairness and Futurity: essays on environmental sustainability and social justice**. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 71-92.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, vol. XLIX, p. 57-77, 2006.

BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico ou a subversão da ecologia pelo globalismo**. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Seção Balanço de Pagamentos**. Atualização em: 23 mar. 2021. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38367>. Acesso em: 26 abr. 2021.

VEGETAÇÃO nativa bem protegida por produtores brasileiros. **Embrapa**, Brasília, 31 jul. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/25616374/artigo---vegetacao-nativa-bem-protegida-por-produtores-brasileiros>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE**. Órgão Julgador: Plenário. Ministro Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília/DF, julgamento em 06 out. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449/DF**. Órgão Julgador: Plenário. Ministro Relator: Luiz Fux. Brasília/DF, julgamento em 08 maio 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340970707&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP**. Órgão Julgador: Plenário. Ministro Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília/DF, julgamento em 09 maio 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341025600&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRITO, Lauro Gurgel de; SOUZA NETO, Rogério Edmundo de. Do Estado Social ou o mito de Sísifo(?): a frustração dialética entre o constitucionalismo social e a impermanência constitucional brasileira. *In*: BRITO, Lauro Gurgel de; NOGUEIRA, Jailson Alves (Orgs.). **Estado, democracias e inclusão social**. Mossoró: EDUERN, 2020, p. 23-41. Disponível em: http://www.uern.br/controledepaginas/fadebook/arquivos/4011e_book_fad._versa%C2%A3ofinal.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

CARSON, Rachel. **Silent spring**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1962.

DENNINGER, Erhard. ‘Security, diversity, solidarity’ instead of ‘freedom, equality, fraternity’. **Constellations**, Oxford, vol. 07, n. 04, p. 507-521, 2000.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. **Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos**. Prólogo de José María Baño León. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Valorização do trabalho humano – CF art. 170. *In*: NUSDEO, Fábio (Coord.). **A ordem econômica constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 79-89.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GLOBAL CARBON PROJECT. **Global Carbon Atlas – 2019**. Disponível em: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>. Acesso em: 22 abr. 2021.

GOMES, Carla Amado. Estado social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, vol. 07, n. 01 p. 19-34, 2010.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Ato administrativo e ato da Administração: existe ainda algum sentido nesta distinção? *In*: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 71-87.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the Commons. **Science**, Washington, vol. 162, p. 1.243-1.248, dec. 1968.

HAYEK, Friedrich A. von. **The fatal conceit: the errors of socialism**. London: Routledge, 1992.

HAYEK, Friedrich A. von. **The road to serfdom**. New York: Routledge Classics, 2001.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2000.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. O silêncio administrativo: a inatividade formal do Estado como uma refinada forma de ilegalidade! **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, vol. 27, n. 04, p. 403-423, abr. 2011a.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **O Silêncio Administrativo e o Dever de Decidir da Administração Pública**. Mossoró: Queima-Bucha, 2012.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Premissas principiológicas e garantísticas indispensáveis a uma regular atuação da Administração Pública e o silêncio administrativo. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, vol. 27, n. 01, p. 21-62, jan. 2011b.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os Tempos hipermodernos**. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

LOMBORG, Bjorn. **Cool it: the skeptical environmentalist's guide to global warming**. New York: Alfred A. Knopf, 2007.

LOUREIRO, João Carlos. Fiat constitutivo, pereat mundus? Neojoaquimismo, Constitucionalismo e Escassez. **Revista Portuguesa de Filosofia**, Braga, vol. 70, nº 02-03, p. 231-260, 2014.

MACIEL, Omar Serva. **Princípio da subsidiariedade e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O direito econômico na Constituição de 1988. *In*: NUSDEO, Fábio (Coord.). **A ordem econômica constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 35-43.

MATIAS, João Luís Nogueira. Em busca de uma sociedade livre, justa e solidária: a função ambiental como forma de conciliação entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente sadio. *In*: MATIAS, João Luís Nogueira (Coord.). **Ordem econômica na perspectiva dos direitos fundamentais**. Curitiba: Editora CRV, 2013, p. 13-34.

MISES, Ludwig von. **O cálculo econômico em uma comunidade socialista**. Tradução de Leandro Augusto Gomes Roque. 2. ed. São Paulo: LVM, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. O artigo 175 da Constituição: a lógica econômica da prestação de serviços públicos. *In*: NUSDEO, Fábio (Coord.). **A ordem econômica constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 269-292.

NOHARA, Irene; OCTAVIANI, Alessandro. **Estatais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. A interpretação do princípio da defesa do meio ambiente na ordem econômica e a extensão do direito ao meio ambiente. *In*: NUSDEO, Fábio (Coord.). **A ordem econômica constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 331-345.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 07, n. 25, p. 45-80, abr./jun. 2009.

SADDY, André. **Silêncio administrativo no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. **Revista de**

Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016.

SAMPAIO, Shaula Maíra Vicentini de; WORTMANN, Maria Lúcia Castagna. Guardians of na enormous carbon stock – the amazon a rainforest and its traditional populations bound by the sustainability dispositif. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, vol. XVII, n. 02, p. 69-88, abr./jun. 2014.

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **Desenvolvimento sustentável e processo judicial**: a integração por meio dos indicadores de sustentabilidade. Natal: OWL, 2020.

SCRUTON, Roger. **Filosofia verde**: como pensar seriamente o Planeta. Tradução de Maurício G. Righi. São Paulo: É Realizações, 2016.

SCRUTON, Roger. **Tolos, fraudes e militantes**: pensadores da nova esquerda. Tradução de Alessandra Bonruquer. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SEN, Amartya. Por que devemos preservar a coruja pintada. *In*: KLIKSBURG; Bernardo; SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 64-72.

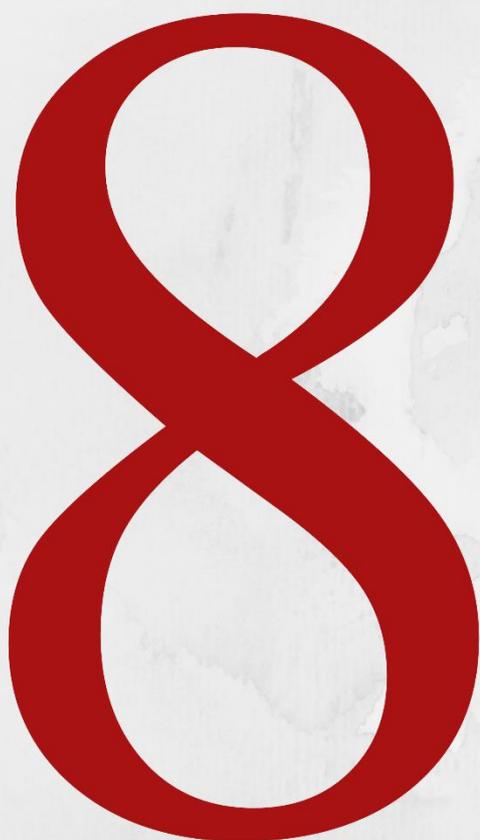
SUPIOT, Alain. **Le travail n'est pas une marchandise**: contenu et sens du travail au XXI^e siècle. Paris: Éditions du Collège de France, 2019.

THE HERITAGE FOUNDATION. **Index of Economic Freedom 2021**. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/ranking>. Acesso em: 30 abr. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Index Ranking – 2020**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>. Acesso em: 30 abr. 2021.

VERAS, Vinícius Périssé Maia; ARAÚJO, Valter Shuenquener de. A Lei da Liberdade Econômica e os novos paradigmas da intervenção do Estado. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, ano 05, n. 16, p. 59-82, jan./mar. 2021.

VOEGELIN, Eric. **A Idade Média tardia**: história das ideias políticas. Vol. III. Introdução à edição americana de David Walsh. Tradução de Mendo Castro Henriques. São Paulo: É Realizações, 2013.



8

Nota técnica n.º 01/2021
FAD/DED/UERN





Governo do Estado do Rio Grande do Norte
Secretaria de Estado da Educação e da Cultura – SEEC
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – PROPEG
Faculdade de Direito – FAD.
Campus Universitário Central, Av. Prof. Antônio Campos, S/N, Costa e Silva
Mossoró/RN, CEP 59625-622. Fone: (84) 3315 2180, 3312 4856
e-mail: dp@uern.br / <http://propeg.uern.br/default.asp?item=propeg-destaques>



Nota técnica n° 01/2021 FAD/DED/UERN⁶⁵:

Mossoró/RN, 22 de abril de 2021.

Assunto: Orientação institucional para tomada de decisão em conflitos socioambientais que envolvam três questões complexas: a aplicação do desenvolvimento sustentável, a necessidade de integração de interesses conflitantes e a melhoria da qualidade decisória.

1 OBJETIVOS

Possibilitar o diálogo entre a Universidade e os diversos atores e instituições envolvidos com a política pública ambiental com o escopo de refletir sobre avanços possíveis no processo de tomada de decisão, desde o planejamento, passando pela implementação e a mobilização pela ampliação de recursos, fortalecimento dos programas e, conseqüentemente, expansão da efetividade.

Analisar o conceito guarda-chuva do desenvolvimento sustentável e o princípio jurídico da integração no contexto da gestão ambiental, da política pública e do processo decisório judicial, como forma de identificar os principais problemas de operacionalização ou de implantação em casos de conflitos socioambientais;

Propor soluções ou alternativas para melhoria do processo decisório institucional de modo a orientar a tríplice atuação: (a) do Poder Executivo na formulação e na implementação das políticas públicas ambientais; (b) do Poder Legislativo na produção de normas legais

⁶⁵ Nota técnica produzida por docentes e discentes a partir dos resultados de leituras e debates realizados por meio do desenvolvimento do projeto de pesquisa “meio ambiente, desenvolvimento sustentável e processo”, da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN. Autores docentes: Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos (Professor da UERN, Coordenador do projeto e Doutor em Direito); Ana Mônica Medeiros Ferreira (Professora da UERN, pesquisadora colaboradora do projeto e Doutora em Ciências Sociais). Discentes participantes da FAD/UERN: Erika Darllen Xavier Araújo; Gustavo Henrique Fernandes Bezerra Nogueira; Antonio Marcelo Medeiros Nogueira; Gregório Vieira da Costa Neto.

integrativas e (c) do Poder Judiciário na efetivação do desenvolvimento sustentável quando da apreciação de conflitos socioambientais.

2 MOTIVAÇÃO

O que impulsiona esta recomendação técnica e científica possui relação com os seguintes problemas na tomada de decisão institucional sobre conflitos socioambientais:

- (1) O critério hermenêutico da ponderação e o grau de peso que deve ser atribuído a cada interesse;
- (2) A utilização de referenciais abstratos como a Lei, a Doutrina e a Jurisprudência quando o caso conflituoso remete ao diálogo de saberes com outras áreas científicas que revelam a complexidade das questões ambientais, econômicas e sociais;
- (3) A falta de participação dos afetados e a ausência de informação sobre os fatores envolvidos resultando em decisões descontextualizadas com a realidade subjacente;
- (4) A adoção de visões simplistas voltadas à prevalência de interesses econômicos sobre os ambientais, quando o desenvolvimento sustentável exige a análise de todas as dimensões envolvidas no conflito;
- (5) A incompreensão das causas subjacentes aos conflitos socioambientais que exige reflexões sobre a natureza e a origem distributiva, espacial ou territorial do litígio;
- (6) O emprego de métodos inadequados para resolução, gestão e a transformação dos conflitos socioambientais ao se preferir por soluções ‘decisionais’ quando pode ser fomentada a mediação ambiental ou uso de métodos consensuais de solução de litígios;
- (7) A falha discricionária legislativa ao criar a norma jurídica com perfil não integrativo das questões econômicas, sociais e ambientais, remetendo a discussão da validade do ato normativo ao controle judicial sobre a constitucionalidade ou a legalidade;
- (8) A política pública não integrativa que apresenta déficit no planejamento das ações além de mal executada quanto à operacionalização das dimensões envolvidas na sustentabilidade.

3 ANÁLISE

Assim, conjectura-se sobre a estruturação de um quadro institucional (*framework*) responsável pelo processo de tomada de decisão que observe as seguintes considerações teóricas:

CONSIDERANDO que o DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (BURSZTYN, 2012, p. 31-55) carece de melhor operacionalidade jurídica, posto não dizer concretamente aos operadores do direito quais os limites do conceito, qual a sua natureza jurídica⁶⁶ e quais as dimensões de aplicação, tudo isso demanda um esforço para supressão da lacuna normativa nas esferas da política pública, da gestão ambiental e da hermenêutica judicial. Por esses motivos, delimita-se o desenvolvimento sustentável como conceito guarda-chuva de concentrado apelo à razão, que inspira mudanças de rumo ao exigir novos modos de relação com o meio ambiente, de maneira a alcançar o ponto de equilíbrio entre as reivindicações sociais, ambientais, econômicas e institucionais, levando em conta o interesse das gerações presentes e seus reflexos nas gerações futuras. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável exige do tomador de decisão o uso de vetores adequados, tais como a gestão e a política, no sentido de construir um quadro institucional capaz de regular as práticas antrópicas em harmonia com a natureza. Por conseguinte, necessita-se que o tomador de decisão tenha comprometimento efetivo com ações que transponham a barreira do discurso ao alcance da prática; entenda a questão ambiental como objeto em construção que depende da solução de controvérsias científicas, mas há o parâmetro do princípio da precaução; critique as práticas consolidadas de forte conotação econômica e cultural e, por fim, reduza as ambiguidades e incertezas no que tange a integração das questões econômicas e ambientais. Logo, a efetivação do desenvolvimento sustentável possui intenso envolvimento político-institucional, por isso as decisões que são tomadas devem ser produtivas, fomentar a construção de conhecimentos, estimular a inovação tecnológica e refletir sobre estratégias de longo prazo. Outrossim, o desenvolvimento sustentável impõe ao tomador de decisão a necessidade do reconhecimento de uma malha complexa de fenômenos sociais que exige uma abordagem multidimensional dos problemas correlatos. Isto é, o tomador de decisão vai se deparar com uma dupla opção entre o caminho da sustentabilidade forte ou da sustentabilidade fraca, pois em geral decide-se sobre uso ou não uso de recursos naturais, os valores de uso ou valores de existência e consumir no presente

⁶⁶ Há várias classificações encontradas na literatura científica: (a) **uma expressão de uso retórico?** É um clichê apenas para fins discursivos – o jargão da moda; (b) **um ideal utópico?** É indeterminado, sem diretrizes bem pontuadas e que não pode ser plenamente realizado – a impossibilidade de conciliar interesses antagônicos; (c) **um objetivo político?** Deve ser efetivado em longo prazo e depende de planos e estratégias de governo; (d) **um conceito jurídico guarda-chuva?** Que reúne uma lista de princípios jurídicos ambientais integrados; (e) **um princípio jurídico?** Com peso normativo e caráter obrigatório, podendo, inclusive, tem força intersticial; (d) **um instrumento de governança global nas relações internacionais?** Conjunto de princípios e tratados sobre meio ambiente, direitos humanos e economia.

ou legar para as futuras gerações. Nesse cenário, o desenvolvimento sustentável apresenta-se como conceito guarda-chuva complexo que envolve três características de aplicação: (a) a interdisciplinaridade, o entrelaçamento entre as esferas econômica, social e ambiental; (b) a interinstitucionalidade, a exigir ações e regulações envolvendo estruturas de poder e de decisão muitas vezes opostas e (c) o caráter intergeracional, isto é, o apelo à solidariedade para com as futuras gerações tende a esbarrar em desafios imediatos, como a redução da pobreza extrema e da fome. Por fim, o desenvolvimento sustentável requer que o tomador de decisão abrace certas atitudes para sua completa operacionalização: (a) a adoção de técnicas de previsão e de apoio à tomada de decisão, ou seja, um processo decisório qualitativo, por exemplo, mediante a oitiva dos atores afetados, observando os fatores envolvidos, pautando-se na ciência, na gestão e na governança; (b) o uso de instrumentos de mensuração como os indicadores de sustentabilidade, isto é, a promoção da informação, da comunicação, da avaliação, do desempenho e da efetividade da gestão e da política e (c) o desenvolvimento de uma base científica sobre limites do meio natural, ou seja, a racionalidade no uso dos recursos naturais tendo em vista os limites determinados pela capacidade de suporte quanto à intervenção antrópica.

CONSIDERANDO que o PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO (D'OLIVEIRA, 2016, p. 11-25) constitui-se no modo operacional de traduzir e de implementar o desenvolvimento sustentável nos processos decisórios com o propósito de diagnosticar os problemas institucionais na tomada de decisão que compatibilize interesses conflitantes, ao exigir a adoção de procedimentos integrativos e de buscar a melhor decisão ou a decisão possível. O princípio da integração reconhece o caráter transversal do Direito Ambiental, a indispensabilidade de atividades e de projetos programáticos que visem à tutela do ambiente, a efetivação de princípios, de valores e de objetivos da política ambiental como também estabelece a horizontalidade da sua concreta aplicação a todos os setores sociais, em razão do dever da comunidade na defesa e preservação da natureza. Concretamente, o princípio da integração exerce três funções no processo decisório institucional: (a) a função positiva, obrigando o tomador de decisão a incluir a análise da variável ambiental; (b) a função negativa, possibilitando ao tomador de decisão o reconhecimento da ilegalidade quando se ignora por completo a variável ambiental e (c) a função interpretativa, orientando a elaboração e a execução de políticas guiadas pelos princípios materiais do ambiente, tais como a prevenção, a precaução, o poluidor-pagador, a participação e o desenvolvimento sustentável. Por último, o princípio da integração orienta o tomador de decisão nas questões que envolvem políticas, planos e programas, de modo que a integração possui quatro ciclos

processuais de aplicabilidade: (a) a integração estratégica, que ressalta a importância do planejamento, do diálogo, da participação e da tomada de decisão estruturada na prevenção e na precaução, mediante a definição de instrumentos, de ferramentas e de procedimentos materializadores; (b) a integração implementadora, é o estágio mais concreto das ações de execução, com o emprego das ferramentas integrativas definidas na integração estratégica; (c) a integração controle, que verifica o cumprimento dos termos e condições que ficaram estabelecidos nas fases anteriores e se as normas e atos administrativos ambientais estão sendo respeitados, por meio do monitoramento, da fiscalização e do exercício do poder de polícia e (d) a integração sancionadora, que consiste na punição por causa do cometimento de infrações ambientais pela atividade econômica, traduzindo-se na aplicação de multas, na imposição da obrigação de recuperar o meio ambiente degradado e nos objetivos de recomposição e de compensação ambiental, por exemplo.

CONSIDERANDO que os CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS (VARGAS, 2007) decorrem de situações-problemas que envolvem atores sociais heterogêneos e conflitantes entre si, cuja tensão se revela em decorrência do embate entre interesses coletivos e privados acerca dos impactos ambientais sobre a diversidade biológica. Nesses termos, compreende-se que a disputa pelo controle dos recursos naturais e do uso do meio ambiente comum pode impulsionar dois movimentos opostos: (a) por um lado, o movimento catalisador de mudanças sociais em prol do desenvolvimento sustentável e ao mesmo tempo minimizador de riscos ecológicos e (b) por outro, o movimento de força-motriz que exerce pressão sobre o meio ambiente, modificando os elos interpessoais e reverberando, desse modo, a complexidade inerente à temática ambiental. Nessa conjuntura, a judicialização dos conflitos socioambientais pode ser uma maneira de solucionar ou pacificar tais demandas, onde as formas de pressão econômica da sociedade entram em colisão com a preservação ou recuperação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em consequência, os conflitos socioambientais devem ser compreendidos à luz da Teoria dos Conflitos. De início, citam-se as três causas principais dos conflitos socioambientais: (a) a debilidade na implementação das políticas e esquemas de gestão disponíveis para a regulação do uso e do acesso dos recursos naturais; (b) o modelo desenvolvimentista que impacta as relações sociais e afeta a qualidade ambiental e (c) a ineficiência na resposta decorrente da assimetria de poder do Estado em face da maior influência do mercado. Nesse universo, é preciso entender as características intrínsecas aos conflitos socioambientais: (a) a ubiquidade, pois os conflitos pelos recursos naturais são de âmbito local, regional, global ou transfronteiriço; (b) a pulverização de causas, por exemplo, decorre do modelo de agricultura adotada, da pecuária

intensiva, do crescimento industrial, da expansão urbana desordenada; (c) o dissenso quanto ao compartilhamento, pois os recursos naturais são disputados em espaços de desigualdade entre diversos atores sociais, por exemplo, entre empresariado e indígenas; (d) os aspectos ideológicos, já que ocorre divergência quanto à finalidade dos bens ambientais e há diferentes formas como os recursos naturais são usados pelos grupos sociais, isto é, uma tribo indígena considera o rio pelo lado espiritual enquanto um determinado empresário como oportunidade para irrigação; (e) a complexidade, pois há muita necessidade de informação legal, econômica, social, ecológica e científica, por conta dos diversos atores e fatores envolvidos; (f) o interesse público, de modo que o Estado é um ator obrigatório para garantir a conservação, o desenvolvimento, o uso dos recursos e a saúde e (g) a multidimensionalidade, o conflito é multiplexo pelo envolvimento de vários atores, órgãos e instituições. Em conclusão, há uma tipologia dos conflitos socioambientais divididos em três grandes categorias: (a) os distributivos, que indicam graves desigualdades sociais em torno do acesso e da utilização dos recursos naturais; (b) os espaciais, são aqueles causados por efeitos ou impactos ambientais que ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes ou grupos sociais, tais como emissões gasosas e poluição da água e (c) os territoriais, gerados, na maioria dos casos, pela fronteira de expansão da produção de commodities ao se chocar com a territorialidade de grupos que possuem na base de seus recursos elementos fundamentais para a sua reprodução sociocultural (ZHOURI, 2010, p. 10-31).

CONSIDERANDO que a GESTÃO AMBIENTAL (MOURA, 2016, p. 13-43) se constitui num conjunto de ações desempenhadas pelo Estado, setor produtivo e sociedade civil, com intuito de efetivar políticas públicas para garantir a sustentabilidade dos recursos ambientais, da qualidade de vida e do próprio processo de desenvolvimento, dentro de um complexo sistema de interações da humanidade com os ecossistemas. A gestão lida com os problemas ambientais que apresentam certas particularidades, tais como: (a) as cadeias de causalidade extensas, múltiplas, cumulativas e sinérgicas; (a) as responsabilidades institucionais divididas; (c) o caráter massivo e coletivo de degradações; (d) o comprometimento da qualidade dos ecossistemas, do estoque de recursos ambientais e da qualidade de vida; (e) as decisões sobre aspectos ambientais são repletas de juízo de valor e, geralmente, ocorrem em intenso clima político, baseiam-se em conceitos técnicos discutíveis assim como se valem de legislações ambíguas, de conhecimentos científicos suscetíveis de amadurecimento e de previsões contestáveis sobre as futuras capacidades tecnológicas. Em função de tais características dos problemas ambientais, há cinco razões para se investir na gestão ambiental: (a) o pragmatismo, pois o temor e o bom senso do gestor conduz a que se

evitem os problemas ambientais; (b) a economia de gastos, posto que o custo da prevenção torna-se bem inferior ao custo da reparação; (c) a conformidade com as exigências legais, que consiste na obrigação de implementar ações de proteção e controle ambiental; (d) a evolução na ética, através da deflagração de novos comportamentos, acordos ou normas; (e) o respeito a macroeconomia, por meio da expansão econômica com a criação de mercados verdes. Nesse contexto, a importância da gestão ambiental se revela pelos seus propósitos bastante diversificados: (a) a criação e a implementação de um arcabouço legal; (b) a prevenção e a resolução de problemas ambientais; (c) a criação e o fortalecimento de instituições que contribuam para o aumento do conhecimento dos recursos ambientais, do seu controle, monitoramento e vigilância; (d) a otimização do uso dos recursos ambientais; (e) a identificação de respeito à capacidade de suporte dos ecossistemas; (f) a manutenção e, se possível, ampliação do estoque de recursos ambientais; (g) a busca da melhoria da qualidade ambiental, da qualidade de vida das populações e de desenvolvimento econômico e social com proteção ambiental; (h) a identificação de novas tecnologias, processos, instrumentos e políticas que contribuam para o uso sustentável dos recursos ambientais. Nessa conjuntura dos objetivos da gestão ambiental, entende-se pela necessidade da adoção de estratégias de fortalecimento para que as intervenções sobre os problemas resultem em soluções adequadas e, por isso, precisa-se atentar para algumas ações básicas: (a) o aperfeiçoamento dos métodos de ajuda à decisão; (b) a efetiva participação da população; (c) a priorização das ações preventivas sobre as corretivas; (d) o gerenciamento das questões ambientais dentro de uma abordagem global; (e) a utilização adequada dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental; (f) o fortalecimento institucional; (g) a continuidade e a visão de longo prazo; (h) a descentralização e a transferência de instâncias decisórias para melhor controle; (i) a concertação, a cooperação e o entrosamento entre os diferentes níveis e instâncias decisórias; (j) a flexibilidade mediante o gradualismo na implementação dos instrumentos; (l) a capacitação funcional já que os problemas ambientais são complexos e estão em constante evolução e (m) a valorização do capital social com a formação de redes de conhecimento, fortalecendo parcerias. Vale salientar que mesmo com os objetivos e as ações básicas delimitadas para tratar dos problemas ambientais, a gestão ainda se depara com dilemas e com a necessidade de dar respostas a questionamentos complexos: (a) o dilema ético: qual deve ser o objeto da proteção? (b) o dilema de eficiência: qual grau de degradação é aceitável? (c) o dilema de equidade: quem se beneficia das ações de gestão ambiental e quem paga por elas? (d) o dilema de liberdade: quais os limites e regras a que as pessoas devem se ater, para proteger o ambiente? (e) o dilema da incerteza: como decidir

sem conhecimentos e dados precisos? e (f) o dilema da avaliação: como comparar os efeitos de diferentes opções de ação? Para enfrentar tais obstáculos e responder as indagações, as principais armas da gestão ambiental são os instrumentos implementadores, dividindo-se em cinco tipos: (a) os instrumentos regulamentares ou coercitivos; (b) os instrumentos econômicos ou incitativos; (c) os acordos voluntários; (d) os instrumentos persuasivos e (e) a ação direta do Estado. Mas, afinal, como escolher um modelo instrumental e não o outro, de que forma os combinar e quais critérios o gestor deve utilizar? Destacam-se alguns parâmetros de seleção: (1) a eficácia ambiental: o instrumento é adequado para solução do problema ambiental? (2) a eficiência estática: o instrumento de ação atinge os seus objetivos com um custo mínimo para a sociedade? (3) a eficiência dinâmica: o instrumento incentiva permanentemente a redução da poluição e a inovação tecnológica? (4) a flexibilidade: o instrumento permite aos poluidores a escolha das técnicas de redução da poluição ou das estratégias de adaptação? (5) a facilidade de implementação: o instrumento permite atingir uma alta taxa de aceitação, minimiza as transgressões e evita custos excessivos, tanto no plano administrativo quanto na operação dos instrumentos? (6) os baixos custos de operação: todos os aspectos que determinam o custo da implementação dos instrumentos, como o controle, a aplicação da regulamentação, ou a outorga de licenças, foram reduzidos ao mínimo? (7) a integração: o instrumento compatibiliza a política ambiental com as políticas setoriais? (8) a redução ao máximo dos efeitos regressivos na distribuição de renda: a aplicação dos instrumentos tem consequências sociais indesejáveis, como a alta do preço de gêneros de primeira necessidade? (9) a competitividade internacional: o instrumento intensifica a resistência de certos grupos econômicos e afeta a competitividade de mercado? (10) a conformidade com os acordos internacionais e com as regras de comércio internacional: o instrumento observa os acordos ambientais multilaterais, os princípios de política ambiental, como o da precaução e do poluidor-pagador e as regras de organismos internacionais quando se trata de questões comerciais? (11) a aceitação política: o instrumento é de baixo custo e sua implementação ocorre num cenário de transparência e de participação social? (12) os efeitos econômicos: o instrumento possui efeitos positivos quanto à taxa de crescimento e à taxa de emprego? Em suma, para a melhoria do processo de gestão ambiental e o fortalecimento da tríade - eficiência, efetividade, eficácia -, é imprescindível o investimento na accountability (responsabilização, transparência e prestação de contas), na legalidade, na equidade, na inclusão e no processo decisório participativo.

CONSIDERANDO que a POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL (BURSZTYN, 2012, p. 179-211) se constitui no conjunto de iniciativas governamentais coordenadas, envolvendo diferentes organismos e setores de intervenção pública, em articulação com atores não governamentais e produtivos, voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais. Nesse sentido, a Política Pública Ambiental possui três focos como objetivos principais: (a) a proteção do ambiente biofísico; (b) a tutela do modo como as populações e as atividades produtivas interagem com os diferentes ecossistemas e (c) o planejamento do ambiente construído, que inclui cidades e infraestruturas em geral. Todavia, para que tais objetivos sejam alcançados, é preciso que haja algumas condições básicas da Política Pública Ambiental escolhida: (1) deve ser factível, ou seja, pensar na complexidade do problema e nas soluções que vão exigir múltiplos atores e instituições para compatibilizar interesses colidentes; (2) deve possuir uma base legal sólida e pragmática, visto que os instrumentos coercitivos devem ser plausíveis e no caso de transgressão a punição será aplicada de modo efetivo. Isto é, cuida-se do debate sobre qual o melhor modelo regulatório a ser adotado: comando e controle, regulação responsiva ou regulação inteligente; (3) a existência de instituições públicas consolidadas, legitimadas e fortalecidas como garantia da efetividade da política mediante procedimentos operacionais claros, transparentes e recursos humanos capacitados; (4) a integração e a harmonia, significando que a política ambiental deve estar sincronizada com as demais políticas públicas social, econômica, regional, urbana, educacional, energética, mineral, agrícola, de comércio exterior, dentre outras; (5) a visão estratégica, pois as políticas ambientais devem estar em consonância com diretrizes das políticas nacionais e com opções geopolíticas de escala internacional; (6) a flexibilidade, já que é necessário constante aprimoramento e criação de novos instrumentos de intervenção pública de proteção ambiental, em conformidade com a própria dinâmica de evolução das relações entre sociedade, economia e recursos ambientais. Isso significa adaptar-se, em tempo razoável, às mudanças em curso e (7) a produção regular da informação, posto que se precisa traçar diagnósticos sobre o estado e a qualidade ambiental, de forma a permitir avaliações e a adequação dos meios de regulação, o que pode ser realizado por meio da construção de indicadores de sustentabilidade. Dentro desse contexto, a política pública ambiental bem planejada necessita perpassar por cinco ciclos políticos: (a) a definição do problema, delimitando as demandas sociais, econômicas e ambientais. Nesse ciclo vale frisar que as diversas sociedades não têm os mesmos valores, crenças, raízes culturais e símbolos, e o nível de desenvolvimento econômico induz problemas diversificados. No mesmo sentido, a

inexistência de certas condições sociais e políticas pode retardar ou comprometer a conscientização e a implementação de ações para resolver os problemas ambientais, resultando muitas vezes num embate entre definir a “agenda prioritária” e “a agenda secundária”; (b) a colocação do problema na agenda política, que se dá de diferentes formas, tais como, por influência externa (ex. movimentos ambientalistas), por influência interna (ex. dentro do próprio governo) ou por acesso privilegiado (ex. lobbies); (c) o processo de decisão, que é determinante, na medida em que diferentes critérios, tais como as regras de votação, a natureza dos atores implicados, os tipos de consultas, o foro utilizado, o tempo disponível, a definição dos parâmetros de decisão, podem levar a diferentes opções; (d) a implementação, cujo objetivo consiste em operacionalizar as decisões sobre a legislação nacional ou os acordos internacionais em instrumentos jurídicos gerais e atos administrativos que traduzam os objetivos e regras da política em ações concretas e (e) os impactos e a avaliação das decisões, o que resulta em aferir se os objetivos de uma determinada política pública foram atingidos, quais os problemas que ocorreram e quais correções devem ser realizadas a partir das experiências adquiridas. De certo modo, é preciso ponderar que há falhas na implementação das políticas públicas ambientais, podendo-se destacar três problemas cruciais: (1) a sobreposição de interesses políticos em jogo, visto que uma estratégia nacional pode não corresponder ao desejo de todas as forças que se expressam numa determinada região e vice-versa; (2) as incongruências nos objetivos da política mediante a concessão de direitos específicos a determinadas comunidades e o choque de interesse com a proteção ambiental e (3) a inoperância das instituições quanto ao controle ambiental.

CONSIDERANDO que a JUDICIALIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE (CUNHA, 2016, p. 165-187) busca corrigir as imperfeições da governança ambiental, também chamada de falhas discricionárias que acontecem quando os poderes legislativo e executivo de forma inadequada executam os planos, as políticas, a gestão e as normas ou nas demandas em que os procedimentos utilizados não são adequados para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável. A defesa judicial do desenvolvimento sustentável reforça a lógica democrática, pois promove a democracia participativa ao encorajar e sensibilizar a sociedade em busca da justiça ambiental. Isto é, ao mesmo tempo em que preserva a força normativa constitucional também garante a proteção dos direitos previstos implícita e explicitamente na Constituição Federal especialmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Consequentemente, a judicialização da sustentabilidade decorre de problemas assimétricos entre o marco legal, as políticas públicas, a gestão

ambiental e a governança movidos pelas lacunas decorrentes do não estabelecimento de objetivos e metas, da não coordenação das metas, da não implementação das ações necessárias para atingir as metas e da ausência de avaliação. De certo modo, é a juridicidade ambiental que determina a legitimidade e a viabilidade do controle judicial sobre normas e políticas ambientais, em função de quatro aspectos jurídicos: (a) pelos mecanismos processuais que visam dar concretude à proteção ambiental, tais como a ação popular, a ação civil pública e o controle de constitucionalidade mediante o manejo da Ação de Direta de Inconstitucionalidade e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; (b) pela natureza constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com previsão expressa no art. 225 ao estabelecer ao Poder Público o dever de efetividade, tornando-o um “direito prestacional”; (c) pela teoria dos freios e contrapesos mediante o controle finalístico que se faz de modo excepcional e subsidiário, ou seja, a intervenção judicial se justifica para suprir a omissão dos outros poderes em cumprir obrigações preexistentes, pois a política pública já é uma imposição pré-concebida; (d) pela necessidade de interpretar e aplicar “conceitos jurídicos indeterminados” e “princípios”, isto é, construir o sentido e o significado das normas jurídicas e dos conceitos, a exemplo, do desenvolvimento sustentável, para sua melhor operacionalização. Diante da judicialização da sustentabilidade é preciso entender o comportamento do Poder Judiciário na efetivação do desenvolvimento sustentável, pois repercute nos governos, no mercado, na sociedade, nos organismos internacionais e nos movimentos ambientalistas. Quer dizer, como o Judiciário lida com o tema da sustentabilidade que exige certo nível de politização? Uma vez que ocorre reiteradamente a judicialização desse tema, há perda paulatina da capacidade de solucionar os conflitos socioambientais por outras vias, ou melhor, isso significa que se renunciou à via política gestada por excelência para resolver litígios e compor efetivamente as visões dos pares. Em contrapartida, socorrer-se do Judiciário como peça fundamental para resolver todos os problemas da sociedade, quando sabemos das suas limitações e da necessidade de buscar uma repactuação do contrato social, significa subtrair ao Executivo e ao Legislativo o protagonismo da política pública, da gestão e da governança, enaltecendo-se a heterocomposição judicial em detrimento da autocomposição integrativa que deve ser trabalhada nas outras esferas políticas competentes. Nesse âmbito, percebe-se que há duas portas abertas para a judicialização da sustentabilidade: (a) a primeira: é que determinadas políticas públicas ambientais são normatizadas e institucionalizadas; (b) a segunda: consiste justamente na falta de implementação das políticas públicas, ou seja, é o cenário da omissão estatal ou sua implantação de modo equivocado gerando conflitos socioambientais. Então, a

judicialização da sustentabilidade define dois tipos de comportamento judicial: (a) a autocontenção: representa o ativismo judicial conservador, ou seja, o juiz preocupa-se com o legalismo e também com a manutenção de princípios e direitos que não favorecem uma coletividade; (b) a intervenção: simboliza o ativismo judicial transformador, de modo que o magistrado compromete-se com um panorama de mudança social, não sendo a legalidade, ou o legalismo, sua busca, mas a concretização de uma justiça ambiental, do cumprimento amplo de princípios como o do desenvolvimento sustentável. Por fim, no panorama institucional brasileiro pelas falhas decisórias dos outros poderes cabe ao Judiciário pacificar bem como dirimir as dúvidas existentes nos conflitos socioambientais e esse caminho espinhoso também é de difícil distanciamento. Portanto, a judicialização da sustentabilidade transporta o Poder Judiciário para três trajetórias diferentes: (a) o alinhamento: a deferência às decisões políticas do legislativo ou do executivo mantendo-se a imanência e o status quo; (b) a transcendência: a interferência remodeladora da política atendendo aos anseios da coletividade e reformulando a política legislativa ou executiva em desconformidade com o “Estado de Direito Socioambiental” e (c) o equilíbrio integrativo: a reconciliação das funções legislativa e executiva fortalecendo o papel normativo, o da gestão e o da política pública, para que tais instâncias decisórias se consolidem (WOLKMER, 2013, p. 256-268).

CONSIDERANDO que o PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL (SANTOS, 2020) utiliza-se tradicionalmente de referenciais muito abstratos para solução das questões que envolvem a aplicação do desenvolvimento sustentável e da integração, os quais requerem o emprego de bases informacionais técnicas, confiáveis, concretas, precisas e complementares ao Direito. Nesse sentido, faz-se necessário que o magistrado utilize procedimentos integrativos processuais. Mencionam-se algumas ferramentas procedimentais para que o magistrado traga ao processo judicial o debate sobre o desenvolvimento sustentável, a integração, o conflito socioambiental, a gestão ambiental e a política pública ambiental: (a) os instrumentos processuais participativos para envolvimento dos atores bem com a coleta e disseminação de toda a informação necessária: destacando-se a realização de audiência pública e a participação de amici curiae; (b) os instrumentos processuais de ordem probatória que revelam os parâmetros técnicos e científicos no processo decisório: a exigência da avaliação de impactos ambientais como documento indispensável ao processo judicial e a realização de perícias judiciais multidisciplinares; (c) os instrumentos processuais compositivos que permitem as partes envolvidas dialogarem em face dos interesses conflitantes: a realização de audiência de conciliação para que as partes de comum acordo cheguem a um consenso e a utilização da arbitragem como forma de mediação do conflito

de interesses; (d) os instrumentos processuais que garantem a efetividade do acesso à justiça: a duração razoável do processo, para evitar o fato consumado, construindo uma agenda de julgamentos prioritários dos processos e a utilização da Repercussão Geral na constituição de bons precedentes jurisprudenciais e (e) os instrumentos processuais organizativos da dialética processual que exteriorizam todas as considerações e interesses objeto de apreciação: a fixação dos pontos controvertidos no processo para orientar o debate e a elaboração de uma lista de princípios jurídicos aplicáveis ao caso. Por conseguinte, o magistrado deve rejeitar os procedimentos analíticos usuais dos processos decisórios tradicionais, tais como, o uso da ponderação. Este critério induz o magistrado a lançar-se diretamente na interpretação do caso ou conflito socioambiental, sem a preocupação em aproximar os interesses conflitantes e muito menos colocá-los no mesmo nível. Como resultado, o emprego do axioma da ponderação direciona o juiz a escolher uma solução simplista que se restringe ao artifício jurídico interpretativo de atribuir grau elevado de peso ou de importância distinta a objetivos considerados preponderantes sobre os demais e, com isso, acaba por não alcançar o resultado da integração dos interesses conflitantes. Por esta razão, no processo de aplicação e de interpretação das normas regido pelo Poder Judiciário, o princípio da integração constitui-se em ferramenta útil nas mãos de juízes para resolver o conflito de normas ou encontrar o equilíbrio entre interesses que estão tensionados. Isto é, o processo decisório judicial tem por objetivo conciliar interesses, partindo do pressuposto que são legítimos, mas devem ser reequilibrados e reconciliados, de forma que o juiz deve se engajar nessa tarefa quando do julgamento por sentença ou colocar as partes para fazê-lo através da conciliação. Nessa conjuntura, o princípio da integração materializa-se em ferramenta potencialmente poderosa nas mãos dos juízes para analisar o resultado das decisões que incidem sobre o desenvolvimento sustentável. Sendo assim, o juiz define a eficácia ou a efetividade do princípio da integração quando se disponibiliza a utilizá-lo para solução de conflitos socioambientais. Portanto, apresentam-se quatro horizontes prováveis no processo decisório judicial: (1) os juízes aplicarão o princípio da integração em termos de processo (preocupados apenas em seguir procedimentos) ou de resultado (com esforço concreto de realizar a conciliação dos interesses)? (2) os juízes só analisarão se as considerações ambientais, econômicas e sociais foram discutidas? (3) os juízes revisarão as considerações, isto é, aprofundarão no mérito delas e darão o peso adequado? (4) os juízes irão mais longe e realizarão o equilíbrio justo, dizendo como a integração deve ser realizada para alcançar o desenvolvimento sustentável? Sem dúvida, tanto o princípio da integração quanto o desenvolvimento sustentável definem a intensidade da revisão a ser feita pelo juiz

no tocante a judicialização das questões que envolvem conflitos socioambientais. Por fim, entende-se que o processo decisório judicial concede ao juiz um amplo poder discricionário para talhar o equilíbrio justo entre interesses concorrentes. Resta saber se os juízes estão dispostos a compreender o desenvolvimento sustentável, a integração, os conflitos socioambientais, a gestão ambiental, a política pública ambiental e a judicialização da sustentabilidade.

CONSIDERANDO que os INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE (SANTOS, 2020) constituem-se como fontes concretas para operacionalidade do desenvolvimento sustentável e da integração, pois realizam a conexão do Direito Ambiental com outras áreas do conhecimento mediante o diálogo de saberes; servem de informação técnica na tomada de decisão institucional; delineiam os limites da intervenção judicial sobre a política pública ambiental; constroem as balizas de um modelo de argumentação jurídica justificadora, integrativa e consequencialista e, por fim, melhoram a fundamentação e a motivação das decisões judiciais. Vale ressaltar que no ordenamento jurídico brasileiro não há definição expressa dos contornos teóricos dos indicadores. Como conceitos gerais, os indicadores são compreendidos a partir do olhar de áreas não jurídicas, tais como a Ecologia, a Economia e a Administração, de modo que há pouca experiência dos operadores do Direito no manuseio de tais ferramentas. Mas, afinal, o que são indicadores? Há muitas definições, mas sinteticamente, são conceitos teóricos e práticos que aglutinam dados primários brutos obtidos mediante levantamentos científicos ou por pesquisas estatísticas sobre determinados eventos empíricos da realidade social. De modo que é a partir das informações numéricas bem com sua análise crítica que se organiza a teoria conceitual para agregar o maior número de variáveis ou de fatores inter-relacionados com o problema ou questão. Esclareça-se que o conjunto ou aglutinação de vários indicadores simples se condensa num indicador composto, denominado de índice. Este é o nível construtivo mais elevado de integração, o qual representa o parâmetro de valores matemáticos estabelecidos ou desejados pelas autoridades governamentais ou obtidos pelo consenso científico. O esclarecimento acerca da conceituação dos indicadores tem relevância jurídica em função de prevenir que os operadores do Direito confundam no momento da aplicação o indicador com a “indicação”. A “indicação”, que metaforicamente pode ser chamada de pista vaga, constrói-se através do raciocínio intuitivo ou por referenciais abstratos, sem base empírica, portanto, é a mera suposição do estado dos problemas sociais, econômicos ou ambientais. Imagine-se que a coloração da água é “indicação” tanto da potabilidade quanto de poluição. Assim, necessita-se de estudos técnico-científicos através de levantamento físico-químico-biológico para

avaliar a presença de bactérias, de fungos e de metais pesados prejudiciais à saúde humana. Percebe-se, pois, que a “indicação” se edifica de forma aleatória e sem muita precisão, daí seu conteúdo ser vago e pouco eficaz – é que não se aquilata potabilidade da água ou poluição hídrica a ‘olho nu’. Em contrapartida, o indicador é produzido através de método que se pauta em analisar as realidades fenomenológicas com a lente científica, isto é, a potabilidade da água é medida por ‘padrões de qualidade ambiental’. Por conseguinte, o indicador integra os conceitos entre os diferentes campos da ciência no sentido de ampliar o entendimento do conjunto das relações sistêmicas - no caso da potabilidade da água aglutinam-se os estudos científicos da biologia, da física e da química, para se encontrar o conceito comum sobre poluição hídrica. Assim sendo, indaga-se: os indicadores de sustentabilidade podem ser utilizados no processo decisório judicial como instrumentos da argumentação jurídica judicial para orientar o magistrado em busca de melhores decisões? A resposta é afirmativa e se pauta em certos pressupostos: (a) os indicadores de sustentabilidade têm função integrativa nos processos judiciais coletivos, pois evidenciam os interesses difusos e, conseqüentemente, o juiz reflete na construção de paradigmas decisórios com eficácia *erga omnes* através do incremento da cognição processual; (b) os indicadores de sustentabilidade têm característica bifronte, com conteúdo processual e substantivo: (b.1) o conteúdo processual dos indicadores de sustentabilidade na integração dos fatos ocorre na admissão judicial enquanto prova documental e/ou pericial assim como na valoração que o juiz atribui com base na inversão do ônus probante em matéria ambiental e/ou na organização de serviços especializados de assessoria; (b.2) o conteúdo substantivo dos indicadores de sustentabilidade na fundamentação jurídica da decisão judicial integrativa ocorre de três modos: (b.2.1) os indicadores de sustentabilidade funcionam na linguagem judicial como argumento jurídico de justificação, ou seja, os magistrados se distanciam do argumento de autoridade e se aproximam de conceitos racionais como transparência, consistência, melhor decisão e previsibilidade; (b.2.2) os juízes podem utilizar os indicadores de sustentabilidade como argumento jurídico de integração, isto é, mediante o emprego de conceitos operacionais como sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, dimensão social, dimensão ecológica, dimensão econômica, dimensão institucional, compatibilização, preponderância, aproximação, distanciamento e elo; (b.2.3) os magistrados através do uso de indicadores de sustentabilidade realizam reflexão sobre a argumentação jurídica consequencialista e encaminham o processo decisório em busca de soluções conciliatórias possíveis, ou seja, caminhos com menos impactos sociais, econômicos, ambientais e institucionais. Vale sublinhar que o caminho para utilização dos indicadores de

sustentabilidade em processos decisórios judiciais sobre conflitos multidimensionais constitui tendência florescente no âmbito do Poder Judiciário nacional e há exemplos em três casos julgados pelo STF: a negação da importação dos pneumáticos usados, o debate sobre o formato da proibição da queima da palha da cana-de-açúcar e os critérios definidores da poluição eletromagnética. Enfim, os indicadores ampliam a percepção judicial sobre a necessidade de integração das questões econômicas, sociais, ambientais e institucionais do desenvolvimento sustentável. Além disso, a produção de indicadores de sustentabilidade exterioriza questões cruciais para entendimento dos conflitos socioambientais, tais como, o nexo de causalidade do problema ambiental e as dimensões da sustentabilidade sob a perspectiva das informações técnicas. Mas, como tais indicadores podem ser sistematizados? Nesse contexto, sobressai o papel institucional (ex. universidades, institutos de pesquisa, dentre outros), pois a coleta e o levantamento dos dados e das informações requerem equipe numerosa e qualificada de profissionais de diversas áreas. Logo após o trabalho de organização dos indicadores de sustentabilidade e da sua publicidade, os tomadores de decisão têm em mãos um guia objetivo para compreensão adequada da realidade social, econômica, ecológica e institucional. Dessa maneira, o responsável pelo processo decisório captura a operacionalidade do desenvolvimento sustentável e do princípio da integração, pois há parâmetros claros, consistentes e transparentes na compreensão dos impactos positivos ou negativos de determinada atividade econômica. No final, o tomador de decisão se esforçará para encontrar a melhor solução para o problema multidimensional e, diante das opções decisórias, vai rechaçar os piores caminhos e escolherá a alternativa que aproximar e integrar os interesses conflitantes.

Em síntese, o contexto analítico demonstra que os operadores do direito, gestores públicos e legisladores devem encarar o desenvolvimento sustentável, a integração e a ferramenta dos indicadores de sustentabilidade como temas evolutivos merecedores de reflexão mais acurada. De fato, há uma tendência de se acentuar os conflitos socioambientais não solucionados nas instâncias responsáveis pela integração interna, como o Poder Legislativo pela produção normativa e o Executivo na *práxis* das políticas públicas e da gestão ambiental. Com isso o Poder Judiciário será chamado e haverá uma intensificação de soluções judiciais para políticas públicas ambientais mal planejadas ou que desprezem a proteção ambiental.

4 ENTENDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES

Enunciado 01 – O emprego do desenvolvimento sustentável como conceito organizativo de princípios jurídicos ambientais orientadores da tomada de decisão pautada na integração entre a ciência e a técnica jurídica através da revelação de cinco fatores essenciais: (1) os aspectos das dimensões envolvidas no conflito socioambiental, (2) o dever de cautela quanto aos riscos incertos das atividades humanas, (3) a equidade e os aspectos temporais que remetem aos interesses das gerações presentes e futuras, (4) a atribuição aos poluidores dos custos diretos e imediatos da poluição, (5) a participação pública que leva em consideração todos os fatores envolvidos e pessoas direta e potencialmente afetadas por qualquer projeto.

Enunciado 02 – A aplicação do princípio da integração na prática administrativa e judicial pelo reconhecimento do caráter transversal do Direito Ambiental bem como pela indispensabilidade de atividades e de projetos programáticos que visem à tutela do ambiente, a efetivação de princípios, de valores e de objetivos da política ambiental e, por último, porque o princípio da integração estabelece a horizontalidade da sua concreta aplicação a todos os setores sociais, em razão do dever da comunidade na defesa e preservação da natureza.

Enunciado 03 – A exigência de que o órgão legitimado realize uma análise da real produção dos efeitos sociais de sua escolha das pretensões consideradas no processo de tomada de decisão diante de um conflito socioambiental. E, após o diagnóstico da situação enfrentada incorpore a proteção ambiental mais qualificada e a participação popular mais robusta, para a criação de empreendimentos e de infraestrutura mais sustentável e com maior segurança jurídica.

Enunciado 04 – A adoção de estratégias de fortalecimento da gestão ambiental nos níveis local, estadual, regional e nacional para que as intervenções sobre os problemas resultem em soluções adequadas. Nesse contexto, sugere-se o aprimoramento das diretrizes pedagógicas e metodológicas para a elaboração de projetos de capacitação e de educação ambiental, entendendo o processo educativo como meio fundamental para a democratização dos instrumentos de gestão ambiental.

Enunciado 05 – A coordenação no sentido horizontal, entre setores e órgãos no mesmo nível de governo, e no vertical, entre os diversos níveis de governo, no que diz respeito ao planejamento, formulação e implementação das políticas públicas ambientais. Ademais, para dar eficiência ao trabalho de forma mais dinâmica e cooperativa entre os

diversos atores é essencial avançar o debate para mecanismos que funcionem como promotores da negociação e do modelo de gestão em que o Estado assume um papel de articulador das políticas públicas.

Enunciado 06 – A utilização de mais informação técnica tanto no processo administrativo quanto no processo judicial como fonte complementar do sistema probatório e da argumentação jurídica, para tanto com a ampliação dos atores processuais nas lides coletivas, utilizando-se ferramentas processuais tais como a audiência pública, o amigo da corte, os indicadores de sustentabilidade, as perícias multidisciplinares, a assessoria técnica especializada, como forma de construir um modelo decisório mais consistente, transparente e coerente com o princípio da integração e o desenvolvimento sustentável.

Enunciado 07 – A reflexão no âmbito do processo decisório judicial a respeito do consequencialismo jurídico ambiental. É essencial uma análise cautelosa sobre os efeitos da decisão judicial que pode provocar conflitos entre os sistemas social, econômico, institucional e ambiental, de modo a não fixar novos rumos civilizatórios sobre meio ambiente e economia com base em referenciais abstratos nem intervir na política pública planejada que realiza a integração ambiental observando a ciência, a técnica, a informação e a participação pública.

Enunciado 08 – O fomento à produção e uso de indicadores de sustentabilidade pelo Poder Público com o escopo de exteriorizar questões cruciais para melhor entendimento dos conflitos socioambientais, tais como, o nexo de causalidade do problema ambiental e as dimensões da sustentabilidade sob a perspectiva das informações técnicas.

Enunciado 09 – A interpretação e aplicação do princípio da integração, do desenvolvimento sustentável e dos indicadores de sustentabilidade como forma do Poder Judiciário reconciliar as instâncias políticas, de modo que no futuro prevaleça a integração interna e autocompositiva, minimizando os efeitos da judicialização da sustentabilidade através da promoção de políticas públicas integrativas representadas mediante adequado planejamento e execução de políticas ambientais, sociais e econômicas.

Enunciado 10 – O incentivo a parcerias com a Universidade como estratégia para aperfeiçoar e otimizar tanto a gestão ambiental quanto o processo de tomada de decisão, através de adequado suporte técnico-científico e jurídico, as atividades exercidas pelas diversas institucionalidades, facilitando assim as ações de proteção, controle e acompanhamento da qualidade ambiental nos mais diversos níveis, de modo a compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação dos recursos naturais.

CONCLUSÃO

Ao pensar o processo de tomada de decisão em conflitos socioambientais, observou-se a necessidade de enfrentamento de três questões complexas: a aplicação do desenvolvimento sustentável, a necessidade de integração de interesses conflitantes e a melhoria da qualidade decisória.

Tradicionalmente, o processo de tomada de decisão tende a envolver somente os órgãos políticos, os órgãos técnicos e os órgãos do sistema de justiça que acreditam estar habilitados e suficientemente balizados para representar e versar sobre questões que são do interesse da sociedade civil.

É importante romper com tais práticas e buscar soluções ambientais integrativas e dialogadas por todos os setores e atores da sociedade. Nesse sentido, o documento apresentado sugere determinadas orientações com o escopo de mitigar o discurso científico meramente teórico e as práticas estritamente tecnicistas, propondo caminhos para a Administração Pública Ambiental estabelecer e fortalecer o diálogo com a sociedade.

Têm-se, portanto, os seguintes resultados esperados com a observância das recomendações:

Para o Poder Legislativo e a regulação ambiental: aperfeiçoar o sistema de elaboração das normas mediante a criação de uma legislação aberta com o maior número de conteúdos que envolvam as dimensões da sustentabilidade e produzir leis com conteúdo integrado onde não haja regulação separada por interesses.

Para o Poder Executivo, a gestão ambiental e as políticas públicas: orientar o administrador público a tomar uma decisão de qualidade levando em consideração o maior número de atores afetados e fatores envolvidos; agendar adequadamente os problemas ambientais sem dissociá-los da conjuntura social e econômica; formular propostas para soluções integrativas de conflitos socioambientais sem a técnica de atribuir peso maior a determinado interesse.

Para o Poder Judiciário e a intervenção judicial na política legislativa e na política pública ambiental: compreender a natureza jurídica do desenvolvimento sustentável; aplicar o princípio da integração na solução de conflitos multidimensionais; utilizar a informação técnica e científica no processo judicial para entendimento das dimensões da sustentabilidade mediante o uso dos indicadores de sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CUNHA, Belinda Pereira; SILVA, José Irivaldo Alves O. Políticas públicas ambientais: judicialização e ativismo judiciário para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 165-187, jul/dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2301-06652017000100153&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 13 maio 2021.

D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. **O princípio da integração ambiental e as energias renováveis**. Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. Dissertação de Mestrado, 2016. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/40141/2/Rafael%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **Desenvolvimento sustentável e processo judicial: a integração por meio dos indicadores de sustentabilidade**. Editora Jurídica OWL, Natal/RN: 2020, 371p.

VARGAS, Gloria Maria. Conflitos sociais e sócio-ambientais: proposta de um marco teórico e metodológico. **Sociedade e Natureza**, 2007, vol.19, n.2, pp.191-203. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132007000200012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 maio 2021.

WOLKMER, M. de F. S., PAULITSCH, N. DA S. Estado de direito socioambiental e a governança ambiental: ponderações acerca da judicialização das políticas públicas ambientais e da atuação do Poder Judiciário. **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 18 - n. 2, p. 256-268, maio-ago, 2013. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4678/2590>. Acesso em: 13 maio 2021.

ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: Um novo campo de investigação. *In: ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens (orgs.). Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. Disponível em: <https://play.google.com/books/reader?id=m92sDwAAQBAJ&hl=pt&pg=GBS.PA11>. Acesso em: 13 maio 2021.



**FACULDADE
DE DIREITO**

UERN