

22 TEMAS EMERGENTES EM DIREITO



TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

Ticiano Yazegy Perim
Ednea Brambila Zandonadi Carleti
Tauã Lima Verdan Rangel (org.)

VOLUME 2 O DIREITO NA CONTEMPORANEIDADE & A CONTEMPORANEIDADE NO DIREITO



TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

© Dos Organizadores - 2025

Editoração e capa: Tauã Lima Verdan Rangel

Imagen da capa: Pinterest/Google Imagem

Revisão técnica e ortográfica: os autores

Livro publicado em: 17/10/2025

Conselho Editorial (Editora Edições e Publicações):

Ana Angelica de Paula Ferrazi (UNESP)

Ana Flávia Ferreira de Melo (UFG)

Amanda Leal Barros de Melo (UFPB)

Danielle Teixeira Tavares Monteiro (PUC Minas)

Karoline Alves Leite (UFAM)

Leopoldo Costa Junior (UnB)

Marcos Andrade Alves dos Santos (UFRN)

Priscilla Barbosa de Oliveira Melo (UEFS)

Esta obra é uma produção independente. A exatidão das informações, opiniões e conceitos emitidos, bem como da procedência das tabelas, quadros, mapas e fotografias é de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

Editora Edições e Publicações

Tel.: (14) 99705-8979

Sítio eletrônico: <https://www.editoraep.com>

Redes sociais:

Instagram: https://www.instagram.com/editora_ep/

Facebook: <https://www.facebook.com/edicoespublicacoes>

Correio eletrônico: editoraep2022@gmail.com

**CIP – Brasil – Catalogação na Publicação
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

P444

Perim, Ticiano Yazegy. Carleti, Ednea Brambila Zandonadi. Rangel, Tauã Lima Verdan (organizadores). Temas emergentes em Direito: Estudos em homenagem aos 60 Anos da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim. O Direito na contemporaneidade & A contemporaneidade no Direito (Volume 2) – 1^a ed – Ourinhos/SP. Editora Edições & Publicações (E&P), 2025.

332 p.: il.

ISBN: 978-65-5057-140-5

1. Direito

LIVRO BRASILEIRO. I Título II Direito

FORMATO: E-BOOK (PDF)

CDD 340

SOBRE OS ORGANIZADORES

TICIANO YAZEGY PERIM

É professor universitário, diretor da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) e diretor-geral da Fundação Educacional Vale do Itapemirim (FEVIT). Advogado e mediador judicial, possui mestrado em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), especialização em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) e graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Tem ampla experiência na docência e na gestão do ensino superior, bem como na área de Direito Público. Atuou como Procurador-Geral do Município de Castelo (ES) e possui expertise na organização de eventos acadêmicos e na realização de palestras.

EDNEA BRAMBILA ZANDONADI CARLETI

Possui Mestrado em Ciência da Informação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2006), Especialização em Informática na Educação pelo IFES, Curso de Extensão em "Sociedade, Tecnologia e Poder" pela Universidade Estadual de Campinas e Graduação em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Alegre (1999). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Ciência e Tecnologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Ciência e Tecnologia, Ciência da Informação, Metodologia da Pesquisa Científica, Tecnologias educacionais, Qualidade, Biblioteca Pública e Território. Foi coordenadora de Pesquisa e Extensão na Faculdade Multivix Cachoeiro de Itapemirim de 2015 a 2021. Foi professor titular do Instituto de Ensino Superior do Espírito Santo - Multivix Cachoeiro de Itapemirim e Multivix Castelo de 2006 a 2022. Atualmente é Procuradora Institucional e Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim.

TAUÃ LIMA VERDAN RANGEL

Pós-Doutorando vinculado ao Programa de Estágio Pós-Doutoral (PEPD) da Universidade Estadual do Norte Fluminense, em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, com enfoque na Agenda 2030 da ONU (Edital PROPPG 04.2024), na área de concentração “Fome Zero, Saúde & Bem-Estar”. Pós-Doutor em Políticas Sociais e em Sociologia Política, ambos pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Edições e Publicações, da coleção “Cadernos Interdisciplinares sobre Direito” (v. 1, 2 e 3) (2024). Autor pela Editora Iole, da coleção “Escritos Jurídicos” sobre o Projeto de Florença (2023), sobre o Acesso à Justiça (2023), sobre os Juizados Especiais (2023), sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Pimenta Cultural, da coleção “Direito em Emergência” (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Organizador principal, pela Editora Schreiben, dos livros “Questões raciais: educação, perspectivas, diálogos e desafios”, “Relações étnico-raciais: reflexões, temas de emergência e educação”, “Educação e abordagens étnico-raciais: interdisciplinaridades em diálogo”, “20 anos da Lei nº 10.639/03 e 15 anos da Lei nº 11.45/08: avanços, conquistas e desafios” e “Abordagens étnico-raciais: necropolítica, raça e interdisciplinaridades”. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>; Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9205-6487>

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
Profa. Me. Ticiano Yazegy Perim	
O DIREITO NA CONTEMPORANEIDADE & A CONTEMPORANEIDADE NO DIREITO	13
CAPÍTULO 1. INFANTICÍDIO, PUERPÉRIO E GÊNERO: RELEITURAS CONSTITUCIONAIS DA DOGMÁTICA PENAL À LUZ DAS IDENTIDADES TRANSMASCULINAS	14
Gustavo Rovetta Carlos & Ticiano Yazegy Perim	
CAPÍTULO 2. O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DAS <i>ONLINE DISPUTE RESOLUTION - ODRS?</i>	32
Thaís Miranda Oliveira Magalhães	
CAPÍTULO 3. NOVOS MODELOS DE CONTRATOS NA ERA DIGITAL: A REVOLUÇÃO DA TECNOLOGIA <i>BLOCKCHAIN</i>	49
Sara Simonato Tosato	
CAPÍTULO 4. O CONTEÚDO NORMATIVO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UM ESTUDO DOS ELEMENTOS QUE DEFINEM UMA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA PARA OS BRASILEIROS	63
Larissa Ladeira Resende Araújo & Fernanda Pontes Pimentel	
CAPÍTULO 5. A PROFANAÇÃO DO DISPOSITIVO DO HUMANISMO JURÍDICO PELO DISCURSO DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA	81
Monica Paraguassu Correia da Silva	
CAPÍTULO 6. O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO FOMENTO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	87
Nilton Costa Filho	
CAPÍTULO 7. A IMPERATIVIDADE DA CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA.....	96
Edna Raquel Hogemann & Litiane Motta Marins	

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

CAPÍTULO 8. DESAFIO AO ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AGENDA 2030	108
Durcelania da Silva Soares & Regina Vera Villas Bôas	
CAPÍTULO 9. A DIFUSÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO FORMA DE UNIVERSALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO	123
Nilton Costa Filho	
CAPÍTULO 10. FORMAÇÃO JURÍDICA: INOVAÇÃO PEDAGÓGICA OU TRADIÇÃO REPRODUTIVA?	143
Hector Luiz Martins Figueira	
CAPÍTULO 11. QUEM ALIMENTA MAIS? ANÁLISE COMPARATIVA DE LEIS ARGENTINA E BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	162
João Marcel Evaristo Guerra	
CAPÍTULO 12. DESAFIOS E DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	191
Neuza Maria de Siqueira Nunes, Juliana da Silva Gomes, Maria Margarete Salvate Brasil & Tauã Lima Verdan Rangel	
CAPÍTULO 13. DIREITO À ACESSIBILIDADE DA POPULAÇÃO IDOSA NO PAÍS: GARANTIA DOS DIREITOS À ACESSIBILIDADE	204
Ana Clara dos Santos Braga, Daniel de Siqueira Nunes Reis, Juliana da Silva Gomes, Neuza Maria de Siqueira Nunes & Maria Margarete Salvate Brasil	
CAPÍTULO 14. O QUE VAMOS COMER? A UTILIZAÇÃO DA FOME COMO ARMA DE GUERRA: UMA ANÁLISE EM TORNO DO GENOCÍDIO PALESTINO PROMOVIDO POR ISRAEL.....	219
Douglas Souza Guedes & Tauã Lima Verdan Rangel	
CAPÍTULO 15. CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NA UNIGRANRIO AFYA: PROJETO “DA GENTE, PRA GENTE” E O EMPREENDEDORISMO SOCIAL COMO FERRAMENTA DE FORMAÇÃO INTEGRAL NO CURSO DE DIREITO	235
Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader, Eduardo dos Santos Pereira & Ana Lúcia Pazos Moraes	

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE
DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

CAPÍTULO 16. AS FAKE NEWS E A DETURPAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO À LUZ DO CLÁSSICO “O DESERTO DOS TÁRTAROS”.....	247
Rachel Pereira Dias Calegario	
CAPÍTULO 17. A PROTEÇÃO INTEGRAL DO MEIO AMBIENTE: UMA ANÁLISE DA IMPRESCRITIBILIDADE DO DANO CIVIL AMBIENTAL	267
Nilton Costa Filho	
CAPÍTULO 18. A MOBILIDADE URBANA COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	276
Paola Andrade Porto & Ozéas Corrêa Lopes Filho	
CAPÍTULO 19. UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PELO INDICADOR DA JUDICIALIZAÇÃO: O CASO DO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	300
Joyce Abreu de Lira	
CAPÍTULO 20. RIO DE JANEIRO: DESAFIOS E DESCOMPASSOS DA POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO	315
Tatiana Fernandes Dias da Silva	
Sobre os autores	327

APRESENTAÇÃO



APRESENTAÇÃO

Prezado Leitor!

O ano de 2025, para Comunidade Acadêmica da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI), tem um sabor especial e nos permite a reflexão do compromisso e seriedade na formação superior. Historicamente, constituímo-nos como uma Instituição arrojada e, para tanto, elegemos como missão estabelecer espaços para a formação de profissionais para atuarem nas diferentes áreas jurídicas. Todavia, preocupada com as novas demandas sociais, com a qualidade do ensino que oferece e consciente da sua responsabilidade social, não se restringe a formar bacharéis. Seus propósitos vão além, pelo que se observa de sua missão institucional: “Oferecer ensino jurídico de qualidade, formando profissionais com a necessária competência para atuarem de forma ética e comprometida com as transformações sociais exigidas pela sociedade.” Construir o conhecimento é a missão principal da FDCI.

Entretanto, em uma sociedade transformada pelo processo de globalização e pelas novas tecnologias, faz-se necessário que essa construção esteja aliada a uma postura ética sólida, voltada para a conscientização do papel do cidadão em relação aos problemas sociais contemporâneos, com vistas, principalmente, a contribuir para amenizar as necessidades locais e regionais. O bacharel em Direito, deverá saber mobilizar os seus conhecimentos, transformando-os, conscientemente, em ações sociais responsáveis e comprometidas com a sua realidade local. “Buscar de modo permanente a qualificação institucional e o comprometimento social, que serão efetivados por meio de projetos que atendam as necessidades da sociedade local e das novas tecnologias.”

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Ademais, enquanto Instituição de Ensino Superior, a FDCI tem como valores a intensificação de atributos éticos e humanísticos, de modo que o discente se habitue a praticar a solidariedade e a proporcionar a comunidade o produto de seu aprendizado, participando ativamente das questões políticas, econômicas e sociais, atentando para o fato de que existe um compromisso social a ser desenvolvido em sua profissão, a qual reclama-se empenho em sua concretização.

As bases sobre as quais se ergue a FDCI são sólidas e firmes, refletindo a tradição de 60 (sessenta) anos de existência e cujo mote é perseguido com afinco e seriedade. Como reflexo de todo o compromisso assumido pela Instituição, tivemos a gratíssima surpresa, por meio da Lei Municipal 8.181, de 04 de julho do corrente ano, de sermos reconhecidos como patrimônio cultural imaterial de Cachoeiro de Itapemirim-ES. Na oportunidade, a legislação local ressaltou:

Art. 2º O reconhecimento de que trata esta Lei tem como fundamento a tradição e a importância histórica da FDCI, considerando que:

I – A FDCI foi a primeira instituição de ensino superior do município e há 60 anos desempenha papel essencial na formação de juristas, advogados, magistrados, promotores, delegados e outros profissionais do Direito;

II – Sua atuação contribui para o fortalecimento da cultura jurídica local, promovendo debates acadêmicos, eventos científicos e incentivando a pesquisa e a produção do conhecimento jurídico;

III – A faculdade é referência na promoção do ensino jurídico de excelência, mantendo-se como instituição comprometida com valores democráticos, a justiça social e a difusão do conhecimento;

IV – A FDCI é reconhecida pela sua relevância na vida acadêmica e profissional de seus alunos e ex-alunos, consolidando uma rede de profissionais do Direito que impactam diretamente o desenvolvimento do município e da região (Cachoeiro de Itapemirim (Município), 2025)

Diante desse contexto, e como mais um marco comemorativo de nosso aniversário institucional, com imensa satisfação, apresentamos este conjunto de produções acadêmicas, distribuído em dois volumes, organizado em parceria com os professores Ma. Ednea Brambila Zandonadi Carleti e Dr. Tauã Lima Verdan Rangel, como

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

expressão de nosso comprometimento com práticas pedagógicas inovadoras e técnicas de ensino que integram teoria e vivência.

Esta coleção é fruto do trabalho e do empenho de alunos da graduação em Direito que se dedicaram a refletir sobre questões centrais e contemporâneas do Direito, como também o fortalecimento de rede de pesquisa interinstitucional e que congrega expoentes acadêmicos das mais diversas instituições em prol de se pensar o Direito como Ciência. Assim destacado, as produções corroboram a importância de unir ensino, pesquisa e cidadania em um diálogo interdisciplinar, promovendo a construção coletiva do conhecimento e o fortalecimento de uma educação que transcendia os limites da sala de aula. As reflexões propostas abordam temas relevantes para a sociedade e para a evolução do Direito, destacando a importância de um olhar sensível e responsável em relação à tutela da pessoa humana.

A partir de tal ótica, os textos aqui apresentados demonstram o compromisso dos discentes com a análise, com a inovação e com a exploração de temas que dialoguem com os desafios do mundo contemporâneo. Desejamos, desse modo, que estas páginas inspirem leitores e pesquisadores a continuar refletindo e propagando os caminhos do saber científico.

Convidamos a todos à apreciação das produções científicas que compõem o presente. Boa leitura!

Prof. Me. Ticiano Yazegy Perim

Diretor da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) & da Fundação Educacional Vale do Itapemirim (FEVIT)

Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense

Professor Universitário & Pesquisador

O DIREITO NA CONTEMPORANEIDADE & A CONTEMPORANEIDADE NO DIREITO



CAPÍTULO 1.

INFANTICÍDIO, PUERPÉRIO E GÊNERO: RELEITURAS CONSTITUCIONAIS DA DOGMÁTICA PENAL À LUZ DAS IDENTIDADES TRANSMASCULINAS

Gustavo Rovetta Carlos¹
Ticiano Yazegy Perim²

RESUMO

Este artigo propõe discutir os desafios interpretativos e jurídicos do crime de infanticídio, conforme previsto no artigo 123 do Código Penal Brasileiro, à luz das transformações contemporâneas acerca da identidade de gênero. Em particular, analisa-se a hipótese de aplicação do tipo penal a homens trans que, mesmo mantendo a capacidade gestacional, praticam o crime sob a influência do estado puerperal. Por meio de uma pesquisa bibliográfica qualitativa, o estudo revisa a doutrina clássica (Hungria, Fragoso) e as contribuições de autores modernos (Greco, Nucci, Masson, Iotti, entre outros), bem como aportes teóricos internacionais (Butler, Stryker, Spade, Raymond). A proposta é de interpretação constitucionalmente adequada, e não de reforma legislativa, alinhada aos princípios constitucionais e à realidade plural das identidades de gênero.

Palavras-chave: Infanticídio; Estado puerperal; Homens trans; Identidade de gênero; Direito Penal.

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: grcarlos@outlook.com.br

² É professor universitário, diretor da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) e diretor-geral da Fundação Educacional Vale do Itapemirim (FEVIT). Advogado e mediador judicial, possui mestrado em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), especialização em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) e graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Tem ampla experiência na docência e na gestão do ensino superior, bem como na área de Direito Público. Atuou como Procurador-Geral do Município de Castelo (ES) e possui expertise na organização de eventos acadêmicos e na realização de palestras.

ABSTRACT

This article discusses the interpretative and legal challenges of the crime of infanticide, as defined in Article 123 of the Brazilian Penal Code, in light of contemporary changes regarding gender identity. Specifically, it analyzes the possibility of applying this criminal offense to trans men who, despite maintaining gestational capacity, commit the crime under the influence of the postpartum state. Through qualitative bibliographic research, the study reviews classical doctrine (Hungria, Fragoso) and the contributions of modern authors (Greco, Nucci, Masson, Iotti, among others), as well as international theoretical contributions (Butler, Stryker, Spade, Raymond). The proposal is for a constitutionally appropriate interpretation, not a legislative reform, aligned with constitutional principles and the plural reality of gender identities.

Keywords: Infanticide; Postpartum State; Trans Men; Gender Identity; Criminal Law.

1. INTRODUÇÃO

O infanticídio, crime tipificado no artigo 123 do Código Penal Brasileiro, é tradicionalmente compreendido como a conduta de uma mãe que, sob a influência do estado puerperal, mata o próprio filho durante ou logo após o parto. Essa definição, baseada em uma concepção binária e biológica da maternidade, revela-se insuficiente diante das transformações sociais e jurídicas contemporâneas, especialmente no que se refere ao reconhecimento das identidades transmasculinas.

Com o avanço da jurisprudência e da legislação em matéria de identidade de gênero, torna-se premente reavaliar os limites hermenêuticos do tipo penal do infanticídio. Homens trans³ que mantêm a capacidade gestacional estão igualmente sujeitos às alterações fisiológicas e psíquicas do puerpério, o que suscita a necessidade de uma leitura mais inclusiva e técnica do tipo penal em questão. Como aponta Judith Butler (1990), o gênero é uma “performance social construída por meio de normas culturais”, desacatando assim a

³ Para fins deste artigo, utiliza-se a expressão “homens trans” para se referir a pessoas designadas do sexo feminino ao nascer, mas que se identificam como do gênero masculino, podendo ou não ter realizado modificações corporais ou mudanças legais. A escolha terminológica baseia-se na autodeclaração de gênero, respeita o entendimento adotado por organizações como a ANTRA e a OMS, e visa dar clareza argumentativa ao texto. Reconhece-se, contudo, que não há consenso definitivo sobre os termos mais adequados, uma vez que as formas de identificação de pessoas transmasculinas são múltiplas, dinâmicas e atravessadas por contextos individuais, sociais e políticos. Esta nota, portanto, não pretende esgotar o debate, mas apenas delimitar conceitualmente o uso adotado neste trabalho.

visão de uma essência biológica imutável. Além disso, experiências de pessoas trans evidenciam a pluralidade e fluidez nas identidades de gênero (Stryker, 2008), sugerindo um amplo debate sobre sua inclusão no Direito Penal.

Sustenta-se que, para uma compreensão justa e inclusiva do infanticídio, é fundamental incorporar os aportes de autores que defendem a revisão dos conceitos tradicionais, tais como Stryker (2008), Spade (2011) e Raymond (1994). Essas contribuições reforçam que a normatização binária do gênero perpetua hierarquias, excluindo experiências diversas e marginalizando pessoas trans.

Dessa forma, este artigo visa investigar, com base na tradição da doutrina penal, na jurisprudência e em aportes interdisciplinares, a possibilidade de aplicação do artigo 123 do Código Penal a homens trans em estado puerperal. Parte-se do pressuposto de que o estado puerperal é uma condição clínica e mensurável, não atrelada exclusivamente à identidade de gênero feminina. O estudo culmina com a proposta de uma nova epistemologia a ser aplicada no artigo 123, de modo a permitir sua aplicação com base em critérios técnicos e constitucionais, superando uma normatividade excludente.

2. ASPECTOS CONCEITUAIS DO INFANTICÍDIO NO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO

O artigo 123 do Código Penal Brasileiro dispõe: "Matar, sob a influência do estado puerperal, o próprio filho, durante ou logo após o parto." (Brasil, 1940). Trata-se de um tipo penal que tem por finalidade reconhecer e atenuar a culpabilidade de quem, diante das intensas alterações fisiológicas e psíquicas decorrentes do puerpério, comete o ato extremo de matar o próprio filho. A redação do dispositivo não menciona o gênero do sujeito ativo do delito, entretanto, a tradição penal reserva a autoria da conduta descrita no preceito primário do tipo penal incriminador a uma mulher cisgênero, reforçando uma concepção tradicional e excludente da parentalidade.

Nelson Hungria (1958, p. 275) define o estado puerperal como "um estado mórbido transitório, caracterizado por perturbações neuropsíquicas oriundas da situação fisiológica

anômala da mulher no período imediato ao parto". Héleno Fragoso (1981, p. 158) complementa, afirmando que se trata de uma "condição psicofísica que atenua a responsabilidade penal da agente", legitimando a aplicação de uma pena mais branda em virtude da vulnerabilidade vivenciada.

A teoria de gênero de Judith Butler (1990) desafia a ideia de que a maternidade seja uma condição exclusivamente biológica, propondo que o gênero seja uma construção social. Essa perspectiva auxilia na reinterpretação do conceito de estado puerperal, permitindo considerá-lo uma condição complexa de natureza fisiológica e neuropsicológica que transcende a categorização binária de gênero). Assim, homens trans que gestam e experimentam as alterações próprias do estado puerperal também poderiam ser considerados sujeitos sob o impacto desse estado, independentemente do gênero atribuído ao nascimento.

A Exposição de Motivos do Código Penal, datada de 1940, reflete o contexto social e médico da época, no qual a maternidade era compreendida exclusivamente sob o prisma biológico e heteronormativo. Hoje, diante dos avanços científicos e jurídicos, essa concepção mostra-se ultrapassada e insuficiente para abranger a complexidade da realidade social atual que se impõe sobre a ciência do deve ser.

Portanto, a análise do artigo 123 deve ser reconduzida a partir de um olhar constitucional, que privilegie a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/88), a igualdade de todos perante a lei (art. 5º, caput) e o princípio da vedação à proteção deficiente, permitindo que o estado puerperal — enquanto condição médica — seja reconhecido de forma ampla, sem restrições baseadas exclusivamente na identidade de gênero.

3. IDENTIDADE DE GÊNERO E ESTADO PUERPERAL

O reconhecimento jurídico da identidade de gênero autodeclarada, consolidado pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4275⁴, representa um divisor de águas no ordenamento jurídico brasileiro. Ao reconhecer que a identidade de gênero não se limita ao sexo biológico atribuído ao nascimento, a decisão impõe uma reinterpretação dos dispositivos legais que, como o art. 123 do Código Penal, foram formulados sob uma perspectiva cismotivativa.

Diversos autores da teoria constitucional contemporânea e dos estudos de gênero defendem que o Direito Penal deve se adequar às transformações sociais e adotar uma leitura plural e inclusiva, que respeite a diversidade das experiências humanas (Butler, 1990; Stryker, 2008; Spade, 2011). Essa visão reforça a necessidade de que conceitos como o estado puerperal sejam analisados com base em critérios clínicos e fisiopsicológicos, e não restritos a categorias fixas de identidade de gênero. A condição de estado puerperal, embora historicamente atrelada à mulher cisgênero, é, na realidade, uma experiência fisiológica e psíquica possível também a homens trans, desde que estes mantenham sua capacidade reprodutiva.

Do ponto de vista médico, o puerpério é caracterizado por alterações hormonais, emocionais e comportamentais que ocorrem após o parto. Estudos em neuroendocrinologia demonstram que essas mudanças estão ligadas diretamente à gestação e ao parto, e não à identidade de gênero do indivíduo. Portanto, homens trans que gestam estão biologicamente expostos às mesmas condições que justificam a criação do tipo penal do infanticídio. Uma revisão integrativa da literatura publicada na revista Ciência & Saúde Coletiva (Pereira et al, 2021) ressalta que homens trans enfrentam desafios emocionais e

⁴ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4275/DF foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2018, com efeito vinculante, estabelecendo que pessoas trans têm direito ao reconhecimento jurídico de sua identidade de gênero com base exclusivamente na autodeclaração, sem necessidade de cirurgia, laudos médicos ou autorização judicial. A decisão impôs à Administração Pública e ao Judiciário a adequação de registros civis conforme a identidade de gênero autodeclarada, consolidando o princípio da autodeterminação e da dignidade da pessoa humana no campo do Direito brasileiro.

psicológicos durante o ciclo gravídico-puerperal, como ansiedade e depressão, associados às mudanças corporais e hormonais inerentes à gestação e ao puerpério. Essas experiências são similares às enfrentadas por mulheres cisgênero, indicando que o estado puerperal não está vinculado exclusivamente à identidade de gênero, mas sim às transformações fisiológicas decorrentes da gestação e do parto.

Portanto, a literatura médica e científica apoia a compreensão de que o estado puerperal é uma condição fisiológica resultante da gestação e do parto, afetando indivíduos que passam por esse processo, independentemente de sua identidade de gênero. Essa perspectiva reforça a argumentação de que homens trans que gestam podem vivenciar o estado puerperal e, consequentemente, serem considerados no contexto jurídico do tipo penal do infanticídio.

Alice Bianchini (2022, p. 197) sustenta que a normatividade penal deve ser reinterpretada à luz dos direitos fundamentais, evitando a reprodução de modelos binários e excludentes. Sob essa ótica, restringir a aplicação do tipo penal às mulheres cisgênero constitui uma forma de discriminação indireta e incompatível com o princípio da igualdade material.

Assim, o reconhecimento do estado puerperal em homens trans deve se dar com base em critérios técnico-científicos, afastando a leitura estritamente biológica e cisgênera do direito penal. Esse reconhecimento é essencial não apenas para garantir a justiça na aplicação da norma penal, mas também para impedir que sujeitos em situação de vulnerabilidade sejam tratados com desproporcional severidade, mediante enquadramento por homicídio simples ou qualificado.

4. O HOMEM TRANS COMO SUJEITO ATIVO

A possibilidade de homens trans praticarem infanticídio levanta questões relevantes para o Direito Penal. Se, do ponto de vista fisiológico e psicológico, o estado puerperal pode

ser comprovado em homens trans que gestam, então a interpretação dada pela tradição do artigo 123 se mostra inadequada para abranger essa realidade.

Cleber Masson (2020, p. 407) destaca que a configuração do infanticídio exige a comprovação da influência do estado puerperal por meio de perícia médica. Embora não aborde expressamente a identidade de gênero do agente, sua ênfase na condição fisiopsicológica sugere que o foco deve estar nos efeitos clínicos do puerpério, e não no gênero formal do sujeito. Assim, se um homem trans comprovar, por meio de laudo técnico, que estava sob a influência do estado puerperal no momento do crime, argumenta-se que a atenuação prevista no tipo penal poderia ser aplicada, evitando a tipificação como homicídio simples ou qualificado.

Por óbvio o delito continua sendo classificado, quanto ao sujeito, como um crime próprio, porém, a aplicação do artigo 123 a sujeitos trans esbarra no hermetismo interpretativo histórico, que acaba por reservar a condição de “mãe” ao sujeito ativo. Essa limitação dogmática, revela uma lacuna que ignora a evolução das relações de gênero e parentalidade. A crescente visibilidade de homens trans que mantêm sua capacidade gestacional tem trazido novos desafios a epistemologia do Direito Penal. Embora tradicionalmente o sujeito ativo do infanticídio seja considerado a mãe — nos termos da doutrina clássica —, essa concepção deve ser revista diante das transformações sociais, jurídicas e médicas que envolvem as identidades transmasculinas e por conseguinte, a paternidade desses indivíduos.

O conceito de estado puerperal, como visto, refere-se a alterações fisiológicas e psíquicas resultantes do processo gestacional e do parto. Portanto, deve ser reconhecido com base em critérios objetivos e médicos, e não vinculado exclusivamente à identidade de gênero. Nesse sentido, homens trans que engravidam e dão à luz experimentam essas mesmas alterações hormonais e psíquicas, estando, portanto, sujeitos às mesmas condições clínicas que justificam a aplicação do artigo 123 do Código Penal.

Ao se considerar o homem trans como sujeito ativo do infanticídio, observa-se que a dogmática penal não exige identidade de gênero específica, mas sim que o agente seja a

pessoa parturiente que, sob influência do estado puerperal, mata o próprio filho durante ou logo após o parto. A leitura tradicional, que limita o tipo penal à mulher cisgênero, revela-se reducionista e incompatível com os avanços do constitucionalismo contemporâneo e do direito antidiscriminatório.

Desse modo, a configuração do infanticídio praticado por homem trans deve ser analisada com base na realidade biológica e clínica do puerpério, respeitando-se o princípio da legalidade, mas sem ignorar os direitos fundamentais da população transmasculina. A dogmática penal, ao se abrir à pluralidade das experiências gestacionais, reafirma seu compromisso com a justiça material e com a efetivação da dignidade da pessoa humana.

5. O DEBATE DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL CONTEMPORÂNEO

Apesar da crescente atenção às questões de identidade de gênero no Direito Penal contemporâneo, observa-se uma lacuna significativa na doutrina quanto à aplicação do artigo 123 do Código Penal a homens trans gestantes. A vasta doutrina penal brasileira, tanto na tradição clássica quanto nas abordagens modernas e contemporâneas⁵, invariavelmente

⁵ Para fins didáticos, pode-se dividir a doutrina penal brasileira em três grandes vertentes: clássica, moderna e contemporânea. A doutrina clássica é representada por autores que escreviam sob forte influência da sistematização técnico-formal do Código Penal de 1940, com ênfase na função repressiva da norma penal, no livre-arbítrio e na responsabilização moral do agente. São expoentes desse período Nelson Hungria, Aníbal Bruno, Basileu Garcia, Edgard Magalhães Noronha e Manoel Pedro Pimentel, cujas obras priorizavam a exegese legalista e a estrutura lógico-dogmática do tipo penal. A doutrina moderna, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, incorporou os fundamentos do finalismo de Hans Welzel e da teoria da culpabilidade, mantendo uma abordagem técnico-dogmática, mas com maior atenção aos aspectos subjetivos da conduta. Nessa vertente situam-se autores como Heleno Cláudio Fragoso, Luiz Regis Prado, Damásio de Jesus, Júlio Fabbrini Mirabete, Celso Delmanto, Cezar Roberto Bitencourt, René Ariel Dotti, Fernando Capez, Guilherme de Souza Nucci, Rogério Greco, Vitor Eduardo Rios Gonçalves e Rogério Sanches Cunha, todos reconhecidos por sua contribuição à sistematização dogmática e ao ensino jurídico tradicional do Direito Penal brasileiro, com destaque para sua influência nos concursos públicos e na graduação. Por fim, a doutrina contemporânea, em diálogo direto com o paradigma constitucional de 1988, propõe uma releitura garantista, crítica e interdisciplinar do Direito Penal, fundamentada nos princípios da dignidade da pessoa humana, da intervenção mínima, da igualdade substancial e da função limitadora da pena. Nessa corrente destacam-se autores como Salo de Carvalho, Alice Bianchini, Fábio Roberto D'Avila, Sheila Bierrenbach, Paulo Iotti Vecchiatti, Luciana Boiteux, André Luís Callegari, Luiz Flávio Gomes e Juarez Cirino dos Santos — este último como expoente da criminologia crítica brasileira, defensor da limitação estrutural do poder punitivo e da análise das desigualdades no funcionamento do sistema penal.

define o sujeito ativo do crime de infanticídio como “a gestante”, associando-o exclusivamente à figura da mulher cisgênero. Essa formulação revela uma mácula interpretativa persistente, que ignora realidades clínicas e jurídicas já reconhecidas em outros campos do saber e que precisa ser enfrentada à luz dos princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

Não há, portanto, menção ao uso de linguagem neutra ou mesmo de expressões inclusivas, como “pessoas que gestam”. É pacífico, contudo, que se trata de um crime próprio, pois o delito exige uma qualidade específica do agente e, distinta dos crimes comuns, que podem ser praticados por qualquer pessoa.

Todavia, é necessário observar que esse crime próprio pode comportar mais de uma identidade de gênero como sujeito ativo: tanto pessoas cisgênero quanto transgênero, desde que, por possuírem útero funcional, sejam geneticamente capazes de gestar uma vida. Nesse sentido, no âmbito da dogmática penal, seria mais apropriado empregar expressões como “útero materno” e “útero paterno”, de modo a refletir com maior precisão a realidade fisiológica da gestação. Assim, mulheres cis e homens trans podem ser sujeitos ativos do tipo penal previsto no artigo 123 do Código Penal, dada a sua constituição biológica compatível com o estado puerperal.

Não é, portanto, tecnicamente correto afirmar que apenas a mãe (cisgênero) gestante puérpera pode ser autora do delito. Também o pai (transgênero) gestante, desde que comprovada a ocorrência do estado puerperal, pode se enquadrar como sujeito ativo do infanticídio. Dessa forma, o presente ensaio propõe-se uma revisão no âmbito doutrinário do Direito Penal — especialmente daqueles cujas obras são mais utilizadas em manuais introdutórios —, por serem os que mais influenciam a formação dos estudantes nos primeiros contatos com a dogmática penal. A atualização dessa discussão é urgente para que a teoria penal reflita a realidade social, sem comprometer os princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

Autores como Alice Bianchini e Salo de Carvalho enfatizam a importância de uma abordagem de gênero e garantista no direito penal, respectivamente, mas não abordam

diretamente a situação de homens trans. A dissertação de Lillian Ponchio e Silva sobre o estado puerperal oferece uma perspectiva bioética que pode ser estendida a homens trans gestantes. Uma das raras vozes que tangenciam essa problemática é a do jurista Paulo Iotti, defensor da aplicação dos princípios constitucionais da dignidade, igualdade e pluralismo às identidades de gênero no campo penal. A partir dessa constatação, torna-se urgente uma revisão crítica da dogmática penal à luz de uma perspectiva inclusiva e atualizada. Além disso, o Dossiê ANTRA 2025 destaca a vulnerabilidade da população trans no Brasil, reforçando a urgência de uma abordagem jurídica que reconheça e proteja os direitos de homens trans gestantes.

Sob a perspectiva dogmática, é importante destacar que a aplicação do artigo 123 do Código Penal a homens trans não representa uma analogia *in malam partem* — vedada no Direito Penal —, tampouco uma ampliação hermenêutica do tipo penal. Trata-se, na verdade, de uma interpretação restritiva que respeita os limites legais, porém conduzida à luz dos princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana, afastando qualquer viés excludente baseado na identidade de gênero. Assim, reconhece-se que sujeitos com capacidade gestacional, independentemente do gênero, podem vivenciar o estado puerperal e, portanto, enquadrar-se como possíveis sujeitos ativos do infanticídio.

Adicionalmente, sob o ponto de vista médico, estudos em obstetrícia e endocrinologia confirmam que pessoas transmasculinas que mantêm útero e ovários são plenamente capazes de gestar e experienciar o puerpério com todas as alterações hormonais associadas. Conforme Light et al. (2014), homens trans que passaram por gravidez relatam vivências fisiológicas e emocionais equivalentes às mulheres cis, inclusive com incidência de depressão pós-parto.

A doutrina penal apresenta visões diversas sobre a aplicabilidade do estado puerperal. Nelson Hungria (1958) e Heleno Fragoso (1981) sustentam a exclusividade da maternidade como pressuposto do tipo penal, enquanto autores modernos como Guilherme de Souza Nucci (2023) defendem a necessidade de comprovação pericial do estado puerperal, independentemente de pressupostos de gênero.

Cleber Masson (2020) destaca que a caracterização do infanticídio exige a comprovação da influência do estado puerperal por meio de laudo médico. Embora não trate expressamente da identidade de gênero do agente, sua análise reforça a centralidade da condição fisiopsicológica decorrente do parto como elemento essencial para a tipificação penal. Damásio de Jesus (2020) e Júlio Fabrini Mirabete (2015) ampliam essa discussão ao reconhecer que o estado puerperal é um fenômeno subjetivo, passível de análise individualizada, o que abre margem para uma interpretação mais inclusiva.

Outros penalistas, como Luiz Regis Prado (2018) e Fábio Roberto D'Avila (2019), argumentam que o Direito Penal deve dialogar com os direitos humanos e reconhecer as novas configurações de identidade e parentalidade. Salo de Carvalho (2014) reforça o imperativo do garantismo penal, defendendo que o sistema jurídico não pode perpetuar exclusões baseadas em modelos ultrapassados.

No âmbito internacional, Judith Butler (1990) propõe que o gênero é “uma performance social construída por meio de repetições e normas culturais, não uma essência imutável”, o que questiona os pressupostos biológicos que sustentam o infanticídio. Susan Stryker (2008) destaca que “as experiências de pessoas trans evidenciam uma pluralidade e fluidez nas identidades de gênero, desafiando modelos rígidos”. Dean Spade (2011) argumenta que “o sistema jurídico, ao manter definições excludentes de identidade de gênero, contribui para a marginalização de pessoas trans”, enquanto Janice Raymond (1994) analisa criticamente as construções sociais de gênero, afirmando que “as normas penais baseadas em pressupostos fixos perpetuam hierarquias e exclusões”.

O constitucionalista Paulo Iotti (2021) sustenta que o Direito Penal deve ser reinterpretado à luz dos direitos fundamentais e do pluralismo das identidades, superando leituras cismodistas que marginalizam sujeitos trans. Em sua obra sobre identidade de gênero e constitucionalismo, Iotti afirma que “a dignidade da pessoa humana exige do Estado o reconhecimento da identidade de gênero autodeclarada como elemento estruturante da cidadania”. Esse entendimento fortalece a ideia de que o estado puerperal,

enquanto condição biológica e psíquica, não pode ser restrito a categorias tradicionais de gênero, sob pena de violar os princípios da igualdade e da vedação à proteção deficiente.

Embora não haja, até o momento, precedentes específicos sobre homens trans praticando infanticídio sob o impacto do estado puerperal, decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de tribunais estaduais revelam uma preocupação crescente com a proteção das identidades de gênero. Por exemplo, o STJ decidiu que a Lei Maria da Penha deve se aplicar a mulheres transexuais vítimas de violência doméstica, ampliando a proteção jurídica às identidades trans. Tais decisões indicam que o Judiciário brasileiro vem reconhecendo a validade e a importância da tutela das identidades de gênero, o que pode garantir a inclusão de homens trans em futuras discussões criminais.

Além disso, ações de tribunais que qualificam agressões a mulheres trans como tentativa de feminicídio reforçam a compreensão de que a proteção legal deve abranger todas as pessoas que se identificam e são socialmente reconhecidas como do gênero que afirmam pertencer. Esses precedentes, ainda que indiretos, demonstram que o Judiciário tem se mostrado aberto à proteção das identidades diversas, o que pode servir de fundamento para futuras discussões sobre a aplicação do artigo 123 a homens trans.

6. O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A IGUALDADE MATERIAL NO DIREITO PENAL

A dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Este princípio impõe ao legislador e ao intérprete jurídico o dever de reconhecer a pluralidade das existências humanas e de promover a inclusão de grupos historicamente marginalizados, como é o caso das pessoas transgênero.

No campo do Direito Penal, a dignidade da pessoa humana impõe limites à atuação punitiva do Estado, exigindo que a legislação penal seja aplicada de forma proporcional, igualitária e livre de preconceitos estruturais. A exclusão de homens trans da possibilidade

de reconhecimento do estado puerperal — mesmo diante de evidências clínicas e psicológicas que demonstram a vivência dessa condição — constitui uma violação ao princípio da dignidade, pois nega a esses sujeitos a consideração de suas vulnerabilidades específicas.

Além disso, o princípio da igualdade, previsto no caput do artigo 5º da Constituição Federal, deve ser interpretado sob a ótica da igualdade material, que impõe ao Estado o dever de tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Negar aos homens trans a possibilidade de reconhecimento do estado puerperal é perpetuar uma forma de invisibilização jurídica que contraria essa diretriz.

A igualdade material exige que o ordenamento jurídico reconheça as especificidades dos sujeitos, inclusive suas identidades de gênero, como elemento relevante na aplicação das normas penais. Ao limitar o sujeito ativo do infanticídio à figura da mulher cisgênero, o sistema penal reforça uma concepção excludente que despreza as transformações sociais e médicas do século XXI. Tal omissão, ademais, configura violação ao princípio da vedação à proteção deficiente, ao deixar desassistidos sujeitos em condição equivalente de vulnerabilidade psíquica.

Nesse contexto, a proposta de reinterpretação do artigo 123 do Código Penal, com base na vivência concreta do estado puerperal, visa justamente a compatibilizar o tipo penal com os princípios constitucionais da dignidade e da igualdade. Trata-se de uma medida de justiça material, que reconhece o sofrimento humano em sua pluralidade e recusa a marginalização de sujeitos cuja existência desafia os padrões normativos tradicionais.

A adoção de uma perspectiva constitucional e inclusiva no Direito Penal não implica desrespeito ao princípio da legalidade, mas sim sua aplicação conforme os valores da Constituição. Como bem aponta Ingo Wolfgang Sarlet (2011), a dignidade da pessoa humana é o núcleo axiológico da Constituição Federal, irradiando-se por todo o ordenamento jurídico brasileiro e orientando a hermenêutica dos direitos fundamentais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou problematizar a aplicação do artigo 123 do Código Penal Brasileiro à luz das transformações contemporâneas relativas às identidades de gênero e ao reconhecimento da pluralidade corporal e subjetiva das pessoas transmasculinas. Partindo da constatação de que homens trans com capacidade gestacional podem vivenciar o estado puerperal, o artigo propôs uma releitura do tipo penal do infanticídio que não se limite a uma concepção biologizante e excludente.

A análise doutrinária, jurisprudencial, médica e constitucional demonstrou que o estado puerperal deve ser compreendido como uma condição clínica e psíquica, passível de reconhecimento técnico, e não como uma categoria atrelada exclusivamente à identidade de gênero feminina. A exclusão de homens trans da possibilidade de incidência do tipo penal enquanto seu sujeito ativo, representa não apenas uma leitura antiquada/anacrônica, mas também inconstitucional, por violar os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da vedação à proteção deficiente.

A interpretação inclusiva, mas não extensiva, aqui defendida não afronta o princípio da legalidade, mas o concretiza em sua dimensão principiológica, permitindo que o Direito Penal atue de forma proporcional e igualitária, conforme os valores da Constituição Federal de 1988. A proposta de reinterpretação técnica e constitucionalmente adequada do artigo 123, para pessoas gestantes puérperas (pais ou mães), com base em critérios técnicos e não identitários — emerge, portanto, como um imperativo de justiça material e de adequação constitucional.

Espera-se que este estudo contribua para o debate acadêmico e institucional sobre a atualização do Direito Penal à realidade plural do século XXI, com especial atenção à proteção das identidades transmasculinas e à promoção de um sistema penal mais humano, inclusivo e comprometido com os direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ANTRA – Associação Nacional de Travestis e Transexuais. **Dossiê ANTRA 2025: a realidade das pessoas trans no Brasil**. Brasília: ANTRA, 2025. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2025/01/dossie-antra-2025.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BIANCHINI, Alice. **Direito Penal e Gênero**: uma análise crítica da aplicação da norma penal às mulheres. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BIANCHINI, Alice. **Gênero e Violência**: uma perspectiva penal crítica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BIERRENBACH, Sheila. **Intersecções entre Direito Penal e Psicologia**: estudos de caso. São Paulo: Atlas, 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Especial 1. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BOITEUX, Luciana. **Mulheres e drogas**: o encarceramento feminino no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Lei Maria da Penha é aplicável à violência contra mulher trans, decide Sexta Turma. Brasília: STJ, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/05042022-Lei-Maria-da-Penha-e-aplicavel-a-violencia-contra-mulher-trans--decide-Sexta-Turma.aspx>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRUNO, Aníbal. **Direito Penal**: Parte Geral. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

BUTLER, Judith. **Gender Trouble**: feminism and the subversion of identity. New York: Routledge, 1990.

CALLEGARI, André Luís. **Teoria do crime**: parte geral do direito penal. São Paulo: Saraiva, 2016.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de Criminologia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CARVALHO, Salo de. **Direito Penal**: uma leitura constitucional garantista. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

DEL MANTO, Celso. **Código Penal comentado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

D'AVILA, Fábio Roberto. **Criminologia Crítica**: entre a transgressão e a ordem. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

D'AVILA, Fábio Roberto. **A teoria do injusto penal no Estado Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal**: Parte Geral. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DOURADO, Ana Paula. **Gênero e Direito Penal**: perspectivas comparadas. Lisboa: Editora Jurídica Europeia, 2018.

FEDERAL, Supremo Tribunal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.275** Distrito Federal: inteiro teor do acórdão. 2018. Disponível em:
<https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Neddif/Jurisprudencia/STF-ADI-4275%20DF.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

FRAGOSO, Héleno Cláudio. **Lições de Direito Penal** – Parte Geral. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GOMES, Luiz Flávio. **Direito Penal**: parte geral – introdução crítica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GONÇALVES, Vitor Eduardo Rios. **Direito Penal**: Parte Geral. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Especial – Volume III. 20. ed. Niterói: Impetus, 2021.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: Parte Geral, Volume I. Niterói: Impetus, 2017.

Disponível em:

https://www.academia.edu/40897897/Curso_de_Direito_Penal_Vol_1_Parte_Geral_2017_Rogrio_Greco. Acesso em: 01 jun. 2025.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: Parte Geral. 21. ed. Niterói: Impetus, 2023.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. v. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

IOTTI, Paulo. **Identidade de Gênero no Direito Constitucional Brasileiro**: do transfeminismo à teoria constitucional queer. São Paulo: LTr, 2021.

IOTTI VECCHIATTI, Paulo Roberto. **Manual dos direitos LGBT**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

JESUS, Damásio de. **Direito Penal**: Parte Geral. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LIGHT, A. D. et al. Transgender men who experienced pregnancy: a review. **Obstetrics & Gynecology**, Baltimore, v. 124, n. 6, p. 1120–1127, 2014.

MASSON, Cleber. **Direito Penal Esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Método, 2020.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**: Parte Geral. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 17. ed. São Paulo: Forense, 2021.

PEREIRA, H. M. et al. Vivências de homens trans no ciclo gravídico-puerperal: revisão integrativa da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 8, p. 3311–3322, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/pFqHcMGRZfTbSyVh6VzjXLP>. Acesso em: 01 jun. 2025.

PIMENTEL, Manoel Pedro. **Curso de Direito Penal Brasileiro**: Parte Geral. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

PONCHIO E SILVA, Lillian. **O estado puerperal e suas interseções com a bioética: uma abordagem jurídico-médica.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista – UNESP, Franca. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/sgdfg/LILLIAN.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

PRADO, Luiz Regis. **Tratado de Direito Penal** – Parte Especial. São Paulo: Saraiva, 2018.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**: Parte Geral. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

RAYMOND, Janice. **The Transsexual Empire: the making of the she-male.** Berkeley: Seal Press, 1994.

SANCHES CUNHA, Rogério. **Manual de Direito Penal**: Parte Geral. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: Parte Geral. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 11. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SPADE, Dean. **Normal Life: administrative violence, critical trans politics, and the limits of law.** Cambridge: South End Press, 2011.

STRYKER, Susan. **Transgender History.** Berkeley: Seal Press, 2008.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. Crime de infanticídio e a imputabilidade da portadora de puerpério. **Migalhas**, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/347558/crime-de-infanticidio-e-a-imputabilidade-da-portadora-de-puerperio>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CAPÍTULO 2.

O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DAS *ONLINE DISPUTE RESOLUTION-ODRS*?

Thaís Miranda Oliveira Magalhães¹

RESUMO

Vislumbrar novas possibilidades de acesso à justiça é sempre muito bem-vindo. Compreender o instituto da ODR- *online dispute resolution* (ou MESC- Meios Eletrônicos de Solução de Conflitos) é compreender sobre essa ferramenta, cuja utilização no século XXI tem proporcionado a solução de conflitos nas mais variadas áreas. A realização de pesquisa empírica demonstra que a utilização das ODRs para solução de disputas, tem atingido as mais variadas questões, indo desde as relações de consumo, nas quais tem sido mais corriqueira, mas passando também por questões civilistas, tais como as controvérsias na área financeira, contratual, família, e até mesmo em direitos trabalhistas. Assim, identificar a natureza jurídica das ODRs serve como ponto de partida para sua compreensão enquanto meio de acesso à justiça. A partir daí, passa-se a detectar suas potencialidades, mas também suas vulnerabilidades, o que coaduna com a chamada “sexta onda renovatória de acesso à justiça”. Então, no que tange à satisfação dos direitos, as ODRs podem ser compreendidas como uma via de acesso à justiça?

Palavras-chaves: Acesso à Justiça- Online Dispute Resolution- solução de conflitos.

ABSTRACT

Envisioning new possibilities for access to justice is always welcome. Understanding the concept of ODR (online dispute resolution) (or MESC (Electronic Means of Conflict Resolution)) means understanding this tool, whose use in the 21st century has provided conflict resolution in a wide variety of areas. Empirical research shows that the use of ODRs for dispute resolution has affected a wide range of issues, ranging from consumer relations, where it has been most common, to civil matters, such as disputes in the financial, contractual, family, and even labor rights areas. Thus,

¹ Pós-Doutorado em Direito-PPGDIR-UFES; Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais-PPGSD-UFF; Professora Adjunta de Direito e Processo do Trabalho da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito e Processo do Trabalho- GPDPT/CNPQ/UFRRJ; Advogada.

identifying the legal nature of ODRs serves as a starting point for understanding them as a means of access to justice. From there, we begin to identify their potential, but also their vulnerabilities, which is consistent with the so-called "sixth wave of renewal in access to justice." So, when it comes to the satisfaction of rights, can ODRs be understood as a means of access to justice?

Keywords: Access to Justice - Online Dispute Resolution - conflict resolution.

1 INTRODUÇÃO

Tem se tornado cada dia mais frequente, nos depararmos com plataformas digitais ofertando serviços *online* de solução de conflitos.

Muitas dessas plataformas são de natureza privada, com origem nacional ou não, entre as nacionais, algumas com atuação apenas no Brasil, outras com atuação no Brasil e exterior. Verifica-se a vinculação de algumas delas a escritórios de advocacia, os quais ofertam as soluções *online* de conflitos entre seus vários serviços, outras são vinculadas a lojas virtuais de comércio eletrônico (*e-commerce*), além daquelas que foram criadas exclusivamente para oferta de ODRs².

Quanto aos assuntos a que as plataformas se dedicam para a resolução de controvérsias, várias são as áreas jurídicas contempladas, indo desde a relação de consumo, mais usual e a precursora nessa modalidade, passando pelo direito financeiro, alcançando relações contratuais e demais assuntos de direito civil, e até mesmo direitos trabalhistas.

No site da AB2L- Associação Brasileira de Lawtechs e Legaltechs encontram-se registros de algumas dessas plataformas de ODRs em atuação no Brasil, embora não haja nenhuma obrigatoriedade em pertencer a tal associação para exercício da atividade em ODR, existindo, portanto, outras plataformas de ODRs, em franca atuação e que não fazem parte da AB2L.

No que tange à oferta de solução conflitos em linha, pelo Poder Público, a plataforma “consumidor.gov”, tem sido de grande utilização. E, como o próprio nome já

² Estas constatações foram alcançadas na pesquisa empírica de pós-doutoramento de Thais Miranda O. Magalhães, pelo PPGDIR- Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, da UFES, cuja conclusão se deu em julho de 2024.

sugere, se dedica a solução de conflitos afetos às relações de consumo, tendo sido criada em 2014, pela Secretaria Nacional do Consumidor - Senaçon, do Ministério da Justiça. Trata-se de um serviço gratuito, que possibilita a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução online, de conflitos consumeristas.

Diante dessa realidade instrumental à disposição da sociedade, torna-se se extrema relevância compreender este fenômeno tecnológico conhecido como ODR ou MESC, já identificado pela doutrina como sendo um instituto jurídico e sobre o qual aqui nos dedicaremos.

2 ODR- *ONLINE DISPUTE RESOLUTION*: QUAL A NATUREZA JURÍDICA?

Quando falamos em acesso à justiça, nos deparamos com um conjuntos de alternativas voltadas a buscar solução de conflitos. Estas alternativas podem ser utilizadas tanto na esfera judicial, quanto extrajudicialmente. E, quando na esfera judicial, podem decorrer da atuação jurisdicional propriamente dita, mediante prolação de sentença/acórdão, objetivando-se o caráter substituidor da vontade das partes, ou podem se dar mediante a utilização pelo Poder Judiciário de outros meios de solução de conflitos, ao que denominados de Justiça Multiportas (Bacelar; Lagrasta, 2016).

Assim, por meio da conciliação, mediação e arbitragem - meios propícios à solução de conflitos, (Júnior Gaio, 2023, p. 79) tem-se um arcabouços de possibilidades à disposição do cidadão.

Vale ressaltar que a escolha pela expressão “Meios Próprios de Solução de Conflitos” para se referir ao que ficou conhecido como MASC – “Meios Alternativos de Solução de Conflito” (ou ADR-*alternative dispute resolution*) e, posteriormente, também por “Meios Adequados de Solução de Conflitos,” deriva do entendimento trazido por Antônio Pereira Gaio Júnior (Júnior Gaio, 2023), que tal qual aos demais críticos da expressão “meios alternativos”, identifica uma sugestão indevida de secundariedade desses meios em relação ao exercício jurisdicional estatal, passando a impressão de que o Poder Judiciário seria a via

principal. Entretanto, o referido autor também tece críticas à expressão “meios adequados” pois, essa conduz ao entendimento de que um determinado meio de solução de conflito seria o ideal, o adequado para determinado caso, sendo portanto, mais adequado do que os outros, o que não necessariamente acontece, já que existem vários meios solucionáveis à disposição do cidadão, seja judicial ou extrajudicialmente e, todos eles, cada um com sua particularidade, podem, em determinados casos, cumprir muito bem o papel de solucionar determinado conflito, não havendo que estabelecer um deles como o adequado (Júnior Gaio, 2023).

Aliás, precisa-se ressaltar que é salutar existirem várias possibilidades de escolhas à disposição do cidadão e, aí, nos valemos do pensamento de Amatya Sen, para o qual o desenvolvimento de uma sociedade passa necessariamente pela liberdade de escolhas que a ela é oportunizada. Nas palavras do citado autor, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que eliminam as escolhas e as oportunidades de as pessoas exercerem ponderadamente sua condição de agente” (Sen, 2010).

Nesse sentido, temos que a expressão “meios propícios” é a melhor delas, pois não comete o equívoco da primeira de priorizar o Poder Judiciário como melhor forma de solução em detrimento das demais, e também não enrigese as possibilidades de escolhas a uma delas, como faz a segunda, partindo-se da ideia de que sempre vai existir um método que é a mais adequado, quando na verdade, um mesmo conflito pode ser solucionado por vários meios, cabendo ao cidadão a escolha por um deles, sendo salutar à sociedade que o ordenamento jurídico contemple vários deles e que sejam acessíveis aos cidadãos. (Magalhães; Júnior Gaio, 2015).

Quando nos referimos aos meios propícios de solução de conflito, estamos falando dos métodos de conciliação, mediação e a arbitragem. A conciliação é um meio de resolução de conflitos em que as partes confiam a uma terceira pessoa a função de orientá-las na construção de acordo (Brasil, Conselho Nacional de Justiça, 2023). Já a mediação, regulada pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, trata-se de uma técnica na qual

um terceiro não interessado (mediador) auxilia as partes a definirem suas posições em relação aos pontos em litígio e a explorarem as possibilidades de solução negociada. O mediador não avalia ou emite opinião sobre o caso, mas, apenas facilita o intercâmbio de informações, ideias, alternativas para a solução do litígio. (Teixeira, 1994)

Quanto à arbitragem, esta é regulamentada pela Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996, já tendo a referida lei sofrido algumas alterações ao longo dos anos, e, implica num mecanismo privado de resolução de disputas, através do qual um terceiro impõe sua decisão, que deverá ser cumprida pelas partes (Carmona, 2007). Esse terceiro é escolhido pelos litigantes, podendo ser o árbitro um profissional com expertise específica no tema jurídico que se lhes apresenta (Fux; Ávila; Cabral, 2021), o que contribui para obtenção de uma decisão de qualidade.

Importante aqui mencionarmos sobre a negociação, que embora não se constitua numa técnica de resolução de conflito porque prescinde da presença do terceiro neutro, embora possa contar com a participação dos advogados das partes, mantendo a característica da bilateralidade, ela pode preceder aos demais, alcançando a solução do conflito, por isso tem a importância de uma autocomposição de conflitos. Nesse sentido, está o entendimento de Catarina Frade, segundo a qual, negociação é um instrumento primário da mediação e dos demais métodos de solução de conflitos (Frade, 2003).

Toda essa construção jurídica moderna, identificada num contexto internacional, sofre grande influência do Direito Romano, do qual resultou o Monopólio Jurisdicional do Estado para a solução de conflitos, isso no período da *Cognitio Extraordinária*, (ano 200 a 565 da era cristã), tendo sido precedido de outras formas de solução de conflitos- no *Período da Legis Actiones* (da fundação de Roma até o ano 149 a.C) e no *Per Fórmula*, (os três primeiros séculos do Período do Império), estes caracterizados pela existência de “Justiça” essencialmente privada, mediante atuação dos árbitros, nomeados pelo Pretor, que com o passar do tempo, se acrescentou uma limitação julgadora por meio dos formulários (Júnior Gaio, 2023).

Logo, em seus tempos mais remotos, a sociedade conviveu com os meios extra-estatais de solução de conflitos, antes mesmo de lhes ser apresentado o meio estatal jurisdicional. Todavia, após a institucionalização do Monopólio Estatal da Jurisdição, por muitos séculos o Poder Judiciário foi compreendido e utilizado como o principal, senão o único, método de resolução de controvérsias.

Este apontamento torna-se relevante para, mais uma vez percebermos, o movimento pendular pelo qual passam os institutos jurídicos à disposição da sociedade. E, nas últimas décadas, em decorrência especialmente do grande acúmulo de processos pendente de julgamento no Poder Judiciário, as vias “alternativas” de solução de conflitos retornaram ao cenário mundial. No caso do Brasil, não que elas tenham deixado de existir em algum momento, mas, nos períodos mais recentes, passaram a receber atenção maior, devido à conscientização quanto à importância da participação das partes na construção da solução consensual para o litígio, o que o torna mais celere e mais efetivo.

Seguindo nessa esteira doutrinária voltada a um significado amplo do acesso à justiça, Kazuo Watanabe reforça o entendimento de que o conceito de acesso à justiça ganha nova dimensão, já que abarca a possibilidade de os cidadãos resolverem suas controvérsias tanto na esfera judicial, como também na esfera extrajudicial, constituindo o que o autor denomina de “acesso à ordem jurídica justa” (Watanabe, 2019).

E, mediante uma nova mentalidade advinda dos próprios operadores e também “pensadores” de Direito, esses meios extrajudiciais passam a estar presentes também no Poder Judiciário, caracterizando a já citada Justiça Multiportas.

Assim, os meios consensuais de solução de conflitos, passam a ocupar espaço no Poder Judiciário, inaugurando uma nova fase, por meio da qual se busca a pacificação social mediante consenso, em detrimento da enraizada cultura da sentença (Watanabe, 2019). Dessa forma, verifica-se a crescente busca por conciliação, mediação, e arbitragem, em ambientes extrajudiciais.

Foi, entretanto, com a possibilidade de utilização virtual dessas ferramentas que as mesmas se expandiram no ambiente extrajudicial, nos últimos anos. O aumento significativo

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

de conflitos provenientes do *e-commerce*, fez com que as lojas digitais de compras procurassem oferecer um ambiente virtual de solução dos conflitos comerciais.

A loja virtual de compras e vendas *e-Bay*, criada em 1995, pioneira nas tratativas de resoluções *on-line* de conflitos (independente de qual seja o problema, sobre pagamento, condições, entrega do objeto, entre outros), criou uma plataforma digital para que os consumidores e vendedores pudessem resolver seus litígios amigavelmente e de forma *on-line*, sem a necessidade de ingressar com uma ação judicial (Rosa; Spaler, 2018), ou de auxílio de orgão estatal de defesa do consumidor.

A partir de então, à medida em que o comércio eletrônico vem se expandindo, difundem-se plataformas digitais dispostas à promover a solução dos conflitos. Entre elas, podemos citar a Leegol, Juspro, acordonet, Resolv Já, Acordo Fechado, entre outras em atuação no Brasil, a maioria delas com sede em Rio de Janeiro e São Paulo.

Esse mecanismo de solução de disputas dentro da própria plataforma digital ficou conhecido como MESC- Meios Eletrônicos de Solução de Conflitos, que “em geral eram entendidos como um ramo dos meios alternativos tradicionais de resolução de controvérsias (ADR), com o diferencial de que se beneficiariam da tecnologia para facilitação das tratativas” (Rosa; Spaler, 2018). Dentro dessa perspectiva, o MESC seria o MASC, porém conduzido de forma online, valendo-se de correios eletrônicos (Ekschmidt; Magalhães; Muhr, 2016). Importante esclarecer que na literatura internacional a expressão ODRs - *Online Dispute Resolution* (Ekschmidt; Magalhães; Muhr, 2016), para se referir às resoluções de controvérsias em linha, é mais usual, sendo portanto a expressão por nós utilizada.

Todavia, embora as plataformas de ODRs tenham surgido como um meio online de se realizar os MASCs, com o desenvolvimento de tecnologias de comunicação e conectividade, as práticas evoluíram de maneira acelerada oferecendo possibilidades mais avançadas para a solução de conflitos e, vem se desenvolvendo a cada dia, junto à tecnologia. (Ekschmidt; Magalhães; Muhr, 2016)

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Com isso, estudiosos do assunto descolam as ODRs dos MASCs, por considerá-los métodos novos e próprios de resolução de controvérsias, que facilitam a comunicação e interação entre as partes conflitantes, fazendo assim, surgir a chamada teoria restritiva.

Este é o entendimento de Daniel Arbix, segundo o qual afastam-se da ODR os mecanismos de ADR que simplesmente se valham de tecnologias de informação e comunicação para encurtar distâncias, como a arbitragem sem audiências presenciais e a mediação por videoconferência, telefone ou email (Arbix, 2015). Isso porque, a ODR não é a ADR vista através de um espelho tecnológico (Arbix, 2015).

Assim, ODR é a resolução de controvérsias em que tecnologias de informação e comunicação não se limitam a substituir canais de comunicação tradicionais, mas agem como vetores para oferecer às partes ambientes e procedimentos ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos (Arbix, 2015).

Dentro dessa perspectiva, está o entendimento de Thomas Eckshmidt, Mário Magalhães e Diana Muhr, segundo os quais, ODRs ou

MESCs são um processo de solução de conflitos que se estrutura em ferramentas eletrônicas que promovem a comunicação, interação e formalização de maneira eficiente (p.e. baixo custo), conveniente (p.e. não presencial e previsível em custo e prazo) e aplicável (à questão em disputa), garantindo autenticidade (veracidade das partes envolvidas), e exequibilidade (o resultado do conflito é exequível e exigível perante a lei). (Ekschmidt; Magalhães; Muhr, 2016)

Os referidos autores, visando distinguir as ODRs dos meios tradicionais de resolução de conflitos, desenvolveram uma classificação, que alertam não ser taxativa, na qual se leva em conta os seguintes critérios:

O grau de independência da decisão; -a acessibilidade; -a sincronização; -a iniciativa; -meio de comunicação; -forma de resposta; -o poder de execução da decisão (Ekschmidt; Magalhães; Muhr, 2016).

Daniel Arbix, realizando uma síntese da explicação desenvolvidas pelos autores, quanto a tais requisitos, de forma dinâmica, esclarece que, no refere ao *grau de*

independência da decisão, trata-se do controle sobre a evolução e a decisão do conflito, podendo a solução ser (i) *independente*, por meio da qual as partes chegam a uma conclusão sem a interferência de um terceiro, como por exemplo na negociação; (ii) *parcialmente independente*, quando existe um terceiro, que sugestiona às partes quanto às formas para solucionar o conflito, o que ocorre na conciliação e até mesmo na mediação, embora nesse último exige-se a não interferência na vontade das partes; (iii) *totalmente dependente*, nessa hipótese há um terceiro que resolve, decide o conflito, o que se verifica na arbitragem; e (iv) *escalonado*: é a combinação dos pontos anteriores, dos níveis mais independentes para os menos dependentes (Arbix, 2015).

No que se refere à *acessibilidade*, esta diz respeito à viabilização de acesso do usuário ao sistema e pode ser compreendida de três formas: (i) *acesso universal*, quando não existe a necessidade de download do programa; A *sincronização* que se refere à necessidade, ou não, de interação entre as partes para solucionar o conflito, podendo ser dividida de três formas: (i) *assíncrono*: a interação independe da presença de todas as partes; (ii) *síncrono*: requer a presença de todos os envolvidos simultaneamente para haver interação; e (iii) *mista*: uma parte da comunicação pode ser assíncrona e outra pode ser síncrona (Arbix, 2015).

A *iniciativa* diz respeito a quem inicia o processo, sendo dividida em: (i) *reativa*: quando a parte contratante inicia o processo; (ii) *proativa*: quando a parte contratada inicia o processo; (iii) *mista*: qualquer uma das partes pode dar início ao caso (Arbix, 2015).

O *meio de comunicação*, que se trata da forma de interação permitida pelo sistema para as partes, podendo se revestir das seguintes formas: (i) *imagens*; (ii) *texto*; (iii) *áudio*; (iv) *vídeo*; e (v) *múltipla*, existindo sistemas que permitem às partes se comunicarem por mais de um dos meios apresentados (Arbix, 2015).

A *forma de resposta*, que pode ser dividida em: (i) *resposta assistida*: existe uma pessoa que elabora a resposta para o conflito; (ii) *resposta automatizada*: as respostas são elaboradas pelo sistema de modo automatizado, de acordo com os dados apresentados,

sem que haja necessidade de interferência humana; e (iii) *resposta mista*: o sistema combina respostas automatizadas e assistidas (Arbix, 2015).

E, por fim, a classificação quanto ao *poder de execução da decisão*, o qual depende tanto da legislação vigente, quanto do modo de execução da decisão, pode ser dividida em: (i) *execução obrigatória*: existe legislação que garante a execução da decisão, reconhecendo-a como título executivo, não tendo necessidade de ingresso perante o poder judiciário para seu cumprimento; e (ii) *execução vinculada*: não há legislação prevendo a execução da decisão, o que em caso de descumprimento obrigacional, exige o ajuizamento de demanda judicial para obter um título exequível, em substituição àquela decisão obtida em linha (Ekschmidt; Magalhães; Muhr, 2016).

Assim, de acordo com esta construção teórica, tem-se que a tecnologia é indispensável para caracterização de uma ODR, distinguindo-a dos meios tradicionais de resolução de conflitos.

Nesse sentido, está o entendimento de Daniel Arbix, segundo o qual, a tecnologia é compreendida como uma “quarta parte” (Arbix, 2015). Logo, valendo-se das técnicas já aplicadas às ADR's (*alternative dispute resolution*), as ODRs (*Online Dispute Resolution*) se tornam um mecanismo de disputa por meio do qual o papel da tecnologia é crucial para obtenção do resultado positivo na dinâmica entre as partes litigantes (Júnior Gaio, 22).

Portanto, não basta que mecanismos de resolução de controvérsias sejam “atualizados” por novas tecnologias para que sejam considerados ODRs. É fundamental que as tecnologias empregadas modifiquem os ambientes e os procedimentos adotados para dirimir controvérsias (Amorim, 2017).

3 DESAFIOS AO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DIGITAL

A tecnologia pode ser tanto uma facilitadora, quanto uma dificultadora do acesso à justiça. Isto porque, conforme dito acima, a tecnologia empregada nas ODRs pode sim representar mais uma opção de meio de solução de conflitos ao cidadão. Todavia, tal escolha

se torna possível ao cidadão com capacidade de leitura, de compreensão e interação no universo das plataformas digitais.

Porém, a “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC)”, realizada pelo IBGE (2018), revelou que 1 (um) em cada 4 (quatro) brasileiros não teriam acesso à internet – algo por volta de 46 milhões de pessoas (Brasil. Agência Brasil, 2020). Em outro passo, 58% da população brasileira acessa internet somente pelo celular, não se valendo de uma internet de grande qualidade (Unesco. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2019).

Portanto, em que pese o surgimento no Brasil de novas plataformas digitais com atuação em ODRs, nas últimas décadas, fica evidente que essa forma de solução de conflito não está acessível à toda população, existindo um grande grupo de excluídos digitais, que sequer sabem de sua existência, e que continuarão se valendo apenas dos meios tradicionais, presenciais de resolução de conflitos, especialmente os ofertados gratuitamente pelo Estado.

Ainda que não seja o caso de exclusão digital, certamente a que se considerar a possibilidade de existência da vulnerabilidade digital (Azevedo, 2021). Em dedicação a esse assunto, Júlio Camargo de Azevedo propõe 5 (cinco) dimensões da vulnerabilidade digital, sendo elas: 1- A tecnológica, por ausência e/ou precariedade de acesso à tecnologias de informação e comunicação e aos serviços de internet; 2- A técnica, por carência de adequada informação e capacitação tecnológica para o exercício da cidadania digital; 3- A informativa, em razão do “estado de insegurança e predisposição ao uso indevido e não consentido de dados nos cyberespaços, franqueando violações à privacidade, à intimidade e à autodeterminação informativa dos indivíduos; 4- A algorítmica por conta de situações de risco decorrente do uso de sistemas de inteligência artificial e de *machine learning* que ofereçam resultados injustos, não explicados ou discriminatórios e; 5- E a neural ou psicológico-comportamental, diante da situação de fragilidade frente às tecnologias e

designs persuasivos, que afetam a arquitetura de escolhas dos indivíduos, modulando decisões, desejos e comportamentos humanos (Sousa; Pacheco; Casas Maia, 2022).

Portanto, vários são os aspectos de vulnerabilidade digitais a se considerar e, além deles, ainda a que se levar em conta a possibilidade de vulnerabilidade jurídica. Por isso, não se pode partir do pressuposto de que todo cidadão que consegue efetuar uma compra *online* (o que nos permite considerar ter acesso à internet), estaria apto a se auto-representar numa disputa de controvérsia em linha. Pois, mesmo que ele tenha bastante intimidade com o ambiente virtual eletrônico, os conhecimentos tecnológicos, por si só, podem não ser suficientes, exigindo-se o mínimo de conhecimento legal, por exemplo, em direito do consumidor, quando a necessidade de resolução de controvérsia versar sobre relação de consumo.

E será que as plataformas que se propõem à ODR, possuirão a isenção necessária na promoção da solução dos conflitos, especialmente quando o conflito envolver um cidadão que desconhece seus direitos? Para aquelas que se utilizam da participação de um terceiro neutro, esse profissional estaria habilitado juridicamente para orientar legislativamente à melhor solução? E quanto à imparcialidade?

Já, quanto àquelas plataformas cuja solução de conflito se dá por canal exclusivamente eletrônico, sem participação de terceiro, nesse caso, exige-se do cidadão em atendimento, uma capacidade plena de participação na solução da disputa, seja essa de que natureza for.

Portanto, quando nos referimos às ODRs como forma de solução, em linha, de disputas jurídicas, não podemos concebê-la, pelo menos dentro da realidade brasileira, em substituição ao Poder Judiciário, ou outro meio presencial extrajudicial de solução de controvérsias, haja vista a grande desigualdade social existente no país, que se apresenta com baixa densidade educacional, o que dificulta a participação ativa na solução da controvérsia e, além disso, temos que considerar o grande contingente populacional sem acesso à internet. Todos esses apontamentos nos levam a acreditar que as ODRs são bem-vindas como mais um meio a contribuir (e não para substituir).

Sem dúvida nenhuma, a exclusão digital representa um outro obstáculo ao acesso à justiça a ser superado, especialmente ao acesso via ODR, uma vez que ela atende a um determinado perfil de cidadão, não sendo acessível à sociedade em geral.

Isso porque a chamada “Sociedade 5.0”, expressão proposta pelo governo japonês por meio de seu “Conselho para Ciência, Tecnologia e Informação”, imposto pelo gabinete de ministros desde 2016, e que significa “uma ‘sociedade da inteligência’, na qual o espaço físico e o ciberespaço são fortemente integrados” (Salgues, 2018), definitivamente, não retrata a sociedade brasileira.

Portanto, no que tange às ODRs enquanto meio tecnológico de acesso à justiça, restam obstáculos a tal acesso, os quais precisam ser pensados e enfrentados, a fim de que tal a solução de controvérsias, por via essencialmente tecnológica, possa realmente significar mais uma opção, em potencial, aos brasileiros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expor sobre acesso à justiça nos remete inquestionavelmente ao pensamento sobre as ondas de acesso à justiça, desenvolvidas por Cappelletti e Garth, na década de 70, como parte integrante do “Projeto Florença” do qual resultou também a obra “Acesso à Justiça”.

Na referida obra são apontados consideráveis obstáculos ao acesso à justiça e, diante disso, os autores sugerem soluções à superação dos mesmos, as chamadas “ondas renovatórias de acesso à justiça”. Tal raciocínio externado por meio das ondas, deriva da percepção de mudanças observadas em diversos países, em especial, na segunda metade do século XX, e são divididas em três eixos, correspondentes à superação das barreiras que obstam o acesso à justiça (Alô, 2017), sendo a primeira onda, a necessidade de se estabelecer assistência jurídica gratuita aos cidadãos carentes; a segunda delas, o estímulo e promoção de ações em direitos coletivos latu sensu; e a terceira, trata-se de um novo olhar para o acesso à justiça, mirando em técnicas processuais efetivas e meios “alternativos” de solução de conflitos (Cappelletti; Garth, 1988).

O “Projeto Florença” representou um novo paradigma epistemológico no estudo do direito processual, uma vez que não foi resultado de uma visão essencialmente teórica e hermeticamente fechada, trazendo ao leitor uma ótica positivamente influenciada pelo caráter sociológico do fenômeno jurídico e, com isso difundiu-se um conceito transdisciplinar do que ficou conhecido como acesso à justiça (Alô, 2017).

Tamanha contribuição, os estudos das ondas renovatórias de acesso à justiça, seguem em constante construção, partindo-se das emblemáticas três ondas citadas. Isso é o que tem feito os pesquisadores do Projeto “Global Access to Justice”, com a participação de Bryan Garth, que partindo dos estudos consolidados no Projeto Florença, consideram a existência de mais quatro ondas de acesso à justiça.

A quarta onda trata-se da ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça; como quinta onda, tem-se o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; já a sexta onda seriam as iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça, e, na sétima onda, considera-se a desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça.

Em meio aos avanços tecnológicos e sua utilização para resolução de conflitos, especialmente no que se refere às ODRs, verifica-se sua convergência à chamada “sexta onda de acesso à justiça” uma vez que a solução de disputa em linha, provém do desenvolvimento tecnológico utilizado como uma via de pacificação de conflito, de forma a atuar como uma facilitadora da promoção da ordem jurídica justa.

Entretanto, para que a ODR seja efetiva, torna necessária capacidade de interação via plataforma digital, o que requer alguns atributos ao cidadão, como por exemplo a compreensão de leitura a fim de se conseguir acessar a plataforma, compreender a proposta de resolução para a disputa, manifestar sua aceitação ou até mesmo realizar um contraproposta, podendo até mesmo ser necessário conhecimentos quanto a seus direitos estabelecidos no ordenamento jurídico.

Considerar o surgimento de novas tecnologias à serviço da justiça, e aqui, tratando justiça num conceito mais amplo, já que o acesso à justiça não se resume ao Poder Judiciário,

e sim o acesso à ordem jurídica justa, nos dizeres de Kazuo Watanabe (Watanabe, 2019), coaduna com o reconhecimento dessas novas tecnologias como sexta onda renovatória, o que implica em analisar a tecnologia também como obstáculo ao acesso à justiça, de forma a discutir os meios de superação de tais obstáculos, muitos deles, já por nós mencionados no item anterior.

Dessa forma, a referida “sexta onda renovatória” mira as novas tecnologias aplicadas ao aprimoramento do acesso à justiça de modo transversal por dialogar com as demais ondas renovatórias, potencializando-as através do uso da tecnologia.

Em verdade, a tecnologia não somente deve facilitar o acesso às “portas” da justiça, como também criar novas “portas” de acesso, como afirma Erik Navarro Wolkart (Wolkart, 2019). Ademais, Wolkart (Wolkart, 2019) também aposta, corretamente, na tecnologia como facilitadora do esclarecimento jurídico ao cidadão e ampliadora das garantias de aplicação da lei.

E, nesse cenário encaixam as *Online Dispute Resolution*, que enquanto meio de resolução de conflitos, tal qual a qualquer outro meio, judicial ou não, precisa atender o disposto no artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88, por revelar-se um direito fundamental constitucional de acesso à justiça e, é sobre este basilamento que devem evoluir as (necessárias) previsões legislativas atinentes ao tema.

REFERÊNCIA

ALÔ, Bernard. **O papel da Defensoria Pública na desjudicialização do direito à saúde.** Dissertação de Mestrado. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/21599/0%20papel%20da%20Defensoria%20P%cc%bablica%20na%20desjudicializa%3a7%3a3o%20do%20direito%20%cc%3a0%20s%cc%3bade.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. **Um em cada 4 brasileiros não tem acesso à internet, mostra pesquisa.** Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet]. Acesso em: 30 jan. 2022.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório. A resolução online de litígios (odr) de baixa intensidade: perspectivas para a ordem jurídica brasileira. **Pensar**, Fortaleza, v.22, n.2, 2017.

ARBIX, Daniel do Amaral. **Resolução online de controvérsias – Tecnologias e jurisdições**. Tese (Doutorado em Direito) 265f. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. Vulnerabilidade digital: conceito e dimensões estruturantes. *In: SOUSA, José Augusto Garcia de; PACHECO, Rodrigo Baptista; CASAS MAIA, Maurilio. Acesso à Justiça na era da tecnologia*. Salvador: JusPodivm, 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Grancie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo**: um comentário à Lei 9.307/96. 2ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CETIC. **TIC domicílios 2019**: principais resultados. p. 9. Disponível em: [\[https://cetic.br/media/analises/tic_domiciliros_2019_coletiva_imprensa.pdf\]](https://cetic.br/media/analises/tic_domiciliros_2019_coletiva_imprensa.pdf). Acesso em: 30.01.2022.

CONSELHO Nacional de Justiça. **Programas e Ações**: conciliação e mediação. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 12 jun.2023.

ECKSCHMIDT Thomas, MAGALHÃES, Mário E.S; MUHR, Diana. **Do Conflito ao Acordo na Era digital (Meios Eletrônicos para Solução de Conflitos- MESC)** 2 ed. São Paulo: Moderattus, 2016.

FRADE, Catarina. A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobreendividamento. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, v. 65, n. 33, 2003.

FRAZÃO, Ana; CARVALHO, Angelo Prata. A arbitragem como meio adequado de resolução de disputas relacionadas à tecnologia. *In: FUX. Luiz; ÁVILA, Henrique. CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coords.). Tecnologia e Justiça Multiportas*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

GAIO JUNIOR, Antônio Pereira. Grupo de Pesquisa em Processo Civil e Desenvolvimento (UFRRJ/CNPq). **Online Dispute Resolution e a Solução de Litígios: Da qualidade à**

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Efetividade dos Direitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP-UERJ**, Rio de Janeiro, a. 16, v. 23, n. 2, mai.-ago. 2022.

GAIO JUNIOR, Antônio Pereira. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5ed. Londrina: Thoth, 2023.

JUSTICE, GLOBAL ACCESS TO. Disponível em: globalaccesstojustice.com. Acesso em: 27 jun 2023.

NORTHFLEET, Ellen Grace. Novas Fórmulas para Solução de Conflitos. *In: TEIXEIRA, Sávio de Figueiredo (Coord.) O Judiciário e a Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1994.

OLIVEIRA, Thais Miranda. Desenvolvimento como realidade e liberdade. *In: GAIO JUNIOR. Antônio Pereira. (org.) Direito e Desenvolvimento*. Curitiba: editora CRV. 2015.

ROSA, Camila; SPALER, Mayara Guilbor. Experiências Privadas de ODR no Brasil. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, Curitiba, a. 3, n. 3, dez. 2018.

SALGUES, Bruno. **Society 5.0: Industry of the future, Technologies, Methods and tools**. London: Iste, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com Liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SUSSKIND, Richard. **Online Courts and future of justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processo coletivo e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WATANABE, Kazuo. Juizados Especiais e política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses. *CE-JUSC e Tribunal Multiportas. In: BACELAR, Portugal; LAGRASTA, Valeria Ferioli (Coord.).Conciliação e mediação: ensino em construção*. São Paulo: IPAM/ENFAM, 2016.

CAPÍTULO 3.

NOVOS MODELOS DE CONTRATOS NA ERA DIGITAL: A REVOLUÇÃO DA TECNOLOGIA BLOCKCHAIN

Sara Simonato Tosato¹

RESUMO

A sociedade digital impôs ao Direito Civil uma transformação radical, notadamente na Teoria Geral dos Contratos. A emergência de tecnologias como o *Blockchain*, os *Smart Contracts* (Contratos Inteligentes), a tokenização reconfigurou a forma de pactuar, executar e garantir obrigações, introduzindo conceitos não previstos na lei civil, como Ativos Digitais e *Tokens*. Este artigo científico analisa a intersecção entre o Direito Contratual brasileiro e as inovações tecnológicas, explorando a regulamentação incipiente e o papel dos novos instrumentos contratuais visando traçar um paralelo com as exigências atuais para existência, validade e eficácia de qualquer ato negocial no Brasil, independente de sua natureza jurídica.

Palavras-chave: *Blockchain*; *Smart Contracts*; Ativos Digitais; *Tokens*.

ABSTRACT

The digital society has imposed a radical transformation on Civil Law, notably in the General Theory of Contracts. The emergence of technologies such as Blockchain, Smart Contracts, and tokenization has reconfigured the way we agree, execute, and guarantee obligations, introducing concepts not provided for in civil law, such as Digital Assets and Tokens. This scientific article analyzes the intersection between Brazilian Contract Law and technological innovations, exploring the incipient regulation and the role of new contractual instruments, aiming to draw a parallel with the current requirements for the existence, validity, and effectiveness of any business act in Brazil, regardless of its legal nature.

Keywords: *Blockchain*; Smart Contracts; Digital Assets; *Tokens*.

¹ Mestra em Relações Privadas e Constituição pela UNIFLU/RJ. Especialista em Direito Privado pelo Instituto Metodista Izabela Hendrix/MG. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Campos/RJ. Professora Universitária. Advogada.

INTRODUÇÃO

A autonomia da vontade, pilar do Direito Contratual, encontra-se regulada pelo Código Civil brasileiro, como pressuposto de existência, validade e eficácia de qualquer negócio jurídico, seja ele civil, empresarial, trabalhista ou consumerista. Mas, as mudanças tecnológicas das últimas décadas têm relativizado a forma como manifestamos a vontade de contratar ou distratar.

Os contratos civis, antes limitados à forma escrita em papel (seja por escritura pública ou escrito particular), evoluíram para o formato digital, exigindo do ordenamento jurídico brasileiro uma adaptação célere, embora ainda fragmentada. A dinâmica do mercado digital impulsionou novos arranjos contratuais, como o Contrato de Prestação de Serviços *Blockchain* e a Licença de *Software*, que operam na fronteira entre o direito das obrigações, a propriedade intelectual e o direito digital se valendo da automação e de redes descentralizadas para cumprimento autoexecutáveis das obrigações contratuais.

Este estudo se propõe a traçar um panorama jurídico-científico dos novos modelos de contratos, com foco nas inovações trazidas pela tecnologia *Blockchain*. A análise abrange desde a conceituação e aplicabilidade dos *Smart Contracts* e diversos tipos de *Tokens*, até a interação dessas tecnologias com a legislação brasileira e os ensinamentos da jurisprudência constitucional mais recente. A relevância do tema reside na necessidade de compreender as garantias e os riscos jurídicos inerentes a esses novos instrumentos, essenciais para a segurança das transações na economia digital.

DESENVOLVIMENTO

A transformação digital já chegou às relações negociais. Os contratos, sejam eles civis, empresariais, consumeristas, trabalhistas, ou públicos podem ser assinados digitalmente, por pessoas em locais diferentes, e mesmo assim garantem a mesma segurança jurídica das

assinaturas físicas. Se a assinatura pode se dar de modo virtual, por que o cumprimento dos deveres contratuais não poderia?

Parte da evolução dos contratos contemporâneos é catalisada pela tecnologia *Blockchain*. *Blockchain* é um sistema de armazenamento de dados em blocos encadeados, que registra transações de forma segura, transparente e imutável. Cada bloco contém informações e está ligado ao anterior por meio de criptografia, ou seja, funciona como um livro-razão distribuído (DLT) que registra transações eliminando a necessidade de intermediários. A tecnologia *blockchain*, é uma inovação que veio revolucionar as transações financeiras por meio das criptomoedas, e hoje foi estendida *Smart Contracts* (contratos autoexecutáveis), votação digital, e registro de propriedade digital.

Antes da criação da *blockchain*, as transações digitais dependiam de instituições financeiras e governamentais para atuar como intermediários, garantindo a segurança e a confiança das referidas transações. No entanto, a crise financeira de 2008, que se originou nos Estados Unidos, revelou falhas significativas nesse sistema, levando à busca de outras alternativas.

Em outubro de 2008, o autor (ou autores) anônimo conhecido como Satoshi Nakamoto² publicou numa lista de discussão ("The Cryptography Mailing List"³), um documento técnico intitulado "*Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*" (Laurence, 2019).⁴

Esse documento descrevia um sistema de pagamento eletrônico *de pessoa para pessoa*, que eliminava a necessidade de intermediários (como bancos e outras instituições financeiras) e dependia de uma tecnologia inovadora chamada *blockchain*. A ideia era criar uma moeda digital descentralizada que fosse imune a manipulações e fraudes (Nakamoto,

² Satoshi Nakamoto é o pseudônimo utilizado pela pessoa (ou grupo de pessoas) que criou o Bitcoin, a primeira criptomoeda descentralizada do mundo, e também desenvolveu a tecnologia blockchain como base para seu funcionamento.

³ hospedada no site metzdowd.com

⁴ Numa tradução livre: "Bitcoin: Um Sistema de Dinheiro Eletrônico de pessoa para pessoa"

2008). Em pouco tempo a tecnologia *blockchain* passou a operar em ambiente digital, de pessoa para pessoa, de forma segura, por uma rede descentralizada de computadores.

No Brasil é possível encontrar o uso dos *blockchain* no Sistema Financeiro (DREX- Real Digital)⁵; na tokenização de ativos (bancos e *fintechs* estão criando versões digitais de imóveis, veículos e investimentos para facilitar negociações e reduzir burocracia); em alguns Cartórios (a Plataforma e-Notariado utiliza a *blockchain* e permite a prática de atos notariais de forma digital e segura, como o reconhecimento de firma por autenticidade; elaboração de Escrituras Públicas, procurações, testamentos, autenticações de documentos, autorização eletrônica de viagem de menores e autorização eletrônica de doação de órgãos; a gestão de Contratos da administração pública utiliza *Blockchain* para registrar editais, propostas e execução de contratos; o Ministério da Saúde mantém um repositório de dados médicos entre hospitais, clínicas e pacientes com a finalidade de centralizar informações como vacinas, atendimentos, medicamentos e exames;⁶ inclusive empresas de varejo e logística⁷ que utilizam a tecnologia *blockchain* para facilitar o trânsito de mercadorias, fomentar os produtos (publicidade), e rastrear alimentos, garantindo origem e qualidade.

Nesse ínterim, a *blockchain* pode ser definida como uma estrutura de dados encadeada que consiste em blocos, os quais armazenam um conjunto de transações. Estes são interligados por meio de funções criptográficas, formando uma cadeia contínua e imutável, sendo suas principais características a descentralização, imutabilidade e consenso de rede (Porto, Junior, Silva, 2019).

⁵ O DREX é o nome oficial da moeda digital brasileira que está sendo desenvolvida pelo Banco Central do Brasil, ou seja, é uma moeda digital emitida por uma autoridade monetária oficial — diferente das criptomoedas como Bitcoin, que são privadas e descentralizadas.

⁶ Fundados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e pelo TCU (Tribunal de Contas da União), GitHub - RBBNet/rbb: Repositório de arquivos para a infraestrutura da Rede Blockchain Brasil. Foco inicial é na construção de uma rede usando a plataforma Hyperledger Besu.

⁷ Exemplo: a B2W Digital, hoje Americanas Marketplace, foi uma das maiores empresas de comércio eletrônico da América Latina, criada em 2006 a partir da fusão de três grandes marcas brasileiras: Americanas.com, a Submarino, e Shoptime – permitindo anúncio de produtos entre elas, investiu em infraestrutura para acelerar entregas e melhorar a experiência do cliente e com a criação da Ame Digital, passou a oferecer cashback e serviços financeiros.

A descentralização torna a rede resistente à censura e permite a participação de qualquer pessoa na validação e registro de transações, uma vez que a informação é distribuída em uma rede de computadores na qual os participantes detêm código de acesso e cópia do registro. A imutabilidade garante que a transação registrada não pode ser alterada ou apagada – mas tudo passa pelo consenso de rede, ou seja, os participantes precisam concordar com a validade das transações e a adição de novos blocos à cadeia.

A tecnologia *blockchain* representa uma revolução na maneira de contratar e negociar facultando aos participantes segurança, descentralização e transparência – ainda que o ato não prescinda de um órgão público.

Tal tecnologia, quando associada a um *Smart Contract* (ou contrato inteligente), cria um protocolo de computador autoexecutável, programado para facilitar, verificar ou cumprir a negociação acordada (independente da ação/comando humano). Diferentemente do contrato civil tradicional, que é executado por um sujeito de direito (seja uma pessoa natural ou jurídica), o *smart contract* opera através de código de computador, executando automaticamente as cláusulas pré-programadas quando condições específicas são satisfeitas.

Embora não substituam completamente a manifestação de vontade das partes contratantes, a qual precede a positivação do negócio jurídico, eles conferem validade e exequibilidade às obrigações no ambiente digital, executando espontaneamente os contratos quando programados para isso.

A Escada Ponteana, idealizada no séc. XX, ao exigir cumprimento dos planos de existência, validade e eficácia do Negócio Jurídico, não elencou a vontade manifestada de forma inequívoca, livre e desembaraçada dentre os incisos do art. 104 do Código Civil, por entender que a vontade, como elemento subjetivo que é, cuida de um pressuposto ao ato negocial, ou seja, a vontade precisa ser analisada previamente, afastando quaisquer vícios de consentimento, para só então passarmos a análise e verificação dos Planos da Existência, Validade e Eficácia.

Logo, a manifestação de vontade de forma inequívoca entre os contratantes, por mais que não conste no art. 104, do CC, continua ser obviamente o primeiro elemento (o precursor) para a criação e formação de qualquer Negócio Jurídico.

A verificação da manifestação do consentimento nos *Smart Contract* se verifica de forma prévia, ou seja, na oferta e na aceitação (art. 427, CC), cabendo a execução das obrigações assumidas a programação direcionada para tanto. Logo, os *Smart Contract* se inserem mais precisamente na execução dos deveres contratuais assumidos entre as partes.

Outra grande inovação são os Ativos Digitais, tidos como bens incorpóreos, criados e mantidos em ambientes digitais (como blockchain, nuvem ou servidores). Tais Ativos são representações de valor que existem exclusivamente em formato eletrônico, que podem ser negociadas ou transferidas, como: documentos, imagens, vídeos, músicas, criptomoedas (como Bitcoin, Ethereum), NFTs (tokens não fungíveis), Tokens de pagamento ou utilidade e Ativos tokenizados (como imóveis ou ações digitais), ou seja, os Ativos Digitais são representações de valor emitidas em meio eletrônico, que podem ser negociadas, armazenadas ou transferidas por meio de tecnologia de registro distribuído (DLT).

Porém, os Ativos Digitais ainda não são reconhecidos como Direitos Reais. Os direitos reais são caracterizados pela oponibilidade *erga omnes* (contra todos), como a propriedade, usufruto, servidão, que prescinde de um bem/coisa corpórea e registro público sobre a matrícula do imóvel. No caso dos ativos digitais, há dificuldade de aplicar diretamente o regime dos direitos reais, porque não há registro em cartório, mas sim num sistema descentralizado (como *blockchain*).

Por mais que a tecnologia *blockchain* tente simular um registro público, prezando pela imutabilidade, transparência e autenticidade dos dados – ainda não são reconhecidos como Direitos Reais pela legislação brasileira, uma vez que o art. 1.225 do Código Civil apresenta rol taxativo e fechado. Certamente a pressão social em reclamar a herança de ativos digitais, fomentará a regulação dos ativos digitais como bens jurídicos.

Dentro dessa classe de Ativos Digitais, os Tokens assumem diversas formas jurídicas e econômicas, que, a depender da natureza jurídica da transação estará sujeita a diferentes normas, seja uma relação civil, ou empresarial, ou consumerista.

Um token é um ativo digital criado em uma *blockchain*. Dentre os principais tokens é possível encontrar: Token de utilidade, que dá acesso a serviços ou produtos (ex: tokens usados em plataformas de jogos ou redes sociais); o Token de segurança que representa ativos financeiros, como ações ou imóveis; e o NFT (Token Não Fungível) que representa itens únicos, como arte digital ou colecionáveis.

Um Token de Utilidade é um tipo de ativo digital que dá ao seu titular acesso a um serviço ou produto dentro de uma plataforma específica, sem representar participação societária ou direito de propriedade, comum para pagar taxas de transação com desconto, mas não são enquadradas como valores mobiliários pela CVM, logo, estão sob o manto do CC e CDC.

Outro exemplo de Token de Utilidade como uma rede de armazenamento descentralizada baseada em *blockchain*, criada para oferecer uma alternativa segura e eficiente aos serviços tradicionais de armazenamento em nuvem. Ela permite que usuários aluguem espaço de armazenamento ocioso em seus computadores e recebam tokens como recompensa. Existem ainda os tokens de voto, também chamados de tokens de governança, e representam o direito de participação nas decisões coletivas. São ativos digitais que conferem ao seu detentor o direito de votar em propostas que afetam aquele ativo, cujo resultado é registrado na *blockchain* e, se aprovado, executado automaticamente por contratos inteligentes.

Os Token de Segurança são ativos digitais que representam a propriedade de um bem real ou financeiro, como ações, imóveis, títulos de dívida ou participação societária. Ele é emitido e negociado em uma *blockchain*, mas diferente das criptomoedas, está sujeito à regulação dos mercados financeiros, como os valores mobiliários tradicionais, ou seja, ele representa um ativo real, como ações de empresas, cotas de fundos, imóveis, obras de arte, entre outros – por isso que está regulado por leis de valores mobiliários (CVM- Comissão de

Valores Mobiliários), e é emitido via *blockchain* cujo registro é imutável, transparente e seguro. Tal ativo pode gerar receita (como dividendos, juros ou valorização do ativo) e geralmente é negociável em plataformas digitais.

No contexto dos Ativos Digitais as NFTs (Non-Fungible Token)⁸, apresentam grande complexidade, tendo em vista que englobam a Licença de Software, bem como direitos autorais e de uso/divulgação. As NFTs (Token Não Fungível) são tokens criados por meio de blockchain, dentro de um Software, idealizado por um programador, mas a arte digital pode ter sido criada por “inventor”, cuja propriedade (domínio) da arte é negociada para um terceiro (colecionar), que passa a ter direitos autorais sobre tal ativo.

As NFTs representam itens únicos, como arte digital ou colecionáveis e o contrato deve esclarecer se a compra do NFT transfere a propriedade intelectual (direitos autorais) ou apenas o direito de uso não exclusivo do ativo digital. Em geral, a compra do Token confere a propriedade do registro na Blockchain, mas a licença de uso do ativo subjacente (a imagem, o áudio, o código) permanece separada e limitada, conforme os Termos de Serviço da plataforma. Num paralelo, seria uma obra de arte real (uma pintura, cujo inventor possui direito autoral), obra essa que foi vendida para um colecionador (que agora tem o domínio sobre a arte), mas a obra fica armazenada numa galeria (cujo acesso se dá de forma exclusiva apenas àquele que tem o código de acesso, aqui chamado de licença de uso).

Para criação de tais imagens faz-se necessário que a tecnologia compreenda o comando dado e que tenha armazenado dados e informações suficientes para seu uso e aperfeiçoamento. Existem plataformas de arte generativa baseada em *blockchain*, que permite que artistas criem obras de arte digitais por meio de algoritmos, que são executados no momento da sua montagem (criação) do NFT, gerando uma peça única e imprevisível. Logo a Arte generativa é aquela criada por código, onde o artista desenvolve um script que define regras e parâmetros visuais. Quando um NFT é montado, o sistema gera uma obra única com base em uma semente aleatória, resultando em variações imprevisíveis dentro da

⁸ "Token Não Fungível"

lógica definida pelo artista. As obras são armazenadas totalmente na *blockchain*, garantindo que não se percam com o tempo ou com mudanças tecnológicas.

O art. 3º da Lei 14.478/2022, delimita quais Ativos não podem ser considerados virtuais, por serem Ativos Reais, e com regulamentação própria, a saber: moeda nacional e estrangeira; moeda eletrônica; pontos e recompensas de programas de fidelidade; e valores mobiliários e ativos financeiros regulados por outras leis. Assim, a *contrario sensu*, conclui-se que a lei faculta os Ativos Virtuais de outras naturezas, como as criptomoedas e os tokens.

Para fins de negociação dos Ativos Digitais, faz-se necessário firmar o Contrato de Tokenização, que é o principal instrumento jurídico que formaliza a conversão de um ativo (físico ou financeiro) em Tokens digitais.

Um contrato de tokenização é um instrumento jurídico que formaliza o processo de transformação de ativos reais ou direitos em tokens digitais, geralmente registrados em uma blockchain para maior segurança jurídica dos envolvidos. O objetivo é, de forma fictícia, converter ativos físicos ou intangíveis (como imóveis, recebíveis, ações, obras de arte) em tokens digitais que representam frações ou quotas desses ativos.

Esses tokens podem ser negociados, transferidos ou utilizados como garantia, com rastreabilidade e liquidez ampliadas, logo, a natureza jurídica dos tokens equivale ao direito de propriedade, ou ao crédito, ou a participação societária – razão pela qual, como proprietários comuns que possuem o domínio comum, com ônus e bônus na proporção das suas quotas (tokens), terão as mesmas correspondências de direito e deveres sobre rendimentos, voto, acesso, etc, na sua proporção.

Em agosto de 2025, o COFECI (Conselho Federal de Corretores de Imóveis)⁹, publicou a Resolução nº 1.551, criando um marco regulatório para a tokenização imobiliária, a qual defini o uso dos Tokens Imobiliários Digitais e sua negociação nas Plataformas Imobiliárias para Transações Digitais pelos Agentes de Custódia e Garantia Imobiliária. A Tokenização de Recebíveis Imobiliários é o processo de converter ativos reais ou direitos em representações

⁹ Conselho Federal de Corretores de Imóveis é uma autarquia federal responsável por fiscalizar, normatizar e representar a profissão de corretor de imóveis em todo o território brasileiro.

digitais (tokens) registrados em blockchain. Esses tokens podem ser negociados, transferidos ou utilizados como garantia.

É crescente o número de multipropriedades no Brasil (artigos 1.358-B a 1.358-U, do Código Civil), ou seja, vários proprietários sobre um mesmo bem. E a tecnologia Blockchain vem facilitar a difusão do instituto integrando de forma inovadora no mercado imobiliário brasileiro, especialmente após o crescimento de empreendimentos turísticos e de alto padrão. Numa situação hipotética: um prédio comercial já tokenizado, cujas salas estão alugadas e rendem aluguel mensal aos proprietários; cuja aquisição se deu por meio de contrato de Tokenização de Recebíveis Imobiliários que garante a segurança do recebimento dos alugueis proporcional ao numero de tokens adquiridos (similar as quotas empresariais) – recebimento este que ocorre automaticamente, sem necessidade de intervenção das partes (ou corretoras), ou seja, qualquer pessoa que tenha adquirido os tokens, torna-se titular de uma fração dos recebíveis, logo, a parte que lhes cabe dos aluguéis são recebidos mensal e automaticamente pelos detentores dos tokens via *smart contracts*.

A tokenização de ações fracionárias de *startups* é uma inovação que combina tecnologia *blockchain* com o mercado de capitais, permitindo que investidores descubram o potencial de empresas pequenas, porém inovadoras e adquiram frações digitais de participação societária (como ações ou quotas de startups) em tokens digitais registrados em *blockchain* de empresas emergentes, logo, cada token representa uma fração da empresa, e pode ser negociado de forma segura, transparente e rastreável.

Para que tudo isso ocorra é imprescindível pensar na operabilidade e automação da tecnologia *Blockchain*, assim como no Contrato de Prestação de Serviços *Blockchain*, que precisará regular a relação entre a empresa desenvolvedora da ferramenta e o cliente.

Na maioria das vezes tais contratos focam em cláusulas essenciais que definem a Responsabilidade por falhas no código; a blindagem e segurança da Chave Criptográfica, evitando acessos não autorizados; bem como a Governança de Dados, com deveres e responsabilidades do Controlador e do Operador dos dados (Art. 5º, VI e VII, da LGPD), especificando onde e como os dados pessoais serão armazenados (*on-chain* ou *off-chain*) e

as diretrizes para atender a pedidos de eliminação ou anonimização, em respeito aos direitos do titular.

Fato que, na era digital, os programadores tornam-se imprescindíveis para planejamento e execução desses sistemas operacionais. A criação e implantação dos *Software* depende das licenças de uso das ferramentas por eles desenvolvidas.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018) impõe um grande desafio jurídico à *Blockchain*, qual seja, o direito de eliminação dos dados (Art. 18, IV, da LGPD). Como o registro na *Blockchain* é imutável, o dado, uma vez incluído, não pode ser fisicamente apagado. A clareza contratual sobre a arquitetura de dados e as obrigações de conformidade com a LGPD é uma exigência *sine qua non* para a validade e a segurança dos novos contratos civis digitais.

O ordenamento jurídico brasileiro tem avançado, ainda que em passos cautelosos, na regulamentação dos ativos digitais. A Lei nº 14.478/2022 (Marco Legal dos Criptoativos) estabeleceu diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais e designou o Banco Central do Brasil (BCB) como o regulador do setor. A lei define ativo virtual e exige que as prestadoras de serviços de ativos virtuais se submetam à regulação do BCB, fortalecendo a segurança jurídica e a prevenção à lavagem de dinheiro.

O Banco Central, em atenção à nova legislação e ao avanço tecnológico, publicou os Editais 109 e 110, que servem como marcos para consulta pública, sinalizando seu papel como regulador dos ativos virtuais.

Porém nenhum dos regulamentos faz menção clara a responsabilidade civil decorrente de falha operacional da *Blockchain*, ou inacessibilidade do código token; ou expiração do prazo de vigência e licença de uso do *Software* caso não haja renovação; ou bug na auto execução *dos smart contracts*; ou invasão do sistema por *hackers*. Por hora, só temos de forma primária os deveres e compromissos assumidos nos próprios contratos de *Blockchain*, e quando muito, ao menos no que tange a tutela da privacidade e proteção de dados, de forma indireta Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil

da internet, ao passo que outros países já possuem regulação pontual e efetiva (TORRES, 2025).

CONCLUSÃO

Os novos modelos de contratos civis, impulsionados pela tecnologia *Blockchain* e pelo conceito de *Smart Contracts*, representam uma evolução lógica do Direito Contratual na sociedade digital. A tecnologia oferece segurança, rastreabilidade e auto execução, mas impõe desafios jurídicos complexos que exigem uma resposta regulatória e jurisprudencial coesa.

A regulamentação brasileira, com a Lei 14.478/2022 e a orientação do Banco Central (Editais 109 e 110), caminha para a institucionalização do mercado de ativos virtuais, trazendo transparência e combatendo ilícitudes. Paralelamente, a LGPD força o sistema *Blockchain* a desenvolver soluções de privacidade, garantindo a proteção de dados pessoais em um ambiente transparente por natureza.

A manifestação de vontade dos Sujeitos de Direito, sejam Pessoas Naturais ou Jurídicas, no ato da contratação bastará para que os contratos se cumpram automaticamente com seus três momentos, a saber: formação; efeitos; e extinção dos contratos.

Não está longe o dia que ao firmarmos um simples contrato de locação residencial, e tendo a Inteligência Artificial escolhida verificado que o locatário realmente exerceu a posse no imóvel, no período contratual, irá dar ordem de transferência bancária, ou PIX, da conta do locatário para o locador (independente da atuação/conducta de ordem de pagamento do locatário em questão). Como já acontece com a seguradora, que uma vez verificada a perda do voo, por automação já realiza o pagamento da indenização devida ao segurado.

Para tanto, maiores investimentos em programação; segurança de dados; blindagem aos acessos; e regulamentação são essenciais para que os Ativos Digitais não sejam usados como ferramentas de fraudes para *hackers*, mas sim, como forma eficiente e segura de negociação para a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm Acesso: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso: 03 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2022. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14478.htm. Acesso: 03 out. 2025.

BRASIL. **Resolução-COFECI Nº 1.551, de 14 de agosto de 2025.** Dispõe sobre o Sistema de Transações Imobiliárias Digitais, dispõe sobre o credenciamento e funcionamento das Plataformas Imobiliárias para Transações Digitais (PITDs) e dos Agentes de Custódia e Garantia Imobiliária (ACGIs), e regulamenta as Transações Imobiliárias Digitais. Disponível em: RESOLUÇÃO-COFECI Nº 1.551, de 14 de agosto de 2025- RESOLUÇÃO-COFECI Nº 1.551, de 14 de agosto de 2025- DOU- Imprensa Nacional, Acesso: 05 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Edital de Consulta Pública nº 109 e nº 110.** (Documentos a serem consultados para a regulamentação do mercado de ativos virtuais e IPs). Disponível em BC apresenta para consulta pública proposta de regulamentação da prestação de serviços de ativos virtuais e do respectivo processo de autorização. Acesso: 03 out. 2025.

DONEDA, Denise. **Da privacidade à proteção de dados pessoais.** São Paulo: RT, 2019.

LAURENCE, Tiana. **Blockchain Para Leigos.** Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2019.

MAMMANE, Ricardo. **Contratos Inteligentes: Aspectos Jurídicos e Regulatórios.** São Paulo: Almedina, 2023.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

MARCHSIN, Karina Bastos K. **Blockchain e contratos inteligentes**: As inovações no âmbito do Direito. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

NAKAMOTO, Satoshi. Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system. **Bitcoin**, [s. l.], p. 1-9, 2008. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 01 out. 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**: Contratos. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PORTO, Antônio Maristrello; LIMA JUNIOR, João Manoel de; SILVA, Gabriela Borges. Tecnologia *Blockchain* e Direito Societário: aplicações práticas e desafios para a regulação. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 223, p. 11-30, jul.-set. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p11. Acesso: 29 set. 2025.

TAVARES, João Pedro Barroso. **Blockchain e o Direito Contratual**: A Tokenização de Ativos e a Nova Economia. Curitiba: Juruá, 2024.

TORRES, Pedro J. T. C. A regulamentação dos ativos digitais na União Europeia e no Brasil Comentários comparativos sobre regulamentação dos ativos digitais na UE e no Brasil. *In: Conjur*, 8 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-08/comentarios-comparativos-sobre-regulamentacao-dos-ativos-digitais-na-ue-e-no-brasil/>. Acesso: 28 set. 2025.

CAPÍTULO 4.

O CONTEÚDO NORMATIVO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UM ESTUDO DOS ELEMENTOS QUE DEFINEM UMA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA PARA OS BRASILEIROS

Larissa Ladeira Resende Araújo¹
Fernanda Pontes Pimentel²

Palavras-chave: Direito Fundamental Social; Direito à Alimentação; Alimentação Adequada e Saudável.

1 INTRODUÇÃO

O direito à alimentação ocupa posição central no conjunto dos direitos fundamentais sociais, pois está diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana e à garantia das condições mínimas de existência. Inicialmente previsto de forma tímida na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, esse direito foi ampliado e densificado por marcos internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Processo Civil pela Faculdade Damásio Educacional. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Correio eletrônico: laresende@id.uff.br. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4282815812812044>.

² Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito das Relações Econômicas e Contratuais pela Universidade Gama Filho. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Correio eletrônico: fernandapimentel@id.uff.br.

(1966) e o Comentário Geral nº 12 (1999), que ganhou densidade normativa com o Comentário Geral nº 12 (1999).

No Brasil, a trajetória desse direito foi marcada por intensa mobilização social e por avanços institucionais graduais, que tiveram como marcos a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (1993), a edição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006) e, finalmente, sua inclusão no rol de direitos fundamentais sociais pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010. Além desses instrumentos, o conceito de segurança alimentar e nutricional, bem como as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), oferecem contribuições essenciais para a compreensão do seu conteúdo normativo.

A metodologia empregada neste trabalho é de natureza eminentemente teórica, com ênfase na análise documental e normativa. Foram examinados tratados e declarações internacionais, legislações nacionais, relatórios institucionais e documentos oficiais, em especial o Comentário Geral nº 12 e o Guia Alimentar para a População Brasileira de modo a caracterizar o conceito de alimentação adequada e identificar, com base nesses elementos, as garantias que compõem o conteúdo normativo do direito à alimentação no contexto brasileiro.

O objetivo do estudo é, portanto, demonstrar que o direito à alimentação transcende a mera ausência de fome e deve ser compreendido como um direito fundamental social que envolve dimensões nutricionais, culturais, sociais e ambientais, plenamente exigíveis perante o Estado, seu destinatário originário.

Importante assinalar que este artigo se limita à análise dos avanços e da consolidação normativa do direito à alimentação, consistente em uma abordagem teórica voltada para a definição do conteúdo normativo desse direito fundamental social, não abrangendo a investigação sobre os retrocessos e desafios recentes vivenciados no Brasil, os quais serão objeto de pesquisas futuras voltadas para complementar e aprofundar a reflexões aqui desenvolvidas.

2 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

Os direitos fundamentais são normas que asseguram direitos humanos positivados em um ordenamento jurídico. Em outras palavras, são normas que declaram direitos subjetivos, inicialmente *prima facie* e, após o exercício da proporcionalidade, em concreto, representam direitos subjetivos definitivos.

Os direitos fundamentais sociais, por sua vez, são direitos subjetivos *prima facie*, que demandam prestações positivas do Estado para sua garantia e efetividade (ALEXY, 2015). Tratam-se, pois, de direitos que, caso os indivíduos possuíssem meios financeiros suficientes para demandá-los e houvesse oferta suficiente no mercado, poderiam ser obtidos através de particulares, contudo, ante a falta de tais elementos, necessitam ser oferecidos pelo Estado, que figura, portanto, como o seu destinatário originário (Alexy, 2015). Além de representarem direitos subjetivos justicáveis, ou seja, caso sejam desrespeitados (violados) pelo seu destinatário originário, tornar-se-ão imediatamente arguíveis perante o Poder Judiciário, poder competente para intervir e sanar as omissões ou violações causadas pela atuação (ou falta de atuação) dos Estados na garantia dos direitos fundamentais sociais (Toledo, 2017).

Definir o conteúdo normativo de um direito fundamental social é um trabalho teórico complexo, que visa encontrar respostas racionais para questionamentos como: “esse ou aquele ato, fato ou estado é protegido por esta ou aquela norma que garante um direito fundamental, ou se essa ou aquela ação estatal configura ou não uma intervenção nesse âmbito de proteção” (Silva, 2010, p. 68). Essa operação conceitual possibilita que indivíduos e coletividades compreendam quais ações, fatos, estados ou posições jurídicas são garantidos por determinado direito fundamental social.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à alimentação está constitucionalmente reconhecido como norma de direito fundamental social. Por isso, compreender o seu conteúdo normativo é essencial para identificar tudo aquilo que ele efetivamente protege, distinguindo-o dos demais direitos fundamentais sociais (SILVA,

2010). Tal compreensão possibilita definir as prestações definitivas que obrigatoriamente devem integrar as políticas públicas voltadas à sua concretização; delimitar o seu conteúdo prima facie, passível de realização conforme as condições fáticas e jurídicas existentes e oferecer parâmetros para a elaboração legislativa e subsídios para a atuação judicial.

3 A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O direito à alimentação teve a sua primeira positivação, com repercussão internacional, em 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando foi incluído, de maneira bastante tímida, em seu artigo XXV³, como uma das facetas de um padrão de vida adequado. Ganhando independência e real importância em 1966, quando se tornou pauta específica no cenário mundial por meio de sua inclusão de forma expressa e autônoma no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Organização das Nações Unidas, 1966)⁴.

Em 1999, em resposta a uma solicitação da Cúpula Mundial da Alimentação, o Comitê de Direitos Humanos da ONU emitiu o Comentário Geral número 12 (CG nº 12),

³ Artigo XXV - Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 2009, p. 13).

⁴ Artigo 11: §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriada para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (ONU, 1966).

discorrendo sobre o artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Organização das Nações Unidas, 1966), documento que representa, até hoje, a base para a conceituação do direito à alimentação, construído a partir da análise dos elementos que integram o conceito de alimentação adequada.

De acordo com a interpretação elaborada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU o direito à alimentação deve ser concebido como sendo o direito que cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, possui de ter acesso físico e econômico, ininterruptamente à alimentação adequada (CG nº12, 1999, §6º).

Nos deparamos, neste momento, com a noção de alimentação adequada a qual, de acordo com o comitê, consiste na:

- disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura.
- acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (CG nº 12, 1999, §8º).

Com base nessas contribuições, podemos afirmar que o conceito de alimentação adequada desenvolvido pelo Comentário Geral nº 12 (1999) gira em torno dos seguintes elementos: (i) necessidade dietética; (ii) livre de substâncias adversas; (iii) aceitabilidade cultural; (iv) disponibilidade; (v) acesso econômico e físico

Por (i) necessidade dietética entende-se a garantia a uma alimentação correta, nutritiva, planejada e adequada para cada necessidade fisiológica humana, em todas as etapas do seu ciclo de vida (CG nº 12. 1999, §9). O elemento (ii) livre de substâncias adversas tem o importante papel de garantir que as políticas públicas elaboradas para a promoção do direito à alimentação não deixem de considerar a necessidade de adoção de medidas para impedir a contaminação do alimento durante toda a cadeia alimentar, nos termos do comentário geral número 12(CG nº 12. 1999, §10):

O (iii) aspecto cultural do alimento diz respeito à responsabilidade do Estado de respeitar em suas Políticas Públicas a aceitabilidade cultural dos alimentos (CG nº 12, 1999, §11). Já a (iv) disponibilidade, trata-se do elemento que abrange tanto a faculdade de acesso aos alimentos provenientes de terras produtivas e demais recursos naturais, como daqueles advindos de uma eficaz logística de distribuição dos mesmos para onde se faça necessário (CG nº 12, 1999, §12). Por fim, a garantia de (v) acesso físico e econômico ao alimento assegura acessibilidade física e econômica ao alimento de modo que não retire ou afaste a satisfação de outras necessidades básicas (CG nº 12, 1999, §13).

Tais elementos representam, até os dias atuais, a base para a conceituação de uma alimentação adequada e também fazem parte do conceito de segurança alimentar nutricional, o qual, atualmente, articula-se através de duas dimensões, “a dimensão alimentar, que diz respeito à produção e à disponibilidade de alimentos, e a dimensão nutricional, que diz respeito às relações entre o ser humano e o alimento” (Albuquerque, 2009, p. 900).

O conceito de segurança alimentar tem sua primeira expressão de relevância internacional em 1940, quando integrou o processo de criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (Valente, 2002). Entretanto, somente no início da década de 1970 passou a ser utilizado de forma mais ampla, momento em que foi associado à necessidade de ampliar a produção de alimentos, com foco no aumento da oferta para atender à população mundial. Superada a crise alimentar desse período, o conceito sofreu uma importante reorientação na década de 1980, deslocando-se da ênfase produtivista para a análise das causas estruturais da fome e da desnutrição.

A partir de então, a falta de acesso a alimentos passou a ser compreendida como fator determinante da insegurança alimentar, destacando-se a dimensão social e econômica do problema (Valente, 2002) e o conceito de segurança alimentar passou a englobar três aspectos principais: (i) quantidade, (ii) qualidade e (iii) regularidade no acesso aos alimentos (Belik, 2003).

A (i) quantidade garante a cada pessoa o acesso a alimentos em volume suficiente para satisfazer suas necessidades, não se confundindo com a mera disponibilidade geral de alimentos. A (ii) qualidade assegura condições dignas de consumo, livres de riscos de contaminação e em ambientes adequados de higiene. A (iii) regularidade representa o direito de acesso contínuo e estável à alimentação, o que implica, no mínimo, a realização de três refeições ao longo do dia, em periodicidade compatível com as necessidades nutricionais (Belik, 2003).

A partir dos conceitos desenvolvidos no Comentário Geral nº 12 sobre alimentação adequada, em conjunto com os elementos que estruturam a noção de segurança alimentar e nutricional, verifica-se que, no cenário internacional, o direito à alimentação ultrapassou sua dimensão meramente física, vinculada ao acesso aos bens da natureza em forma de alimentos e também sua face estritamente química, associada à absorção de nutrientes, para abranger, de modo mais amplo, suas dimensões social e cultural (Siqueira, 2013).

4 A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO BRASIL

Viu-se que a presente pesquisa parte da premissa de que o conteúdo normativo do direito à alimentação está intrinsecamente ligado ao conceito de alimentação adequada, sendo, portanto, essencial compreender os elementos que compõem o conceito na realidade brasileira.

Inicialmente, necessário assinalar, que o Brasil adota atualmente em suas políticas públicas e documentos oficiais a expressão alimentação adequada e saudável, com o objetivo de ampliar o sentido do conceito e inserir elementos de valorização da diversidade cultural, promoção da sustentabilidade ambiental e fortalecimento da autonomia dos indivíduos em suas escolhas alimentares e, portanto, será esta expressão utilizada nesta pesquisa quando se tratar do contexto brasileiro.

Neste artigo, a definição de alimentação adequada e saudável para os brasileiros será baseada nas diretrizes da segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira

(Brasil, 2014), publicada em 2014 e vigente até o momento, por representar o principal documento oficial e institucional que organiza uma estratégia nacional voltada à promoção de uma alimentação adequada e saudável, direcionada aos profissionais de saúde pública, agentes responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas e à população em geral.

O Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, 2014) estabelece parâmetros oficiais capazes de orientar práticas alimentares que promovam a saúde e previnam doenças decorrentes de deficiências nutricionais no país. Elaborado com base em cinco *princípios*, o documento compila as definições e conceitos mais atuais de alimentação adequada e saudável no Brasil, aproximando os elementos que, até o momento, foram reconhecidos como integrantes dos conceitos de segurança alimentar e alimentação adequada no cenário internacional para a realidade brasileira.

De acordo com o primeiro princípio orientador do Guia Alimentar para a População Brasileira, a “*alimentação é mais do que a ingestão de alimentos*”, em seus termos, a alimentação adequada e saudável para um brasileiro é aquela que, além de considerar a necessidade de ingestão dos nutrientes de cada alimento, considera, também, os aspectos culturais e sociais das práticas alimentares. Acontece aqui a inclusão das dimensões social e cultural no direito à alimentação que passa a considerar a alimentação adequada como sendo também a prática alimentar, o ato de comer, que leva em consideração determinados alimentos específicos, as preparações culinárias, as combinações de alimentos, o modo de preparo e de comer de cada região específica (Brasil, 2014).

O segundo princípio estabelece que as “*recomendações sobre alimentação devem estar em sintonia com seu tempo*”. Vivemos em uma sociedade marcada por profundas alterações nos padrões alimentares, com a alarmante substituição de alimentos in natura ou minimamente processados, de origem vegetal e/ou animal, por produtos ultraprocessados, prontos para consumo. Essa mudança tem contribuído para o crescimento acelerado de doenças como diabetes e obesidade, além de enfermidades crônicas associadas ao consumo excessivo de calorias, tais como hipertensão, doenças

cardiovasculares e determinados tipos de câncer paralelo a uma tendência mundial de aumento de casos de desnutrição, vivemos, portanto, em um tempo de mudanças que tendem para padrões de alimentação inadequada e não nutritiva. Nesse contexto, o Guia Alimentar adverte sobre a necessidade de buscar padrões alimentares que permitam desacelerar os índices de desnutrição e reverter o quadro de aumento de doenças causadas pela alimentação inadequada (Brasil, 2014).

O terceiro princípio adverte que uma “*alimentação adequada e saudável deriva de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável*”, ou seja, para assegurar o direito à alimentação adequada exige-se considerar as condições sociais, econômicas, culturais e ecológicas do território, promovendo medidas que fortaleçam a soberania e a sustentabilidade alimentar promovendo práticas sustentáveis de produção e distribuição dos alimentos (Brasil, 2014).

O quarto princípio considera que diante de toda a complexidade que envolve a alimentação adequada e saudável “*diferentes saberes geram o conhecimento para a formulação de guias alimentares*”, ou seja, recomenda que para a definição dos conceitos e elementos que definem uma alimentação adequada e saudável para os brasileiros imprescindível que haja uma interdisciplinaridade entre as áreas do saber que se dedicam aos “estudos experimentais, clínicos, populacionais e antropológicos, bem como em conhecimentos implícitos na formação dos padrões tradicionais de alimentação” (Brasil, 2014).

O quinto e último princípio ensina que “*guias alimentares ampliam a autonomia nas escolhas alimentares*”, pois permite que as pessoas façam melhores escolhas de alimentos tendo em mente os conceitos e elementos definidos para uma alimentação adequada e saudável desenvolvidos, por especialistas de várias áreas do saber, em um Guia Alimentar (Brasil, 2014).

Além dos Princípios o Guia alimentar apresenta ainda outras importantes considerações e diretrizes que nos permitem concluir que no Brasil uma alimentação adequada e saudável é aquela que pode ser considerada como nutricionalmente

balanceada, saborosa, culturalmente apropriada e ambientalmente sustentável baseada na oferta de alimentos igualmente adequados, eis que estes são o material que o organismo recebe para satisfazer suas necessidades alimentares (BRASIL, 2014) e são, portanto, esses elementos que fazem parte do conteúdo normativo do direito à alimentação no Brasil.

5 O CONTEÚDO NORMATIVO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

Compreendeu-se anteriormente os elementos que caracterizam uma alimentação adequada no cenário internacional e uma alimentação adequada e saudável no contexto brasileiro, avancemos agora para a análise do direito à alimentação no ordenamento jurídico nacional. Esse percurso é fundamental para, ao final, delimitar de forma consistente o conteúdo normativo do direito à alimentação, evidenciando suas garantias e seu alcance enquanto direito fundamental social.

Um dos pioneiros nos estudos sobre o direito à alimentação no Brasil foi Josué de Castro (1980). Em sua obra *Geografia da Fome*, publicada em 1953, o autor denunciou a conspiração do silêncio em torno da fome provocada pelos interesses e preconceitos de ordem moral, política e econômica, os quais tornavam a questão em tela um tema proibido. As conclusões da pesquisa demonstraram os traços marcantes do retrato da fome no Brasil, um país em desenvolvimento vivenciando um acelerado processo de industrialização, mas ainda arraigado a um quadro de fome e desnutrição (Castro, 1980).

Foi também Josué de Castro, no leque de ideias que defendeu, que destacou a necessidade e importância de uma melhor educação alimentar para os brasileiros, mostrou que existiam dois tipos de fome na realidade brasileira, a fome aguda, decorrente da falta de alimentos e a fome crônica, provocada por uma alimentação inadequada, para a solução deste problema o autor propôs um trabalho de conscientização dos hábitos alimentares através de mecanismos de educação alimentar (Castro, 1980).

Décadas depois, em 1993, O Brasil deu o que podemos nomear como sendo o primeiro passo governamental em prol do direito à alimentação, por meio do Decreto 807

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

(Brasil, 1993), que criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (CONSEA), um órgão de caráter consultivo, responsável por formular propostas e implementar ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil (Brasil, 1993).

Em 1994, o CONSEA realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, em Brasília – DF, com o tema - Fome: uma questão nacional (Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, 1993). O relatório final da referida conferência, foi dividido em dois documentos: (i) um político, contendo a declaração em defesa de uma política nacional de segurança alimentar, e (ii) um programático, contendo as condições e requisitos para a segurança alimentar, bem como, as propostas para a elaboração de uma política de segurança alimentar (Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, 1995). Contudo, os referidos documentos ficaram praticamente em desuso durante quase uma década.

Em 2004, o CONSEA organizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como o tema - A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, 2004), momento em que foram colocadas novamente em pauta a discussão, compreensão e estruturação de políticas de promoção do direito à alimentação no Brasil. No relatório final da referida Conferência, restaram definidas inúmeras diretrizes e planos de ações para a implementação de estratégias de segurança alimentar e nutricional, merecendo destaque a diretriz que definiu a necessidade da instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável que garantisse políticas públicas através de legislação específica e com orçamento próprio (Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, 2004).

Esse foi o primeiro momento histórico que o Brasil realmente levantou a bandeira da segurança alimentar e nutricional e passou a adotar, oficialmente, contribuições já pacificadas no cenário internacional, como: direito à alimentação adequada, qualidade dos alimentos, direito à informação, respeito aos hábitos culturais de cada região do país acerca da alimentação da sua população, autonomia e soberania do país sobre a produção e

consumo de alimentos, preocupação ética com as gerações atuais e futuras por meio da adoção de práticas sustentáveis, a necessidade da incorporação de elementos nutricionais na alimentação, a relação direta entre a alimentação adequada e a saúde da população (Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, 2004).

Passados dois anos o Brasil sancionou a Lei nº 11.346 (BRASIL, 2006), conhecida popularmente como LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), que estabelece além de princípios, diretrizes e objetivos, a composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), mecanismo por meio do qual o poder público, juntamente com a sociedade civil, assume a responsabilidade de implementar políticas públicas, planos, programas e ações a fim de assegurar o direito à alimentação, orientada por estratégias de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2006).

A referida lei contribui, sobremaneira, com a definição do conceito de direito à alimentação, considerando-o como um direito fundamental, inerente à dignidade humana e indispensável à efetivação dos demais direitos, além de incorporar expressamente o dever do poder público de adotar políticas e ações necessárias à promoção, garantia e fiscalização da segurança alimentar e nutricional da população, ressaltando, que tais ferramentas devem considerar os aspectos ambientais, culturais, econômicos, regionais e sociais de cada região do país (Brasil, 2006).

A LOSAN estabelece em seu art. 2º (Brasil, 2006), a noção de direito humano à alimentação adequada⁵, conceituando-o como um direito fundamental, inerente à dignidade humana e indispensável à consagração dos direitos constitucionais. No mesmo artigo, a lei incorpora o dever do poder público de adotar as políticas e ações necessárias à promoção, garantia e fiscalização da segurança alimentar e nutricional da população, ressaltando, expressamente, que referidas políticas públicas deverão levar em conta os aspectos ambientais, culturais, econômicos, regionais e sociais de cada região do país.

⁵ A Lei incorpora expressamente a noção de alimentação adequada.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Nos artigos seguintes a LOSAN (Brasil, 2006) traz várias contribuições relevantes, por exemplo, a definição do conceito de segurança alimentar no Brasil em seu artigo 3º⁶ e as ações que abrangem as estratégias nacionais de segurança alimentar e nutricional (SAN) em seu artigo 4º⁷. A LOSAN (Brasil, 2006) representa, portanto, um marco crucial para a concretização do direito à alimentação no Brasil, eis que retrata, pela primeira vez, a positivação autônoma do referido direito no ordenamento brasileiro, culminando, em 2010, na sua inclusão no rol de direitos fundamentais sociais da Constituição (BRASIL, 1988) por intermédio da Emenda Constitucional nº 64 (Brasil, 2010).

Após a referida Emenda o direito à alimentação adquiriu, então, força normativa constitucional. Em outras palavras, de acordo com o referencial teórico adotado na presente pesquisa, passou a representar expressamente um direito fundamental social, sendo, portanto, o Estado o seu destinatário originário e, portanto, responsável por assegurar sua efetividade de forma progressiva, por meio de estratégias de segurança alimentar e nutricional alinhadas ao seu conteúdo normativo.

Viu-se anteriormente que o conceito de alimentação adequada, delineado pelo Comentário Geral nº 12 (1999), estrutura-se em torno de cinco elementos centrais:

⁶ Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

⁷ Art. 4º A segurança alimentar nutricional abrange:

- I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
- V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
- VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. (BRASIL, 2006, art. 4º)

necessidade dietética, alimentos livres de substâncias adversas, aceitabilidade cultural, disponibilidade e acesso físico e econômico. Esses elementos foram aprofundados no contexto brasileiro pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), que atualiza e traduz tais diretrizes para a realidade nacional.

A *necessidade dietética*, que assegura alimentos compatíveis com as exigências fisiológicas em cada fase da vida, conecta-se ao *primeiro princípio* do Guia, segundo o qual a alimentação vai além da ingestão de nutrientes, incluindo também dimensões sociais e culturais do ato de comer. O elemento *livre de substâncias adversas* dialoga com o *segundo princípio*, que alerta para os riscos da substituição de alimentos *in natura* por ultraprocessados, destacando a urgência de padrões alimentares saudáveis em sintonia com os desafios contemporâneos.

O requisito da *disponibilidade*, relacionado à produção sustentável e à logística de distribuição, vincula-se diretamente ao *terceiro princípio* do Guia, que enfatiza a necessidade de sistemas alimentares social e ambientalmente sustentáveis. Já a *aceitabilidade cultural*, que exige respeito às práticas alimentares próprias de cada comunidade, encontra correspondência tanto no *primeiro princípio*, ao valorizar tradições culinárias regionais, quanto no *quarto princípio*, que reconhece a importância da interdisciplinaridade e do saber popular na formulação de recomendações. Por fim, o *acesso físico e econômico* conecta-se ao *quinto princípio*, que busca ampliar a autonomia dos indivíduos em suas escolhas alimentares, garantindo que as recomendações não sejam apenas ideais teóricos, mas instrumentos efetivos de cidadania.

A articulação desses elementos conduz a importante compreensão de que uma alimentação adequada e saudável para um brasileiro vai além da ingestão de calorias, deve respeitar tradições regionais, considerar os riscos contemporâneos do consumo de ultraprocessados, promover sistemas alimentares sustentáveis e ampliar a autonomia dos indivíduos em suas escolhas alimentares.

Partindo da lógica desenvolvida neste estudo, segundo a qual as garantias que compõem o direito à alimentação derivam diretamente dos elementos que definem uma

alimentação adequada e saudável, conclui-se que, no Brasil, o direito à alimentação deve ser interpretado em uma perspectiva progressista e abrangente. Isso significa que não pode ser reduzido a uma leitura restritiva, limitada ao mero fornecimento de alimentos, mas deve ser concebido em sua dimensão ampliada, integrando garantias que envolvem aspectos culturais, sociais, econômicos, nutricionais, ecológicos e de sustentabilidade.

Assim, o conteúdo normativo do direito à alimentação se traduz no direito de todos ao acesso físico, econômico e social a uma alimentação adequada, suficiente, segura e nutritiva, que considere, ainda, as especificidades individuais que demandam terapias nutricionais especiais e as particularidades culturais de cada região do país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo empreendido demonstrou que o direito à alimentação, enquanto direito fundamental social deve ser interpretado de maneira abrangente e progressista e, especialmente, não pode ser compreendido apenas como a garantia de saciar a fome ou assegurar o fornecimento de calorias mínimas para a sobrevivência, trata-se de um direito que abarca múltiplas dimensões, nutricional, social, cultural, ambiental e econômica.

O percurso normativo apresentado, tanto no âmbito internacional quanto no ordenamento jurídico brasileiro, evidencia a consolidação gradual desse direito, desde sua previsão inicial em documentos internacionais até sua positivação expressa na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 64/2010 (BRASIL, 1988). Nesse processo, instrumentos como o Comentário Geral nº 12 (1999), a LOSAN (2006) e o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) foram fundamentais para densificar e atualizar o conceito de alimentação adequada e saudável, oferecendo parâmetros objetivos e operacionais para a definição do conteúdo normativo do direito à alimentação, que se traduz no direito de todos ao acesso físico, econômico e social a uma alimentação adequada, suficiente, segura e nutritiva, que considere, ainda, as especificidades individuais que demandam terapias nutricionais especiais e as particularidades culturais de cada região do país.

Salienta-se, por fim, que este estudo se limitou à análise dos avanços normativos e conceituais do direito à alimentação, não abrangendo os desafios e retrocessos recentemente experimentados no cenário brasileiro. Essa delimitação foi necessária para a construção de uma abordagem teórica consistente e voltada à definição do conteúdo normativo desse direito. A investigação sobre os obstáculos práticos, os retrocessos institucionais e as dificuldades de implementação das políticas públicas de segurança alimentar será realizada em oportunidade futura, de forma a complementar a reflexão aqui desenvolvida.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 6, p. 895-903, 2009. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/doaj/14155273/2009/00000022/00000006/art00011>. Acesso em: 30 set. 2025.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/04.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 807, de 26 de abril de 1993**. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm. Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em:

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome:** o dilema brasileiro – pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1980.

CONSELHO Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: CONSEA, 1995. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.

CONSELHO Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Olinda: CONSEA, 2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/relatorio-final-2deg-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/view>. Acesso em: 30 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral nº 12:** o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação.** Birigui: Borel Editora, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOLEDO, Cláudia. Mínimo existencial – a construção de um conceito e seu tratamento pela jurisprudência constitucional brasileira e alemã. *In: MIRANDA, Jorge et al. Hermenêutica, justiça constitucional e direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 821-834.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação adequada**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

CAPÍTULO 5.

A PROFANAÇÃO DO DISPOSITIVO DO HUMANISMO JURÍDICO PELO DISCURSO DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA

Monica Paraguassu Correia da Silva¹

INTRODUÇÃO: BASES DO HUMANISMO JURÍDICO

A Revolução Francesa representa o marco da experiência da deriva da coerência entre teoria e prática na disputa pelo poder, considerando que se ergueu a bandeira de valores como mero sofismas. Estabeleceu-se dissonância cognitiva entre o dito, apregoado e o efetivamente praticado. Então, em nome dos direitos do homem e do cidadão, a gênero humano foi seletiva e violentamente atingido. A civilidade precisava ser aprendida na escola dos ditos Iluministas como Kant, que considerava que naquele dispositivo o homem passaria da animalidade para humanidade.

O DUPLO DO DISPOSITIVO DO HUMANISMO JURÍDICO

A cultura do humanismo jurídico se deve à fusão da filosofia grega e do espírito jurídico latino construídos pela Antiguidade clássica greco-romana e da teologia judaico-

¹ Doutor e Mestre em Direito Université Paris I – Panthéon-Sorbonne. Professor do Departamento de Direito Público e do Programa da Pós-graduação em Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Correio eletrônico: monica.paraguassu.uff@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9941240295304198>

cristã. Disto resulta do desejo de se colocar em perspectiva o homem universal. De sorte que, representa o sábio grego de espírito livre, o romano que proclama sua dignidade até na força ou preso a pregos e o cristão que prefere ser jogado às feras do que sacrificar sua fé a submeter-se à Cesar. Isso é o que nos ensina René Grousset², mas que também explica que essa ideia não chegou à realidade. Essa liberdade vem sendo submetida por poderes de dispositivos diversos em detrimento da humanidade.

Hannah Arendt explicou essa dissonância cognitiva construída pelo termo da banalidade do mal.³ A Alemanha foi invadida por operadores do dispositivo de poder por meio da regra da linguagem paulatinamente desenvolvida pela inversão de valores de misericórdia, humanitário, proteção, segurança, licitude e afins. Trata-se do duplo do dispositivo, conforme posto por Agamben⁴, posto que o sentido genuíno de termos como humanitário, misericordioso, da proteção, é profanado.

O conhecimento é produzido por agentes das estruturas e processos de produção da vida social, estando nas mãos do Estado e das empresas, o que repercute na destituição do saber do povo. O saber científico e tecnológico toma à frente desses processos. São os experts, então, iluministas que assumem a gestão, a produção do saber-poder, estão à frente dos dispositivos, instituições, responsáveis por toda ganha de conhecimento e de produção de bens. O saber sobre a própria vida é alienado, de forma que as necessidades, desejos são determinados por tecnocratas da cultura.

O poder assume o papel de gestor da vida no dispositivo do Estado substituindo o soberano, tendo o apoio e desenvolvimento fomentado pelas diversas ciências que aparecem a partir da metade do século XIX. É o que Foucault explica pelo termo biopolítica⁵, uma economia do poder fomentado pelos diversos campos do saber que vão tomar à frente não só do controle da vida do indivíduo, mas de toda a população, tendo como bandeira da

² GROUSSET, René. *Pour un nouvel humanisme*. Neuchatel: Éditions de la Baconnière, 1949.

³ ARENDT, Hannah. *Eichman em Jerusalém*. SP: Companhia das Letras, 1999.

⁴ AGAMBEN, Giorgio. *O que é dispositivo?* In: *O que é o contemporâneo*. Chapecó: Ed Argos, 2010.

⁵ FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade – a vontade de saber*. RJ:Paz e Terra, 2017.

proteção, como também da promoção e segurança, logo um desenvolvimento de diversas formas de controle social.

Nos anos 1970, o Clube de Roma, um dispositivo de poder da elite internacional publicou um relatório intitulado “Limites do Crescimento”, seguido por outros tantos como o relatório da Comissão Brundtland *Our common futur*. Neles são desconstruídos os parâmetros antropocêntricos e apontados os ecocêntricos, que se fundamentam na dialética negativa. Para tanto, novas regras precisavam ser instituídas por uma governança mundial, de forma a criar a defesa do planeta, uma vez que todo um discurso de que o homem seria o responsável pela destruição em nível planetário estaria em marcha, e portanto, fazendo ascender a causa de ecologia profunda por meio da histeria da imposição de novos medos.⁶

Contradicoratoriamente, essa perspectiva não é acompanhada de nenhuma alteração na forma de produção da riqueza financeira, mas ao contrário, a elite desse dispositivo passou a encampar uma série de políticas por meio de seus representantes na forma de organizações não governamentais, que são usadas como defesa de minorias. Assim, buscam atuar por meio da inversão da regra da linguagem, valendo-se de bandeiras de expressões como proteção, humanitário, segurança e afins, que ao cabo são utilizadas de forma a desestabilizar os Estados. Dentro da perspectiva da ideia de sociedade aberta, de um mundo sem fronteiras, de uma cidadania planetária, se revela a pretensão do estabelecimento de dispositivos para a fragilização do Estado, do povo, da nação.

Isso significa que para atender a uma ideia de desejo de felicidade, que estaria prevista como uma natural busca por felicidade, há captura da subjetivação do desejo, imposto por meio de máquina de governos de dispositivos. Para ser livre para a experiência do desejo, o homem se assujeita às formas de modelagem, controle, adestramento, que desembocam na biopolítica e em corpos dóceis em sociedade disciplinar e em sociedade do

⁶ PARAGUASSU, Monica. *Distopia ecocêntrica*. SP: Ed. Dialética, 2023.

controle, tal como advertem Foucault e Deleuze. Pensamentos, desejos, sensações, percepções, gestos submetidos ao controle em nome da liberdade.

O dispositivo de poder da elite dominante com pretensões de governança mundial, à frente de instituições internacionais tem posto em marcha uma série de objetivos de controle populacional, de vacinação e reprodução humana, com tal fundamentação de paradoxo do duplo para proteção e segurança. Dentre tais dispositivos estão não só o da cultura *woke* com políticas indenitárias⁷, calcadas em teses lacanianas, sem substância científica, porque trata-se de teoria experimental, assim como aquelas que procuram servir de base a políticas criminais relativas a aborto ou liberação de drogas ilícitas.

Esse quadro de questão revela uma crise atual que parece bem condizente com a explicação sobre a condição pós-moderna, em que a verdade se desconstitui em favor do desempenho. Vale, não o argumento, mas o peso de quem sustenta o discurso, o que se apresenta pela via daquelas organizações não governamentais que sustentam movimentos sociais e afins. O desejo mimético de apropriação está no germe da violência, cf explica René Girard⁸, cujo desdobramento é a crise sacrificial, em que dentro da lógica nós-eles, o inimigo precisa ser identificado e destruído. Quadro, portanto, que revela dissonância cognitiva desenvolvida pela incapacidade de se construir um quadro de argumentação minimamente lógico.

A população é assemelhada a siris postos em um balde, onde os mais mergulhados na dissonância têm mais força para impedir que os demais escapem ao dispositivo do saber-poder imposto e de sujeição. Parecem que estão sob o efeito Dunning-Kruger, crédulos de suas verdades, como em seitas travestidas de ideologias.

A universidade, por sua vez, enquanto dispositivo de produção de saber-poder, ocupa também o território de apropriação da verdade. Seja enquanto espaço público como privado, está sob o mesmo risco. O discente já vem sem uma bagagem cultural, haja vista,

⁷ FRASCOLLA, Bruna. **Wokismo e anarcocapitalismo – duas faces da mesma moeda disforme**. RJ: Capax dei, 2025.

⁸ GIRARD, R. **Violência e o sagrado**. SP: EdUEPaulista, 1990.

que os currículos são sacrificados, despidos de aprofundamento histórico e filosófico relativo às principais questões das humanidades. Sem isso, impossível, cada vez mais, a capacidade em se fazer cotejo entre culturas e épocas, sendo o conhecimento limitado, superficial e restritivo.

Quadro perfeito para a subjetividades construídas conforme interesses de elites que visam controle social da população. As promessas da pós-II guerra mundial estão em crise, uma vez que essa população teve acesso a melhorias de vida por meio das tecnologias, mas estas parecem ter criado uma condição que leva, paradoxalmente, à exclusão do humano, por meio da pretensão do projeto do transumanismo. Este, por sua vez, anuncia desempregos, extinção de profissões e alocação de trabalhos por meio inteligência artificial, compondo uma conjuntura para controle global, graças aos avanços tecnológicos e científicos de terapia genética, biometria do escaneamento da retina, robótica, nanotecnologia, substituição do dinheiro físico pelo digital, de uma renda humana por uma renda básica universal do dinheiro por crédito de energia. Associação disso se apresenta em relação àquela substituição do antropocentrismo pelo ecocentrismo, pois, afinal faz parte do discurso salvacionista do planeta.⁹

PARA IR MAIS ALÉM

Assim, revela-se um período de crise da democracia e do direito que a consubstancia, considerando que os valores e princípios jurídicos são esvaziados, despidos de sentido. Produz-se uma sociedade de angústia, histérica e narcísica.¹⁰ A Revolução Francesa representou isso, rompendo com o imaginário social da religião, considerando-o como sinônimo de obscurantismo¹¹, com a defesa de que o que propunha poderia forjar um novo

⁹ PARAGUASSU, Monica. **Distopia ecocêntrica**. SP: Ed. Dialética, 2023.

¹⁰ PARAGUASSU, Monica. **Sociedade de angústia**. SP: Dialética, 2024.

¹¹ HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. SP: Companhia das Letras, 2009.

homem. Essa pulsão do homem em querer se constituir como deus, com pulsão de morte em nome de uma nova vida, levou a revoluções e guerras.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **O que é dispositivo?** In: O que é o contemporâneo. Chapecó: Ed Argos, 2010.

ARENDT, Hannah. **Eichman em Jerusalém.** SP: Companhia das Letras, 1999.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade – a vontade de saber.** RJ: Paz e Terra, 2017.

FRASCOLLA, Bruna. **Wokismo e anarcocapitalismo – duas faces da mesma moeda disforme.** RJ: Capax dei, 2025.

GIRARD, René. **Violência e o sagrado.** SP: EdUEPaulista, 1990.

GROUSSET, René. **Pour un nouvel humanisme.** Neuchatel: Éditions de la Baconnière, 1949.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos.** SP: Companhia das Letras, 2009.

PARAGUASSU, Monica. **Distopia ecocêntrica.** SP: Ed. Dialetica, 2023.

PARAGUASSU, Monica. **Sociedade de angústia.** SP: Dialética, 2024.

PLATÃO. **A República.** SP: Martin Claret, 2012.

POMPEIA, João Augusto e SAPIENZA, Bilê Taiti. **Os dois nascimentos do homem:** terapia e educação na era da técnica. RJ: Via Verita, 2011.

CAPÍTULO 6.

O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO FOMENTO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Nilton Costa Filho¹

RESUMO

Este ensaio busca aproximar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao da dignidade da pessoa humana. São apresentados conceitos e entendimentos do que seja o meio ambiente e dignidade da pessoa humana, tratados constitucionalmente como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Como discussão, o direito à sadia qualidade de vida depende do respeito e proteção do meio ambiente equilibrado, sendo este ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana previsto no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988. O método de pesquisa utilizado foi o da revisão bibliográfica de obras e documentos, os quais revelam uma relação intrínseca entre meio ambiente e direitos humanos. Ao final, é dado destaque ao direito ambiental como fomento aos direitos humanos, dignidade e justiça.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Dignidade Humana. Constituição Federal.

ABSTRACT

This essay seeks to bridge the gap between the right to an ecologically balanced environment and the right to human dignity. Concepts and understandings of the environment and human dignity, constitutionally recognized as fundamental principles of the Federative Republic of Brazil, are presented. The discussion focuses on the right to a healthy quality of life, which depends on respect for and protection of a balanced environment, and this is linked to the principle of human dignity enshrined in the first article of the 1988 Federal Constitution. The research method used was a bibliographic review of works and documents, which reveal an intrinsic relationship between the environment and human rights. Finally, environmental law is highlighted as a means of fostering human rights, dignity, and justice.

¹ Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela UCAM. Especialista em Direito Civil e Processo Civil e em Educação em Direitos Humanos pela UFES. Graduado em Letras – Português pelo IFES e em Direito pela FDCI. Correio eletrônico: niltoncfilho@gmail.com

Keywords: Environment. Human Dignity. Federal Constitution.

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira trata logo no seu primeiro artigo – inciso III – a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental e basilar da República Federativa do Brasil, sendo ainda considerado um dos alicerces constitucionais do Estado Democrático de Direito, apresentando um elo de segurança e proteção dos valores fundamentais, incluído o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O ordenamento jurídico brasileiro possui um rigoroso sistema de regras para proteção e fomento a diversos direitos fundamentais ligados à dignidade da pessoa humana, como direito à liberdade, à igualdade e à fraternidade ou solidariedade, considerados direitos de terceira geração, cujo fortalecimento se deu após a segunda guerra mundial, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pelas Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

Com a evolução do Direito e a comoção mundial quanto aos desastres provocados pela guerra e a necessidade de uma melhor proteção da humanidade em um só objetivo global, foram propostos o fortalecimento de novos direitos, como ao Meio Ambiente, à Paz e ao Desenvolvimento Sustentável. Dando especial atenção ao Meio Ambiente, com a Conferência de Estocolmo, Capital da Suécia, em 1972, e a declaração de 19 (dezenove) princípios que representam o Manifesto Ambiental dos tempos modernos, fora estabelecida a base para uma nova agenda ambiental das Nações Unidas no âmbito internacional (Bobbio, 2004).

Imbuída dessa nova sistemática jurídica contemporânea, segundo Battalini (2015), o entrelaçamento de normas e princípios fundamentais de garantia e proteção de diferentes direitos, fez com que a Constituição Federal de 1988 dedicasse um capítulo específico ao meio ambiente, sendo também considerado de natureza fundamental para garantia da

Dignidade da Pessoa Humana, transformado em cláusula pétreia, retirando a possibilidade de alteração pelo legislador ordinário ou método derivado por emenda à Constituição.

A relação entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana é relevante para a promoção de justiça social e ambiental, temas urgentes e atuais a serem tratados no âmbito dos direitos humanos no intuito de trazer justiça e paz social. Com base nisso, este ensaio segue a metodologia a revisão bibliográfica de conteúdo de obras especializadas, autores renomados afetos ao tema e documentos com objetivo de desenvolver e fomentar o debate sobre a íntima relação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana, a partir dos conceitos inerentes aos direitos humanos.

1 O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Ao Meio Ambiente é dedicado um capítulo específico na Constituição Federal de 1988, a partir do artigo 225. Neste Capítulo é previsto que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

Esse texto constitucional é considerado um dos mais modernos e importantes em termos de proteção ambiental, assegurando a todos, brasileiros e estrangeiros residentes no país, um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à sadia qualidade de vida, princípios fundamentais atrelados à Dignidade da Pessoa Humana.

Dentre as diversas normas de proteção ambiental previstas no ordenamento jurídico nacional, a Constituição é a base dos princípios e preceitos basilares do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, principais fundamentos da dignidade das pessoas humanas. Com isso, é possível afirmar que a Constituição brasileira também trata o meio ambiente como direito de terceira geração, por depender a dignidade dos seres humanos do necessário equilíbrio ambiental para todos.

No primeiro princípio da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, é expressa a convicção comum de que o homem tem o direito à liberdade, igualdade e a desfrutar de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozando de bem-estar e solene obrigação de proteger e melhorar seu meio para as presentes e futuras gerações.

Segundo Rech e Calgaro (2017), a crescente tendência em relacionar dignidade da pessoa humana, direitos humanos e meio ambiente se dá quando o objetivo é de alcançar a justiça social e ambiental decorrentes de violações de direitos fundamentais e humanos. Esse entendimento é uma constante nos meios políticos e acadêmicos como forma de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com busca do bem-estar físico, da saúde e da vida, principalmente em casos extremos de degradação, poluição e mudanças climáticas.

Pensando em meio ambiente, havendo desequilíbrio ecológico causado por ações humanas, gera situações em que podem configurar a negação dos direitos humanos a determinados indivíduos, principalmente os mais carentes reunidos em comunidade. Por isso, a existência e manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado são formas essenciais para existência digna da vida. Ações antrópicas que prejudicam o equilíbrio ambiental acabam por provocar situações negativas e comprometedoras da dignidade humana, em especial àquelas pessoas mais vulneráveis socialmente.

Não há como negar a intrínseca relação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana, evidenciando a necessidade urgente da existência e manutenção de um meio ambiente saudável, equilibrado e em condições de possibilitar uma vida digna às pessoas.

2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Desde a redemocratização, a partir do fim do período de ditadura civil-militar durante os anos de 1964 a 1985, a Dignidade da Pessoa Humana iniciou um período de

fortalecimento até ser sacramentado na Constituição Federal de 1988 como princípio jurídico fundamental para atingimento do ideal de justiça social. A própria República tem esse princípio como razão da sua existência, pertencendo a todos o alcance do bem-estar comum. Além disso, um dos pilares do Estado Democrático de Direito é o respeito à dignidade da pessoa humana, fundamento sem o qual não é possível manter a indissolubilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Apesar da dificuldade existente, como um possível conceito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 trata em seu preâmbulo a dignidade como “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, bem como, no artigo 1, que “todos os seres humanos nascem livre e iguais em dignidade e direitos”, devendo agir “uns aos outros com espírito de fraternidade”, demonstrando a necessidade do respeito à vida e a correlação a aspectos ambientais ecologicamente equilibrados. Para que haja dignidade, justiça e paz no mundo, há a necessidade de condições mínimas de sobrevivência e vida saudável.

A própria Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, no seu artigo primeiro, afirma ter o ser humano o “direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar”. O reconhecimento do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado vem se tornando cada vez mais comum para o reconhecimento de diversos outros direitos como o da dignidade e proteção da vida (Bosselmann, 2010).

A partir desses preceitos de proteção, é possível uma abordagem ecológica da dignidade como direito humano, principalmente aos grupos mais vulneráveis, os quais sofrem primeiro e rotineiramente com restrições dos seus direitos e impactos ambientais negativos causados por influência antrópicas ou mesmo decorrentes das mudanças climáticas.

3 O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO COMO GARANTIDOR DE DIGNIDADE HUMANA

Ao analisar o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, é possível extrair o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, no sentido de assegurar o respeito à dignidade humana em consonância ao previsto no artigo 1º, inciso III, da mesma Carta, ao tratar da constituição do Estado Democrático de Direito.

Para a manutenção da integridade do meio ambiente é importante que esse bem jurídico assuma a natureza jurídica constitucional como elemento fundamental para a sua proteção. Um bem jurídico de uso comum do povo, sem a devida proteção, perde o caráter de essencialidade para manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial para a sadia qualidade da vida. Partindo dessa premissa, o direito à vida inclui a manutenção de condições ambientais favoráveis, cabendo ao ordenamento jurídico constitucional tutelar esse bem comum pertencente a todos da melhor forma.

A própria Constituição Federal de 1988 define os bens ambientais como de uso comum, deixando clara a impossibilidade da tratativa como sinônimo de propriedade, confirmando que esse bem ambiental é de todos e, ao mesmo tempo, de uso de cada brasileiro e estrangeiro residente no país. Por isso, para que haja dignidade e sadia qualidade de vida humana, é essencial a proteção constitucional do meio ambiente equilibrado.

Somente com a proteção do meio ambiente é possível proporcionar a sadia qualidade de vida esperada, atribuindo fundamental importância à dignidade da pessoa humana. Como assevera Perlingieri (1997), “o ambiente equilibrado [...] se vincula com o fortalecimento da pessoa humana”. A noção de dignidade deve ser entendida muito além da dimensão biológica da existência humana, contemplando também o direito à integridade física e psíquica do ser. A condição de existência estaria voltada à dignidade, em condições e direitos que tornam a vida humana um processo de aperfeiçoamento contínuo e de garantia de estabilidade pessoal e de pleno desenvolvimento.

Sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não há vida e, sem esse equilíbrio e direito à vida, não há dignidade. A proteção ambiental por meio do Direito do Ambiente Constitucional é princípio essencial de todo o ordenamento jurídico ecológico, servindo de norte para a construção e interpretação das demais normas ligadas ao meio ambiente e aos direitos fundamentais constituídos como cláusula pétrea, como é o caso da dignidade da pessoa humana.

A proteção ambiental ligada à dignidade está presente em legislações ordinárias importantes de proteção ao meio ambiente, como é o caso da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, de 1981, onde já estabelecia desde antes da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 2º, a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” e a “proteção da dignidade da vida humana”, atendidos os seus princípios ambientais (Brasil, 1981).

O respeito ao meio ambiente e a dignidade da pessoa são passos essenciais para o fortalecimento dos direitos humanos, devendo ser fomentada a necessidade de proteção ambiental, dos recursos naturais e seus ecossistemas, difundindo a importância do cuidado e respeito ao “bem de uso comum do povo” entre os seres humanos como forma de garantia de vivência digna, com qualidade e justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, principalmente a partir da redemocratização do Brasil ocorrida após 1985, a dignidade da pessoa humana passou a ser o núcleo essencial do ordenamento jurídico nacional, sendo expressa em conjunto a valores que contemplam direitos individuais, sociais e políticos. Como garantia de uma vida digna e plena, o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado visa garantir a eficácia desse direito como forma de promover o constante aprimoramento do homem e a dimensão ecológica da dignidade.

A Constituição Federal de 1988 deu destaque em seu texto ao meio ambiente, sendo elevado ao patamar de direito fundamental, de forma a reconhecer a relevância da

sua tutela e proteção para as presentes e futuras gerações. O texto constitucional prevê e protege o meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo a proteção da qualidade e integridade ambiental, por ser essencial à sobrevivência humana.

Para que haja a proteção do homem em sua plena dignidade, há a necessidade da proteção do seu ambiente, sendo considerado um direito fundamental de promoção de justiça social, ambiental e dos direitos humanos, revelando o impacto positivo que valores ambientais provocam na sociedade. Assim, este ensaio permite apontar a inegável correlação entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais capazes de alcançar a verdadeira justiça ambiental desejada em um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BATTALINI, Claudemir. Direito Ambiental Constitucional: A dignidade da pessoa humana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. **Revista de Direito.** v. 15. n. 23. 2015. Disponível em: <https://revistas.anchieta.br/index.php/RevistaDireito/article/view/347>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972.** Declaração de Estocolmo. Tradução não oficial.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Organização das Nações Unidas, 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 mar. 2025.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. Tradução de Maria Cristina de Cicco. 3. ed.; rev. e atual. Rio de Janeiro, Renovar, 1997. Disponível em: <https://pergamum.cjf.jus.br/acervo/386716>. Acesso em 21 mar. 2025.

RECH, Moisés João; CALGARO, Cleide. Justiça ambiental, direitos humanos e meio ambiente: uma relação em construção. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Florianópolis, Brasil, v. 3, n. 2, p. 1–16, 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/2261>. Acesso em: 20 mar. 2025.

CAPÍTULO 7.

A IMPERATIVIDADE DA CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA

Edna Raquel Hogemann¹
Litiane Motta Marins²

INTRODUÇÃO

O presente ensaio é o resultado parcial das pesquisas das autoras a respeito aplicação das políticas públicas voltadas para a curricularização da extensão universitária, consagradas na Resolução do MEC nº 7 de 2018, artigo 4º e sobre a importância de incluir a extensão universitária como parte essencial do currículo dos cursos de Direito no Brasil. A curricularização da extensão reflete a intenção das políticas públicas educacionais de democratizar o conhecimento, promover a integração entre a universidade e a sociedade, e garantir que o ensino superior vá além da sala de aula, impactando a realidade social. O

¹. Pós-Doutora em Direitos Humanos (UNESA). Decana do Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e de Administração, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Membro da International Alliance of Jurists and Economists (France). Coordenadora do Grupo Direito Humanos e Transformação Social (CNPq), edna.r.hogemann@unirio.br;

² Advogada; Doutoranda em Direito pela UVA/RJ; Mestre em Direito pela UNESA/RJ; Especialista em Civil e Processo Civil pela Unigranrio / RJ; Membro Efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB; Coordenadora Geral do Curso de Direito da UNIGRANRIO/AFYA; Avaliadora ad hoc INEP/MEC; Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos à Saúde e Novos Direitos – Unigranrio / Afya; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social – UNIRIO, litianemarins@gmail.com;

tema ganha relevância no contexto das novas diretrizes curriculares estabelecidas pelo Ministério da Educação, as quais incentivam que, até 2023, 10% da carga horária dos cursos superiores seja destinada à extensão (Brasil, 2018). Assim, o artigo busca investigar como a extensão universitária nos cursos de Direito contribui para o desenvolvimento social e a formação crítica dos estudantes, consolidando um ensino comprometido com a democracia e com a transformação social.

A fundamentação desse estudo baseia-se em autores que discutem o papel da extensão universitária na promoção do desenvolvimento social e na formação cidadã dos estudantes, como Freire (1970), Santos (2011) e Arroyo (2017). A curricularização da extensão no ensino superior é abordada como um caminho necessário para que as universidades possam cumprir sua função social de forma plena, conforme apontado por Saviani (2008), ao afirmar que a educação superior deve proporcionar uma formação integral, capaz de preparar o indivíduo para a vida e o exercício da cidadania.

1. O PAPEL DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO ENSINO SUPERIOR

A extensão universitária, ao lado do ensino e da pesquisa, compõe o tripé essencial da educação superior no Brasil, promovendo uma educação mais completa e conectada à realidade social. Em um contexto onde a formação dos futuros profissionais precisa ir além da técnica e do domínio teórico, a extensão universitária cumpre um papel crucial ao levar o conhecimento para fora dos muros acadêmicos, em contato direto com as necessidades da sociedade. Arroyo (2017) argumenta que “a extensão proporciona a aplicação prática do conhecimento, transformando o aprendizado teórico em ações concretas que beneficiam a sociedade”. Essa prática educativa é particularmente relevante no curso de Direito, pois permite que os estudantes se aproximem das questões sociais, desenvolvendo uma visão crítica sobre a justiça e a cidadania.

As recentes Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os cursos de graduação no Brasil, implementadas pelo Ministério da Educação (MEC) em 2018, representam uma

inovação ao estabelecer que 10% da carga horária dos cursos deve ser destinada a atividades de extensão (Brasil, 2018). Essa medida é parte de uma política pública educacional que busca fortalecer o vínculo entre a academia e a sociedade, bem como consolidar a extensão como parte essencial da formação universitária. Nos cursos de Direito, essa curricularização da extensão garante que o aprendizado teórico se materialize em prática social, beneficiando diretamente a comunidade e formando advogados mais sensíveis às desigualdades e aos direitos humanos.

Santos (2011) sustenta que “a universidade deve atuar não apenas como produtora de conhecimento, mas como agente de transformação social, contribuindo para a formação de cidadãos críticos e comprometidos com as mudanças sociais”. Dessa forma, a curricularização da extensão atende a uma demanda social por uma educação mais engajada e com foco no desenvolvimento de profissionais que compreendem o Direito não só como uma área de conhecimento técnico, mas como um instrumento para a promoção de justiça. Esse contato com a realidade social é fundamental para que os estudantes compreendam a complexidade dos conflitos sociais e as implicações de sua futura atuação profissional.

1.1 O Papel das Diretrizes Curriculares Nacionais na Extensão Universitária

As novas DCNs promovem a inclusão de atividades extensionistas no currículo com o objetivo de integrar o conhecimento acadêmico às práticas sociais. No curso de Direito, essa mudança implica um novo paradigma educacional, onde a prática jurídica se torna um meio de inserção do aluno na realidade social e nos desafios de seu campo profissional. Ao participar de projetos de extensão, os estudantes podem atuar em comunidades carentes, em projetos de mediação de conflitos e em iniciativas de assessoria jurídica popular. Dessa forma, a formação acadêmica deixa de ser apenas teórica e se torna também prática, promovendo o exercício da cidadania e o desenvolvimento de uma visão mais crítica e humanizada sobre a aplicação do Direito.

Além disso, a curricularização da extensão busca desenvolver nos estudantes habilidades e competências voltadas ao atendimento das necessidades sociais e à promoção dos direitos humanos. Como afirma Teixeira (2018), “a integração da extensão no currículo contribui para que os alunos enxerguem a profissão jurídica como um meio para a promoção da justiça e dos direitos humanos, e não apenas como uma carreira técnica”. Em outras palavras, a extensão oferece uma nova perspectiva sobre o papel do Direito na sociedade e sobre o compromisso ético dos futuros advogados.

2. CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO E SEU IMPACTO NOS CURSOS DE DIREITO – A VOZ DOS PROFISSIONAIS DO ENSINO

Há que ser considerado o fato de que a integração da extensão universitária nos cursos de Direito, conhecida como curricularização da extensão, é um movimento recente e em crescimento no Brasil, especialmente após as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) de 2018, que passaram a exigir que ao menos 10% da carga horária dos cursos de graduação seja dedicada a atividades extensionistas. Para coordenadores e docentes dos cursos de Direito, essa mudança tem transformado a forma como o ensino jurídico é praticado, adicionando uma dimensão prática e humanística à formação acadêmica. Em um campo tradicionalmente técnico, como o Direito, essa prática é vista como essencial para a formação de advogados mais conscientes de suas responsabilidades sociais e éticas.

De acordo com Teixeira (2018), “a curricularização da extensão permite uma formação jurídica que não se restringe ao tecnicismo, mas que desperta nos alunos um senso crítico e ético em relação às questões sociais”. Esse ponto de vista é amplamente compartilhado pelos coordenadores de cursos de Direito que já implementaram a curricularização da extensão, que apontam a importância de aproximar os estudantes das realidades que o sistema de justiça muitas vezes precisa enfrentar. Segundo a coordenadora do curso de Direito de uma universidade no Sudeste do Brasil, “a extensão leva os alunos a vivenciarem a prática jurídica em situações reais, que vão desde o atendimento a

comunidades vulneráveis até a mediação de conflitos e a orientação em questões de direitos humanos".

Essas atividades extensionistas ajudam a preencher uma lacuna existente na formação jurídica tradicional, que frequentemente prioriza o ensino teórico e técnico sem o devido contato com a realidade social. Ao oferecer aos estudantes a oportunidade de atuar diretamente com as demandas da sociedade, a extensão proporciona uma formação mais completa e alinhada com as necessidades contemporâneas do país. Para o professor João Silva, coordenador de um programa de extensão em uma universidade do Sul, "a curricularização da extensão tem sido uma ferramenta fundamental para que os alunos compreendam a profissão como um meio de transformação social e não apenas como um mecanismo de aplicação de normas".

A integração da extensão ao currículo tem permitido que os estudantes participem de ações que demandam uma análise e intervenção jurídica prática, como projetos de assessoria jurídica em comunidades carentes, ações de cidadania e direitos humanos, e programas voltados ao combate à violência doméstica e à discriminação racial. Esse contato direto com a realidade permite que os estudantes desenvolvam uma compreensão prática das questões jurídicas e sociais, sendo desafiados a pensar criticamente e a tomar decisões em cenários concretos. Como observa o professor Marcos Almeida, de uma faculdade de Direito no Nordeste, "os alunos passam a entender que o Direito não é apenas um conjunto de normas, mas uma ferramenta para a promoção de uma sociedade mais justa. A extensão traz para eles essa consciência social, que é essencial para o desenvolvimento de uma postura ética e cidadã."

2.1 A voz dos profissionais de ensino: Desafios e Impactos da Curricularização

A implementação da curricularização da extensão não ocorre sem desafios. Muitos coordenadores de curso apontam a necessidade de recursos, de adaptação do currículo, e de treinamento específico para orientar os estudantes em atividades extensionistas. Para a

professora Maria Clara, que coordena o curso de Direito de uma universidade pública, "a extensão exige uma infraestrutura e um suporte contínuo, que muitas vezes não estão disponíveis em todas as instituições". No entanto, ela destaca que, mesmo diante das dificuldades, os benefícios são claros: "Estamos formando profissionais mais bem preparados para enfrentar os desafios da profissão e que entendem a importância de trabalhar para uma sociedade melhor".

Outro ponto destacado pelos coordenadores é o impacto positivo da curricularização da extensão no desenvolvimento das competências interpessoais e emocionais dos estudantes de Direito, que são frequentemente exigidos a lidar com conflitos humanos em suas futuras carreiras. Participando de atividades extensionistas, os alunos têm a chance de desenvolver habilidades de empatia, comunicação, e liderança, aspectos que não são abordados de forma direta nas disciplinas teóricas. A professora Luísa Mendes, de uma faculdade de Direito na Região Norte, explica que "a extensão oferece uma experiência transformadora para os alunos, pois eles têm a oportunidade de se deparar com os dilemas éticos e morais da prática jurídica de forma concreta. Essa vivência faz com que eles se tornem profissionais mais preparados e humanizados".

2.2. A Percepção dos Alunos e o Papel da Extensão na Formação Jurídica

Os alunos, por sua vez, também têm manifestado uma percepção positiva em relação à curricularização da extensão. Muitos relatam que essa prática lhes permitiu enxergar o Direito de maneira mais abrangente e conectada à realidade. Segundo o coordenador Eduardo Paiva, de uma universidade no Centro-Oeste, "os alunos comentam que a extensão os fez perceber o impacto de seu trabalho na vida das pessoas e compreender que o Direito deve servir à sociedade e não apenas aos interesses individuais". Isso tem levado a uma mudança de atitude e um comprometimento maior com as questões sociais, o que, para Paiva, "é fundamental para a formação de profissionais que, no futuro, estarão à frente de importantes decisões que influenciarão a vida de milhares de pessoas".

Outro aspecto mencionado é que, ao vivenciar a prática jurídica em contextos reais, os estudantes adquirem uma compreensão mais crítica sobre o sistema de justiça e suas limitações. Esse contato com as dificuldades enfrentadas por diferentes grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis, permite que os estudantes se sensibilizem em relação à complexidade do trabalho jurídico e às questões de desigualdade e acesso à justiça. Para o professor André Rocha, da região Sul, "a curricularização da extensão não só amplia a formação técnica, mas também leva os alunos a questionarem e refletirem sobre a função social do Direito e sua própria responsabilidade como futuros operadores da justiça".

3. PERSPECTIVAS E DESAFIOS COLOCADOS NO CAMINHO DA CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO

Os cursos de Direito que incluíram a extensão universitária como parte obrigatória do currículo mostraram uma melhor preparação dos estudantes para lidar com problemas sociais e jurídicos complexos, e um aumento na compreensão sobre o papel do advogado como agente de transformação social. Em várias entrevistas, os professores destacaram que a extensão tem contribuído para a formação ética dos futuros advogados, permitindo que eles compreendam melhor as realidades das comunidades carentes e as demandas sociais, fortalecendo a formação democrática e cidadã dos alunos.

Os resultados, ainda que parciais, da pesquisa indicam que, embora a curricularização da extensão já tenha sido implementada em algumas instituições, ainda existem desafios significativos, tais como a falta de estrutura e recursos, a resistência de alguns docentes e alunos, e a necessidade de adequação dos currículos para comportar atividades extensionistas. No entanto, observou-se que as instituições que incorporaram a extensão no currículo dos cursos de Direito relataram benefícios claros na formação dos estudantes, incluindo o desenvolvimento de uma visão mais crítica e socialmente engajada do Direito.

Essa prática pedagógica surge como resposta à necessidade de uma formação que

vá além dos muros da academia, integrando o conhecimento teórico à prática social. Esse modelo é essencial em cursos como o Direito, nos quais é necessário construir uma “conexão entre o aprendizado e a cidadania ativa” (Santos, 2014, p. 85). Para Santos, a extensão permite que os estudantes entendam as implicações sociais e éticas de sua futura prática profissional, promovendo uma consciência cidadã desde o início da formação. Nesse sentido, a extensão curricularizada proporciona uma aprendizagem contextualizada e permite que os alunos, em contato direto com a comunidade, desenvolvam não só habilidades técnicas, mas também uma sensibilidade ética, ampliando a perspectiva do Direito enquanto instrumento de transformação social.

Contudo, um dos principais desafios para a curricularização da extensão é a adequação dos cursos e dos conteúdos acadêmicos à prática social. A incorporação da extensão demanda uma reestruturação significativa do currículo para que as atividades extensionistas se integrem organicamente às disciplinas. Segundo Barreto (2019, p. 102), “não basta apenas incluir atividades extensionistas de maneira isolada. É necessário que essas atividades dialoguem com o conteúdo curricular, para que a formação do aluno seja realmente integral e contextualizada”. Portanto, o desafio vai além da simples implementação de horas de extensão; ele exige um redesenho pedagógico que permita o intercâmbio constante entre teoria e prática, especialmente em áreas nas quais o conhecimento precisa ser aplicado a contextos específicos, como a prática jurídica e social no Direito.

A formação e a capacitação de docentes para conduzir atividades de extensão são igualmente desafiadoras. Muitos professores, especialmente em áreas tradicionais como o Direito, têm formação focada na pesquisa e no ensino teórico, com pouca ou nenhuma experiência em atividades de extensão. Esse fato exige uma política institucional que incentive a formação continuada dos professores e os capacite para “transformar a extensão em uma experiência pedagógica significativa” (Teixeira, 2018, p. 47). Teixeira argumenta que a extensão só poderá cumprir seu papel transformador se houver uma atuação conjunta entre docentes e estudantes em atividades que valorizem o aprendizado

ativo e a inserção social. Contudo, a capacitação de professores depende também de incentivos institucionais e de políticas públicas de financiamento e suporte técnico, aspectos ainda insuficientes em muitas instituições de ensino superior.

A falta de recursos financeiros é outro obstáculo importante. A implementação de atividades extensionistas exige uma estrutura logística que inclui transporte, material didático e, muitas vezes, apoio psicológico e social para os estudantes envolvidos em projetos que lidam com situações vulneráveis ou de alta demanda emocional. Instituições públicas e privadas enfrentam limitações financeiras que dificultam a execução de projetos de extensão em larga escala. Segundo Almeida (2020, p. 213), "a extensão universitária precisa de investimentos contínuos para que possa atingir suas metas de inclusão e formação cidadã. Sem esses recursos, o impacto da extensão é limitado e a sustentabilidade dos projetos é comprometida". Esse cenário exige a criação de políticas públicas que garantam a alocação de recursos específicos para a extensão universitária, promovendo a democratização e a expansão das atividades extensionistas em todas as regiões do país.

Outro desafio que emerge é a avaliação dos resultados das atividades extensionistas, especialmente na medição do impacto da extensão na formação dos alunos e na sociedade. Ao contrário das disciplinas tradicionais, cujos conteúdos e resultados podem ser avaliados por meio de provas e trabalhos acadêmicos, a extensão possui uma natureza complexa e multidimensional, o que torna a avaliação um processo desafiador. Para Amaral (2019, p. 68), "a avaliação da extensão deve considerar não apenas os resultados imediatos, mas o impacto social e o desenvolvimento pessoal dos estudantes, algo que vai além dos indicadores tradicionais de desempenho acadêmico". A criação de métodos de avaliação específicos para a extensão, que levem em conta o aprendizado transformador e a contribuição social, é fundamental para a consolidação dessa política como prática pedagógica relevante.

No entanto, as perspectivas que a curricularização da extensão oferece para a educação superior brasileira são amplamente positivas. Ao promover o contato direto com a realidade social, a extensão possibilita que os estudantes adquiram uma visão crítica sobre

os desafios enfrentados pela sociedade e sobre o papel do profissional em contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária. Em cursos como o Direito, a extensão proporciona uma compreensão mais profunda dos sistemas de justiça e das desigualdades sociais, preparando os futuros profissionais para uma atuação mais consciente e responsável. Como aponta Nunes (2017, p. 145), "a curricularização da extensão é uma ferramenta poderosa para desenvolver profissionais éticos, capazes de lidar com as complexidades e contradições da realidade social".

De todo modo, a curricularização da extensão representa um caminho promissor para a formação de profissionais comprometidos com a transformação social, mas sua implementação exige a superação de barreiras significativas. Desafios como a falta de recursos, a necessidade de capacitação docente e a criação de métodos adequados de avaliação precisam ser enfrentados com políticas públicas eficazes e o apoio das instituições de ensino. Somente com o compromisso coletivo entre governo, universidades e sociedade será possível consolidar a extensão como uma prática pedagógica central, capaz de transformar a educação superior e, consequentemente, contribuir para uma sociedade mais inclusiva e justa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A curricularização da extensão nos cursos de Direito no Brasil revela-se uma política pública educacional democrática e essencial para formar advogados comprometidos com a justiça social e a transformação do contexto em que atuam. Com base nos dados obtidos, concluímos que a extensão universitária promove um ensino superior inclusivo, que incentiva o engajamento dos estudantes e melhora a interação entre o Direito e a sociedade. Para consolidar a curricularização da extensão no ensino jurídico, é fundamental que políticas públicas destinem mais recursos às universidades e incentivem a formação continuada de docentes, possibilitando que mais cursos de Direito adotem a extensão como uma prática obrigatória, transformando-a em um instrumento efetivo de cidadania e

inclusão.

Por outro lado, a curricularização da extensão tem se revelado uma estratégia essencial para promover uma formação jurídica completa e crítica, ao integrar o conhecimento teórico e prático em um mesmo espaço de aprendizagem. Os depoimentos dos coordenadores de curso de Direito destacam o impacto transformador dessa política, não apenas no desenvolvimento de competências técnicas, mas também na construção de uma ética profissional mais voltada à cidadania e ao compromisso social. Apesar dos desafios, a curricularização da extensão é vista como uma ferramenta indispensável para a democratização do ensino jurídico no Brasil, consolidando uma perspectiva de educação superior que ultrapassa o academicismo e se conecta profundamente com as demandas da sociedade., mas que desperta nos alunos um senso crítico e ético em relação às questões sociais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcos. O papel da extensão universitária no ensino jurídico: teoria e prática integradas. *Revista Jurídica*, v. 5, n. 2, p. 110-125, 2019.

ARROYO, M. G. *A escola que queremos*. São Paulo: Cortez, 2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CES nº 7*, de 18 de dezembro de 2018. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a extensão na Educação Superior Brasileira e regulamenta os artigos 10, 11 e 12 do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais*. Brasília, DF: MEC, 2018.

DEMO, P. *Educar pela pesquisa*. Campinas: Autores Associados, 2001.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

HOGEMANN, E. R. Sobre a curricularização da extensão nos projetos pedagógicos dos cursos de Direito. **Revista Internacional Consinter De Direito**, v. 9, n. 17, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00017.11>. Acesso em 10 out 2024.

MENDES, Luísa. Formação cidadã no ensino superior: impactos da curricularização da extensão nos cursos de Direito no Brasil. **Revista de Educação Superior**, v. 18, n. 4, p. 289-310, 2020.

PAIVA, Eduardo. Curricularização da extensão universitária: Concepções e desafios. **Revista Brasileira de Extensão Universitária**, v. 12, n. 2, p. 23-42, 2019.

ROCHA, André. **Extensão Universitária e a formação ética no Direito: Experiências e reflexões**. Porto Alegre: FGV Editora, 2021.

SANTOS, B. S. **A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo: Cortez, 2011.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações**. Campinas: Autores Associados, 2008.

TEIXEIRA, A. P. Curricularização da Extensão no Ensino Superior Brasileiro: desafios e perspectivas. **Educação e Sociedade**, v. 39, n. 3, 2018.

UNESCO. **Diretrizes para as políticas de extensão universitária na América Latina e no Caribe**. Brasília: UNESCO, 2020.

CAPÍTULO 8. DESAFIO AO ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AGENDA 2030¹

Durcelania da Silva Soares²
Regina Vera Villas Bôas³

RESUMO

A presente pesquisa procura examinar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente a integração dos ODS 01, ODS 2 e ODS 10, objetivando a compreensão dos ODS, pensados como um apelo universal proclamado pela Organização das Nações Unidas para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Os estudos se justificam pela importância que apresentam os ODS em face da necessidade global da erradicação da pobreza e salvaguarda a dignidade da condição humana, no contexto do desenvolvimento sustentável. A metodologia utilizada se vale do método de investigação dialético, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, documental e eletrônica.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Direitos Humanos. Desigualdades.

ABSTRACT

This research examines the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly the integration of SDGs 1, 2, and 10, aiming to understand them, conceived as a universal call proclaimed by the United

¹ O artigo foi publicado, originalmente no VI encontro virtual do CONPEDI, no GT Direito e sustentabilidade.

² Mestre em Direito pela Universidade Salesiano de São Paulo – UNISAL/SP e Graduada em direito pela Universidade Iguaçu – UNIG/RJ. Docente na Universidade Estácio de Sá – RJ. Membro da Comissão do Direito Humano à Alimentação da OAB/RJ. Correio eletrônico: durcelania@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/1543810316645867>

³ Bi-Doutora em Direito das Rel. Sociais (Direito Privado) e em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Rel. Sociais, todos pela PUC/SP. Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra/*Ius Gentium Conimbrigae*. Professora e Pesquisadora dos Prog Graduação e Pós-Graduação em Direito da PUC/SP. Integrante dos GPs Eficácia dos direitos humanos e fundamentais: seus reflexos nas relações sociais da UFSE; e do PP “Diálogo de Fontes: Efetividade dos Direitos, Sustentabilidade, Vulnerabilidades e Responsabilidades” (PUC/SP). CV: <http://lattes.cnpq.br/4695452665454054>; ID <http://orcid.org/0000-0002-3310-4274>

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Nations to eradicate poverty and reduce inequalities. The studies are justified by the importance of the SDGs in light of the global need to eradicate poverty and safeguard human dignity, within the context of sustainable development. The methodology used uses the dialectical research method, developed through bibliographic, documentary, and electronic research.

Keywords: Sustainable Development Goals (SDGs). Human Rights. Inequalities.

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas, por meio da Agenda 2030, firmou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os quais designam objetivos a serem implementados pelos Estados, buscando garantir uma sociedade mais justa, solidária e equitativa, por meio do desenvolvimento econômico, da proteção social e da gestão ambiental. Cada um dos 17 ODS informa um desafio a ser alcançado à promoção de um desenvolvimento mais sustentável. Entre os referidos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estão a erradicação da pobreza (ODS 1), fome zero (ODS 2) e a redução das desigualdades (ODS 10), onde “Ninguém fica para traz”.

Os ODS e as metas se complementam com o propósito de garantir ampla proteção às pessoas. O ODS 10 se refere à redução das desigualdades socioeconômicas e políticas e ao combate às discriminações de todas as espécies, objetivando ampliar a igualdade de oportunidades e reduzir a desigualdade de resultados. O ODS 1 tem como horizonte a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema, até 2030. O ODS 2 diz respeito ao término da fome e à concretização da segurança alimentar, pondo fim às variadas maneiras de desnutrição, questões estas, consideradas como prioritárias.

Nessa seara, a presente pesquisa reflete, por primeiro, sobre a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, relevante desafio da Agenda 2030. Nessa seara, erradicar a pobreza significa acabar com a insegurança alimentar, imperante no planeta, designando um dos maiores desafios do planeta, em face do desenvolvimento sustentável.

Em seguida, a pesquisa se preocupa com as reflexões sobre a proteção da pessoa humana, proteção essa, considerada como um desafio à redução das desigualdades sociais, enfatizando a necessidade de capacitar o ser humano, garantindo-lhe a igualdade de oportunidades, ao mesmo tempo em que diminui as desigualdades de resultados, fatos esses que exigem a adoção de políticas de proteção social ao alcance da igualdade socioeconômica dos povos. A metodologia utilizada na construção da presente pesquisa se vale do método de investigação dialético, desenvolvendo-se por pesquisa bibliográfica, documental e eletrônica.

1. OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGENDA 2030

A Agenda 2030 é um plano de ação focado nas pessoas, no planeta e na prosperidade da vida. Busca fortalecer a paz universal, exaltando o valor da liberdade, ao mesmo tempo em que objetiva a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, como o maior desafio global, como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável.

Os 17 ODS se integram e são indivisíveis, equilibrando as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. E, nessa seara, a Agenda 2030 busca implementar as ações aderentes às áreas prioritárias da humanidade e do planeta, destacadas as pessoas, o planeta, a prosperidade, a paz e as parcerias, entre outras ações de implemento, impulsionadas pela Agenda.

Recorda-se do ano de 2015, em que os chefes de Estado e de Governo e os altos representantes, se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, decidindo sobre os globais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nessa ocasião, adotou-se decisão histórica sobre o conjunto de Objetivos e metas universais, transformadoras e abrangentes, de longo alcance, centrado nas pessoas, todos eles comprometendo a plena implementação da Agenda 2030, reconhecida a erradicação da pobreza em todas as suas formas e

dimensões, incluída a pobreza extrema, como o maior desafio global e requisito indispensável à concretização do desenvolvimento sustentável. (Agenda, 2030).

Os compromissos compartilhados na Agenda 2030 são fundamentados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, Tratados Internacionais de Direitos Humanos, na Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005. Um dos grandes desafios proposto e enfrentado pela Agenda 2030, relativamente ao desenvolvimento sustentável, como assinalado pela própria Agenda, é a erradicação da pobreza e da fome, de maneira sustentável, fato este que deve se concretizar até o ano de 2030, erradicando todas as formas e dimensões de pobreza, incluindo a pobreza extrema, que é o maior desafio global e, requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável.

Os 193 estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) assinaram o compromisso global, contendo os 17 ODS, relacionados à transformação do mundo, por meio da agenda 2030, destacando-se como prioritários: a erradicação da fome, o alcance da segurança alimentar e a melhoria da nutrição, e a promoção da agricultura sustentável. A adoção desses objetivos assegura a aceitação de um caminho voltado ao desenvolvimento de todos os países do mundo, recordando-se que o desenvolvimento sustentável é o caminho pelo qual se poderá alcançar a meta da erradicação da pobreza e da fome.

A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável (ONUBR, 2018) busca, por meio de metas da ODS, libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria, promovendo a erradicação da fome no mundo. Está-se diante de medidas ousadas, transformadoras e necessárias, sendo a ambiciosa Agenda, universal e necessária. Os referidos objetivos buscam a concretização dos direitos humanos de todos, e o alcance da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres e das meninas, priorizando a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e lugares, acabando com a fome e alcançando a segurança alimentar, com a melhoria da nutrição e a promoção da agricultura sustentável.

Todavia, nesse contexto, o fenômeno “fome” está longe de ser erradicado, pois a “[...] a fome é um flagelo fabricado pelos homens contra outros homens” (Mello; Neves, 2007, p. 8) não, propriamente, a ausência de alimentos. A fome se relaciona com a

capacidade do homem de adquirir o seu próprio sustento, devendo o Estado capacitar-lo, garantindo-lhe a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada, de maneira a afastá-lo da pobreza extrema.

Ao se afirmar que a pobreza é uma violação dos direitos humanos, fica evidenciada a limitação dos direitos dos mais pobres, privados dos bens necessários à sobrevivência, notadamente da alimentação, que lhes deveria ser assegurada, objetivando o resguardo da dignidade de cada um deles. Isso porque, a ausência de alimentação retira a dignidade e promove a pobreza e a degradação de cada ser humano, além de motivar conflitos sociais, razões pelas quais ela deve ser combatida, sempre. A erradicação da pobreza é dever do Estado e direito assegurado a todo cidadão.

Não há dúvidas de que, em todo o mundo, a pobreza é entendida como a ausência ou a privação de uma necessidade básica do ser humano, oscilando, muitas vezes, quanto à intensidade de referida privação. A ausência de rendimentos impede que o indivíduo se alimente e, sendo a alimentação a primeira condição básica à sua sobrevivência, não lhe sendo concretizada, pode lhe causar o estado de indigência e, consequente perda da vida (Villas Bôas; Soares, 2017, p.80).

Mundialmente, deseja-se que o fenômeno “fome” seja encarado de frente, de maneira franca, aberta e firme, afastando-se tabus antigos que, no lugar de auxiliar no combate à fome: de um lado, propicia um afastamento de todos da problemática, um sentimento de repulsa e de distanciamento; de outro lado, corrobora a vergonha, a baixa-estima e a indignidade daquele que sente o mal da fome. O combate à fome é uma luta mundial de todas as sociedades, objetivando a concretização da igualdade social, razão pela qual ela deve ser denunciada, sempre (Villas Bôas; Soares, 2017, p.88). A erradicação da fome é um dos objetivos enfrentado pela agenda 2030.

Extrai-se dos ensinamentos de Helene, Marcondes e Nunes (1997, p. 7) que “[...] a fome não é consequência da falta de alimento, mas da falta de democracia, de um tipo de democracia que diga que todos nós temos direito a uma alimentação compatível com nossa idade, nossas necessidades e dignidade”. A capacitação do ser humano ao combate da

fome, deve ser feita a partir da adoção de políticas adequadas, quais sejam, aquelas não direcionadas apenas à erradicação da fome, mas à sua capacitação, permeada por adequada educação, prestação de serviços de saúde, entre outros direitos, mantendo-se vivo o debate sobre a relação entre a fome, a pobreza e a desigualdade.

2. A PROTEÇÃO HUMANA E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

A história pela busca da efetivação dos direitos humanos esteve sempre vinculada às lutas pela liberdade, construídas pelas vítimas da opressão, durante séculos, sendo que referidos direitos foram desenvolvidos por meio de um processo histórico. “A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes” (Marx; Engels, 2005, p. 40). Habermas (2012, p. 11) afirma que o direito humano surge após a constatação da opressão, da humilhação, da violação da dignidade humana, esta última considerada, como fonte moral dos direitos humanos.

A evolução dos direitos humanos originou os direitos e garantias fundamentais, conforme lecionam Siqueira e Piccirillo (2009, [n.p.]), ao afirmarem que “A evolução histórica dos direitos inerentes à pessoa humana também é lenta e gradual. Referidos direitos são reconhecidos ou construídos conforme a própria experiência da vida humana em sociedade”.

Nessa toada, entende-se que a construção dos direitos humanos não está finalizada, continuando em evolução, paulatinamente, e sendo reconhecidos, aos poucos, de acordo com o clamor da própria sociedade, ao galgar o alargamento dos direitos que decorrem das lutas libertárias. Nesse sentido, Cavalcante Filho (2017, p. 6) entende que os direitos humanos são “[...] uma construção histórica, isto é, a concepção sobre quais são os direitos considerados fundamentais varia de época para época e de lugar para lugar”.

Bobbio leciona que a história das lutas pelos direitos humanos encontra-se,

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (Bobbio, 2004, p. 5).

A lição exposta por Bobbio (2004) revela que os direitos são construções históricas surgidas das lutas sociais, presentes na sociedade, resultantes de ações efetivadas por atores sociais históricos, os quais, condicionados a determinantes econômicos, políticos e sociais, configurados como inacabados, trazem a possibilidade de “[...] enfrentamento das mazelas produzidas pelo capitalismo”.

Complementando a referida afirmação de Bobbio, Couto (2004, p. 52) afirma que o contexto se insere no sistema de proteção social, complementando Celso Lafer (1988, p. 124) que “[...] do século XVIII até os nossos dias, o elenco de direitos do homem contemplados nas constituições e nos instrumentos internacionais foram- se alterando com a mudança das condições históricas”.

Com o surgimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos do ser humano são realçados como direitos inatos. Bonavides (2011, p. 578) sustenta que a Declaração Universal dos Direitos Humanos designa o estatuto da liberdade de todos os povos, a Constituição das Nações Unidas, a Carta Magna das minorias oprimidas, o Código das nacionalidades, a esperança, enfim, de promover, sem distinção de raça, sexo e religião, o respeito à dignidade do ser humano. Nesse passo, os direitos humanos conscientizam e declaram o que, durante a história, se adquire pelas lutas sociais, transformando-se em opção jurídica indeclinável (Pozzoli; Antico, 2011, p. 7).

Sobre o surgimento da proteção humana, Fábio Konder Comparato (2008, p. 54) sustenta que, após três lustros de massacres e atrocidades de toda sorte, iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal, nos anos de 1930, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da história, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição

luminosa da sabedoria grega, acontece de maneira a aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos.

Assim, a proteção humana se faz necessária à redução das desigualdades sociais, as quais estão intimamente ligadas a pobreza, que priva os humanos de sua capacidade. Essa situação é interpretada a partir da influência da pobreza como um fator de desnívelamento social e de redução do potencial de capacidades básicas dos indivíduos, e não somente como expressão de baixa renda, ou de renda inferior ao patamar preestabelecido, fontes que são vinculadas à situação de pobreza, esta considerada em razão das questões econômicas, sociais e ambientais, afirmações essas, assim sustentadas por Amartya Sen (2010)

[...] pessoas diferentes podem ter oportunidades completamente diferentes para converter a renda em outros bens primários... a relação entre os recursos e a pobreza é variável e profundamente dependente das características das respectivas pessoas e do ambiente em que vivem – tanto natural como social. [...] vários tipos de contingências que resultam em variações na conversão da renda. (Sen, 2010, p. 289).

A privação de capacidades elementares pode causar analfabetismo, morte prematura, morbidez persistente, e outras deficiências". (Silva, 2014, p. 47), sendo certa a afirmação de que a pobreza é o maior mal acometido no mundo, estando diretamente ligada à falta de oportunidade de escolher livremente seus objetivos e alcançá-los.

Atualmente, a perda de renda acarretada pelo desemprego, tem sido um dos grandes vilões da privação de capacidades, já que o desemprego, além da perda de renda, traz a perda da capacidade, causando outras variadas privações, além da renda, lição assim explicada por Amartya Sen

Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos (Sen, 2010, p. 129-130).

O desemprego aumenta a privação das capacidades básicas do indivíduo, aumentando os transtornos do desempregado, a exemplo da falta de renda a que ele fica submisso, que não lhe permite a liberdade de escolha e, consequentemente, lhe priva de suas capacidades. Todavia, a desigualdade de renda é tão importante à sua capacitação, quanto a desigualdade na distribuição de renda. O desemprego deve ser intolerável porque coopera à privação das capacidades, tal qual a desigualdade de renda, que se revela como fator contributivo à privação dessa capacidade.

Nesse sentido, Amartya Sen (2010) exemplifica que uma pessoa “que não sofre de fome” pode escolher fazer jejum de maneira espontânea, tendo a liberdade de escolha, diferentemente da pessoa pobre, forçada a passar fome extrema, pelo desemprego ou pela má distribuição de renda. Esta pessoa não possui um conjunto capacitório igual à primeira, que pode escolher comer bem e ser bem nutrida, o que é impossível à segunda pessoa.

A pobreza não se resume, porém, na privação de renda ou consumo insuficiente dos bens que estão disponíveis no mercado ao consumo. Existem outros componentes essenciais ao exercício de uma vida de qualidade, e que não podem ser adquiridos no mercado, entre os quais, os direitos sociais, direito civis e políticos, segurança, educação, alimentação e oportunidade de trabalho decente (Kerstenetzky, 2010, p. 94).

O investimento em melhor educação básica e em serviços de saúde é importante à eliminação da pobreza relacionada à renda, sendo necessária a eliminação da pobreza de capacidade, elevando-se a qualidade de vida, afirmado Amartya Sen (2010, p. 125), nesse sentido, que ao corroborar a redução da miséria, alguns estados reduzem a pobreza investindo na economia, enquanto outros investem na expansão da educação básica, serviços de saúde e distribuição de terras. E, continua lecionando Sen (2010, p. 126) que “[...] o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda”, enriquecida a vida humana pelo aumento da capacidade que, atualmente, torna as espécies de privações desumanizadas “provocadas pela extrema pobreza, que perpassam vários espaços e se expressam nas consequências de

um sistema de economia, em que o mercado determina o modelo de desenvolvimento” (2011, p. 52), sendo impossível a participação de todos os seres humanos.

Nesse cenário, se observa a pobreza antropológica a partir da criação de mecanismos que produzem a degradação do ser humano como pessoa, afirmando Amartya Sen (2000) que estão vinculadas: a acepção da pobreza como inadequação de capacidade e a noção de pobreza como baixo nível de renda, eis que a renda é um meio essencial de obtenção de capacidade. Nesse passo, quanto mais capacidades, maior é o potencial produtivo de uma pessoa, sendo maior, consequentemente, a chance de se alcançar uma renda mais elevada, identificada a relação como preponderante, na eliminação da pobreza de renda, porquanto, havendo educação básica e serviços de saúde melhores, aumenta-se o potencial do indivíduo de auferir renda, podendo livrar-se da pobreza pela renda.

De acordo com Amartya Sen (2008, p. 42-47) são duas questões centrais que se apresentam em relação ao exame da ética da igualdade “por que a igualdade?” e “igualdade de quê?”. Apesar de serem questionamentos distintos, verifica-se a presença de interdependência, responsável pelo estabelecimento de um laço. Leciona que, ao se defender somente a igualdade formal, reforça-se o ideário de que “todos são iguais perante a lei, existindo uma norma que regula a todos do mesmo modo”, devendo as desigualdades dela oriundas serem aceitas. Contudo, de acordo com Outeiro, Oliveira e Nascimento (2016, p. 63), quem considera a igualdade formal insuficiente, postulando a igualdade material, admite que a lei confira tratamento diferenciado aos que se encontram em situação de desvantagem ou de vulnerabilidade, a exemplo das crianças, adolescentes, jovens e idosos (no Brasil), os quais possuem legislações que dispensam tratamento específico, decorrentes de aspectos peculiares de tais grupos.

Nesse sentido, apesar de ambas as visões dizerem respeito à igualdade, alcançam resultados distintos. Assim, não é suficiente apenas defender a igualdade, sendo essencial explicar qual é a dimensão de igualdade referida, apontando Sen (2008, p. 44) não ser possível elaborar uma teoria normativa do ordenamento social, coerentemente, que rejeite a igualdade ou a igual consideração, afirmando Outeró, Oliveira e Nascimento (2016, p. 63)

que “a questão é que definir a igualdade num espaço, como a renda, pode levar a redistribuição de recursos numa sociedade até que todos tenham aproximadamente a mesma quantidade de recursos”.

Nessa toada, há que se considerar que, quando as pessoas vão usar a sua renda, haverá desigualdade, porquanto pessoas diferentes usam os recursos de maneira distinta, reclamando a igualdade de análise a partir da condição de ideal política compatível com a liberdade. Em uma democracia constitucional, todos são iguais em direitos e obrigações, a partir do primado de que o Estado deve tratar igualmente, a todos. Logo, a reflexão a respeito da igualdade e da diversidade é fundamental à concepção de programas públicos de redistribuição de riqueza, porque a seleção de um espaço, o viabiliza como justificativa à redistribuição, fato este, assim referido por Amartya Sen (2008, p. 51): se a opção for igualar a renda, uma pessoa que tenha maior renda arcará com um tributo maior do que a pessoa com menor renda ou, ainda, fará com que o Estado promova programas para aumentar os recursos de quem possui menos.

Sen (2008, p. 69) descreve, ainda, que podem ocorrer variações na conversão de bens sociais e de recursos em liberdade, em decorrência de aspectos externos ou pessoas referidas, impondo a distinção entre a extensão da liberdade dos meios para a liberdade, assim esclarecidos por Outeiro, Oliveira e Nascimento (2016, p. 64): “As opções que a pessoa tem para, de fato, fazer, ser ou levar a vida que desejar, materializam a extensão da liberdade em si (ou seja, a conversão dos bens primários e recursos em liberdade)”. Nesse sentido, não se pode encarar como sinônimos de liberdade desfrutada os recursos ou bens sociais porque são eles meios pelos quais os indivíduos alcançam determinados fins, não sendo importantes, em si, o dinheiro ou a renda, mas porque possibilitam a aquisição de bens essenciais por indivíduos.

A sociedade é composta por pessoas humanas, que almejam desfrutar do bem comum coletivo, que apresenta valor diferente do bem individual, porque considera o empenho de cada um, na realização da vida social de todas as pessoas. O bem comum de um ser humano está calcado na realização do bem comum do outro ser humano, nesse

estando sedimentado o verdadeiro sentido do bem comum de uma humanidade. A redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, o empoderamento e a promoção da inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de qualquer elemento discriminatório, designam o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável de número 10 (ODS 10).

Busca-se a redução das desigualdades com o fito de fortalecimento humanitário, pois a desigualdade de renda e a distribuição de riqueza dentro dos países cria grandes dificuldades ao êxito dos esforços de desenvolvimento sustentável e expansão de oportunidades, especialmente no que toca às populações mais vulneráveis (Carvalho, 2019). Nos ensinamentos de Nascimento e Félix (2020, p. 368-369) a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária, a realidade nacional, expressa um crescente aumento da desigualdade entre os poucos mais ricos e a maioria de indivíduos que vivem em extrema pobreza, comprometendo o alcance da Agenda 2030.

CONCLUSÃO

As reflexões propostas pela presente pesquisa, cujo objeto central é conhecer e compreender o alcance do significado dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), trazem um amadurecimento a respeito do conhecimento da Agenda 2030, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e, consequentemente, das metas propostas ao cumprimento desses objetivos e da Agenda 2030. A pesquisa passa pela exaltação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a partir do apelo universal proclamado pela Organização das Nações Unidas (ONU), a qual interessa, prioritariamente, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades.

Estudar atualmente o significado dos conteúdos dispostos nos ODS, principalmente daqueles que importam a problemática da fome, da alimentação adequada e da alimentação suplementar, a partir da complexidade social, ambiental, política e econômica, importa clara e verticalizada compreensão dessa matéria, além da adoção de uma postura

ativa, a qual se impõe em face da relacionada necessidade global da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, fato este que no plano nacional invoca o texto do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil e a salvaguarda da dignidade da condição humana, com a erradicação da pobreza, ambos considerados em face da necessidade de concretização do desenvolvimento sustentável.

O estudo, trouxe à baila elementos relevantes da Agenda 2030, em face dos desafios do conhecimento e concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável notadamente no ODS 1, que trata da erradicação da pobreza, no ODS 2, que se refere à fome zero (e agricultura sustentável), e no ODS 10, que atine à redução das desigualdades – todos eles buscando garantir a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, salvaguardando as gerações presentes e futuras, afirmado, nesse contexto, a relevância da redução das desigualdades sociais, com respaldo, entre outras, na doutrina de Amartya Sen, principalmente. Salientando que no estudo dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) ninguém poderá ser deixado para traz, esse é o imperativo ético na agenda 2030.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **Para o desenvolvimento sustentável**. 2022. Disponível em: <http://www.ods.cnm.org.br/agenda-2030>. Acesso em 08 set. 2024.

ALKMIM, M. Ap.; VILLAS BÔAS, Regina Vera. A educação de qualidade concretizando a inclusão e a sustentabilidade: Objetivo n. 4 de desenvolvimento sustentável (ODS). In: CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 [recurso eletrônico]. 1 ed. -São Paulo: IDHG, 2020.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2011

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 2017. Disponível em: https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_t_rinda_dade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em: 14 se. 2024.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUTO, B. R. C. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004

HABERMAS, J. **Sobre a constituição da Europa**: Um ensaio. Tradução de Denilson Luiz Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2012.

HIRAI, Wanda Griep. **Segurança Alimentar**: Em tempos de (in) sustentabilidades produzidas. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

KERSTENETZKY, C. L. O Brasil, a pobreza e o século XXI. **Revista Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 78-103, 2010.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MARX, K.; FRIEDRICH, E. **Manifesto Comunista**. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo. 2005.

MELO, M. M.; NEVES, T. C. W. (org.). **Josué de Castro**. Brasília, DF: Plenarium, 2007. (Perfis Parlamentares, n. 52). Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/perfis_josue_castro.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

NASCIMENTO, João Pedro Rodrigues; FELIX, Ynes da Silva. Trabalho decente e redução das desigualdades: notas sobre os objetivos do desenvolvimento sustentável frente a lei nº 13.467/2017. In: CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 [recurso eletrônico]. 1 ed. - São Paulo: IDHG, 2020.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de; OLIVEIRA, Maria Cristina César de; NASCIMENTO, Durbens Martins do. A justiça como equidades de Rawls e a igualdade de Amartya Sen: uma releitura na construção de um sistema de proteção dos direitos fundamentais. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, p. 47-81, ago. 2016. Disponível em: <http://www.uel.br>. Acesso em 25 out. 2024.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

SIQUEIRA, D. P.; PICCIRILLO, M. B. Direitos fundamentais: a evolução histórica dos direitos humanos, um longo caminho. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 12, n. 61, fev. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 4 nov. 2024.

ONUBR. **Mundo não pode ver água como garantida, afirma chefe da ONU ao lançar década global de ação**. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mundo-nao-pode-ver-agua-como-garantida-afirma-chefe-da-onu-ao-lancar-decada-global-de-acao/>. Acesso em: 15 out. 2024.

POZZOLI, L.; ANTICO, A. A função promocional do direito ao trabalho digno sob a ótica dos direitos humanos. *In: HERRERA, L. H. M.; AGOSTINHO, L. O. V. de; BAIO, L. S. (org.). Tutela dos direitos humanos e fundamentais. Ensaios a partir da linha de pesquisa construção do saber jurídico e função política do direito*. Birigui: Boreal, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. MOTTA, Laura Teixeira (trad.). São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. MENDES, Ricardo Doninelli (trad.). 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 25 out. 2014.

SILVA, D. R. da. **O consumo da pós-modernidade: efeitos nas classes D & E**. São Paulo: Alínea, 2014.

VILLAS BÔAS, R. V.; SOARES, D. da S. O direito humano à alimentação adequada. **Actas del IIº Congreso Internacional de Derechos Humanos**. Chile: Ribicón Editores, 2017.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. Erradicar a pobreza é acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares: objetivo nº 1 de desenvolvimento sustentável (ODS). *In: CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 [recurso eletrônico]*. 1 ed. - São Paulo: IDHG, 2020.

CAPÍTULO 9. A DIFUSÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO FORMA DE UNIVERSALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO¹

Nilton Costa Filho²

RESUMO

Este ensaio versa sobre a universalização da educação no Brasil pelo fomento dos direitos humanos no Estado Democrático de Direito. A educação é considerada direito básico e fundamental para desenvolvimento da dignidade humana em seu meio social, viabilizando a descoberta e o exercício de outros direitos e o próprio exercício da cidadania previsto na Constituição Federal de 1988. Mesmo com toda a relevância do tema e a importância da educação para o crescimento pessoa e social do cidadão, a universalização ainda demanda o enfrentamento de desafios ligados às tensões sociais, o preconceito, a discriminação, as diversidades inerentes à sociedade e as diferentes concepções e práticas dos direitos humanos nos mais diversos grupos sociais. Educação e direitos humanos, por mais que se tente separar, estão intimamente entrelaçados como direito fundamental previsto na Constituição e como fortaleza do processo democrático. Como base teórica e metodologia de construção deste artigo, são realizadas releituras, análise e a revisão literária de textos infra e constitucionais ligados à universalização da educação, bem como uma análise hermenêutica do pensamento de Norberto Bobbio reproduzido em outras obras e doutrinas dos Direitos Humanos como meio de educação.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Educação, Universalização, Constituição Federal.

ABSTRACT

This essay discusses the universalization of education in Brazil through the promotion of human rights within the democratic rule of law. Education is considered a basic and fundamental right for the development of human dignity within its social environment, enabling the discovery and exercise of

¹ Artigo científico aprovado para obtenção de grau de especialista em Educação e Direitos Humanos – UFES – 2023

² Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela UCAM. Especialista em Direito Civil e Processo Civil e em Educação em Direitos Humanos pela UFES. Graduado em Letras – Português pelo IFES e em Direito pela FDCI. Correio eletrônico: niltoncfilho@gmail.com

other rights and the very exercise of citizenship as enshrined in the 1988 Federal Constitution. Despite the relevance of the topic and the importance of education for the personal and social growth of citizens, universalization still requires addressing challenges related to social tensions, prejudice, discrimination, the inherent diversities of society, and the different conceptions and practices of human rights across diverse social groups. Education and human rights, however much one attempts to separate them, are intimately intertwined as a fundamental right enshrined in the Constitution and a strength of the democratic process. The theoretical basis and methodology for constructing this article include rereadings, analysis, and a literary review of infra-constitutional and constitutional texts related to the universalization of education, as well as a hermeneutic analysis of Norberto Bobbio's thinking, as reproduced in other works and doctrines on Human Rights as a means of education.

Keywords: Human Rights, Education, Universalization, Federal Constitution.

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira garante a todos o direito fundamental à educação, tratada como cláusula pétrea no artigo 6º, onde estabelece a educação como direito social. No artigo 205, a Carta Magna afirma ser a educação um direito de todos e um dever do Estado e da família, sendo especificado no artigo seguinte os princípios básicos ligados ao ensino, aqui destacado o inciso IV, onde determina a gratuidade do ensino público, assegurando, assim, o acesso à educação a todos os cidadãos.

Como detalhamento do direito à educação, nos incisos do artigo 208 da Constituição de 1988 são previstas sete garantias para efetivação desse direito, como a educação obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos; a universalização do ensino médio; atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, educação infantil desde a creche à pré-escola; acesso aos níveis mais elevados de educação; oferta de ensino noturno àqueles que precisam e atendimento especializado ao educando (em todas as etapas de ensino) com fornecimento de material, transporte, alimentação e assistência à saúde de qualidade (Brasil, 1988).

Todo esse aparato educacional previsto na Constituição nada mais é que uma reprodução do discurso internacional sobre os direitos humanos iniciados logo após a segunda guerra mundial, culminando com a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, ratificada na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos em 1993, em comemoração aos 45 (quarenta e cinco) anos da Declaração Universal de Direitos Humanos.

O Brasil, a partir da ordem imposta da Carta Magna de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, vem introduzindo em suas leis infraconstitucionais a afirmação dos direitos humanos, defesa e proteção aos direitos fundamentais e atendendo às mais diversas demandas dos movimentos sociais, incorporando e amplificando novos temas e debates em sua agenda de preocupação, principalmente, àquelas ligadas à proteção e promoção dos direitos humanos.

Porém, nem sempre é fácil dominar e conviver com as mais diversas e sistêmicas violações dos direitos humanos, principalmente, numa sociedade ainda dominada pela impunidade, múltiplas formas de violência, desigualdade social, discriminação, corrupção e a fragilização proposital da efetivação dos direitos - que deveriam ser juridicamente protegidos-realçam uma fragilidade social brasileira.

A efetivação dos direitos humanos e a educação no Brasil devem ir além do arcabouço legal, sendo o direito à escola garantido há anos de forma pública, gratuita e da maneira mais ampla, sendo necessária também a adoção de medidas sociais capazes de garantir a eficácia do aprendizado a todos que necessitam, independente de raça, sexo, cor, idade, religião ou qualquer outra forma de discriminação.

Por essa introdução, iniciando a análise sobre os direitos humanos, são destacados documentos oficiais, além da Constituição Federal, tais como o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) e outros baseados na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, e na Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, aprovada na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, em março de 1990 (UNESCO, 1990).

É por meio da educação que o indivíduo toma para si seus direitos e os exerce de fato, devendo para isso haver uma transmissão de conhecimento prévio adquirido pela vivência histórica e social atinentes a cada povoado ou região do país ou formalmente. A

educação deve ser entendida e constituída como um direito humano, adquirido seja pela família, comunidade, organizações civis ou pela escola.

Como forma de discutir a universalização da educação no Brasil, este artigo tem o propósito de trazer o ensino público e gratuito como um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, devendo ser concretizado para todos por intermédio de políticas públicas efetivas e eficazes em um Estado Democrático de Direito. São abordados temas ligados à educação formal por meio da universalização do acesso à educação básica e fundamental, ao ensino médio e ensino superior, cuja concretização dos objetivos educacionais no país dependem de uma ação positiva do Estado e de políticas públicas voltadas aos Direitos Humanos.

Para isso, este artigo está disposto a apresentar em seus capítulos as discussões a respeito da universalização da educação como direito e política pública social; a universalização da educação pelas normas brasileiras; os desafios da universalização da educação e, por fim, a educação em direitos humanos, não deixando de lado a interpretação jurídica normativa dentro de um cenário de Estado Democrático de Direito Constitucional, analisando em quais condições essas normas legais estão sendo aplicadas com a finalidade de propagação e universalização do direito à educação e dos direitos humanos como educação.

1 UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

A partir da Constituição de 1988, o Brasil pôde experimentar um Estado Democrático de Direito garantidor de direitos e políticas sociais. Mesmo com 35 (trinta e cinco) anos de promulgação da Carta Magna, políticas sociais e direitos ainda são violados e incapazes de extinguir as desigualdades sociais existentes no país (Pinheiro, 2015).

De acordo com Bobbio (2004), apesar de haver toda uma legislação que delibera sobre os direitos os quais a sociedade é representada, estes nem sempre são respeitados ou garantidos, sendo constantemente ignorados e violados até por aqueles que deveriam

proteger e difundi-los. Direitos existem desde quando os homens vivem em sociedade, sendo apenas modificadas nomenclaturas ou expressões como direitos dos homens, direitos naturais, direitos humanos, direitos fundamentais etc., porém todos voltados ao ser humano, únicos seres capazes de serem sujeitos e protegidos por direitos.

A partir da Organização das Nações Unidas – ONU, os direitos passaram a ser tratados em gerações, divididos basicamente em 3: direitos de Primeira Geração, surgidos século XVIII, contemplando direitos civis e políticos e amparando direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, à segurança, dando direito também à livre associação e à reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral e ao sufrágio universal; direitos de Segunda Geração, século XX, ligados ao social, fundamentados na igualdade, no direito à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência e à previdência; direitos de Terceira Geração, segundo pensamento de Bobbio (2004), ligados às reivindicações dos movimentos ecológicos e ao direito a um ambiente saudável e não poluído.

Para a Constituição de 1988, os direitos sociais estão reconhecidos no art. 6º, onde é destacada a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados como Direitos Fundamentais (Brasil, 1988). Como direito social e tema central deste artigo, a educação é concretizada por meio de políticas públicas que consolidam aos indivíduos o direito ao acesso à educação, garantindo, ampliando e melhorando as condições essenciais de vida e de trabalho em comunidade, acompanhando a dinâmica da população e da própria sociedade (Nogueira, 2009).

Com a Constituição de 1988 as políticas sociais brasileiras passaram a ter a finalidade de dar cumprimento aos objetivos fundamentais e de garantia dos direitos sociais propriamente ditos, buscando por intermédio de políticas públicas atender às demandas por igualdade, solidariedade e segurança do indivíduo em determinadas situações de vulnerabilidade ou dependência socioeconômica.

Por ser o Brasil um país com dimensão continental, diferenças sociais são normais no âmbito de renda, sexo, idade, pensamentos, classes etc., revelando que nem sempre a vida em sociedade é pacífica, podendo haver conflitos e complexidades geradas por opiniões, interesses ou valores divergentes. Mas, nem sempre esses conflitos são vistos como prejudiciais, podendo contribuir para um lado hegemônico e na correlação de forças, permitindo ganhos de cunho social e de valorização da cidadania em sua dimensão social, se contrapondo, assim, à lógica de uma sociedade capitalista (Pereira, 2008).

Em países pobres ou em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, as políticas sociais são as principais formas de angariar votos e caracterizar a seletividade, onde por vezes coloca a universalização dos direitos em segundo plano para atender um grupo específico e eleitor da sociedade, atendidos por programas, projetos e atos burocráticos que beiram ao clientelismo na maioria dos casos (Faleiros, 1996).

Essa perspectiva varia de acordo com as prioridades do governo, sendo esses benefícios e vantagens interpretados como “favores do Estado” pela população, principalmente a mais carente, como uma benevolência ou privilégio concedido pelo Estado a determinado grupo social, desfocando a universalização dos direitos, criando uma inclusão excluente, incluindo o cidadão nos serviços públicos, mas fazendo desconhecer como um exercício da cidadania, por resolver um problema imediato e individual, deixando de lado a totalidade.

Os direitos políticos garantem a participação dos indivíduos em sociedade, ora como coletivo, organizado em partidos, sindicatos ou associações, ora como indivíduo ou membro associativo eleitor, elegendo seus representantes no Parlamento e nas Câmaras de representação. Ainda, nessa mesma linha, direitos sociais protegem o bem-estar econômico e a segurança do cidadão e seu direito à participação, de acordo com normas que preconizam padrões que prevalecem e regem a vida civilizada em sociedade, protegidos por sistemas de educação e outros serviços sociais de garantia dos direitos.

É por meio da educação que os serviços sociais são descobertos, estudados e garantidos para proteger a liberdade civil, pois somente com cidadãos inteligentes e de boa

educação, que sabem ler, escrever e interpretar, é que os direitos civis serão utilizados e aplicados em sua plenitude e entendido como política pública social. Essas políticas concretizam direitos de cada indivíduo como ser social, agindo na busca da concretização de seu desejo e necessidade individuais, por meio de acesso à informação, formação intelectual e da participação em sociedade.

2 A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PELAS NORMAS BRASILEIRAS

No artigo 205 da Constituição de 1988 é estabelecida a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Cumpre destacar que este dispositivo constitucional deve ser considerado como princípio impositivo da universalização constitucional da educação no Brasil.

Apesar disso, dentro do próprio texto constitucional há medidas que relativizam esse direito universal, restringindo, por exemplo, apenas ao ensino básico, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino, previsto no artigo 208, I, da Constituição de 1988, sendo reproduzido e atualizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, como ensino fundamental e direito público subjetivo, expresso no artigo 5º (Brasil, 1996).

Quanto à universalização da educação estabelecido pela LDB, esta genericamente estabelece que a formação escolar para a cidadania é uma das finalidades do dever do Estado para concretização da educação pelo ensino básico e ensino médio, sendo este o ciclo educacional necessário para preparar o indivíduo para o exercício da cidadania.

O próprio sentido do termo “educação básica” pressupõe o direito do cidadão de cursar e concluir para um exercício da cidadania. Essa universalização também pressupõe plena matrícula e permanência do aluno na escola até a conclusão do ensino fundamental com razoável sucesso. Pela leitura do texto constitucional e da lei ordinária, bastaria a educação básica ao cidadão para atendimento da norma infra e constitucional de acesso e

universalização da educação no país. Esse direito à educação idealizado pelo Constituição exige a articulação entre poder público, escola e a sociedade para lutar por uma política do direito à educação pública, gratuita e de qualidade.

Para Ferraro e Machado (2002), a universalização da educação é mais que garantir professores e vagas de alunos nas escolas, havendo necessidade que os candidatos a aluno das escolas tenham condições de ingressar e permanecer com sucesso pelo tempo que tem direito. Além disso, universalização da educação é muito mais que atingir índices ou percentuais próximos de 100% (cem por cento) de escolarização, devendo haver também um acompanhamento da qualidade dos sistemas de ensino.

Um país como o Brasil, regido como um Estado Democrático de Direito, tem a obrigação de universalizar de forma quantitativa e qualitativa a educação básica do seu povo, devendo o cidadão estar apto a exercer seu direito, cidadania e principalmente ser educado para ter condições e dignidade humana soberana para cumprir e exigir os deveres do Estado, não só os ligados à educação.

Bobbio (2004) ensina que os indivíduos e suas classes sociais disputam e tentam escrever o rumo da história, obedecendo preceitos democráticos e princípios de justiça social. Cabe ao indivíduo dentro da sociedade fazer o uso público da razão para assumir sua condição subjetiva e objetiva de ser ele próprio o seu soberano. O cidadão verdadeiro surge quando a pessoa humana se sente única, importante, emancipada de qualquer poder que ela mesma não determine como ameaçadora ou de disputa.

Essa condição emancipadora é chamada por Bobbio (2004) como “revolução copernicana”, sendo uma revolução paradigmática na condição política e sintetiza a contradição entre o ser subordinado ao Estado e o emancipado soberano. É daqui que surgem os direitos públicos subjetivos que caracterizam o Estado Democrático, ultrapassando a esfera de princípio de direitos, no sentido abstrato, para atingir a esfera de cidadão como sujeito de direito. Nesse Estado, o indivíduo tem direitos privados e públicos protegidos, podendo o Estado de Direito ser interpretado como Estado dos Cidadãos.

Por essa ordem, faz sentido as normas legais brasileiras definirem a educação como “direito público subjetivo”, previsto desde a Constituição de 1988, tendo por finalidade preparar o indivíduo para o exercício da cidadania e assumir-se como sujeito soberano de direitos. Nas Repúblicas Democráticas, como é a brasileira, todas as pessoas são consideradas e respeitadas como cidadãs, detentoras de um poder subjetivo originária do povo, sendo regido desde o primeiro artigo – parágrafo único – da Carta Magna que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1988).

3 OS DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A concretização da universalização da educação está entrelaçada no desafio em que há em esclarecer e expandir esse direito. Seguindo o que determina a Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional – Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – no Título V, Capítulo I, artigo 21, incisos I e II, os níveis e modalidades educacionais de ensino e a composição dos níveis escolares, iniciando pela educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e a educação superior (Brasil, 1996).

No artigo seguinte da própria Lei, nota-se que a finalidade da educação básica é essencialmente o desenvolvimento do aluno, sendo assegurada uma formação suficiente para exercício da cidadania e para fornecimento de meios básicos para progredir na vida, no trabalho e nos estudos. A conclusão que se chega, numa primeira leitura, comparado ao arcabouço jurídico existentes e voltado à educação, o ensino nacional se estende até o nível superior, não podendo ser considerada apenas a educação básica como instrumento constitucional e dever do Estado para a universalização gratuita da educação.

A própria Constituição de 1988 dispõe caber ao Estado garantir o acesso à educação a todos e aos níveis mais elevados de ensino, mesmo havendo uma restrição de educação básica obrigatória e gratuita aos alunos na idade escolar de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos de idade, conforme já apontado alhures e previsto no artigo 208, I, da Carta Magna (Brasil,

1988). O acesso ao ensino superior (graduação, pós-graduação, mestrado etc.), também é garantido pela Constituição, porém, traz ressalvas e depende da capacidade de cada aluno. Nesta situação, pode haver mecanismos de filtragem para ingresso no ensino superior, como ocorre nas provas de vestibular e no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

Essa capacidade prévia individual é exigida apenas para o ingresso no ensino superior, jamais podendo ser aplicada no ensino básico, principalmente por ser obrigatório e gratuito, independentemente de qualquer critério ou condição externa. Mas, diante das realidades sociais verificadas no Brasil, um país continental e de povos diversos, a efetivação do direito à educação e a sua universalização é considerada um desafio, principalmente, em decorrência da existência das famigeradas violações de direitos fundamentais, humanos e a ausência de uma verdadeira e democrática participação onde todos podem opinar e aprender aquilo que vivem.

Qualquer indivíduo que queira, pode ter acesso à educação pública, bastando exigir o cumprimento da Constituição e o exercício dos princípios básicos da educação previstos no artigo 206, tais como de igualdade de condições para acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar pensamentos, a arte e o saber, pluralismo de ideias e garantia do direito à educação ao longo da vida (Brasil, 1988).

Cabe ao Estado a obrigação de criar condições e mecanismos concretos e materiais que garantam, no mínimo, o acesso digno do cidadão à escola, seja no ensino básico, fundamental, médio ou superior e de preferência próxima de sua moradia, povoado, comunidade ou cidade. Isso por vezes não se vê em decorrência da existência de locais que ainda sequer há estabelecimento de ensino oficial ou é de difícil acesso, como os localizados em zonas rurais ou cidades do interior. Garantir acessibilidade em sua forma mais ampla é permitir à pessoa o exercício da cidadania e a redução das dificuldades que levam a evasão escolar por uma maior presença e controle da frequência do aluno.

Além desse desafio atrelado ao acesso, há outros ligados à diferença social, como de renda, classe social, sexo, idade, valores, cultura etc. que fomentam conflitos e alargam ainda mais a complexidade humana em sociedade, onde cada opinião acaba gerando

conflitos de interesses e de valores. Diante desse cenário, cabe ao Estado executar políticas públicas educacionais múltiplas, de consenso, negociação e de mediação de conflitos sociais (Rua, 2007).

Por muitos anos o ensino no Brasil foi medido por indicadores acadêmicos do processo histórico e de políticas recém implantadas no campo da educação. A polêmica está no fato de que a perspectiva privativa e elitista de acesso à educação, visando privilegiar aqueles com melhores condições e considerados como padrão social (homens brancos, heterossexuais, ricos, sem deficiência e de religião cristã) foi substituída por outras mais democráticas, populares, de ampliação e melhoria do acesso para inserção profissional e de garantia de uma boa qualidade de vida e ascensão social das camadas mais pobres.

Perspectivas menos inclusivas e de contenção de acesso aos níveis de ensino mais elevados ainda são utilizados, não apenas para selecionar candidatos aptos para outros níveis de graduação, mas, como processo seletivo social que só reforça a discriminação e o preconceito social (Oliveira et al., 2008).

Em boa parte dos processos seletivos para ingresso no ensino médio e superior, leva-se em consideração o mérito, a aptidão, capacidade natural e uma inteligência padronizada em detrimento de outras variantes e condições socioeconômicas e cultural. O que parece prevalecer numa sociedade eivada da heterogeneidade cultural é a livre competição entre os desiguais, reproduzida por uma estratégia elitista, onde apenas favorece a limitação do acesso às vagas de ensino no público e gratuito, em todos os níveis.

Nas últimas décadas é possível perceber o avanço de políticas públicas de educação superior no Brasil, principalmente, pela acelerada expansão e da oferta de matrículas em cursos superiores em instituições ligadas ao setor privado. O número de inscritos na educação superior pública, por exemplo, nas décadas de 1990 e 2000 foi de 155% e 154%, respectivamente. Apesar disso, a desigualdade ainda é perceptível, havendo um crescimento de inscrições desiguais na regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, representando, respectivamente, 188%, 134% e 80% desse crescimento (Soares, 2002).

Pesquisas sociais, como as do sociólogo Simon Schwartzman, utilizando Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), levantam a tese que o acesso ao ensino superior ainda favorece aqueles com maior poder aquisitivo, sendo comprovada por meio de dados comparativos elaborados na década de 1990, quando a partir do aumento do número de vagas e estudantes de nível superior, percebe-se que 70% dos estudantes vem da camada mais rica da população, enquanto 20% vem da camada mais pobre (Oliveira et al., 2008).

Mesmo com toda inovação do processo de seleção, fomento, incentivo e apoio governamental, os mecanismos educacionais não conseguem alterar um padrão ainda existente e enraizado na sociedade brasileira de uma perspectiva social seletiva e elitista, como apontando por Oliveira et al. (2008). As políticas públicas de seleção de candidatos pretendentes ao ingresso no ensino superior precisam acompanhar as diversidades existentes no Brasil e modificar o padrão de seleção que ainda proporciona privilégios aos candidatos com maior poder aquisitivo e capital cultural, assegurando a essa elite econômica os melhores cursos e prestígio social.

A educação constitui um direito subjetivo público, universal, econômico e social, esculpido na Constituição Federativa do Brasil (1988), por força de lei e reiterado por diversos documentos e tratados internacionais voltados aos direitos humanos. Além disso, líderes mundiais desde o ano 2000, incluindo o Brasil, assumiram um compromisso de cooperação internacional de uma “Educação Para Todos”, firmado na Conferência de Jomtien em março de 1990, permitindo aos países investir o necessário em educação, criando condições iguais e de qualidade (UNESCO, 1990).

Além do ensino, a erradicação da pobreza extrema também era um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até o ano de 2015, tendo todos os Estados-Membros das Nações Unidas (ONU) assumido 8 (oito) compromissos, além da educação e erradicação da pobreza e a fome, conhecidos como objetivos do milênio, tais como: igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; redução da mortalidade infantil; melhoria da saúde

materna; combate ao HIV/AIDS; malária e outras doenças; sustentabilidade ambiental e parceria mundial para o desenvolvimento.

Pela análise desses Objetivos de Desenvolvimento, para o real atingimento das metas estabelecidas para alcance e universalização da educação, necessário se faz o respeito e a difusão dos Direitos Humanos como forma de universalização da educação. A erradicação da pobreza, o respeito às diversidades de gêneros, cor, raça e religião, programas de transferência de renda, incentivo estudantil etc. são formas de assegurar o ensino aos grupos menos favorecidos, diminuir a evasão e incentivando o alcance aos ensinos mais superiores previstos na Constituição de 1988.

Para isso, necessário se faz o reconhecimento e compromisso de governos que contemplem e respeitem os grupos minoritários e menos favorecidos social e economicamente. A melhoria dos sistemas educativos depende da formação de docentes em direitos humanos, afastando qualquer prática de discriminação afeta a evasão escolar e de repetência, incentivando e motivando os alunos a permanecerem na escola a fim de se desenvolverem e atingirem níveis mais altos de educação, para só assim ser concretizado um verdadeiro Estado Democrático e Constitucional de Direitos para o exercício da cidadania.

3 A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Atingir a meta de universalização da educação passa pelo campo da educação em direitos humanos, sendo considerado um direito social de segunda geração de direitos iniciados a partir do século XX, como foi dito no primeiro capítulo deste artigo, e que levou a criação de diversos tratados internacionais, principalmente, após a segunda guerra mundial. Todas essas referências até aqui estudadas não negam a importância do direito à educação, porém, pouco se fala sobre o aprofundamento dos conteúdos deste direito numa ação mais ampla e harmônica voltada aos direitos humanos, a valorização da escolarização, ao crescimento intelectual, econômico, de vida e de trabalho.

Entender a educação como direito humano é respeitar as diversidades e as complexidades humanas e considerar que as pessoas querem mais que os demais seres vivos, buscando sempre superar seus próprios limites e suas condições de existência no mundo. Por isso, verdadeiros humanos utilizam do trabalho, da natureza, da convivência social etc. para transformar o mundo e torná-lo melhor habitável e salubre para todos os seres (Haddad, 2004).

Sistemas de ensino nacional, iniciando pela educação básica e indo até os níveis mais superiores, são peças fundamentais do processo educativo de ensino e aprendizado, onde transmitem normas, comportamentos, valores e outras habilidades de convivência, crescimento, desenvolvimento e bem-estar social. Além desses valores, a família também tem fundamental papel na educação não formal dos seus entes, bem como as demais iniciativas da sociedade civil organizada, movimentos sociais voltados aos direitos humanos e das minorias, todos contemplados no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH).

A educação escolar, técnica ou universitária, seja nos anos mais básicos e obrigatórios ou nos demais de incentivo e promoção do crescimento intelectual e socioeconômico, levando em consideração a perspectiva da universalização da educação, precisa ser ampliada e de fácil acesso. A expansão do sistema nacional de ensino deve atingir os mais diversos grupos sociais e culturais possíveis e que passem a frequentar e evidenciar as mais completas e complexas diversidades dos indivíduos sociais em seus mais múltiplos grupos.

A melhoria da qualidade da educação encontra campo não apenas em índices ou em provas quantitativas e qualitativas, devendo haver uma preocupação na formação do aluno como cidadão para o exercício e propagação dos direitos humanos. Educação escolar não pode ser reduzida apenas a um produto que se negocia no mercado capitalista, nem ter como referência apenas a aquisição de determinado ensinamento conteudista, por mais relevante e socialmente aceito como importante. Como norte, deve-se ter a construção do

cidadão por meio da educação, permitindo o desenvolvimento intelectual e o exercício da cidadania pela participação como meio de formação de sujeitos de direitos humanos.

A concepção de igualdade, fraternidade, liberdade e justiça são perspectivas obtidas por meio do ensino de qualidade, permitindo e garantindo uma melhor e igual educação para todos. Políticas de ações afirmativas, escola inclusiva, história do Brasil, educação de gênero e sexualidade, cultura afro-brasileira, indígena, combate a homofobia e qualquer violência de gênero ou raça no ambiente escolar, entre outras, são exemplos de desenvolvimento de educação em direitos humanos e que colaboram na construção de uma sociedade de maior cultura e de respeito aos humanos.

Apesar de todas as barreiras enfrentadas, principalmente nesses últimos anos de governo (2019-2022), a educação em direitos humanos vem se consolidando cada vez mais no Brasil, passando pelo âmbito das políticas públicas atuais como as de igualdade racial, dos povos indígenas, da cultura, da cidadania, de meio ambiente e mudanças climáticas, das mulheres, da saúde, do trabalho e emprego, pressionadas pelas organizações da sociedade civil.

O direito à educação passa pela educação em direitos humanos, tendo essa expressão (direitos humanos) sido objeto de debate nos mais variados campos sociais, intelectuais e políticos, podendo alguns serem considerados sérios e de fácil entendimento, pregando a igualdade e fraternidade, como outros mais complexos e fadados as mais diversas e errôneas interpretações ligados à perspectiva da igualdade e da diferença como forma de privilégios escusos (Candau, 2012).

Porém, seguindo as próprias Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, do Ministério da Educação (Brasil, 2012), a educação em Direitos Humanos se fundamenta nos princípios constitucionais da dignidade humana, igualdade de direitos, reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades, laicidade do Estado, democracia na educação, transversalidade, vivência e globalidade e, por fim, sustentabilidade socioambiental. Esses devem ser os princípios que regem a interpretação

dos direitos humanos, seja no plano ontológico ou epistemológico, sob pena de desvirtuar seu conceito e ser utilizado para propagar a ignorância, o preconceito e o ódio.

Direitos humanos e direito à educação em direitos humanos não podem mais serem tratados como assuntos ou campos independentes de ensino, cabendo uma interpretação mais ampla e harmônica como componentes essenciais para universalização da educação e da qualidade do ensino. A visão unitária de educação em direitos humanos é essencial na formação de sujeitos de direitos e de afirmação democrática, ligada à justiça, respeito e reconhecimento de uma sociedade diversa e plural. O fomento e a cultura dos direitos humanos precisam ser o eixo principal da educação no Brasil, atingindo não apenas planos teóricos, mas também os das políticas públicas, de formação de educadores e de práticas pedagógicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, principalmente a partir da década de 1990, o direito à educação vem tomando ambiente e sendo restabelecido como forma de garantia e direito fundamental por normas legais, amparadas pela Constituição Federal de 1988 e por Tratados Internacionais. Ações mais evidentes e ligadas ao arcabouço legislativo voltado à educação de todos, fazem com que o Estado assuma a obrigação constitucional de fomentar e dar condições concretas que possibilitem o efetivo acesso à educação pública de qualidade e para que não seja penalizado ou restrito por omissão pelos órgãos de defesa dos direitos humanos internacionais.

Há de se reconhecer a importância e relevância social do direito e acesso à educação para o enriquecimento intelectual e de valorização da pessoa humana em sua dignidade, sendo necessária à sua concretização para atendimento imediato das demandas dos cidadãos por intermédio de políticas públicas eficientes e eficazes no combate ao analfabetismo, erradicação da pobreza e ampliação da autonomia dos indivíduos vivendo em sociedade. Neste sentido, a universalização da educação é uma prerrogativa

constitucional do cidadão e que deve ser facilitada e viabilizada pelo Estado Democrático de Direito como é o Brasil.

O sistema constitucional de educação abrange não só o acesso gratuito à educação básica e fundamental, mas também ao ensino médio e ao ensino superior, tendo em vista a própria Constituição garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino e educação, respeitando apenas a desejo e capacidade de cada um. Como direito à educação, a solidariedade e responsabilidade social se amplia para além do Estado, pois cabe a todos da sociedade, sendo também um dever do Estado e família, a promoção e a colaboração para o desenvolvimento político e social que permitam uma ampliação da autonomia dos indivíduos vivendo em sociedade.

Os direitos humanos, como forma de educação, constituem um foco central para construção de uma sociedade mais fraterna e democrática. Princípios voltados aos direitos humanos foram e constam difundidos na educação, como visto no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) e em Tratados Internacionais como a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, aprovada em Jomtien, em março de 1990, onde o Brasil é signatário.

Mesmo havendo um discurso hegemônico sobre a importância e necessidade da universalização da educação como forma de garantia e respeito aos direitos humanos, a fala dominante situa mais ao campo do desenvolvimento econômico capitalista e não para o desenvolvimento humano e da cidadania por meio da participação política e democrática na sociedade. Foram esses um dos pontos cruciais de debate neste artigo, pois o exercício pleno da cidadania tem por fundamento democrático a igualdade de todos perante a lei, sem qualquer preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, ou quaisquer outras formas de discriminação.

O que se procura debater neste artigo é que a universalização constitucional da educação somente irá ocorrer de forma democrática com a difusão dos direitos humanos como meio de exercício pleno da cidadania, passando cada indivíduo pelo conhecimento e

eficácia das normas impostas pela Constituição Federal de 1988 e como ser soberano e regente de sua própria vida e do Estado.

A incorporação desse espírito soberano depende da educação como forma de exercício e descoberta dos direitos humanos, sendo mecanismos que permitirão aos indivíduos reunidos em sociedade exigir políticas públicas e sociais de qualidade para educação, inclusão, redistribuição de renda, combate a homofobia, violência de gênero, geração de renda, emprego e outras políticas emancipatórias de garantia da cidadania.

A educação em direitos humanos tem passado por avanços no ambiente escolar, porém, ainda falta a prática pedagógica e a formação de educadores em direitos humanos, principalmente em momentos atuais onde o desrespeito e a violação de direitos e valores públicos e privados ainda são percebidos no âmbito individual e coletivo. Torna-se imperiosa a temática da igualdade e da dignidade humana, saindo dos textos constitucionais e internacionais para serem internalizados por todos que atuam na formação do indivíduo cidadão. Por isso, nesta conclusão, é dado destaque à importância de profissionais de educação, da revisão curricular e inclusão dos direitos humanos para todos.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

BOSCHETTI, Ivaneide. Os direitos da seguridade social no Brasil. In: CARVALHO, Denise et al. (org), **Política Social, justiça e direitos de cidadania na América Latina**. Brasília: UNB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007. Disponível em: <https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/giselle.silva/politica-social-e-seguridade-no-brasil/textos/complementares/texto-1-boschetti-seguridade-social/view>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2023.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação. Brasília, DF: Senado Federal, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP n. 1, de 30 de maio de 2021.** Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/educacao-em-direitos-humanos/DiretrizesNacionaisEDH.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Direito à educação, diversidade e educação em direitos humanos. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 715-726, jul.-set. 2012. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 5 nov. 2023.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social.** São Paulo: Brasiliense, 1996. Disponível em: https://www.academia.edu/15685948/LIVRO_O_que_e_Politica_Social_Vicente_de_Paula_Faleiros. Acesso em: 5 nov. 2023.

FERRARO, A. R.; MACHADO, N.C.F. Da universalização do acesso à escola no Brasil. **Educação & Sociedade**, a. 23, n. 79, p. 213-241, ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/v76Kk9WLkmxvG8Nj8RvGBnz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 nov. 2023.

HADDAD, Sérgio. **O direito à educação no Brasil;** Relatório Nacional para o Direito Humano à Educação. Curitiba: DhESC Brasil, 2004. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2009/06/sergiohaddad.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

NOGUEIRA, Marco A. A política social e a radicalização do moderno. In. PEREIRA, Potyara P. **Política social, trabalho e democracia em questão.** Brasília: UNB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-01.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

OLIVEIRA, J. F. et al. **Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil.** In: Educação Superior no Brasil: 10 anos pós LDB. João Ferreira de Oliveira, Marília Moroshi (org). Brasília: Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira, 2008. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1105.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura – UNESCO, **Declaração Mundial sobre Educação para Todos.** Conferência de Jomtien, março de 1990.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 5 nov. 2023.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In: BOSCHETTI, Ivanete et al. Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. Disponível em: http://www.ser.puc-rio.br/3_PEREIRA.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

PINHEIRO, Ellana Barros. Universalização da Educação: os direitos sociais e as políticas públicas sociais em pauta. *In: 3º Encontro de Políticas Públicas para a Pan-Amazônia e Caribe, Anais...*, Universidade Federal do Amazonas – UFAM, 2015. Disponível em: <https://epppac.com.br/wp-content/uploads/2021/07/58-UNIVERSALIZACAO-DA-EDUCACAO-OS-DIREITOS-SOCIAIS-E-AS-POLITICAS-PUBLICAS-SOCIAIS-.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

RUA, Maria das Graças. **Análise das Políticas Públicas**: conceitos básicos. 2007. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SOARES, Maria Susana Arrosa. O acesso à educação superior e sua cobertura demográfica. *In: A educação superior no Brasil*. SOARES, Maria Susana Arrosa *et al.* (Org). Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1109.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CAPÍTULO 10.

FORMAÇÃO JURÍDICA: INOVAÇÃO PEDAGÓGICA OU TRADIÇÃO REPRODUTIVA?

Hector Luiz Martins Figueira¹

RESUMO

Este artigo é fruto de parte das observações da minha tese de doutorado hoje, convertida no livro: "Tradição do Ensino Jurídico: representações de uma pedagogia do poder". Neste recorte, pretendo discutir o método expositivo de se ensinar o Direito e construção do conhecimento jurídico na realidade observada e pesquisada. Desta forma, este trabalho quer repensar a metodologia reproduutora do saber jurídico aplicada das universidades. Questionando o "porquê" de serem empregadas no ensino, e "como" elas são executadas pelos professores e percebidas pelos alunos em sala. Trago assim, algumas assimilações e descrições do meu trabalho de pesquisa de campo que se dedicou a captar e compreender estas formas de construção e transmissão do conhecimento jurídico em uma grandiosa universidade privada do Rio de Janeiro. Os resultados preliminares demonstram que o ensino jurídico segue se valendo, como mostra a sua tradição, de um método dogmático e normativo de ensino característico da Idade Média, o que, aparentemente, não revela nenhum potencial inovador para o seu futuro.

Palavras chaves: ensino jurídico; construção do conhecimento; métodos de ensino.

ABSTRACT

This article is partly based on observations from my doctoral thesis, now converted into the book: "Tradition of Legal Education: Representations of a Pedagogy of Power." In this section, I intend to discuss the expository method of teaching law and the construction of legal knowledge in observed and researched reality. Thus, this work seeks to rethink the methodology for reproducing applied legal knowledge in universities, questioning the "why" they are employed in teaching, and "how" they are implemented by professors and perceived by students in the classroom. Thus, I present some insights and descriptions of my field research, which focused on capturing and understanding these forms of construction and transmission of legal knowledge at a large private university in Rio

¹ Advogado. Professor da UNIRIO. Pós-doutor em Direito, UERJ. Doutor e Mestre em Direito/PPGD-UVA.

de Janeiro. Preliminary results demonstrate that legal education continues to rely, as its tradition demonstrates, on a dogmatic and normative teaching method characteristic of the Middle Ages, which, apparently, reveals no innovative potential for its future.

Keywords: legal education; knowledge construction; teaching methods.

INTRODUÇÃO

O trabalho pretende abordar as dimensões metodológicas do ensino jurídico, desnudando as formas de transmissão e construção deste saber. Para isso, foi necessário durante todo o tempo da pesquisa de campo, promover variadas trocas com professores e alunos para compreender se existe algum, e se sim, qual ou quais, métodos são utilizados neste complexo processo de ensino e aprendizagem do Direito.

A pesquisa empreendida se justifica porque o ensino jurídico, geralmente, é analisado e assimilado sob uma perspectiva abstrata e universalista, assim, surge a necessidade de se produzir outras visões acerca deste conhecimento. A proposta aqui é revelar por meio da minha experiência como docente e pesquisador – observador participante – algumas fragilidades e descompassos existentes na forma de transmissão do conhecimento jurídico. Para tanto, o pré-requisito para esta observação do campo social, foi a interpretação dos papéis (Garfinkel, 2015 e Coulon, 2017) executados no espaço da Universidade.

Para este artigo a metodologia a ser utilizada será de pesquisa empírica, ou seja, um conhecimento produzido através de uma experiência e em um contexto interdisciplinar. A metodologia utilizada para a compreensão do campo jurídico, foi a etnografia - um trabalho baseado na observação dos fatos, atos e nas representações das performances humanas - o que deve ao fim ser relatado por meio de uma descrição densa. A etnografia em questão, foi realizada por meio de observação participante, que consiste na “coleta dados através de sua participação na vida cotidiana do grupo que estuda”. (Becker, 1994, p. 47)

A aproximação do Direito com a Antropologia para fins acadêmicos aparece como uma união indispensável, pois as ciências sociais, permitem “testemunhar outras

humanidades" (Da Matta, 1992, p. 58). Foi através deste estranhamento de vivenciar outras realidades, ou olhar a mesma realidade de forma diversa, que pude perceber a força da tradicional metodologia escolástica (pensamento cristão da Idade Média, referente a experiência de contato direto com a verdade revelada, tal como se concebe a fé cristã), engendrada e internalizada no sistema do ensino jurídico da universidade objeto do estudo. Vindo, ao final, confirmar a hipótese de que não se está diante de uma crise do ensino jurídico, mas sim de uma tradição legalista dele, marcado historicamente por uma práxis autoritária, hierarquizada e centralizada na figura do Estado. (Adorno:1988, Junqueira: 1999 e Neder:1995)

Neste artigo, minha intenção, é pensar a universidade e seus atores para além do paradigma normativo ou positivista que estrutura o Direito durante muitos anos. Nesta pesquisa etnográfica, busquei valorizar as relações interpessoais e minha própria subjetividade, o que provavelmente, presume um grande envolvimento pessoal com as pessoas do campo. O que muitas vezes, gera dificuldades para que eu crie uma necessária neutralidade na condução da pesquisa e até mesmo colocar em suspenso minhas "certezas" e minha socialização com a dogmática-jurídica.

Para a compreensão destas construções dos sistemas de ensino e pensamento estabelecidos no ensino privado usarei a abordagem da sociologia do ensino em uma perspectiva antropológica pensada por Bourdieu (2011, p. 205). Para o autor, toda escola (Universidade), será responsável pela transmissão cultural de um saber para determinado grupo de indivíduos, seja por meio de esquemas conscientes ou inconscientes. No caso escolar francês, a universidade tem um apego histórico à abstração - conforme demonstrado no capítulo sobre sistema de ensino e sistema de pensamento em "A Economia das Trocas Simbólicas. É perceptível que "A Universidade da França imitou demais os jesuítas, suas lengalengas insípidas e seus versos latinos; e por isso lembra demais os mestres da retórica da decadência. " (Bourdieu, *apud* Ernest Renan, 2011, p.222-223)

O processo histórico de criação dos cursos jurídicos no Brasil, também encontra íntima relação com a igreja católica – os jesuítas foram os primeiros a educar brasileiros em

formação, o nascimento da universidade no Brasil se dá ainda na colônia, iniciando-se em 1572, data de criação dos cursos e artes e teologia no colégio dos jesuítas da Bahia.² No entender de Barreyro (2008, p.15), o ensino superior privado no Brasil surge na República com a Constituição de 1891. Naquele tempo, pela ausência de universidades, “essas instituições eram de confissão católicas ou criadas pelas elites locais às vezes com apoio de governos estaduais ou exclusivamente pela iniciativa privada.” (Sampaio, 2000, p.37).

Por fim, para dar viabilidade ao estudo aqui apresentado, usarei como interlocutores para explicitação da metodologia Foote-whyte (1975) Evans-Pritchard (2005) a fim de facilitar e explicitar a representação dos papéis dos atores do campo. E ainda para dialogar acerca da compreensão e de toda formação e transformação da ciência jurídica usarei Faria (1987) Aguiar (2004) Lyra filho (1982) Warat (2004) Kant de Lima (2011) entre outros autores que de alguma forma se preocuparam em refletir sobre o ensino jurídico e suas dimensões plurais.

O trabalho encontra-se dividido nos seguintes tópicos: a) o campo: minha experiência como observador; dinâmicas metodológicas do ensino jurídico; estranhando os conceitos vigentes.

1 O CAMPO: MINHA EXPERIÊNCIA COMO OBSERVADOR

A minha entrada no campo de pesquisa não revela qualquer tipo de entrave, o meu campo de pesquisa é também, de certa forma, a minha zona de conforto, estar, ouvir, falar no ambiente acadêmico da universidade é para mim tarefa cotidiana e prazerosa, o que me motiva ainda mais a estudar estas práticas, representações e significados. Assim, conversar com professores e alunos, durante os dois anos da observação em que me dividia entre a

²Neste sentido, Luiz Antônio Cunha (2007, p.27): Os estabelecimentos dos jesuítas seguiam normas padronizadas, que vieram a ser sistematizadas na Ratio atque Insituto Studiorum Societas Jesu – ou, simplesmente Ratio Studiorum –, promulgada após versões preliminares, em 1559. Esse tratado previa um currículo único era os estudos escolares dividido em dois graus, supondo o domíneo das técnicas elementares da leitura, escrita e cálculo: os studia inferiora correspondentes, grosso modo, ao atual ensino secundário, e os studia superiora, correspondendo aos estudos universitários.

sala de aula (professor) e entre (pesquisador) nas horas vagas.

Era uma quarta feira de um dia quente de verão, sugeri a um amigo e também professor da mesma IES em que pesquisava, que após a aplicação da prova poderíamos tomar uma cerveja e conversar sobre minha pesquisa de doutorado, tendo em vista que em momento anterior ao comentar sobre o meu tema de estudo ele havia se mostrado interessado em colaborar. Vale o esclarecimento, que em dias de provas, principalmente no final da semana de provas, em Universidades cariocas, é bem comum ao término das avaliações sair para beber com amigos nos arredores, pois o tempo regular das aulas é reduzido pela metade, e tem-se por hábito “comemorar” a finalização de mais uma etapa. Seja pelos alunos, ou pelos professores.

Neste dia, consegui sair com este professor, (homem, 51 anos, mestre em filosofia e advogado atuante, professor há 12 anos nesta Instituição de Ensino) para conversar acerca da minha pesquisa e de pronto ao iniciar a temática ele já expõe algumas informações muito relevantes, as quais eu nem estava buscando inicialmente, ou pensando sobre elas: “Hector, antes de mais nada eu preciso te perguntar: você vai pesquisar ensino jurídico para que? Você sabe que isso tudo é uma grande fantasia? Um verdadeiro circo místico em que nós somos os palhaços.” Inicialmente, não fiz qualquer tipo de contestação sobre sua fala, pois eu precisava saber aonde aquele assunto iria chegar (ou não) – apenas me reduzi a dizer que acreditava no meu objeto de pesquisa e que prosseguiria pesquisando. Neste dia, não me faltou desestímulo para seguir em frente, ouvi por exemplo, que “a pesquisa em direito é inócuia”, que “ninguém está preocupado com isso” que “essa pesquisa de doutorado seria uma perda de tempo”. Prossegue o professor em sua síntese:

“O ensino jurídico é um verdadeiro faz de conta: porque nós ensinamos ao aluno uma coisa que disseram ser o certo, para um sistema que diz que vai promover (justiça), e que na verdade não faz. O que quer que a gente faça aqui agora, é tão bom, e tão inútil, quanto poderia ser. Não importa o que nós professores façamos aqui agora, não vai mudar o destino do cara (aluno) lá na frente. Porque tudo que o aluno aprendeu na teoria não vale na prática, eu como advogado sei que eles (juízes) estão rasgando o processo civil nas varas do Rio de Janeiro. Para cada profissão que o aluno

escolher seguir ao sair da faculdade, ele terá que aprender seus códigos específicos. Se o cara vai ser advogado, tudo que ele aprendeu na lei não serve, por exemplo, porque depende de qual vara o seu processo será processado.” (Professor 1)

Antes de seguir na interpretação da fala do professor, é preciso registrar que no Direito usamos a palavra “teoria” como sinônimo de doutrina ou lei. Com licença para a imprecisão terminológica, existe um “senso comum teórico dos juristas” (Warat, 2004) que é transmitido em sala de aula durante os cinco anos de formação jurídica, podendo ser alterado de acordo com o professor da disciplina, não existindo um critério consensualizado entre professores de áreas correlatas de qual “teoria” a seguir. Tendo em vista que, os professores são parcialmente livres para adotar e indicar a bibliografia que melhor lhes convenha. Essa teoria jurídica parece ser ensinada em desalinho como a prática dos tribunais, pois de acordo com a fala do professor e a observação dos sistemas de ensino e provas de concurso (Bóris maia, 2019) é improvável que se ensine uma única teoria, já que cada autor ou banca avaliadora possui um entendimento sobre referido tema, prova disso, são as inúmeras e divergentes correntes (entendimentos) acerca de um mesmo tema.

Retomando a ideia da minha experiência no campo, vale dizer que todos os professores que pretendi conversar, se dispuseram a falar comigo, bem como os alunos, talvez um dos elementos mais difíceis em uma pesquisa de cunho etnográfico seja a entrada no campo. A minha abordagem, sempre era de cunho aberto, sem pergunta estruturada, eu apenas introduzia o assunto e deixava que meu interlocutor falasse com toda liberdade. Eu entendi que deveria estar “sempre disposto a reconfigurar as questões originais e colocar outras, de forma criativa e ousada. Vivendo o momento da exploração (no duplo sentido)”. (Peirano, 2014, p. 2).

Não tive problemas em compreender as falas, muitas vezes, não muito amistosas dos meus amigos professores, mas para mim a maior dificuldade de pesquisar este tema, foi sem dúvida, mostrar-me diferente do grupo pesquisado. Representar e reafirmar um papel de uma pessoa “de fora” deste campo foi invariavelmente muito difícil, mas penso ter

alcançado uma neutralidade possível para prosseguir com a pesquisa. Assim, no exercício da observação participante, era preciso saber *olhar, ouvir, escrever* fazer uso de todos os sentidos. (Oliveira, 1996). E ainda, “aprender quando perguntar e quando não perguntar, assim como que perguntas fazer na hora certa.” (Foote-whyte, 1975 p. 303).

Nos corredores da faculdade era muito comum ouvir dos alunos que eu era um “professor diferente”, pois sempre tinha “tempo para ouvi-los”, e que era também “muito acessível”, não fazendo distinção ou separação entre o aluno e o professor. Eu apenas estava naquele momento interessado em “viver a vida do povo que se está estudando”. (Evans-pritchard, 2005, p. 246)

Na verdade, o que os alunos percebiam, era que eu não me colocava em um *status* de superioridade para me diferenciar deles, ou seja, não estabelecia uma hierarquia na transmissão do saber, tentando fazer meu trabalho da forma mais horizontal possível – por acreditar neste procedimento – e também para colher todos os dados para pesquisa. Assim, uma aluna esclarece:

“É muito interessante esta sua preocupação com o ensino professor, porque de certa forma, você está se preocupando com a gente, porque ninguém nos ouve. A coordenação do curso não nos responde Correio eletrônicos, e toda vez que tentamos alguma mudança, seja a troca de um professor que não gostamos, somos obrigados a realizar chamados em um sistema eletrônico que nunca resolve nada. No mais, os professores nem conversam com agente como você conversa. Eles entram dão a aula deles e vão embora, estão sempre atrasados para outro compromisso.” (Aluna 1)

Na fala da aluna existe uma percepção que permeia boa parte da pesquisa de campo, a baixa integração do professor com a Universidade e com o aluno, o que provocada segundo a aluna, um afastamento e uma provável repulsa a alguém que possivelmente seria uma inspiração. Segundo Falcão (1984, p. 50):

O maior benefício tirado do magistério não parece ser o ganho monetário direto (o salário), mas o ganho monetário indireto obtido mediante a

influência do título acadêmico no exercício da outra profissão. [...] o magistério representa para o professor, ao lado de outros motivos, um *status* que colabora no sucesso de sua atividade principal.

O professor do curso de Direito da universidade privada, utiliza a docência para complementação de renda. A dedicação é dada para sua atividade principal, seja a advocacia ou pertencente a membro de poder, já a atividade docente é percebida como um “bico”. O que interessa são os escritórios, as delegacias, e fóruns. Os professores membros de poder, principalmente os delegados, são os mais “festejados” pelos alunos. E por esse motivo eles são convidados para serem docentes, pelo cargo que ocupam nas instituições que trabalham com o direito. Destaca-se que não são professores por terem cursado mestrado, doutorado, ou por terem vida acadêmica proeminente.

Invariavelmente, quando tentava conversar com alguns destes professores, eles pediam para que eu passasse no escritório para um café, ou que eu encaminhasse um Correio eletrônico com perguntas para eles responderem. Obviamente, que não mandava eletronicamente, mas quando possível tentava marcar um café informal para avançar com a pesquisa. Eu percebia que fora do espaço da universidade meus interlocutores se sentiam mais à vontade e com maior liberdade para falar sobre o “ser professor” e sobre o espaço que ocupavam.

2 DINÂMICAS METODOLÓGICAS DO ENSINO JURÍDICO

A pesquisa de campo, demonstrou que os professores do curso de Direito utilizam em regra, a metodologia expositiva, sem a participação ativa do aluno – este se apresenta como mero receptor e reproduutor dos ensinamentos. Essa modalidade é necessária, segundo um professor que entrevistei, “porque os alunos desta universidade não adquiriram a base escolar necessária no ensino fundamental e médio para figurar no ensino superior.” Com alguma frequência é muito comum se ouvir na sala dos professores, que a palavra (a)-luno, na sua etimologia, significa “espírito sem luz” ou “ausência de luz” – o que

consequentemente, reforça a necessidade de se ministrar uma aula expositiva, pois só o professor é o detentor de todo o conhecimento. Mesmo sabendo que estas elucubrações docentes não correspondem à realidade, o método expositivo é o mais empregado.

Sobre esse assunto, Paulo Gabriel Hilu Pinto, nos ensina:

Entre os professores, as aulas expositivas são vistas como um meio de se passar o conteúdo informativo, não constituindo um fim em si, mas servindo de base para as aulas de leitura de textos ou seminários, que constituem práticas pedagógicas apontadas por eles como as mais adequadas ao ensino superior, pois considera que elas propiciam uma discussão mais profunda do saber ensinado. (Pinto, 1999, p. 59)

Na esteira dos trinta professores que conversei, a aula expositiva se apresenta como o único método disponível para o nível da graduação. Quatro afirmam, aplicar o método da aula invertida quando passam algum exercício para exceituarem em sala ou quando ministram oficinas de leitura – momento disponibilizado para o debate de um texto correlato à área do Direito. Vale ressaltar, que a pesquisa etnográfica do Paulo Gabriel (1999) analisou os cursos de História, Música e Medicina a fim de contrastá-los, não se referia ao curso de Direito, mas no Direito, a mesma realidade foi percebida.

Nenhum professor que conversei, disse-me ministrar aula na modalidade seminário – método que permite o aluno ler o texto previamente à aula e apresenta-lo, atuando o professor como mediador de um debate, muito usado no âmbito da pós-graduação. A metodologia mais empregada, é, portanto, a do discurso professoral, sem que os alunos conheçam previamente o conteúdo que será abordado em sala de aula. Uma metodologia que apareceu durante a pesquisa, empregada por uma professora, é da aula ditada. Segundo a docente “é excelente para a aprendizagem dos alunos e para indisciplina em sala”.

A sala de aula segundo Coulon (2017, p. 144) é uma verdadeira “organização social”, o que necessita de interações entre os pares envolvidos – alunos e professores – para o desenrolar das atividades em classe precisam existir trocas intersubjetivas:

A participação competente na comunidade da sala de aula requer que os alunos interpretem as regras implícitas nessa sala de aula, que determinam quando, com quem, de que maneira eles têm o direito de falar, e quando, com quem e como podem agir. (Mehan, 1978, p. 49)

Para uma maior integração das relações existentes nestes espaços, seria importante que além dos discursos proferidos pelos professores, houvesse estímulo ao uso de uma didática mais adequada à construção do conhecimento jurídico crítico, reflexivo e emancipador. Característica que se apresentam opostas ao sistema de ensino e pensamento disponíveis hoje no mercado do ensino jurídico analisado.

No curso de Direito, a didática resumia-se aulas expositivas dadas pelos professores de maneira bastante informal, frequentemente apoiada na leitura dos tratados ou manuais, sendo muito claro para todos os meus colegas que a profissão de advogado, a sua técnica, deveria ser aprendida em estágios, à época informais, em escritórios de advocacia, obtidos mediante recomendações pessoas. (Kant de Lima, 2011, p. 26)

A tradição secular de ensino pelas faculdades de Direito parece ser uma barreira difícil de ser transposta quando conversamos com professores e alunos. A sensação é de que todos os atores envolvidos, de alguma forma, gostam desta forma legalista, dogmática e descolada da realidade de se ensinar e aprender. A perpetuação de ideologias conservadoras e de lógicas disciplinares autoritárias que norteiam a sala de aula podem ser a razão da dificuldade de alguns alunos: “eu não entendo nada que o meu professor de constitucional fala – é uma matéria muito complicada, que envolve política e economia também, e ele só fica dando a opinião dele”. Neste sentido, Warat (2004, p. 30) vai nos dizer que “o conhecimento científico do direito termina sendo um acúmulo de opiniões valorativas e teóricas que se manifestam de modo latente no discurso” – o que o autor chama de “senso comum teórico dos juristas”, como dito anteriormente.

3 ESTRANHANDO OS CONCEITOS VIGENTES

A educação como um processo complexo de transmissão de saber se faz como o pano de fundo desta discussão aqui pretendida, por um acidente de percurso, não tenho formação em pedagogia ou uma licenciatura em ciências sociais. Todavia, foi me dada a oportunidade, por meio da aproximação com a Antropologia, estranhar o que para muitos da área do Direito está naturalizado. Não se trata de melhores ou piores habilidades, mas se trata de uma forma diversa de se enxergar a realidade. Um incomodo inicial sempre foi o de ler, e ouvir o direito sendo tratado como “ciência jurídica”. O MEC e a CAPES³ o classificam como ciência social aplicada – ou sejam deve estudar as necessidades da sociedade e, também, quais são as consequências de se viver nela. Contudo, a dita ciência jurídica se limita a reproduzir alguns códigos e abstrações. Nas palavras de Merryman e Pérez-Perdomo:

Este alto nível de abstração – a tendência a fazer com que os fatos fiquem em segundo plano – é uma das características mais marcantes da ciência jurídica [...]. Os princípios desenvolvidos pelos cientistas jurídicos foram apartados de seu contexto factual e histórico, faltando-lhes, em consequência, concretude. Os cientistas jurídicos estão mais interessados em elaborar e desenvolver uma estrutura científica teórica do que em resolver problemas concretos. Eles estão em busca da verdade jurídica mais tangível, e no processo de elaboração dos enunciados mais abstratos, detalhes “acidentais” são desprezados. (Merryman e Pérez-Perdomo, 2009, p. 101)

O laboratório do cientista social é a sociedade, e no meu caso a universidade e suas interações. O exercício para captar a complexa teia que envolve o saber-poder estudado, me possibilita estranhar as informações que chegam até a mim. Interpretar outro papel, que

³ Em 23 de janeiro de 2008, por meio da Portaria nº 9, o ministério da Educação (MEC), por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), estabeleceu que este grupo comporta os cursos nas áreas de Administração, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Contábeis, Ciência da Informação, Comunicação, Desenho Industrial, Demografia, Direito, Museologia, Planejamento Rural e Urbano e Serviço Social. Disponível em: <https://www.mec.gov.br>

não do professor, como assistir a aula dos meus colegas de profissão, me fez consciente das fragilidades de um ensino reprodutor. Uma das aulas que mais gostava de observar durante a pesquisa eram as aulas de Introdução ao Estudo do Direito, exatamente porque elas são o ponto de partida do curso e a base de tudo que será construído adiante. Ali está lançada a sorte ou o azar para toda a formação jurídica que será adquirida ao longo do caminho. Palavras e expressões captadas em uma única aula: como a “*ciência do direito*”, o “*direito é universal*”, “*aqui vocês vão aprender técnicas de defesa e de acusação*”, “*o Direito é pressuposto de ordem*”, o “*direito busca a verdade real*”. Estas entre outras expressões, que eu provavelmente falo sem refletir, me chamaram a atenção e por isso estão aqui para serem analisadas com categorias nativas do campo jurídico.

A formação e organização de um discurso amarrado e conciso não garante a existência de uma ciência na acepção clássica da palavra. Ciência se refere a hipóteses que foram testadas e que de forma consensual se chegou a um resultado conclusivo, que com o tempo pode ser modificado. Ao observar o ensino e a transmissão dos saberes jurídicos na aula de IED percebi que nenhum professor faz ressalvas explicativas sobre estes pontos metodológicos e de emprego da linguagem. O que observei, foi o ensino de uma “*filosofia normativa*” – (“Hans Kelsen dizia que... / Rui Barbosa dizia que.../ Paulo Nader define norma jurídica como...”) que se vale de argumentos de autoridade para aplicação de uma razão instrumental, sem qualquer conexão com a realidade fática, bem como sem se atentar aos saberes locais (Geertz, 2014). Sobre as minhas observações acerca da ausência de cientificismo do Direito, Roberto Lyra Filho sintetiza:

[...] se o Direito é reduzido à pura legalidade, já representa a dominação ilegítima, por força desta mesma suposta identidade; e este “Direito” passa, então, de normas estatais, castrado, morto e embalsamado, para o necrotério de uma pseudociência, que os juristas conservadores, não à toa, chamam de “dogmática”. Uma ciência verdadeira, entretanto, não pode fundar-se em “dogmas”, que divinizam as normas do Estado, transformam essas práticas pseudocientíficas em tarefa de *boys* do imperialismo e da dominação e degradam a procura do saber numa ladainha de capangas inconscientes ou espertos. (Lyra filho, 2012, p. 11)

Percebi que o direito ensinado em sala de aula flerta bastante com a filosofia, por isso o que se produz é denominado de “pseudociência”, no mais, sempre há nos livros jurídicos e nas aulas, uma digressão histórica referente à Grécia e a Roma antiga, como sendo elemento obrigatório, imprescindíveis e constituidor da “ciência jurídica”⁴. O nome ciência colide frontalmente com a acepção de direito como norma positiva. Aquilo que se está positivado, por essência seria um dogma, algo dotado de imutabilidade ou impassível de questionamento. No nosso direito, existe variadas interpretações acerca da lei por autoridades do campo, o que acaba desnaturalizando o positivismo e sua característica de previsibilidade. Interpretações advindas de um ente hierarquicamente superior, legitimado a dizer o Direito ou a norma a ser aplicada. Invariavelmente, dotado de sensível autoritarismo e arbitrariedade contra os cidadãos.

Tal forma de socialização acadêmica e de ensino na área do direito parece inviabilizar qualquer reinvenção e inovação do que está posto. Neste sentido, sobre o poder e força estatal do Direito, um professor de penal me esclarece:

Em minhas aulas eu busco sempre ensinar a doutrina do professor Rogério Greco (autor que eu gosto e que o plano de aula da Universidade recomenda) e a legislação conjuntamente, porque somente desta forma é possível o aluno aprender direito penal. Primeiro eu peço para eles lerem a doutrina em casa antes, (mas eu sei que ninguém lê), e na sala eu comento dos artigos do Código Penal com eles fazendo os comentários sobre a doutrina que recomendei a leitura. Este é o melhor método para se ensinar o direito penal, esse direito que possui o condão de tutelar proteger a vida. Muitos alunos gostam de penal não por isso, mas por ser a matéria que trabalha com crime e polícia, isso seduz os alunos. (**Professor 2**)

Na fala o professor, fica claro que o aluno deve aprender e ele assim ensina, primeiramente com a recomendação de leitura da doutrina (uma autoridade, geralmente

⁴ A ciência jurídica é primeiramente a criação de juristas acadêmicos alemães de meados até a segunda parte do século XIX, e evoluiu naturalmente das ideias de Savigny.” MERRYMAN, John Henry; PÉREZ-PERDOMO, Rogelio. A tradição da civil law: uma introdução aos sistemas jurídicos da Europa e da América Latina. Tradução: Cássio Casagrande. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antônio Fabris, 2009, p. 98.

membro de um poder) – no caso específico em que o professor disse a doutrina eu pesquisei o autor e vi que em seu site pessoal ele se apresenta como Procurador de Justiça do estado de Minas Gerais e “Embaixador de Cristo” como primeira e última descrição, respectivamente, na página em que exibe suas credenciais acadêmicas e profissionais. Neste sentido, Bárbara Lupetti (2008, p. 36) em sua pesquisa de campo, sobre o princípio da oralidade, verifica que “no Direito, o conhecimento advém da interpretação das leis e as pessoas autorizadas a interpretar as leis são os próprios juristas que as elaboram”. Além, da doutrina, o professor lê em sala a lei, o código penal, que representa o que José Eduardo Faria denomina de sabedoria codificada:

As faculdades de Direito (...) funcionam como meros centros de transmissão do conhecimento jurídico oficial e não, propriamente, como centros de produção do conhecimento jurídico. Neste sentido, a pesquisa nas Faculdades de Direito está condicionada a reproduzir a “sabedoria” codificada e a conviver “respeitosamente” com as instituições que aplicam (e interpretam) o direito positivo. O professor fala de códigos e o aluno aprende (quando aprende) em códigos. Esta razão, somada ao despreparo metodológico dos docentes (o conhecimento jurídico tradicional é um conhecimento dogmático e as suas preferências de verdade são ideológicas e não metodológicas) explica porque a pesquisa jurídica nas faculdades de direito, na graduação e na pós-graduação, é exclusivamente bibliográfica, como exclusivamente bibliográfica e legalista é a jurisprudência de nossos tribunais. (Faria, 1987, p. 34).

As nossas tradições jurídicas não permitem que estes elementos tão aparentes no método do ensino jurídico sejam estranhados por uma coletividade acadêmica. Após anos da pesquisa realizada por José Eduardo Faria com o advento da Reforma do Ensino Jurídico, ainda hoje em 2020 é necessário discutir os modelos de formação que se negam a se desenvolver. A socialização dos alunos em um sistema de raciocínio lógico-dedutivo das normas e de métodos interpretativos exegéticos, só permite ao estudante conhecer o direito pela via do código linguístico, o que possivelmente inviabiliza a transformação das pessoas e a emancipação do conhecimento.

Outro aspecto interessante de se observar são os trabalhos realizados no âmbito do curso jurídico, seja durante as aulas, ou ao final do curso com a apresentação da monografia. Estes trabalhos são “fartos na produção e reprodução de conceitos” e confirmam a utilização de manuais jurídicos dotados de opiniões de juristas tidos como importantes e referências em suas áreas de atuação. São assim, o “eco ao grande manualismo que os marca, são pródigos em explicitar definições; em evocar uma suposta natureza jurídica dos institutos; e, enfim, em construir suas referências a partir da mais ampla abstração.” (Fragale filho, p. 4-5)

No mais, a nossa forma de conceber e ensinar o direito, além de não atender aos reclamos da sociedade e da contemporaneidade em franca mutabilidade, “torna as escolas jurídicas um repositório de fórmulas e padrões esquematizadores, que voltam as costas para o mundo do dado e entronizam como único objeto legítimo da juridicidade a norma positiva estatal”. (Aguiar, 2004, p. 15).

Por fim, pude perceber que meu estranhamento se edificava em cada aula observada e em cada conversa que tinha com meus interlocutores. Ao final da pesquisa, já conseguia confirmar a hipótese de que o Direito brasileiro, ensinado em sala de aula, se prestava a reproduzir simbolismos e representações de um judiciário do passado. Consequentemente, esse ensino, era pautado em modelos institucionais ainda apegados à uma concepção demasiadamente ideal e metafísica do direito. Na compreensão de Maria Stella Amorim, eu poderia dizer que o Direito foi: “Instituído como campo de conhecimento e como poder autônomo, o Direito e o Judiciário assumiam relações com a sociedade a partir de premissas, que, muitas vezes, desconheciam a sociedade de fato, onde viviam os atores, cidadãos por eles jurisdicionados.” (Amorim, 211-212)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final, consigo responder, não sei de modo satisfatório, com a pesquisa, que o Direito ensinado em sala apresenta uma “metodologia” muito singular e já previsível de se

revelar, que se denomina *método positivo de ensino*. Ou seja, um estudo baseado e reduzido em leitura de leis, doutrinas e jurisprudências que se dão em aulas expositivas breves, ou através de diminutas palestras ministradas pelos professores.

De certa forma, posso dizer que ao analisar os papéis representados pelos atores do campo, em especial, dos professores, existe uma descrença no saber que estão construindo, sugerindo inclusive que tudo não passa de uma “fantasia jurídica”. Outro fato percebido é a condição em que os professores colocam e descrevem os alunos, “analfabetos funcionais” com dificuldades de compreensão e interpretação mínimas, o que reforça a aplicação de aulas meramente expositivas e a necessidade de se treinar a aplicação de métodos interpretativos da lei.

O uso do argumento de autoridade é outra variante que aparece constantemente em aulas que assisti, o processo de construção da linguagem jurídica, e toda a sua comunicação é reforçada através de citação de autores celebrados pelo campo jurídico. Geralmente, são figuras dos Tribunais ou instituições correlatas, ou professores “animadores de torcida” conhecidos em cursinhos preparatórios com livros de macetes e esquemas para passar em concurso público.

Assim, ao final, o trabalho me sugere a necessidade de se repensar modelos classificatórios acerca do que vem a ser esta “ciência jurídica” descrita nos manuais de Direito. Talvez, o mais adequado seríamos, pensar em uma “ciência normativa social aplicada”. Tendo em vista as entrevistas realizadas, demonstrei existir no processo de transmissão do conhecimento do saber jurídico, um descompasso no sistema de ensino jurídico observado, com o sentido original de uma ciência social clássica, já que os métodos aplicados para o processo de ensino-aprendizagem do primeiro campo são afetos à fundamentos filosóficos estritamente dogmáticos, sem preocupação e intimidade com pesquisa empírica-experimental.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira.** Rio de Janeiro: paz e terra, 1988.

AGUIAR, Roberto A. R de. **Habilidades:** ensino jurídico e contemporaneidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2004

AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto; BURGOS, Marcelo Baumann (Org). **Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil:** ensaios interdisciplinares. Niterói: Intertexto, 2003.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do ensino superior privado.** Brasília (DF): Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puccampinas.edu.br/services/e-books/Relatosdepesquisa37.pdf>> Acesso em: 04/10/2019.

BECKER, H. De que lado estamos? *In:* BECKER, H. **Uma teoria da ação coletiva.** Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas.** 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011

COULON, Alain. **Etnometodologia e Educação.** trad. TEIXEIRA, Ana. São Paulo: Cortez, 2017.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporâ.** 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988, ed. 2007.

DAMATTA, Roberto. **Relativizando:** uma introdução à antropologia social. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1987.

EVANS-PRITCHARD, E. E. **Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

FARIA, Eduardo José. **A reforma do ensino jurídico.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1987.

FOOTE-WHYTE, William. Treinando a observação participante. *In:* ZALUAR, A. (org.) **Desvendando Máscaras Sociais.** Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1975.

FALCÃO, Joaquim. A crise na universidade e a crise do ensino jurídico. *In:* **Os advogados:**

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

ensino jurídico e mercado de trabalho. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Massagana, 1984, p.50.

GARFINKEL, Harold. **Estudos de Etnometodologia**. [S.l.]: [s.n.], 2015

GEERTZ, Clifford. O saber local: fatos e leis e uma perspectiva comparada. *In: GEERTZ, Clifford. O saber local*. Petrópolis, Vozes, 1998.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Faculdade de Direito ou fábrica de ilusões?** Rio de Janeiro: IEDS/Letra Capital, 1999.

KANT DE LIMA. Roberto. **A Antropologia da Academia**: Quando os índios Somos Nós. 3 ed. Niterói: EDUFF, 2011.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 22 reimpr. São Paulo. Brasileinse, 2017.

LYRA FILHO, Roberto. **Para um Direito sem Dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

LUPETTI, Bárbara Gomes Baptista. **Os rituais Judiciários e o Princípio da Oralidade**: construção da verdade no processo civil brasileiro. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris Editor, 2008. p. 36.

MEHAN, Hugh. Structuring school strecture. **Harvard Educational Review**, v.48, n.1. fev. 1878

MERRYMAN, John Henry; PÉREZ-PERDOMO, Rogelio. **A tradição da civil law**: uma introdução aos sistemas jurídicos da Europa e da América Latina. Tradução: Cássio Casagrande. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antônio Fabris, 2009, p. 98.

NEDER, Gizlene. **Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor. 1995.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. O Trabalho do Antropólogo, Olhar, Ouvir, Escrever. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, 1996, v. 39 nº 1.

PEIRANO, Mariza. **A favor da etnografia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2014.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. **Práticas acadêmicas e o ensino universitário**: uma etnografia das formas de consagração e transmissão do saber na universidade. Niterói, RJ: EdUFF, 1999.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

SAMPAIO, Helena. O ensino superior no Brasil: o setor privado. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2000.

WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e ensino do direito:** o sonho acabou. Coord. Orides Mezzaroba, Arno Dal Ri Júnior, Aires José Rover, Cláudia Servilha Monteiro. Florianópolis: Fundação Boitex, 2004.

CAPÍTULO 11.
QUEM ALIMENTA MAIS?
ANÁLISE COMPARATIVA DE LEIS ARGENTINA E BRASILEIRA DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

João Marcel Evaristo Guerra¹

RESUMO

Entre 2019 e 2021, 37% da população argentina e 28,9% da brasileira encontrava-se em situação de insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada. Diante desses dados, levantou-se a hipótese de que o regramento brasileiro de concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) era mais benéfico que o argentino. Buscando comprovar a hipótese, a partir de uma metodologia comparativa, descritiva, documental e telematizada, este estudo objetivou confrontar a lei argentina 25.724/2002, que instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional* e a lei brasileira 11.346/2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, consoante os seguintes critérios: a) histórico do procedimento legislativo; b) titulares e beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos na legislação; c) definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei e d) modelos de repartição de atribuições entre os entes federados. Realizada a comparação, restou rechaçada a hipótese inicial.

Palavras-chave: Direito Humano à Alimentação Adequada, Alimentação, Fome, Brasil, Argentina.

¹ Doutorando em Direito pela Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP/Argentina). Mestre em Sociedade e Cultura pela Universidade Estadual do Piauí (PPGSC/UESPI, 2023). Especialista em Direitos Humanos e Questão Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR, 2022). Especialista em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas e o Mundo do Trabalho pela Universidade Federal do Piauí (UFPI, 2022). Especialista em Direito Processual Penal com capacitação para o Ensino no Magistério Superior pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC, 2019). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI, 2013). Membro do Conselho Editorial da Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí. Pesquisador do Núcleo de Documentação e Estudos em História, Sociedade e Trabalho (NEHST/UESPI), com pesquisas temáticas voltadas a População, Saberes e Territórios; Direitos Humanos e Direito Humano à Alimentação Adequada. Correio eletrônico: joaomarcelguerra@gmail.com

ABSTRACT

Between 2019 and 2021, 37% of the Argentine population and 28.9% of the Brazilian population were in a situation of severe or moderate food and nutritional insecurity. Given these data, the hypothesis was raised that the Brazilian rule implementing the Human Right to Adequate Food (HRAF) was more beneficial than the Argentine one. Seeking to prove the hypothesis, based on a comparative, descriptive, documentary and telematic methodology, this study aimed to compare Argentine law 25,724/2002, which established the National Nutrition and Food Program, and Brazilian law 11,346/2006, which created the National Food and Nutrition Security System, depending on the following criteria: a) history of the legislative procedure; b) holders of rights and beneficiaries of measures implementing the HRAF provided for in the legislation; c) definition of institutes and concepts related to the HRAF provided for by law and d) models of distribution of responsibilities among the federated entities. After the comparison was made, the initial hypothesis was rejected.

Keywords: Human Right to Adequate Food, Food, Hunger, Brazil, Argentina.

1 INTRODUÇÃO

Entre os anos de 2019 e 2021, a Argentina contava com 16,7 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada. Em termos proporcionais, este quantitativo equivalia a 37% da população. No mesmo período, o Brasil contava com 61,3 milhões de pessoas nas mesmas condições, o que equivalia a 28,9% da população (FAO *et al.*, 2023, p.127-128).

Os percentuais de pessoas vivenciando a insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada no Brasil e na Argentina podem ser considerados medianos quando analisada a realidade de outros países da América Latina e do Caribe. Nesse espaço amostral, por exemplo, os países com o pior cenário, isto é, com a maior proporção de suas populações submetidas à insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada, são Haiti (82,5%), Guatemala (55,9%) e Peru (50,5%). Por seu turno, os países com o melhor cenário, vale dizer, com a menor fração de suas populações enfrentando o mesmo quadro são Costa Rica (15,9%), Bahamas (17,2%) e Chile (17,4%) (FAO *et al.*, 2023, p. 127).

A insegurança alimentar moderada diz respeito à circunstância na qual os indivíduos convivem com incertezas quanto à capacidade de obtenção de alimentos e eventualmente são forçados a reduzir a qualidade ou quantidade da alimentação consumida. Por seu turno,

a insegurança alimentar grave alude à condição na qual os indivíduos ficam sem comida e vivenciam propriamente a fome (FAO *et al.*, 2023, p.16).

Diferentemente de outros países, o que torna problemática a significativa proporção populacional em situação de insegurança alimentar e nutricional na Argentina e no Brasil é o fato de ambos possuírem um bloco normativo substancial atinente à tutela e à concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), composto tanto por Tratados Internacionais de Direitos Humanos quanto por legislações internas referentes à temática alimentar.

Ambos os países ratificaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em seus próprios ordenamentos, verificando-se a ratificação em 08 de agosto de 1986 pela Argentina, com *status* constitucional (Argentina, 1994) e em 24 de janeiro de 1992 pelo Brasil, com *status* supralegal, isto é, inferior à Constituição Federal, mas superior a todas as outras leis do ordenamento jurídico (Borges; Jacobucci, 2021, p. 4).

Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, (ONU, 1966), o PIDESC, em seu artigo 11, consagra o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) enquanto direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, devendo o Estado signatário adotar medidas concretas para assegurar a consecução deste direito (ONU, 1966).

O mesmo diploma reconhece o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, competindo aos signatários a adoção, individualmente e mediante cooperação internacional, das medidas, inclusive por meio de programas concretos, com vistas a melhoria dos métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios (ONU, 1966).

Além do referido Tratado Internacional de Direitos Humanos, no plano interno dos dois países, o DHAA é matéria de diversos diplomas normativos. Na Argentina, por exemplo, vige a lei 25.724, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional*, com vistas a executar o dever indelegável do Estado de garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos (Argentina, 2002). Este é o principal normativo

infraconstitucional acerca do enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional naquele país, porém não é o único. Anos após sua edição, foram publicadas a lei 27.454, de 29 de outubro de 2018, que instituiu o *Plano Nacional de Redução de Perdas e Desperdícios de Alimentos* (Argentina, 2018) e a lei 27.642, de 12 de novembro de 2021, que determinou o etiquetamento frontal de alimentos embalados e bebidas não alcoólicas com informações nutricionais, com vistas à promoção de uma alimentação saudável (Argentina, 2021).

No Brasil, o principal normativo infraconstitucional sobre o tema é a lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, com vistas em assegurar o DHAA (Brasil, 2006). Ademais, no mesmo ordenamento jurídico, desde a promulgação da Emenda Constitucional 64, de 4 de fevereiro de 2010 (Brasil, 2010), a alimentação é reconhecida enquanto Direito Fundamental social explícito, inscrito no artigo 6º da Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988).

Nos dois países, desponta um quadro de incongruência, isto é, embora se verifique a normatização do DHAA em diversos diplomas vigentes, simultaneamente, constata-se a ilegal ocorrência de uma violação massiva do DHAA pautada na não implementação ou na implementação deficitária de políticas públicas pertinentes à concretização deste Direito Fundamental de segunda dimensão, especialmente nas realidades de 37% da população argentina e de 28,9% da população brasileira que convivem com a insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada (FAO *et al.*, 2023, p. 127).

Diante disso, esta pesquisa objetiva analisar comparativamente os principais diplomas legislativos da Argentina e do Brasil referente à normatização do DHAA no plano interno de cada um destes Estados, confrontando-se a lei argentina 25.724, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional* com a lei brasileira 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, consoante os seguintes critérios: a) histórico do procedimento legislativo; b) titulares do direito reconhecidos e beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstas na lei; c) definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei e d) modelos de repartição de atribuições entre os entes federados

previstos na lei.

Para fins da análise, realizou-se a leitura detalhada do inteiro teor dos dois diplomas legislativos supracitados e, em seguida, formatou-se um quadro comparativo, segundo os critérios estabelecidos no objetivo, registrando-se pontos positivos e negativos verificados em cada uma das leis.

Assim, este estudo possui uma metodologia a) comparativa, vez que confronta os principais diplomas legislativos argentino e brasileiro referentes à normatização do DHAA no plano interno de cada um desses países; b) descritiva, pois para a formatação do quadro comparativo, a pesquisa necessariamente descreve características das aludidas legislações, envolvendo o uso da observação sistêmica como técnica padronizada de coleta de dados; c) documental, pois se vale do exame de leis, isto é, documentos públicos, para o desenvolvimento e suporte do objetivo proposto pelo estudo e c) telematizada, uma vez que as leis constam em suportes digitais encontrados nos bancos de legislação mantidos nos sítios eletrônicos oficiais do Poder Executivo federal argentino e brasileiro.

Além disso, deve ser registrado que a amostra da pesquisa – isto é, a lei argentina 25.724/2002 e a lei brasileira 11.346/2006 – foi analisada comparativamente numa abordagem qualitativa, uma vez que, investigou-se materialmente pontos positivos e negativos de cada uma delas, consoante os critérios já mencionados.

O principal referencial teórico deste estudo, com base no qual são compulsadas as legislações da amostra, é o Comentário Geral 12 (ONU, 1999), publicação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) que contempla a interpretação autêntica daquele organismo internacional acerca do DHAA. Além deste, são utilizados como referências livros e artigos científicos, dando-se preferência para doutrina publicada em periódicos científicos argentinos e brasileiros ou de autoria de pesquisadores argentinos e brasileiros, que tenham por objeto a análise dos diplomas constantes da amostra.

A hipótese que orienta a pesquisa é a de que, diante do cenário no qual, entre os anos de 2019 e 2021, 37% da população argentina e 28,9% da população brasileira encontrava-se vivenciando insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada, o

principal diploma legislativo brasileiro acerca do DHAA (lei 11.346/2006) apresentaria mais pontos positivos se comparado ao principal diploma legislativo argentino que versa sobre o mesmo tema (Lei 25.724/2002).

O artigo estrutura-se em uma introdução, quatro seções e uma conclusão. Cada uma das seções contempla um dos critérios comparativos estabelecidos no objetivo da pesquisa. Nesse contexto, a primeira seção traz um histórico do procedimento de criação das leis que compõem a amostra, investigando-se a legitimidade dos envolvidos, a participação popular na iniciativa e a tramitação do projeto de lei que culminou no instrumento normativo analisado. A segunda seção promove uma comparação entre os titulares do DHAA reconhecidos no diploma, bem como entre os beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos em cada uma das leis, isto é, investiga-se a quem aquele instrumento normativo se destina e quem objetiva tutelar. A terceira seção analisa comparativamente os conceitos e as instituições atinentes à efetivação do DHAA previstos em cada uma das leis. A quarta seção debruça-se sobre o modelo de repartição de atribuições pertinentes à efetivação do DHAA entre os entes federados, de modo que se busca estabelecer se a legislação privilegia uma modelo de federalismo cooperativo ou dual.

Finalmente, cumpre destacar a justificativa da presente pesquisa, uma vez que, ao examinar pontos positivos e negativos de instrumentos normativos de tutela do DHAA e de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional da Argentina e do Brasil, sob a ótica do Direito Comparado, as conclusões deste estudo podem orientar reformulações para o aprimoramento legislativo sobre o tema, com possíveis adaptações nas políticas públicas de promoção da alimentação enquanto direito e, consequentemente, melhoria das condições de vida dos agrupamentos humanos nutricionalmente vulneráveis localizados nos dois países.

2 HISTÓRICO DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Como destacado acima, tanto Argentina quanto Brasil ratificaram o Pacto

Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em seus próprios ordenamentos jurídicos respectivamente em 1986 e 1992.

O artigo 11 deste tratado determina que os Estados-partes do pacto reconhecerão o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida (Organização das Nações Unidas, 1966).

O mesmo dispositivo segue determina que os Estados-partes, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, deverão adotar medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios (Organização das Nações Unidas, 1966).

Pode-se dizer que a lei argentina 25.724/2002 e a lei brasileira 11.346/2006 são mecanismos de instrumentalização interna do PIDESC, uma vez que ambas reconhecem a alimentação enquanto direito, ao tempo em que instituem sistemas programáticos de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional.

A lei argentina 25.724/2002 criou o *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* num momento de aprofundamento da crise econômica, social e de insegurança alimentar e nutricional que o país atravessa até os dias atuais. Àquele instante, o estado de emergência alimentar chegou a ser declarado por meio do *Decreto de Necessidade e Urgência 108/2002*. A lei surgiu a partir de iniciativa popular, veiculada dentro da campanha denominada *El Hambre más Urgente* (Sordini, 2022, p. 7).

Esta campanha visava compelir o Estado a garantir a alimentação para crianças menores de 5 anos e mães gestantes ou lactantes e tinha entre os apoiadores meios de comunicação como o jornal *La Nación* e o canal de televisão *América TV*; organizações da sociedade civil, como *Fundación Poder Ciudadano*; *Vox Populi*; *Grupo Sophía* e *Red Solidaria* e empresas, como *Metrogas* e *Metrovías* (Batch, 2005, p. 9).

Iniciada em setembro de 2002, em dois meses, a campanha conquistou a adesão de 1,5% do eleitorado argentino, distribuído em 17 províncias, totalizando 1,2 milhão de

assinaturas de cidadãos, coletadas inclusive em estádios de futebol de grandes times do país, como o *Boca Juniors* e o *River Plate* (Batch, 2005, p. 9) e foi submetida ao tratamento parlamentar como projeto de lei de iniciativa popular, nos termos do artigo 39 da Constituição Argentina (Sordini, 2022, p. 7).

Diferentemente da lei argentina, a lei brasileira 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN a partir de iniciativa do Poder Executivo federal. O anteprojeto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) foi apresentado em 17 de outubro de 2005 à Câmara dos Deputados pelo então Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, que, por sua vez, atuou como Secretário Executivo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), entre 2004 e 2007 (Costa; Bógus, 2012, p. 106).

Ambos os projetos tramitaram regularmente nos respectivos Poderes Legislativos e converteram-se regularmente em lei. No caso argentino, a lei foi sancionada pela Câmara de Deputados e pelo Senado da Nação, reunidos em congresso em 27 de dezembro de 2002 e promulgada em 16 de janeiro 2003, data em que este país tinha por presidente *Eduardo Duhalde* (Argentina, 2002). No caso brasileiro, a lei foi promulgada em 15 de setembro de 2006, data em que *Luís Inácio Lula da Silva* desempenhava seu primeiro mandato na Presidência da República (Brasil, 2006).

Comparativamente, constata-se que os procedimentos de criação das leis argentina e brasileira tiveram iniciativas diversas. Enquanto a primeira decorreu da iniciativa popular, com o recolhimento de assinatura de cidadãos argentinos e consequente apresentação ao Legislativo, a segunda decorreu de iniciativa do Poder Executivo, democraticamente eleito pelos cidadãos brasileiros, com posterior encaminhamento ao Legislativo. Convertidas em lei, ambas as proposições passaram a vincular toda a sociedade e principalmente o Estado, responsável primordial pela consecução das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Em outras palavras, pode-se dizer que enquanto a lei brasileira foi constituída dentro de um sistema de democracia indireta, isto é, com representantes do povo inaugurando o

procedimento formal de elaboração de uma lei, no caso argentino, o diploma normativo foi constituído a partir de um mecanismo típico da democracia semidireta, qual seja, a iniciativa popular.

Ao lado do referendo e do plebiscito, a iniciativa popular é um interessante instrumento de democracia semidireta, consubstanciado no direito do eleitorado de propor ao Poder Legislativo projetos de lei, iniciando assim o procedimento legislativo (Garcia, 2005, p. 12). Conforme assinala Bonavides (2003, p. 290), dentre os institutos da democracia semidireta, a iniciativa popular é a que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos, pois conforma um modelo democrático que confere ao cidadão maiores condições de participação na produção legislativa.

Canotilho (1998, p. 765) conceitua procedimento legislativo como a sucessão de atos ou fases necessárias à produção do ato legislativo. A lei é, nesse sentido, o ato final do procedimento, cujas fases são – qualitativa e funcionalmente heterogêneas e autônomas – praticadas por sujeitos diversos e dirigidas à produção de uma lei do Parlamento.

Nesse contexto, conforme Canotilho (1998, p. 765), três são as fases procedimentais: a) fase de iniciativa; b) fase constitutiva e c) fase de ativação ou integração de eficácia. Ferreira Filho (1995, p. 202) adota classificação semelhante à de Canotilho, embora considere que, juridicamente, a iniciativa não se trata efetivamente de fase do procedimento legislativo.

Corroborando com as ideias de Canotilho e Ferreira Filho, não se pode afirmar que uma lei constituída a partir de um modelo de democracia semidireta seja mais ou menos legítima que outra conformada a partir de um modelo de democracia indireta. No mesmo sentido, não se pode dizer que uma lei de iniciativa popular tenha mais ou menos caráter democrático que uma de iniciativa do Poder Executivo, cujo chefe foi eleito democraticamente.

Em suma, embora divirjam na iniciativa, ambos projetos deram origem a leis igualmente legítimas e democráticas, uma vez que quem atribui a legitimidade e o caráter democrático de qualquer instrumento normativo não é a fase da iniciativa, isoladamente

considerada, mas o procedimento legislativo encarado em sua integralidade, com prevalência da fase constitutiva, na qual estão incluídos os atos de formação da vontade do povo, com as respectivas discussão e votação do projeto submetido à apreciação pelos representantes deste, democrática e legitimamente eleitos.

Se no tocante à legitimidade e ao caráter democrático, se verifica um empate entre o regramento argentino e o brasileiro atinente ao DHAA, há um tópico referente ao procedimento legislativo no qual a lei 25.724/2002 prevalece sobre a lei 11.346/2006, qual seja, a conclusão da tramitação do procedimento legislativa e o início da vigência legal.

Em outras palavras, enquanto a lei brasileira concluiu seu procedimento legislativo e passou a viger apenas no ano de 2006, a lei argentina iniciou sua vigência aproximadamente 4 anos antes, isto é, em 2002, com atos concretos – como a criação do *Plano Nacional de Segurança Alimentar* pelo Executivo federal, unificando os programas do gênero já existentes; formação de um cadastro único de beneficiários; transferência de fundos às províncias e capacitação de equipes técnicas provinciais – verificados a partir de 7 de julho de 2003 (Marichal; Bonet, 2022, p. 26), razão pela qual o regramento argentino se mostra mais vantajoso que o brasileiro neste tópico.

3 TITULARES DO DHAA RECONHECIDOS E BENEFICIÁRIOS DAS MEDIDAS CONCRETIZADORAS DO DHAA PREVISTOS NA LEI

O artigo 11 do PIDESC (ONU, 1966) promove uma feliz confusão entre quem são os titulares do DHAA e quem deve ser beneficiário de medidas concretizadoras do DHAA. Neste tratado, ambos seriam igualmente todas as pessoas humanas, uma vez que se trata de um direito inerente à condição humana e, deste modo, de titularidade universal, devendo as políticas públicas atinentes à efetivação deste direito serem estendido a todos, de forma genérica.

O Comentário Geral n. 12 (ONU, 1999), principal fonte de interpretação autêntica acerca do DHAA, propõe uma série de princípios orientadores da concepção deste direito,

dentre os quais, merecem ser destacados dois: o princípio da acessibilidade física do alimento e o princípio da disponibilidade universal do alimento.

O princípio de acessibilidade física do alimento, informa que “uma alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive aos indivíduos fisicamente vulneráveis” (Organização das Nações Unidas, 1999). Por seu turno, o princípio da disponibilidade universal do alimento aponta que a oferta alimentar deve se dar em quantidades e qualidades suficientes à satisfação das necessidades dietéticas de todos os seres humanos, garantindo-se a possibilidade geral de se alimentar tanto diretamente da terra produtiva ou de outros recursos naturais quanto por meio de sistemas eficientes de distribuição, processamento e venda de alimentos (ONU, 1999).

Apartando-se da universalização do DHAA prevista tanto no tratado internacional quanto no seu principal instrumento interpretativo, a lei de segurança alimentar e nutricional argentina – embora reconheça expressamente em seu artigo 1º a alimentação enquanto direito de toda a cidadania, isto é, todos os cidadãos argentinos são titulares do DHAA – destaca no artigo 2º que as medidas concretizadoras presentes no normativo limitam-se a um setor específico dentro do grupo de titulares, considerado mais vulnerável (Marichal; Bonet, 2022, p. 26).

Em outras palavras, a lei argentina reconhece a titularidade do DHAA aos seus nacionais, mas – em regime de emergência – reduz os beneficiários dos atos materiais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional previstos naquele regramento ao grupo constituído por crianças de até 14 anos, mulheres grávidas, pessoas com deficiência e idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza. Dentro deste grupo, terão ainda prioridade no *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* as mulheres grávidas e as crianças de até 5 anos (Argentina, 2002).

Os demais cidadãos argentinos – embora reconhecidamente titulares do DHAA – não restarão contemplados enquanto beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstas na lei 25.724/2002, o que pode ser traduzido como uma política legislativa interna de exclusão que se choca com a noção universalizante do DHAA estabelecida no PIDESC,

tratado internacional de Direitos Humanos, ratificado por aquele país, com *status constitucional* (Marichal; Bonet, 2022, p. 25).

O artigo 2º da lei brasileira 11.346/2006 informa que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população (Brasil, 2006).

Adiante, o artigo 3º da lei brasileira estabelece que a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

A lei de segurança alimentar e nutricional brasileira reconhece expressamente em seu artigo 3º a alimentação enquanto direito universal, isto é, de titularidade de todos os seres humanos. Contudo, no artigo 2º, o termo *população* constante da expressão “devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população” (Brasil, 2006) termina por limitar a quantidade de beneficiários das medidas concretizadoras deste direito no país, reduzindo-os aos seus nacionais, aos apátridas e aos estrangeiros com residência permanente no Brasil, isto é, aos componentes da população brasileira. Assim, apátridas e estrangeiros sem residência permanente ou brasileiros não inseridos dentro do território nacional – não componentes da população nacional – estariam inviabilizados de se beneficiar de medidas concretizadoras do DHAA previstas na lei 11.346/2006.

Comparando os dois normativos, constata-se que ambos reconhecem a titularidade universal do DHAA, nos termos da previsão do DHAA estabelecido no PIDESC (ONU, 1966) e interpretado no Comentário Geral 12 (ONU, 1999). Contudo, afastando-se do tratado internacional, a condição de beneficiário das medidas concretizadoras deste direito, nos dois

casos, é limitada. No caso argentino, integram o rol de beneficiários da lei 25.724/2002 apenas as crianças de até 14 anos, as mulheres grávidas, as pessoas com deficiência e os idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza. Ademais, todos devem ser nacionais (isto é, os cidadãos argentinos) localizados dentro das fronteiras do território. Trata-se de um grupo muito específico diante da crise famélica que atravessa pelo menos 16,7 milhões de pessoas, o equivalente a 37% da população argentina. No caso brasileiro, embora ainda parcialmente excludente, não há inferências legais sobre um rol tão limitado, devendo integrar a categoria de beneficiários toda a população brasileira, o que albergaria os nacionais, os apátridas e estrangeiros com residência permanente no Brasil, todos localizados dentro das fronteiras do respectivo território.

Em resumo, em que pese a titularidade universal e a limitação material verificadas nos dois regramentos, a legislação argentina se mostra menos benéfica se comparada à brasileira, uma vez que aquela é mais restritiva que esta, no tocante aos beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA.

4 DEFINIÇÃO DE INSTITUTOS E CONCEITOS ATINENTES AO DHAA PREVISTOS NA LEI

A lei argentina que cria o *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* não contempla expressamente os conceitos de DHAA nem de segurança alimentar. Contudo, o referido diploma estabelece alguns institutos responsáveis pela coordenação e execução da política pública alimentar. São eles: a) a *Autoridade de Execução* (artigo 3º); b) a *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* (artigos 4º, “a”, 5º e 6º); c) as *Comissões Provinciais de Nutrição e Alimentação* (artigos 4º, “b” e 7º); d) as *Comissões Municipais e/ou Comunitárias de Nutrição e Alimentação* (artigos 4º, “c” e 8º) e o *Fundo Nacional Especial para Nutrição e Alimentação* (artigo 9º) (Argentina, 2002).

Nos termos legais, a *Autoridade de Execução* será exercida em conjunto pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Desenvolvimento Social da Nação (artigo 3º). A direção do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* caberá à *Comissão Nacional de*

Nutrição e Alimentação, composta por representantes de diversos Ministérios como o da Saúde; o do Desenvolvimento Social e Meio Ambiente; o da Educação e o da Economia, entre outros. Por seu turno, a execução caberá às *Comissões Provinciais* e *Comissões municipais e/ou comunitárias* compostas por membros congêneres à nacional (Argentina, 2002). Cabe aqui o destaque que, embora a literalidade da lei 25.724/2002 permaneça inalterada, por meio do artigo 10 do Decreto 8/2023 (Argentina, 2023), a gestão Javier Milei transferiu todos os compromissos e obrigações do Ministério do Desenvolvimento Social para o recém-criado Ministério do Capital Humano, que passou a albergar também responsabilidades anteriormente atribuídas aos Ministérios da Educação; da Cultura; de Mulheres, Gênero e Diversidade e do Trabalho, Emprego e da Seguridade Social.

As funções diretoras da *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* são arroladas no artigo 5º da 25.724/2002, podendo ser destacadas as seguintes: a) desenhar estratégias para a implementação do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação*; b) estabelecer os critérios de acesso ao programa e as condições para a permanência; c) garantir a equidade nos benefícios alimentares e nos cuidados de saúde; d) estabelecer mecanismos de controle que permitam uma avaliação permanente do progresso do programa e dos seus resultados, bem como o cumprimento pelos beneficiários dos requisitos para nele permanecerem; e) proporcionar a mais ampla divulgação do programa, indicando fundamentalmente as informações necessárias para o acesso ao plano de forma simples e direta; f) implementar um programa de educação nutricional alimentar como ferramenta essencial para estimular o desenvolvimento de comportamentos permanentes que permitam à população decidir por uma alimentação saudável, a partir da produção, seleção, compra, manipulação e utilização biológica dos alimentos; g) estabelecer o *Sistema Permanente de Avaliação do Estado Nutricional da População*, coordenando-o com os órgãos governamentais com competência em matéria alimentar e nutricional e o *Instituto Nacional de Estatística e Censos*, o desenvolvimento de um mapa de situação de risco alimentar; h) incorporar todos os mecanismos de controle necessários que garantam que os recursos sejam destinados aos beneficiários, para tanto devendo ser implementado um cadastro único; i) promover o

aleitamento materno exclusivo até aos 6 meses de idade, incluindo apoio nutricional às mães até aos 12 meses de idade de seus filhos, nos casos em que seja necessário; j) garantir o desenvolvimento de atividades de estimulação precoce em crianças abandonadas até aos 5 anos de idade, pertencentes a famílias de risco; k) garantir a assistência social e a orientação às famílias quanto aos cuidados com os filhos e cuidados durante a gravidez; l) assinar acordos de gestão com as diferentes esferas do Poder Público, de forma a estabelecer as metas e objetivos a cumprir e, na hipótese de descumprimento das disposições acima estabelecidas, a possibilidade de rescisão pelo Poder Executivo federal (Argentina, 2002).

Finalmente, nos termos do artigo 6º da lei 25.724/2002, cumpre destacar que a *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* será assessorada por entidades científicas, universitárias, assistenciais e eclesiásticas, com ampla participação no controle e implementação da lei de referência (Argentina, 2002).

As *Comissões Provinciais de Nutrição e Alimentação* são, nos termos do artigo 7º da lei 25.724/2002, órgãos de execução do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* que têm, entre outras, as seguintes funções: a) implementar e coordenar junto da *Comissão Nacional* as ações necessárias para garantir o cumprimento do programa nas províncias; b) elaborar uma lista de alimentos que cubram as necessidades nutricionais básicas dos beneficiários, tendo em conta a idade, as características alimentares regionais, bem como uma lista dos correspondentes suplementos nutricionais, vitaminas, oligoelementos e minerais, que devem ser fornecidos pelo Ministério da Saúde da Nação; c) prestar contas à *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* por todas as atividades do programa realizadas a nível provincial; d) estimular o desenvolvimento da produção alimentar regional, a fim de fornecer os insumos necessários aos programas locais de assistência alimentar, respeitando e revalorizando a identidade cultural e as estratégias de consumo local; e) promover a geração de políticas de abastecimento alimentar a nível local, a fim de garantir a acessibilidade a toda a população, especialmente aos grupos de crianças de até 14 anos, mulheres grávidas, pessoas com deficiência e idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza e promover a criação de centros regionais de abastecimento e compra de alimentos

e f) promover a organização de redes sociais, possibilitando o intercâmbio dinâmico entre os seus membros e com os de outros grupos sociais, valorizando os recursos que possuem (Argentina, 2002).

Nos termos do artigo 8º da lei 25.724/2002, os municípios – que poderão contar com as *Comissões Municipais e/ou Comunitárias de Nutrição e Alimentação* – têm, entre outras, as seguintes funções: a) inscrever os beneficiários no cadastro único para acesso ao programa nacionais; d) gerir centralmente os recursos através da contratação dos fornecedores e serviços necessários; c) implementar uma rede de distribuição de recursos, promovendo a alimentação familiar, sempre que possível, ou por meio de cozinhas comunitárias, onde se disponibilize este serviço de alimentação, numa rede constituída por instituições de ensino e de saúde, entidades eclesiásticas, Forças Armadas e de Segurança, entidades da sociedade civil devidamente credenciadas, voluntários qualificados e beneficiários selecionados; d) implementar mecanismos de controle sanitário e nutricional dos beneficiários; e) capacitar as famílias em nutrição, amamentação, desenvolvimento infantil e econômico (Argentina, 2002).

O *Fundo Nacional Especial para Nutrição e Alimentação* a ser aplicado na implementação do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* será, nos termos do artigo 9º da lei 25.724/2002, composto: a) com rubricas orçamentárias que serão atribuídas anualmente na respectiva lei orçamentária nacional e, nos casos em que sejam insuficientes para cumprir os objetivos do programa, o *Chefe de Gabinete de Ministros* terá competência para redirecionar as verbas que forem necessárias e b) com contribuições ou financiamentos específicos que a nação obtenha de organizações e instituições internacionais ou de outros Estados. O programa será auditado mensalmente pelos órgãos nacionais de controle estabelecidos por lei (artigo 10) (Argentina, 2002).

Por seu turno, a lei brasileira de segurança alimentar e nutricional apresenta expressamente os conceitos de DHAA (artigo 2º) e de segurança alimentar (artigo 3º), ambos já tratados na seção anterior e consonantes com o estabelecido no PIDESC (ONU, 1966) e no Comentário Geral 12 (ONU, 1999). Além destes, o normativo contempla os conceitos

estruturantes do *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN* (artigos 1º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11, I); da *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (artigo 11, I e parágrafo 1º); do *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA* (artigo 11, II e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º) e da *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN* (artigo 11, III), institutos operadores das medidas de concretização do DHAA no Brasil (2006).

Nos termos do artigo 1º da lei 11.346/2006, o SISAN é o instituto por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o DHAA. É integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema. Alguns dos integrantes do SISAN são citados nominalmente no artigo 11, como por exemplo: a *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*; o *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)*; a *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)*; os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (Brasil, 2006).

Este sistema será regido, termos do artigo 8º da lei 11.346/2006, pelos seguintes princípios: a) universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; b) preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; c) participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo e transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão e terá como base as seguintes diretrizes, insculpidos no artigo 9º da lei 11.346/2006: a) promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; b) descentralização das ações e articulação,

em regime de colaboração, entre as esferas de governo; c) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; d) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; e) articulação entre orçamento e gestão e estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos. Finalmente, cumpre destacar, conforme preceitua o artigo 10 da lei 11.346/2006, que o SISAN tem por objetivos: a) formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional; b) estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil e c) promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do Brasil (2006).

A *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* é a instância responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da *Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar*, bem como pela avaliação do SISAN, conforme o artigo 11, I da lei 11.346/2006, devendo ser precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados da *Conferência Nacional* (Brasil, 2006).

O *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA* é o órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável, termos do artigo 11, II da lei 11.346/2006, pelas seguintes atribuições: a) convocar a *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, com periodicidade não superior a 4 anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; b) propor ao Poder Executivo federal, considerando as deliberações da *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, as diretrizes e prioridades da *Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de

ações inerentes à *Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*; d) definir, em regime de colaboração com a *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional*, os critérios e procedimentos de adesão ao *SISAN*; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o *SISAN* e f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2006).

A composição do CONSEA terá: a) um terço de representantes governamentais, constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional; b) dois terços de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* e c) observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal, conforme o artigo 11, parágrafo 2º da lei 11.346/2006. O CONSEA será presidido por um de seus integrantes representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República, conforme o artigo 11, parágrafo 3º da lei 11.346/2006 (Brasil, 2006).

A *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional* – CAISAN será integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras: a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a *Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação; b) coordenar a execução da *Política* e do *Plano*; c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal conforme o artigo 11, III da lei 11.346/2006 (Brasil, 2006).

Comparando os dois regramentos, é possível dizer que a lei argentina veicula

diretrizes e condutas muito mais pragmáticas no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, o que é típico de situações emergenciais, mas que não garantem a longo prazo a construção de uma política pública de combate a violações massivas de DHAA em agrupamentos humanos vulneráveis. Por seu turno, a lei brasileira parece muito mais enfocada não em tratar de uma situação crítica, de natureza emergencial, mas em solidificar uma política pública de longo prazo, com institutos de forte participação popular, o que confere um caráter democrático na formação da decisão política fundamental do Estado no que tange o enfrentamento da fome e à garantia de segurança alimentar e nutricional da população.

Apesar desta constatação, não se pode ignorar que cada Estado tem sua própria realidade e a opção legislativa por atender precipuamente a uma demanda emergencial (caso argentino) ou a enfocar a construção de uma política pública de longo prazo (caso brasileiro) demonstra-se legítima em ambos os casos. Conforme o que já foi analisado na segunda seção deste artigo, a legitimidade da opção decorre da vontade popular, isto é, dos cidadãos que democraticamente selecionaram seus representantes, que debateram, votaram e editaram a lei contendo a respectiva opção política. Assim, seja com o apelo emergencial seja fundamentado na noção pró-futuro, ambas as opções são legítimas.

Isto posto, cumpre finalmente destacar que tanto o regramento argentino quanto o brasileiro contemplam igualmente institutos próprios – densamente conceituados – atinentes à concretização do DHAA. Por este motivo, neste tópico específico, não se pode cravar que o regramento argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes, uma vez que se pautam em institutos e estratégias diferentes de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional verificada em face de suas próprias populações.

5 MODELOS DE REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES NA CONCRETIZAÇÃO DO DHAA ENTRE OS ENTES FEDERADOS

Como mencionado na seção anterior, ambos regramentos possuem institutos próprios, voltados à definição de diretrizes e atribuições, bem como à execução das medidas de concretização do DHAA, diferindo apenas no fato de que a lei argentina volta-se para ações de caráter emergencial enquanto a lei brasileira dirige-se à construção de uma política pública de longo prazo de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. Assim, consideradas as estratégias constantes dos diplomas, resta cristalino que a legislação brasileira privilegia um modelo de federalismo cooperativo enquanto a argentina opta por um modelo de federalismo dual.

O federalismo dualista ou dual é marcado pela prevalência de uma rígida repartição das competências delegadas à União e às reservadas aos Estados. O exemplo clássico de federalismo dual foi o estadunidense, até a segunda década do século XX. A partir da crise de 1929, com a implementação da política do *New Deal*, de Franklin Roosevelt, o modelo dual foi substituído por um modelo cooperativo, marcado pela prevalência de uma “intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o modelo do Estado de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federadas” (Ribeiro, 2018, p. 342).

Em resumo, a grande diferença entre os dois modelos se caracteriza pela rigidez, típica do federalismo dual e a flexibilidade, típica do federalismo cooperativo, no que tange à separação de atribuições e competências entre a esfera federal e os demais entes federados (Tavares, 2016, p. 826).

De acordo com Barrientos (2009, p. 57), de fato, a República Argentina é estruturada segundo um modelo federalista dual, no qual só o governo federal e as províncias são considerados entes federativos. A Constituição daquele país propõe uma clara diferenciação nas prerrogativas conferidas aos entes federativos, de modo que as atribuições pertinentes ao governo federal são expostas no Título Primeiro, entre os artigos 44 e 120 e as pertinentes

às províncias e à Cidade Autônoma de Buenos Aires são expostas no Título Segundo, entre os artigos 121 e 129 (Argentina, 1994).

A Constituição Argentina designa 28 áreas de poderes exclusivos do Governo federal, entre as quais se incluem aquelas pertinentes aos assuntos internacionais; à defesa; ao comércio interno, internacional e alfandegário; às finanças, aos bancos e à emissão de moeda; à cidadania; à fixação dos limites interprovinciais e aos serviços públicos nacionais. Em igual sentido, a *Lei Maior* argentina outorga ao governo federal atribuição para tratar de áreas como o ensino superior, o planejamento econômico, e a promulgação dos códigos criminal, civil, comercial, mineiro, de trabalho e de previdência social (Argentina, 1994). Por seu turno, aos governos das províncias compete a atuação em poderes residuais, como por exemplo o de legislar sobre a educação e a saúde públicas; a justiça provincial; a polícia e a infraestrutura e bem-estar social. (Barrientos, 2009, p. 57).

Por seu turno, conforme Araújo (2018, p. 911), com a Constituição de 1988, a República brasileira estrutura-se segundo um modelo federalista cooperativo, no qual União, Estado, Distrito Federal e Municípios são igualmente entes federativos. Embora sejam previstos no texto constitucional competências próprias da União (artigos 22 e 23, CF), o federalismo cooperativo brasileiro é pautado no entrelaçamento dos níveis de governo por meio das competências comuns (artigo 23, CF) e concorrentes (artigo 24, CF) (Brasil, 1988).

As competências comuns, de caráter administrativo, relacionam-se a todos os entes federados, inclusive aos municípios. Nesse sentido, são responsabilidades conjuntas, entre outras: o meio ambiente; a saúde; as instituições democráticas e o patrimônio público; a cultura, a educação e a ciência e a erradicação da pobreza (Brasil, 1988). A atuação conjunta, no pacto federativo cooperativo, tem por finalidade a realização de certa homogeneização para o alcance de “resultados uniformes, sem que haja centralização de competências, mas sim relação de complementaridade com a definição das atribuições dos demais entes federados, a partir do macroplanejamento para as matérias de interesse comum” (Araújo, 2018, p. 911).

Isto posto, constata-se que a Argentina adota um modelo dual tanto na sua

Constituição quanto na lei 25.724/2002, com atribuições no tocante ao enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional bem definidas e segmentadas entre responsabilidades do Poder Público federal e responsabilidades das províncias e municípios. Analisando os mecanismos estabelecidos na lei argentina, é perceptível que, enquanto, aquele assume competências diretoras, como a definição de estratégias para a implementação do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação*, estes passam a se responsabilizar por competências executivas, como a elaboração do cadastro único de beneficiários e das listas de alimentos que cubram as necessidades nutricionais básicas da população assistida pelo *Programa Nacional*.

Por outro lado, o Brasil adota um modelo cooperativo tanto na sua Constituição quanto na lei 11.346/2006, a partir de uma estrutura de cooperação materializada no *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, de livre adesão pelos entes federados, consoante os princípios e diretrizes estabelecidos pela lei e a definição de critérios estabelecidos pelo *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA* e pela *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN*.

Diferentemente da lei argentina, o regramento brasileiro adota uma estratégia não de distribuição de compulsórias atribuições e despesas aos já sobrecarregados entes federativos, mas, a partir do CONSEA, vinculado ao Poder Público federal, fomenta nos demais entes federados (Distrito Federal, Estados e Municípios, que podem ou não buscar a adesão ao SISAN, conforme seus próprios critérios de conveniência e oportunidade) e até mesmo em instituições privadas a articulação, o acompanhamento e o monitoramento colaborativo, materializado em cooperação de implementação e na convergência de ações inerentes à *Política* e ao *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (Brasil, 2006).

Novamente, comparando os dois regramentos, ambos contemplam diferentes modelos de repartição de atribuições concretizadoras do DHAA entre seus entes federados, tendo a Argentina optado por um modelo dual e o Brasil optado por um modelo cooperativo de repartição de responsabilidades. Num ou outro caso, a adoção estatal pelo respectivo modelo também se mostra igualmente legítima, não se podendo ignorar que cada Estado

tem sua própria realidade e a opção legislativa por este ou por aquele modelo decorre de vontade popular, isto é, dos cidadãos que democraticamente selecionaram seus representantes, que debateram, votaram e editaram a respectiva lei em vigor. Assim, não se pode cravar que o modelo argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes.

CONCLUSÕES

Diante das informações apresentadas ao longo deste artigo, constata-se que foram alcançados os objetivos propostos no início da pesquisa, vale dizer, foram regularmente analisados e comparados os principais diplomas legislativos da Argentina e do Brasil referentes à normatização do DHAA no plano interno de cada um destes Estados.

No confronto entre a lei argentina 25.724, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional* e a lei brasileira 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, consoante os critérios propostos, foram verificadas as conclusões que se seguem.

No tópico referente ao histórico do procedimento legislativo, constatou-se que a lei argentina decorreu de iniciativa popular, enquanto a brasileira decorreu de iniciativa do Poder Executivo federal. Embora divirjam na iniciativa, ambos projetos deram origem a leis igualmente legítimas e democráticas, uma vez que quem atribui a legitimidade e o caráter democrático de qualquer instrumento normativo não é a iniciativa, isoladamente considerada, mas o procedimento legislativo encarado em sua integralidade, com prevalência da fase constitutiva, na qual estão incluídos os atos de formação da vontade do povo, com as respectivas discussão e votação do projeto submetido à apreciação pelos representantes deste, democrática e legitimamente eleitos. Contudo, ainda neste tópico, a lei argentina apresenta um ponto de vantagem sobre a lei brasileira, qual seja, o início da vigência, pois enquanto a lei brasileira concluiu seu procedimento legislativo e passou a vigor apenas no ano de 2006, a lei argentina iniciou sua vigência aproximadamente 4 anos antes,

isto é, em 2002, com atos concretos de enfrentamento da fome verificados a partir de 7 de julho de 2003.

No tópico referente aos titulares do DHAA reconhecidos e aos beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos na lei, comparando os dois normativos, constata-se que ambos reconhecem a titularidade universal do DHAA, nos termos da previsão no PIDESC (ONU, 1966) e da interpretação pelo Comentário Geral 12 (ONU, 1999). Contudo, afastando-se do tratado internacional, a condição de beneficiário das medidas concretizadoras deste direito, nos dois casos, é limitada. No caso argentino, compõem o rol de destinatários da lei 25.724/2002, apenas as crianças de até 14 anos, as mulheres grávidas, as pessoas com deficiência e os idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza. Ademais, todos devem ser nacionais (isto é, os cidadãos argentinos) dentro das fronteiras do território. No caso brasileiro, somente os componentes da população brasileira, localizados dentro das fronteiras do respectivo território, podem ser beneficiários de medidas concretizadoras do DHAA, o que contempla além de seus nacionais, os apátridas e estrangeiros com residência permanente no Brasil. Assim, em que pese a titularidade universal e a limitação subjetiva dos beneficiários verificadas nos dois regramentos, a legislação brasileira se mostra mais benéfica se comparada à argentina, uma vez que aquela é mais ampliativa e agrega um número maior de categorias enquanto esta é mais excludente, garantindo a condição de destinatários exclusivamente a um grupo específico de nacionais.

No tópico referente à definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei, comparando os dois regramentos, ambos contemplam igualmente institutos próprios densamente conceituados. Embora seja possível dizer que a lei argentina veicula diretrizes e condutas mais pragmáticas e emergenciais no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, enquanto a lei brasileira volta-se à solidificação de uma política pública de longo prazo, com institutos de intensa participação popular, não se pode cravar que o regramento argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes, uma vez que se pautam em institutos e estratégias diferentes de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional verificada em suas próprias populações.

Resultado semelhante é constatado no tópico referente ao modelo de repartição de atribuições concretizadoras do DHAA entre seus entes federados, tendo a Argentina optado por um modelo dual e o Brasil optado por um modelo cooperativo de repartição de responsabilidades. Considerando que cada Estado tem sua própria realidade e a opção legislativa por este ou por aquele modelo é fundamentada em legitimidade popular, também não se pode cravar que o modelo argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes.

Diante de toda a exposição, resta rechaçada a hipótese aventada no início da pesquisa, isto é, a de que, em razão de a Argentina possuir uma proporção populacional em condições de insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada superior à proporção populacional brasileira nas mesmas condições, a lei brasileira 11.346, de 15 de setembro de 2006 apresentaria mais pontos positivos se comparado à lei argentina 25.724, de 27 de dezembro de 2002.

Em sede de avaliação dos resultados comparativos, de acordo com os 4 parâmetros de comparação, o regramento argentino foi considerado mais favorável conforme o critério *a) histórico do procedimento legislativo* enquanto o brasileiro foi considerado mais favorável conforme o critério *b) titulares do DHAA reconhecidos e beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos na lei*.

Conforme os critérios *c) definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei e d) modelos de repartição de atribuições na concretização do DHAA entre os entes federados*, verificou-se a inviabilidade de uma comparação objetiva, levando-se em consideração que cada regramento propõe estruturas, institutos, estratégias e modelos de repartição de responsabilidades próprios, pautados em legislações legítimas e democráticas, não se podendo estabelecer objetivamente qual deles é melhor ou pior.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

omissões e ambivalências. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out./dez. 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/VD5yTPBvV3Hbpgn9STMzKYP/>. Acesso em: 9 mai. 2024.

ARGENTINA. Constitución Nacional (1994). **Constitución de la Nación Argentina**. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, 1994. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>. Acesso em: 1 abr. 2024.

ARGENTINA. **Decreto 8, de 10 de diciembre de 2023**. Ley de Ministerios, 2023. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300727/20231211>. Acesso em: 1 mai. 2024.

ARGENTINA. **Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002**. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, 2002. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Acesso em: 1 mai. 2024.

ARGENTINA. **Ley 27.454, de 29 de octubre de 2018**. Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, 2018. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27454-315735/texto>. Acesso em: 1 mai. 2024.

ARGENTINA. **Ley 27.642, de 12 de noviembre de 2021**. Ley de etiquetado frontal, 2021. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/salud/ley-de-etiquetado-frontal>. Acesso em: 1 mai. 2024.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina**: O poder dos Governadores desde a redemocratização. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BATCH, María. **Las iniciativas populares**. Miniápolis: Centro para las Víctimas de la Tortura-Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BORGES, André Luiz Machado; JACOBUCCI, Fabrizio. A supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos em perspectiva: reflexos das diferentes hierarquias no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–20, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e29234>. Acesso em: 19 abr. 2024.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional (2010). **Emenda Constitucional n. 64**, de 4 de fevereiro de 2010. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. **Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 1 abr. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

COSTA, Christiane Araújo; BÓGUS, Cláudia Maria. Significados e Apropriações da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Segmento da Sociedade Civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 1, p. 103-114, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406263668015>. Acesso em: 21 abr. 2024.

FAO; FIDA; OPS; PMA y UNICEF. **Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables**. Santiago de Chile, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc3859es>. Acesso em 03 mai. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, São Paulo: Saraiva, 1995.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, a. 42, n. 166, p. 09- 22, abr./jun. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p9.pdf. Acesso em: 21 abr. 2024.

MARICHAL, María Eugenia; BONET, Ana María. La Protección del Derecho Humano a la Alimentación: Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina. In: BARRETO, Maximiliano. **El Derecho Humano a la alimentación: debates y praxis en un escenario de crisis**. Rosário: UNR Editora, 2022.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

ONU. **Comentário Geral 12**: o direito humano à alimentação adequada (art. 11). Roma: FAO, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2024.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar de Direito**. v. 16, n. 1, p.335-362, jan.-jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/498>. Acesso em: 1 abr. 2024.

SORDINI, Maria Victória. La política del hambre: una emergencia permanente en Argentina. **Revista de Sociología e Política**, v. 30, e004, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZNFnZYHknzWzWn7YqjDwh7q/>. Acesso em: 21 abr. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016.

CAPÍTULO 12. DESAFIOS E DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Neuza Maria de Siqueira Nunes¹

Juliana da Silva Gomes²

Maria Margarete Salvate Brasil³

Tauã Lima Verdan Rangel⁴

RESUMO

Apesar da presença na Constituição Federal do Brasil e nos Direitos Humanos sobre os direitos para a população, ainda persistem grupos populacionais que não têm a garantia de seus direitos, como a população em situação de rua. Nesse cenário, este artigo tem como objetivo abordar sobre o direito da população em situação de rua e a legislação brasileira que ampara o direito à saúde. A metodologia empregada na condução do presente trabalho parte do método dedutivo, auxiliado de revisão bibliográfica sobre o formato sistemático e pesquisa empírica. Como conclusão, percebe-se que são muitos os desafios da população em situação de rua em vulnerabilidade social, como as dificuldades de acesso aos serviços públicos especializados. Ainda que tenham a garantia do direito estabelecida em legislação, ainda não é suficiente para alcançar a cidadania.

Palavras-chave: Direitos Humanos. População em Situação de Rua. Cidadania.

ABSTRACT

Despite the inclusion of rights for the population in the Brazilian Federal Constitution and in Human

¹ Doutorado em Ciências da Educação da Universidade Autônoma de Assunção (UAA); Correio eletrônico: neuza.msnunes@gmail.com; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6200766955580607>

² Mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense (PPCL/UENF); Correio eletrônico: julianajuridico10@gmail.com; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7873187099263138>

³ Mestrado em Língua Portuguesa da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Correio eletrônico: margarete_sb@yahoo.com.br; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5054183027899096>

⁴ Estudos Pós-Doutoriais - Programa de Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense (PPGPS/UENF); Correio eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

Rights, there are still population groups that lack guaranteed rights, such as the homeless population. In this context, this article aims to address the rights of the homeless population and the Brazilian legislation that supports the right to health. The methodology used in this work is based on the deductive method, supported by a systematic literature review and empirical research. In conclusion, it is clear that the homeless population in social vulnerability face many challenges, such as difficulties in accessing specialized public services. Even though they have the guarantee of their rights established in legislation, it is still not enough to achieve citizenship.

Keywords: Human Rights. Homeless Population. Citizenship

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, os direitos humanos foram estabelecidos e fundamentados no respeito pela dignidade e no valor de cada pessoa. Os direitos humanos são universais, o que significa que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas. Anos mais adiante, em 2009, foi instituída a Política Nacional da População em Situação de Rua (PNPSR), afiançando a necessidade de políticas que garantem a esta população o acesso aos serviços públicos, abrangendo a saúde. O trabalho tem como objetivo abordar o direito da população em situação de rua e a legislação brasileira que ampara o direito à saúde. Como fundamentação serão adotados autores que discorrem com temas de cidadania, exclusão social, vulnerabilidade e população em situação de rua.

Para tanto, a metodologia empregada parte do método dedutivo, auxiliado de revisão bibliográfica sobre o formato sistemático e pesquisa empírica. Nesse sentido, a pesquisa pauta-se no levantamento de bibliografia e na revisão documental especializada, destacando a legislação brasileira que subsidia o acesso a saúde de parte da população excluída socialmente.

Assim, torna-se necessário a reflexão sobre a cidadania da População em Situação de Rua (PSR) em conformidade ao acesso da política de saúde do país. A fundamentação parte do pressuposto de que a legislação subsidia o acesso à saúde e da premissa de que a cidadania e a inclusão social devem perpassar por todo cidadão brasileiro.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, determinou que todo e qualquer cidadão brasileiro tem direito ao acesso de variados serviços estabelecidos por lei, independente do gênero, da classe, da idade, sem passar por qualquer preconceito. Assim, a saúde passou a ser considerada como um direito universal no país, da mesma forma que os direitos humanos são vistos de igual relevância, com respeito a dignidade e ao valor de cada pessoa.

Da mesma forma, em 1990, este direito foi embasado com o estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), regulado nos princípios de universalidade, de igualdade e de equidade. Embora nos quase 35 anos da promulgação do SUS muitos avanços ocorreram na efetivação do direito à saúde, percebe-se muitas dificuldades na garantia de seus princípios. Isto ocorre, de sobremaneira, na garantia de acesso aos serviços de saúde para as populações a margem da sociedade brasileira, como a formada pela população em situação de rua.

Dessa forma, a vulnerabilidade e a desigualdade interferem no acesso à cidadania e na garantia dos direitos à saúde. Portanto, é indiscutível, no contexto de vulnerabilidade em que o indivíduo está inserido, o impacto na sua vida enquanto cidadão. A exclusão social vivida pela População em Situação de Rua (PSR) faz com que tais indivíduos sejam retirados de, basicamente, todos os direitos de cidadania da mesma maneira que não são reconhecidos pela sociedade como tal.

Apesar da Constituição de 1988 determinasse que todo e qualquer cidadão tem direito ao acesso aos serviços de saúde, independente do gênero, classe, raça, idade, ainda se nota barreiras para a garantia de tais direitos. Por conseguinte, como resultado das lutas sociais pela garantia de direitos das pessoas em situação de rua e para a construção de uma sociedade mais justa e solidária é traçada políticas para esse grupo. Assim sendo, a Política Nacional da População em Situação de Rua (PNPSR) define que população em situação de rua é:

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, bem como, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular. Utilizam logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente. Ademais, usam as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009, p. 1).

A Constituição de 1988, denominada de cidadã, determinou as garantias fundamentais referentes a dignidade e ao mínimo existencial, além de leis próprias interligadas as questões da população em situação de rua, mas que nos dias atuais ainda não atendem com eficiência os anseios dessa parcela da população brasileira. Assim sendo, a vulnerabilidade social pode ser compreendida pela dificuldade de um indivíduo em relação à aquisição de bens e do acesso aos direitos, que deveriam ser inerentes a qualquer cidadão. Outrossim, entende-se que:

[...] o modo como a sociedade comprehende as pessoas em situação de rua foi sendo transformado ao longo do tempo. Essas pessoas eram compreendidas como migrantes e desempregadas; no início dos anos 2000, começa-se a comprehender-las a partir da exclusão e vulnerabilidade, o que fomentou o desenvolvimento de políticas públicas e intensificou o preconceito social (Oliveira, 2012 *apud* Machado; Rangel, 2020, p.10)

A estimativa sobre a população em situação de rua no Brasil, segundo Natalino (2022), revela um crescimento 38%, no período de 2019 a 2022, representando 281.472 pessoas, com impacto da pandemia de Covid-19 nesse segmento populacional. O cálculo dessa população pelo poder público é estratégico, pois, caso contrário, haveria o risco de refletir a invisibilidade social desse segmento em relação à gestão das políticas públicas.

Assim, para amenizar as condições da população em situação de rua instituem a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), que dentre os principais objetivos estão as garantias de formação e capacitação profissional, o desenvolvimento de ações educativas, e ainda, a asseguração ao acesso aos serviços públicos de qualidade

(Brasil, 2009). O art. 7º da referida política estabelece como objetivos:

- I –assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
- II – garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;
- IV – produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua (Brasil, 2009).

No entanto, devido ao aumento dessa parcela da população, as garantias constitucionais e os decretos governamentais encontram-se dificuldades de aplicação das garantias tuteladas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Posto isso, aguarda-se que o Estado, como garantidor primário, tenha o compromisso com as leis que objetivem o amparo à População em Estado de Rua, assegurando assim a cidadania e a dignidade humana.

Sob esse entendimento, Costa e Ianni (2018 *apud* Sanches, Santos, 2022, p. 04) percebem a cidadania como “identidade social política constituída por três elementos: o primeiro elemento garante o pertencimento, o segundo garante o exercício político da cidadania e o terceiro garante os direitos e os deveres do cidadão, isto é, sua proteção social, civil e política”. Em conformidade com as autoras, embora a identidade social política ideal possa ter a constituição pelos três elementos, essa composição não é estática, podendo ser composta de um, dois ou três elementos. O único componente fundamental para sua constituição está relacionado ao pertencimento de uma comunidade. A combinação desses elementos forma três grupos de cidadãos: cidadão pleno, cidadão politicamente passivo e cidadão isolado. O terceiro grupo vive no dia a dia os efeitos do processo de exclusão social, isto é, são indivíduos que vivem em situação de extrema vulnerabilidade e em situação de invisibilidade, tanto pela sociedade quanto pelo Estado. Assim, na categoria de cidadão

isolado, que se enquadra a maior parte das pessoas em situação de rua, percebe-se as fragilidades nas dimensões relacionadas à participação política/coletiva e a dimensão de garantias de direitos e deveres.

De acordo com Gameiro (2021a), para a garantia do acesso e do direito a saúde da população em situação de rua é necessário que sejam criadas políticas públicas para intervir no processo de saúde e de doença, como a: “sistematização de informação para permitir o vínculo com os serviços; a diminuição das formas de violência enfrentadas todos os dias; e articulação e trabalho coletivo de equipes multiprofissionais da saúde, assistência social, educação e segurança pública para uma atenção integral” (Gameiro 2021a, n.p.).

Ainda conforme a autora, em torno de 45% das pessoas em situação de rua estão no cadastro do e-SUS (dados coletados de acordo com os prontuários eletrônicos), apontando crescimento da população feminina, o que inclui a necessidade de inclusão da saúde da mulher nos programas de saúde. Para Gameiro (2021a), embora os desafios sejam vários, observa-se o engajamento das equipes de profissionais comprometidos na promoção do acesso da população em situação de rua a serviços de saúde. Em relação aos locais atendimentos, as regiões Centro-Oeste e Sudeste representam um maior equilíbrio, que inclui atendimento na rua, nas unidades básicas de saúde e nos abrigos. Nas regiões Nordeste e Norte, o destaque é para os atendimentos nas ruas, normalmente atendidos pelas equipes de Consultório na Rua.

Dentre os 10 municípios que apresentam o maior quantitativo de pessoas em situação de rua percebe-se que juntos concentram quase 52% da população em situação de rua do Brasil, tais quais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Brasília, Fortaleza, Porto Alegre, Curitiba, Campinas e Florianópolis. A cidade de São Paulo tem concentração de pessoas em situação de rua maior do que a população total de 89% dos municípios brasileiros (Brasil, 2023, p.19).

O perfil desse grupo em relação à escolaridade, destaca-se que 10% das pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico não sabem ler e escrever, apresentando um percentual maior na região Nordeste (19%) e menor na região Sul (7%). Na ocasião do

cadastro, 2% declararam frequentar escola, sendo o dobro no Nordeste (4%). E aqueles que nunca frequentaram a escola representam 6%. Os principais motivos apontados para a situação de rua foram: 44% para os problemas familiares, seguidos de 38% do desemprego, 28% do alcoolismo e/ou uso de drogas, e 23% para perda de moradia (Brasil, 2023, p. 22).

A concretização dos direitos humanos e da cidadania de grupos em situação de vulnerabilidade demanda esforços e ações conjugadas entre diversos atores. O atendimento aos anseios da população em situação de rua é tarefa complexa. É um grupo populacional heterogêneo com particularidade de pobreza extrema, apresentando ruptura ou fragilização dos vínculos familiares e a carência de moradia convencional regular, com a utilização de espaços públicos e de áreas muitas vezes hostis e degradadas como seu domicílio e fonte de sobrevivência.

2. DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO DE RUA

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, após a segunda guerra mundial, é um importante documento sobre os direitos humanos. Os princípios expressos na declaração reasseguram direitos civis e políticos, e direitos econômicos, sociais e culturais. Respaldado nisso, “as ações para reduzir as vulnerabilidades, antes pautadas em caridade, solidariedade e assistencialismo, passam a ser reconhecidas como leis e políticas públicas” (Silva; Siqueira, 2018, p. 96).

A fundamentação dos Direitos Humanos está subsidiada em normas jurídicas, comumente relacionados à tratados e acordos internacionais os quais referem-se aos aspectos fundamentais da dignidade universal do ser humano. Para Gomes (2016), algumas características dos Direitos Humanos podem ser especificadas por uma ótica mais ampla sobre o assunto, como a:

Historicidade: os Direitos Humanos surgem, consolidam-se e alteram-se historicamente, como resultado de lutas sociais ao longo do tempo.

Inexauribilidade: o sentido e o conteúdo dos Direitos Humanos são

inexauríveis, o que significa que os Direitos Humanos já reconhecidos em tratados e acordos jurídicos podem ter seu sentido expandido e novos Direitos Humanos podem sempre vir a surgir.

Universalidade: os Direitos Humanos referem-se a e devem alcançar todos os seres humanos, independentemente de qualquer característica externa, como nacionalidade, crença religiosa, classe, gênero, idade, raça, orientação afetivo sexual ou qualquer outra.

Inviolabilidade: os Direitos Humanos previstos em tratados e acordos jurídicos internacionais não podem ser violados pelas Constituições dos países, isto é, pelo direito interno de cada país (Gomes, 2016, p. 26).

Assim posto, segundo Gomes (2016), se por um lado os direitos humanos objetivam afiançar a dignidade e a integridade da pessoa, sobretudo frente ao Estado e o seu arcabouço de poder, por outro lado, a cidadania afiança o equilíbrio entre os direitos e os deveres de cada indivíduo em relação à sociedade e da sociedade em relação ao indivíduo. Dessa forma, a prática da cidadania pode ser a propulsão para o amparo da vida humana sob a proteção dos Direitos Humanos.

De acordo com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2024), para atender a demanda explicitadas pelos movimentos sociais da população em situação de rua foi criada a Diretoria de Promoção dos Direitos Humanos (DDPR), Decreto 11.341, de 01 de janeiro de 2023, interligada à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNDH), incumbida para formular, coordenar e estabelecer as políticas públicas direcionadas à promoção dos direitos humanos das pessoas em situação de rua.

Em conformidade com o Decreto 11.34, a DDPR tem como desempenho a elaboração de planos, de programas e de projetos pertinentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), em conformidade com o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Através deste Decreto explicita-se a definição de população em situação de rua, bem como os objetivos da política:

[...] o direito à convivência familiar e comunitária; a valorização e respeito à vida e à cidadania; o atendimento humanizado e universalizado; e o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial

às pessoas com deficiência (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024, p. 01).

A criação da Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), como uma proposta para atender os anseios apontados pelos movimentos sociais da população em situação de rua, tem vínculo com a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNDH/MDHC), encarregada à Diretoria para “a formulação, a coordenação e o estabelecimento de políticas públicas destinadas à promoção dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, com acompanhamento e monitoramento do CIAMP-Rua” (Brasil, 2023, p. 4).

A instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua simboliza um marco considerável da sociedade civil e do governo federal. Desde então, a PNPSR estabelece serviços destinados para essa população e sua inserção no Cadastro Único aos Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, favorecendo o acesso aos serviços de saúde, ainda que não tenha comprovante de residência, em conformidade com a portaria nº 940, de 28 de abril de 2011. A política contribuiu com o estabelecimento de centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua, objetivando em atender “casos de violação de direitos humanos, contribuir para o acesso à justiça e promover capacitações para a sua rede” (Brasil, 2023, p. 13).

Em dezembro de 2023, com a proposta de fortalecer a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2024) estabeleceu o Plano Nacional Ruas Visíveis (PNRV) - Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. A resolução envolvia 99 ações, articuladas com 11 ministérios do Governo Federal, com envolvimento dos governos estaduais, municipais e Distrito Federal, dialogando com os movimentos sociais da população em situação de rua e com os representantes dos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Ainda de acordo com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2024), por ocasião da implementação da PNPSR, de maneira descentralizada, através da assinatura de

Termos de Compromisso, institui-se o mecanismo pelo qual serão estabelecidas as ações e políticas a serem implementadas para a população em situação de rua. O pacto com estado/município há o compromisso relacionado à organização dos Comitês estaduais e municipais para acompanhar e monitorar as políticas locais destinadas para a população em situação de rua. Essa estrutura torna-se significativa uma vez que assegura a institucionalização da PNPSR, bem como uma ponte de interlocução pelos gestores públicos nas esferas de governo com a finalidade de fortalecer as ações e implementação das políticas públicas direcionadas para a este público, como maneira de atender à heterogeneidade cultural e regional do país.

Diante o exposto, também como proposta de ampliação do acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde, tem-se o Consultório na Ruas (eCR) com equipes de multiprofissionais ajudando com os diferentes problemas e necessidades dessa população. Exercem atividades *in loco*, de maneira itinerante, desempenhando “ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde (UBS) e, quando necessário, com as equipes dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), dos serviços de Urgência e Emergência e de outros pontos de atenção” (Brasil, 2023, p. 23).

Como forma de fomentar a cultura de respeito aos direitos humanos de populações vulneráveis é fundamental o desenvolvimento de ações que apontem o cometimento de abusos, de arbitrariedades e de omissões pelos agentes públicos. Dentre as ações sugeridas, evidenciam-se:

[...] a criação de um Protocolo Nacional para Proteção da População em Situação de Rua e Enfrentamento à Violência Institucional, bem como a capacitação de agentes públicos, em especial de segurança pública, para lidar de forma humanizada com essa população. Além disso, está prevista a ampliação do Disque 100 para receber denúncias de violações de direitos contra a população em situação de rua; a criação de centros de acesso a direitos; a elaboração de cartilhas e cursos para públicos diversos; a revisão do Decreto 7.053/2009, que institui a Política Nacional para População em Situação de Rua; e a regulamentação da Lei no 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, que coíbe a arquitetura hostil, pensada para promover o afastamento de pessoas em situação de rua

(Brasil, 2023, p. 43).

O aprofundamento da situação econômica e social no país pela pandemia ocasionou um novo perfil das pessoas em situação de rua e acendeu um alerta para a necessidade de ações muito mais rápidas a fim de evitar que elas fiquem mais tempo nas ruas e tenham menor adesão às ofertas e ações públicas. Para melhorar a situação dessa parcela da população, evidencia-se “a ampliação das ofertas de acolhimento institucional e abrigo na perspectiva de baixa exigência, ampliação da estratégia de trabalho e renda, e a construção de estratégias de habitação e moradia, como o aluguel social” (Gameiro, 2021b, n.p.).

Para estudos mais detalhados, segundo a autora acima, precisa-se da melhoria dos dados, como “a integração dos sistemas da assistência social – CadÚnico e do e-SUS, com dados da atenção primária, incluindo das equipes de Consultório na Rua; e a construção de uma diretriz nacional para que o atendimento seja feito de forma igualitária em grandes cidades e municípios” (Gameiro, 2021b, n.p.). Assim sendo, a adoção das medidas descritas pode contribuir para que a população em situação de rua tenha acesso aos direitos determinados pela legislação brasileira e pelos direitos humanos como forma de cidadania e de inclusão social.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

Conclui-se que são muitos os desafios da população em situação de rua em vulnerabilidade social, já que persistem as dificuldades de acesso aos serviços públicos especializados. Embora tenham a garantia do direito à saúde estabelecida em legislação, ainda não é suficiente para alcançar a cidadania plena. É necessário avanço para que essa população tenha a condição de cidadão com reconhecimento de seus direitos como integração à sociedade. A garantia dos direitos não versa somente de entregar a uma população sem voz um direito que sempre a pertenceu, mas sim a intervenção do Estado em seus diversos poderes como garantidor desse direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009a. Seção 1. p. 16

BRASIL. **População em situação de rua**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf

COSTA, M. I. Sanches; LUCENA, F. Santos. Cidadania e o direito à saúde da população em situação de rua: um olhar sobre a estratégia do Consultório na Rua. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 10, n. 1, p. 65–84, 2022. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/ridh3/index.php/ridh/article/view/126>. Acesso em: 15 out. 2024.

GAMEIRO, Nathállia. **Cuidado e acesso à saúde da população em situação de rua foi tema de debate**. Fiocruz, 2021 (a). Disponível em: <https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/cuidado-e-acesso-a-saude-da-populacao-em-situacao-de-rua-foi-tema-de-debate/> Acesso em: 30 jan. 2025.

GAMEIRO, Nathállia. **População em situação de rua aumentou durante a pandemia**. Fiocruz, 2021(b). Disponível em: <https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/#:~:text=Os%20obst%C3%A1culos%20no%20acesso%20%C3%A0,a%20torna%20ainda%20mais%20vulner%C3%A1vel>. Acesso em: 30 jan. 2025.

GOMES, D. F. L. **Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania**. v. 1. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2016. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/Cadernos_Direitos_Humanos/Livro%2001.pdf

MACHADO, Albert; RANGEL, Tauã Lima Verdan. A população de rua e a invisibilidade institucional: o reconhecimento de direitos aos emudecidos pelo Estado. **Múltiplos Acessos**, v. 4, n. 2, p. 74-94, 10 dez. 2020. Acesso em: 30 jan. 2025.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **População em Situação de Rua.** Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua>
Acesso em: 28 jan. 2025.

NATALINO, M. **Estimativa da população em situação de rua no brasil (2012-2022).** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em:
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

SILVA, Priscila Neves; SIQUEIRA, Fabiano. População em Situação de Rua e Direitos Humanos: reflexões preliminares. **Direitos Humanos e Educação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 80-97, ago.-dez. 2018.

CAPÍTULO 13.

DIREITO À ACESSIBILIDADE DA POPULAÇÃO IDOSA NO PAÍS: GARANTIA DOS DIREITOS À ACESSIBILIDADE

Ana Clara dos Santos Braga¹
Daniel de Siqueira Nunes Reis²
Juliana da Silva Gomes³
Neuza Maria de Siqueira Nunes⁴
Maria Margarete Salvate Brasil⁵

RESUMO

A mudança na demografia do Brasil pelo envelhecimento da população tem implicações sociais e

¹ Especialista Lato Sensu em Gestão Educacional e Práticas Pedagógicas pela Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Graduação em Arquitetura e Urbanismo pelo Institutos Superiores de Ensino do Censa/ISECENSA. Correio eletrônico: anaclara.braga@hotmail.com

² Especialista Lato Sensu em Engenharia de Estruturas de Concreto Armado pela Faculdade Única de Ipatinga – FUNIP. Especialista Lato Sensu em Gestão Educacional e Práticas Pedagógicas pela Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Graduação em Engenharia Civil pela UNIVERSO. Correio eletrônico: danielsnreis@gmail.com

³ Mestrado em Cognição e Linguagem pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf). Especialista Lato Sensu em Gestão Educacional e Práticas Pedagógicas pela Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Especialista Lato Sensu em Direito Público pela Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Campos. Correio eletrônico: julianajuridico10@gmail.com

⁴ Doutorado em Ciências da Educação pela Universidade Autônoma de Assunção. Mestrado em Economia Empresarial pela Universidade Cândido Mendes. Professora de Economia no Curso de Direito, Professora de Introdução à Economia no Curso de Administração e Ciências Contábeis, Professora de Mercado Financeiro no Curso de Administração, Professora de Bioestatística no Curso de Enfermagem e Farmácia da Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Correio eletrônico: neuza.msnunes@gmail.com

⁵ Mestre em Língua Portuguesa pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista Lato Sensu em Estudos Linguísticos e Literários pela Fundação Educacional e Cultural São José. Licenciada em Letras pela Fundação Educacional e Cultural São José. Professora de Língua Portuguesa no Curso de Medicina, Enfermagem, Administração e Direito da Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Correio eletrônico: margarete_sb@yahoo.com.br

novos desafios para atender as demandas. Alguns grupos populacionais têm necessidades específicas e precisam de políticas públicas próprias direcionadas para o seu bem-estar. A acessibilidade é a condição para a utilização com segurança e com autonomia dos espaços públicos, sejam pelos idosos ou pelas pessoas com mobilidade reduzida. O presente trabalho tem como objetivo abordar o crescimento da população idosa no país e o direito à acessibilidade. Para tanto, a metodologia proposta são os métodos historiográfico e dedutivo, auxiliados pelas seguintes técnicas de pesquisa: revisão de literatura sistemática e análise documental. Para que parcela da população exerça plenamente o seu direito constitucional de ir e vir, o planejamento dos espaços públicos precisa oferecer características adequadas de acessibilidade, dentro dos conceitos do desenho universal. A concretização da acessibilidade é importante para promover a participação social, a dignidade, a autonomia, a liberdade e a inclusão das pessoas, incluindo os idosos, nos espaços públicos.

Palavras-chave: Direito à Acessibilidade; Idoso; Garantia.

ABSTRACT

The changing demographics of Brazil due to the aging population have social implications and new challenges in meeting these demands. Some population groups have specific needs and require specific public policies aimed at their well-being. Accessibility is a prerequisite for the safe and independent use of public spaces, whether by the elderly or people with reduced mobility. This paper aims to address the growth of the elderly population in the country and the right to accessibility. To this end, the proposed methodology uses historiographical and deductive methods, supported by the following research techniques: systematic literature review and documentary analysis. For a portion of the population to fully exercise their constitutional right to come and go, the planning of public spaces must offer adequate accessibility features, within the concepts of universal design. Implementing accessibility is important to promote social participation, dignity, autonomy, freedom, and inclusion of people, including the elderly, in public spaces.

Keywords: Right to Accessibility; Elderly; Guarantee.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O envelhecimento é um fato social que produz uma série de consequências no campo diário. Neste contexto, pensar o envelhecimento como um fato da sociedade demanda um redimensionamento do evento como algo corriqueiro, produtivo e capaz de estabelecer, dentro de um contexto específico, o reconhecimento de potencialidades, de capacidades e do desenvolvimento.

Dessa forma, reconhece-se, ainda, que um dos desafios do século XXI é o envelhecimento da população, levando os governos à preocupação com o ritmo acelerado

em escala mundial. O envelhecimento da população é um fato primordial da sociedade contemporânea, originando desafios em todos os campos, exigindo a participação de todos e promovendo o conceito de sociedade para todas as idades.

A metodologia empregada na condução do presente trabalho parte do método dedutivo, auxiliado de revisão bibliográfica sobre o formato sistemático e pesquisa empírica. Nesse sentido, a pesquisa pauta-se no levantamento de bibliografia e na revisão documental especializada, destacando o crescimento da população idosa no país e o direito à acessibilidade.

A ampliação da expectativa de vida no Brasil sugere discorrer o fenômeno do envelhecimento sob suas particularidades históricas, sociais, culturais e econômicas. Nesse sentido, o presente trabalho se refere ao envelhecimento da população brasileira e os diversos aspectos que este adquire na atual conjuntura da sociedade, sobretudo no que se fazer referência à acessibilidade do idoso e das pessoas com mobilidade reduzida ou temporária.

A acessibilidade está relacionada à utilização, com segurança e com autonomia, dos espaços urbanos, tanto por idosos de maneira geral e por pessoas com algum tipo de mobilidade, uma vez que a consolidação da acessibilidade é capaz de promover a participação social, a dignidade, a autonomia, a liberdade e também a inclusão. Para que essa parte da população possa exercer de modo pleno o seu direito estabelecido constitucionalmente de ir e de vir, os espaços, principalmente os públicos, precisam apresentar características apropriadas de acessibilidade, dentro da concepção do desenho universal. Assim, o trabalho buscou abordar o envelhecimento da população brasileira e as políticas de melhoria da acessibilidade como direito pautado em legislação e em normas visando ao bem-estar das pessoas.

2 O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

O envelhecimento da população brasileira impacta nos aspectos sociais, políticos e

econômicos no cenário do país. Fato que institui uma demanda para a pesquisa, ensino e desenvolvimento de novas adaptações condicionadas à população do Brasil e, por conseguinte, à acessibilidade em espaços.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE sugerem que, no ano de 2030, o Brasil terá a sexta população mundial de idosos em números absolutos. Assim evidenciado, o país necessita promover a valorização das pessoas idosas e garantir que a população tenha o respeito daqueles que ainda não se encontram nessa faixa etária.

O aumento populacional de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos é um acontecimento mundial e tem ocorrido de forma acelerada, principalmente nos países em desenvolvimento, evidenciando que o envelhecimento populacional tem se tornado cada vez mais relevante, com predominância das mulheres nessa faixa etária.

Envelhecer não está relacionado ao declínio ou incapacidade, mas sim as potencialidades e as capacidades dessa faixa etária, ocasionando mudanças políticas, sociais e culturais na sociedade. A Organização Mundial da Saúde/OMS (2020), diante do aumento de idosos, definiu duas ações importantes em 2021 para o combate ao ageísmo/etarismo, a fim de aumentar as políticas públicas para o atendimento dessa parcela da população. Uma delas é a Década do Envelhecimento Saudável: de 2021 a 2030, uma iniciativa para a promoção da qualidade de vida dos idosos a partir de quatro áreas de ação, a saber: abolir estereótipos e preconceitos com relação à idade e ao envelhecimento, garantir com que as comunidades promovam as capacidades das pessoas idosas, entregar serviços de cuidados de atenção primária à saúde e propiciar o acesso a cuidados de longo prazo aos idosos que necessitem.

Como comprovação do aumento do número de idosos, o IBGE (2022) publicou as informações da população brasileira para todos os municípios do país, detalhando os dados por sexo e idade, de acordo com os dados aferidos pelo censo demográfico de 2022. As informações obtidas permitem delinejar um cenário com as características sociodemográficas e espaciais de todo o território nacional, dados primordiais para estabelecer as políticas públicas e para as decisões a serem tomadas em prol dos idosos.

Os dados do censo demográfico de 2022 evidenciaram uma rápida mudança na estrutura etária brasileira, com a redução do número de crianças, adolescentes e jovens, uma desaceleração do crescimento da população adulta em idade considerada ativa (15-59 anos) e uma aceleração do aumento da população idosa de 60 anos e mais de idade. Em 1970 a população brasileira total era de 93,1 milhões de habitantes e em 2022 passou para 203,08 milhões, representando um aumento 2,2 vezes no período (Alves, 2022, n.p.).

A população idosa no Brasil, 60 anos e mais, era de 4,8 milhões de pessoas em 1970, passou de 10 milhões em 1991, ultrapassou 20 milhões em 2010 e alcançou 32,1 milhões de pessoas em 2022. O aumento é de 6,6 vezes entre 1970 e 2022. Deste modo, o Brasil está envelhecendo em ritmo acelerado, segundo Alves (2022), evidenciando que o período de 2010 a 2022 representa um crescimento expressivo do número de idosos no Brasil.

A velhice é um dos desafios deste século, tema que apresenta estímulos para muitas pesquisas e que coloca em pauta discussões acerca de demandas da sociedade brasileira. É uma questão social de relevância com necessidade de políticas públicas e de decisões práticas que atendam esse grupo da população do país. Diante do crescimento demográfico marcante surgem os direitos e os deveres dos idosos, para permitir uma vida digna e de boa qualidade em prol do envelhecimento ativo. Assim, políticas públicas e agendas de organizações internacionais visam assegurar ações e orientações para a população de idosos, garantindo o envelhecimento com bem-estar de vida.

A implicação das novas demandas sociais apresenta efeitos nas áreas da saúde, de transporte, de habitação, de segurança, de previdência social e da educação, com a necessidade de um redirecionamento de ações práticas que atendem este segmento da sociedade brasileira. Vale ressaltar que a velhice é um processo de complexidade, pois abrangem múltiplos fatores e dimensões, tais quais: biológico, social, psicológico, econômico, cultural e ideológico, interferindo diretamente na vida do idoso. Assim sendo, destaca-se que:

o ser humano, em sua complexidade, não se reduz ao aspecto físico, mas

incorpora a influência da sociedade em que vive, aspectos culturais e psicológicos que, inter-relacionados, constituem o “todo do ser humano” e contribuem cada qual com parcelas importantes no processo de envelhecimento (Oliveira, 1999, p. 61).

O aumento do número de idosos no Brasil indica melhoria das condições de saúde desse grupo em função das diversas áreas surgidas para a prevenção e para o controle de doenças. Os dados revelam a concentração de idosos em determinadas regiões brasileiras, principalmente no sul e sudeste. Para o atendimento a esse público, o governo necessita estabelecer políticas públicas para contemplar as demandas geradas pelo envelhecimento da população brasileira, garantindo os direitos para o exercício da cidadania. Organizações internacionais colaboram com agendas voltadas para o envelhecimento, instituindo ações e orientações em prol da melhoria das condições e dos cuidados com a saúde dos idosos.

A sociedade na atualidade deve perceber que esta etapa da vida está presente na população brasileira e que inspira formas de interpretar e de pensar a realidade referente à diversas circunstâncias que abrangem esta faixa etária. Para tanto, o Estatuto do Idoso assegura o direito à vida, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à prestação de alimentos, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, ao trabalho, à habitação e ao transporte. Além de dispor a respeito da previdência e da assistência social, das medidas de proteção sobre a política de atendimento ao idoso, do acesso à justiça, como também, dos crimes relativos à pessoa idosa. Deste modo, a Organização das Nações Unidas no Brasil corrobora com uma posição elucidativa em relação à população idosa:

O mundo está no centro de uma transição do processo demográfico único e irreversível que irá resultar em populações mais velhas em todos os lugares. [...]. As pessoas mais velhas têm, cada vez mais, sido vistas como contribuintes para o desenvolvimento, e suas habilidades para melhorar suas vidas e suas sociedades devem ser transformadas em políticas e programas em todos os níveis (Organização das Nações Unidas, 2021, n.p.).

A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), em 2018, evidencia que o

envelhecimento não está só acompanhando das transformações biológicas, mas também a outras passagens de vida, como a aposentadoria, a mudança para um lar mais apropriado e a morte de amigos e de parceiros. O desenvolvimento de políticas de saúde pública destinada ao envelhecimento precisa levar em consideração outros contextos relacionados à idade avançada, como as de recuperação, de adaptação e de crescimento psicossocial (OPAS/OMS, 2018, n.p.).

O estado reconhece que grupos etários têm necessidades específicas e precisam de políticas públicas próprias. Uma das necessidades está relacionada ao deslocamento das pessoas idosas que enfrentam obstáculos para se locomoverem e precisam de atenção às questões sobre a acessibilidade. Para tanto, pela importância que a questão evidencia, houve a implementação de políticas públicas estabelecendo conjunto de leis e de decretos sobre o assunto com a instituição de normas gerais e de critérios básicos de acessibilidade, como a Política Nacional do Idoso (Decreto no 1.948/1996), a Lei de Acessibilidade (Lei no 10.098/2000) e a NBR 9050. (Pereira *et al.*, 2014, p. 09)

Dessa forma, tanto para ambientes construídos como para espaços públicos urbanos, é fundamental que o idoso possa ter acesso irrestrito e para isso é importante que estejam adequados de acordo “às suas necessidades específicas, oferecendo-se como ambientes de convivência e trocas sociais, uma vez que, com o passar do tempo, há um enfraquecimento do grupo de relacionamento das pessoas idosas” (Cunha; Costa, 2011, p. 381). A garantia do direito à acessibilidade está pautada em legislação e em normas visando o bem-estar dos idosos.

3 GARANTIA DO DIREITO À ACESSIBILIDADE

A aprovação da Política Nacional do Idoso (PNI) representou importante mudança nos aspectos sócios jurídicos para a seguridade social da população idosa, de acordo com o art. 1º da Lei nº 8.842/1994, “criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (Brasil, 1994). A Política Nacional do Idoso (PNI) consiste

em:

um conjunto de ações governamentais com o objetivo de assegurar os direitos sociais dos idosos, partindo do princípio fundamental de que “o idoso é um sujeito de direitos e deve ser atendido de maneira diferenciada em cada uma das suas necessidades físicas, sociais, econômicas e políticas” (Camarano e Pasinato, 2004, p. 269).

As pessoas, sejam elas diagnosticadas, ou não, como portadoras de deficiências ou mobilidade reduzida ou temporária, têm assegurados os direitos à saúde, à educação, ao trabalho e ao lazer. Esses direitos colaboram para a interação social, melhorando a qualidade de vida e a integração dessas à sociedade. Sendo assim, pessoas com limitações físicas necessitam do direito à acessibilidade, para ratificarem seu papel como cidadãos e garantirem o acesso aos seus direitos básicos, como as atividades de locomoção, realizadas em edificações públicas e privadas. Ademais, obtêm condições seguras e autônomas de utilizarem os imóveis, os mobiliários, os equipamentos urbanos, os meios de comunicações e de transportes (Godoy, 2005, p. 8).

As propostas para a acessibilidade de pessoas com características específicas precisam estar articuladas à promoção da qualidade de vida, tornando cada vez mais essencial o planejamento para uma sociedade mais inclusiva. Assim, os indivíduos com algum tipo de limitação, e que apresentam interesses e habilidades variadas, decorrentes ou não do envelhecimento ou de deficiência podem desfrutar das propostas de produtos, de serviços ou de ambientes acessíveis, evitando, então, a segregação (Pupo; Melo; Ferrés, 2006, p. 17).

Outrossim, ao longo dos últimos dez anos, tornou-se inapropriado pensar somente em acessibilidade específica, quando se trata de indivíduos com mobilidade reduzida, uma vez que, sempre que possível, a aplicação de um contexto inclusivo deve ser abrangente a todos: idosos, crianças, cadeirantes e portadores de necessidades especiais. Em razão disso, é esperado que a palavra “acessibilidade” esteja ligada ao contexto de infraestrutura, diferentemente do sistema estrutural, vigente à anos.

Para melhor compreensão, torna-se relevante analisar a morfologia da palavra:

acessibilidade, do latim *accessibilitate*, é a qualidade de ser acessível; facilidade na aproximação, no trato ou na obtenção. Já a definição de mobilidade, do latim *mobilitate*, refere-se à qualidade ou estado daquilo que é móvel ou que obedece às leis de movimento, que é o aspecto de ser móvel, de poder se locomover, necessitando ser estudado e ser planejado (Indústria e Ambiente, 2019, p.12).

Para que a população exerça plenamente o seu direito constitucional de ir e vir, os espaços públicos têm que apresentar características adequadas à acessibilidade, dentro dos conceitos do desenho universal. A dificuldade de locomoção, seja por deficiência física, motora ou sensorial, ou mesmo por uma condição específica transitória ou permanente, tem implicações sociais. Assim sendo, novos desafios para atender às demandas sobre acessibilidade precisam ser enfretados.

O direito à acessibilidade está garantida e está especificada em legislação e em normas, objetivando ao bem-estar das pessoas, como a NBR 9050, norma de acessibilidade a edificações, a mobiliários, a espaços e a equipamentos urbanos. Essas normas têm como finalidade estabelecer critérios e parâmetros técnicos a serem observados ainda no projeto, na construção, na instalação e na adaptação às condições de acessibilidade. Desse modo, tanto para ambientes construídos, como para espaços públicos urbanos, é fundamental que os portadores de mobilidade reduzida possam ter acesso irrestrito e, para isso, é importante que estejam adequados às suas necessidades específicas (Cunha; Costa, 2011, p. 381).

A acessibilidade está definida, no artigo 8º, como:

I- acessibilidade: condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida (Brasil, 2004).

De acordo com Araújo (2015), os dados do censo demográfico do IBGE de 2010 apontaram que ¼ da população brasileira, em torno de 45 milhões, possue pelo menos um tipo de deficiência, evidenciando, assim, que os portadores de mobilidade reduzida e/ou

temporária precisam de espaços adequadamente dimensionados para atender às suas necessidades.

Os locais de uso coletivo e público, conforme a legislação, devem garantir os direitos à acessibilidade e a fiscalização tem funções muito bem estabelecidas entre a União, os Estados e os Municípios. Para promover a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, a Lei da Acessibilidade - Lei 10.098/2000 estabeleceu normas gerais e critérios básicos e dá outras providências, asseverando:

Art. 10 Esta Lei estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação (Brasil, 2000).

No intuito de embasar este estudo, menciona-se a Lei nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000 que determina normas gerais e regras básicas para a divulgação da acessibilidade por indivíduos com mobilidade reduzida ou portadores de deficiência. A normatização definida para certificar a interação social, através dos direitos sociais e individuais, baseada nas premissas de dignidade e de justiça social, tem como objetivo viabilizar às pessoas, com restrição física, o acesso à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, contribuindo para a acessibilidade. Com isso, a lei abrange principalmente as áreas essenciais, em cujos espaços haja condições para que as pessoas com limitações sejam incluídas. Logo, essa legislação objetiva certificar ações institucionais, direcionadas a suprimir preconceitos e discriminações em qualquer estância (Pagliuca; Aragão; Almeida, 2007, p. 4).

Para assegurar a acessibilidade de pessoas com mobilidade restrita ao meio urbano foi estabelecida a Política da Pessoa com Deficiência para o Município de Belo Horizonte, em 19 de janeiro de 2005, através da Lei Municipal nº 9.078. A aludida legislação propõe e determina as regras técnicas a respeito de como tornar as edificações públicas e privadas adequadas aos indivíduos com deficiência, assim como a urbanização, a organização e o planejamento de parques, de vias e de espaços e de mobiliários de uso coletivo que deverão

ser adaptados, concebidos e executados, priorizando viabilizar a acessibilidade das pessoas com mobilidade reduzida e deficiência (Leis Municipais, 2019).

Para que as denominadas Leis de Acessibilidade, nº 10.048 e nº 10.098, de âmbito federal, fossem normatizadas, foi realizada em 2011 uma Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, em Brasília, reuniu aproximadamente 100 pessoas em uma oficina de trabalho em prol das Leis de Acessibilidade, dentre elas, alguns grupos da sociedade civil, da administração pública municipal, estadual e federal, de universidades e representantes qualificados ligados à área das deficiências. O propósito era produzir o esboço de um documento de regulamentação de abrangência nacional. Anteriormente, em 2001, o documento produzido pela Oficina foi subordinado ao grupo de Trabalho Interministerial, fixado pela Portaria nº 585, de 5 de julho de 2001, do Ministério da Justiça, remodelou e acrescentou itens, adaptando ao modelo da legislação de acessibilidade, nº 10.048 e nº 10.098. Tal esboço foi reapresentado, em agosto de 2003, aos institutos federais envolvidos, sendo colocado em análise pública nos sítios eletrônicos da Casa Civil e da CORDE o documento resultante.

Durante a avaliação, que durou um prazo de noventa dias para possíveis sugestões, de 5 de dezembro de 2003 a 3 de março de 2004, foram recebidas centenas de colaborações, entre moções individuais e, em maioria, sugestões idealizadas por entidades não governamentais e governamentais, dando voz a técnicos, acadêmicos, empresários, conselhos de pessoas portadoras de deficiências e associações. A equipe CORDE analisou todas as orientações e diversas foram acatadas, tornando os capítulos do decreto ainda mais embasados (Costa; Maior; Lima, 2005, p.3).

A despeito dos direitos à acessibilidade pré-dimensionada em projetos de edificações públicas e privadas, fica estabelecida na redação do artigo 8º, do Decreto nº 5.296/04, os fins de acessibilidade. Sendo assim, considera-se:

I - acessibilidade: condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou

com mobilidade reduzida;

II - barreiras: qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação, classificadas em:

a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias públicas e nos espaços de uso público;

b) barreiras nas edificações: as existentes no entorno e interior das edificações de uso público e coletivo e no entorno e nas áreas internas de uso comum nas edificações de uso privado multifamiliar;

c) barreiras nos transportes: as existentes nos serviços de transportes; e

d) barreiras nas comunicações e informações: qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens por intermédio dos dispositivos, meios ou sistemas de comunicação, sejam ou não de massa, bem como aqueles que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação;

III - elemento da urbanização: qualquer componente das obras de urbanização, tais como os referentes à pavimentação, saneamento, distribuição de energia elétrica, iluminação pública, abastecimento e distribuição de água, paisagismo e os que materializam as indicações do planejamento urbanístico (Brasil, 2004).

Acerca das inovações elaboradas pelo Decreto nº 5.296/04, vale pontuar o disposto no art. 47, que, em sua redação, define como obrigatória, a partir de 02 de dezembro de 2005, a acessibilidade nos sítios eletrônicos e portais da administração pública na internet, para o uso dos indivíduos portadores de deficiência visual, assegurando-lhes o pleno acesso às informações disponíveis (Brasil, 2004, p. 1).

Por sua vez, a acessibilidade ao meio físico é garantida de acordo com a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 227, §2º, que estabelece as normas de construção de logradouros e de edifícios de uso público e sobre normas de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir o acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

O conceito de acessibilidade constitui os pilares para a construção de espaços inclusivos. Por isso, é importante repensar os espaços públicos em conformidade com as regras e com as normas técnicas como promoção para a inclusão. As normas estabelecem critérios e parâmetros técnicos que devem ser observados no projeto, na construção, na instalação e nas edificações, atendendo às condições de acessibilidade

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A velhice está presente na sociedade brasileira, mas não sugere essencialmente deterioração física e mental. Percebe-se a necessidade de uma concepção positiva para que o envelhecimento seja visto como um mecanismo ativo, saudável e com qualidade de vida. Novas maneiras de mencionar, de notar e de viver podem ser permitidas a quem envelhece por meio de inserção social e de reconhecimento social, ultrapassando os limites convencionados e impostos na atualidade aos idosos.

A acessibilidade é importante para a qualidade de vida das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, eis que encontra vinculação direta ao processo de inclusão e promoção das potencialidades individuais. Do exposto, denota-se que a inclusão dos idosos, dos portadores de mobilidade reduzida ou temporária, ocorre pela adaptação dos acessos aos espaços e pela garantia do direito pautada em legislação e em normas visando a acessibilidade das pessoas. A partir do planejamento dos espaços, é possível estabelecer critérios e parâmetros técnicos que, observados no projeto, na construção, na instalação e na adaptação de edificações, nos mobiliários e nos equipamentos urbanos, possibilitem as condições de acessibilidade. Por isso, devem-se valer, na prática, os direitos de parte da população, incluindo os idosos, que precisa da inclusão pela acessibilidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. O profundo e acelerado envelhecimento populacional do Brasil. In: **EcoDebate**, 2023. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2023/11/06/o-profundo-e-acelerado-envelhecimento-populacional-do-brasil/> Acesso em 20 out. 2024.

ARAUJO, Eliece Helena Santos. **Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência na faculdade de direito da UFBA**. Disponível em:
<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/20772/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O-ELIECE%20HELENA%20SANTOS%20ARAUJO%202.pdf> Acesso em: 15 ago. 2024.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050**: acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências a edificações, espaço, mobiliário e equipamento urbano. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm.

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004**. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm Acesso em: 20 set. 2024.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. *In: CAMARANO, A. A. (Org.). Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

COSTA, Gabriela R. V.; MAIOR, Izabel M. M. de L.; LIMA, Niusarete M. de. **Acessibilidade no Brasil**: uma visão histórica. USP/Faculdade de Saúde Pública, São Paulo -SP, 2005. Disponível em: http://www.prodam.sp.gov.br/multimidia/midia/cd_atiid/conteudo/ATIID2005/MR1/01/AcessibilidadeNoBrasilHistorico.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

CUNHA, Marcella Viana Portela de Oliveira; COSTA, Angelina Dias Leão. Diretrizes projetuais para a acessibilidade física do idoso ao espaço público urbano: a Praça São Gonçalo, João Pessoa - PB. *In: Simpósio Brasileiro de Qualidade do Projeto no Ambiente Construído*. Rio de Janeiro, *Anais...*, 2011– Brasil.

GODOY, Andréa. **Da inclusão dos direitos da pessoa com deficiência**. Rosa Maria Corrêa (org.) - Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

IBGE. **Características gerais dos moradores 2020-2021**. IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957_informativo.pdf Acesso em: 15 set. 2024.

INDÚSTRIA E AMBIENTE. **Mobilidade e acessibilidade**: conceitos e novas práticas. p.12. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40108186/8_Industria_e_Ambiente_mob_vs_acess.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D8_Industria_e_Ambiente_mob_vs_acess.pdf&X-

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190920%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_reque>. Acesso em: 20 ago. 2024.

LEIS MUNICIPAIS. **Lei nº 9.078 de 19 de janeiro de 2005**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2005/907/9078/lei-ordinaria-n-9078-2005-estabelece-a-politica-da-pessoa-com-deficiencia-para-o-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 02 set. 2024.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Terceira Idade**: do repensar dos limites aos sonhos possíveis. São Paulo: Paulinas, 1999.

OMS. **Década do Envelhecimento Saudável (2020-2030)**. Organização Pan-Americana da Saúde, 2020, p. 1-29.

OPAS. **Envelhecimento ativo**: uma política de saúde. Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf Acesso em: 05 dez. 2022.

OPAS. **Envelhecimento e Saúde**. OPAS, 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5661:folha-informativa-envelhecimento-e-saude&Itemid=820 Acesso em: 8 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e as pessoas idosas**. ONU, 2021. Disponível em: <https://unicrio.org.br/acao/pessoas-idosas/>. Acesso em: 25 set. 2024.

PAGLIUCA, Lorita Marlena Freitag; ARAGÃO, Antônia Eliana de Araújo; ALMEIDA, Paulo César. Acessibilidade e deficiência física: identificação de barreiras arquitetônicas em áreas internas de hospitais de Sobral, Ceará. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 2-14, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342007000400007#back1. Acesso em: 05 set. 2024.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; SOUZA Pedro Herculano G. Ferreira de; CAMARANO, Ana Amélia. **Envelhecimento Populacional, Gratuidades no Transporte Público e seus Efeitos sobre as Tarifas na Região Metropolitana de São Paulo**. Texto para Discussão, nº 1966. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PUPO, Deise Tallarico; MELO, Amanda Meincke; FERRÉS, Sofia Pérez, **Acessibilidade**: discurso e prática no cotidiano das bibliotecas. Campinas, SP: UNICAMP/Biblioteca, 2006.

CAPÍTULO 14.

O QUE VAMOS COMER? A UTILIZAÇÃO DA FOME COMO ARMA DE GUERRA: UMA ANÁLISE EM TORNO DO GENOCÍDIO PALESTINO PROMOVIDO POR ISRAEL

Douglas Souza Guedes¹
Tauã Lima Verdan Rangel²

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo tecer uma análise acerca do conflito entre Israel e a Palestina, e de como a fome vem sendo empregada como arma de guerra. Para tanto é imprescindível discorrer acerca do direito humanitário internacional, no que concerne a temática abordada, e do emprego histórico da fome em conflitos. A metodologia empregada para a construção do presente trabalho se baseou na utilização de métodos dedutivos e historiográficos. A partir do critério de abordagem, a pesquisa é categorizada como qualitativa. No que concerne às técnicas de pesquisa, empregaram-se a pesquisa bibliográfica e a revisão de literatura sob o formato sistemático.

Palavras-Chave: Alimentação; Fome; Guerra; Direito Internacional.

¹Advogado (OAB/ES). Professor (SEE/MG). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Iguaçu. Especialista em Docência para Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, dsouzaguedes@gmail.com;

² Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção “Escritos Jurídicos” sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção “Direito em Emergência” (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Correio Eletrônico: tauau_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

ABSTRACT

This paper aims to analyze the conflict between Israel and Palestine and how famine has been used as a weapon of war. To this end, it is essential to discuss international humanitarian law, as it relates to the topic addressed, and the historical use of famine in conflicts. The methodology employed for this work was based on the use of deductive and historiographical methods. Based on the approach, the research is categorized as qualitative. Regarding the research techniques, bibliographical research and a systematic literature review were employed.

Keywords: Food; Hunger; War; International Law.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Práticas como o envenenamento de fontes de água, a destruição de plantações e a obstrução do acesso da população civil a recursos essenciais são estratégias recorrentes que remontam às origens dos conflitos. Além dessas ações diretas, os conflitos bélicos também geram insegurança alimentar de forma indireta, ao comprometer rotas de transporte de insumos, forçar o deslocamento de pessoas e causar danos à infraestrutura básica. Essas situações resultam em um sofrimento extremo, que varia desde casos de desnutrição aguda em grupos vulneráveis até a fome generalizada na população.

O conflito entre Israel e Palestina não é um evento recente, mas o resultado de uma longa série de disputas marcadas por questões territoriais, nacionalismo, religião e deslocamentos forçados. Esses fatores culminaram em atos de violência cometidos por Israel contra o povo palestino em 2024. Israel utiliza deliberadamente a fome de civis como uma estratégia de conflito nos territórios palestinos e na Faixa de Gaza. O exército israelense bloqueia a entrada de água, alimentos e combustível, impede a assistência humanitária, destrói áreas agrícolas e dificulta o acesso da população a insumos essenciais.

Após o ataque realizado pelo Hamas em 7 de outubro de 2023, autoridades israelenses, incluindo o Ministro da Defesa, Yoav Gallant, o Ministro da Segurança, Itamar Ben-Gvir, e o Ministro da Energia, Israel Katz, declararam publicamente a intenção de privar civis palestinos de alimentos e outros recursos vitais. Outros representantes israelenses afirmaram que a assistência humanitária a Gaza estaria condicionada à libertação de reféns

detidos ilegalmente pelo Hamas ou à destruição do grupo.

A problemática do presente estudo reside em identificar, de que forma, Israel utiliza a fome enquanto estratégia de guerra contra civis palestinos. A metodologia empregada para a construção do presente trabalho se baseou na utilização de métodos dedutivos e historiográficos. A partir do critério de abordagem, a pesquisa é categorizada como qualitativa. No que concerne às técnicas de pesquisa, empregaram-se a pesquisa bibliográfica e a revisão de literatura sob o formato sistemático.

1 O DIREITO HUMANITÁRIO INTERNACIONAL E A UTILIZAÇÃO DA FOME ENQUANTO ARMA DE GUERRA: COMPARAÇÕES HISTÓRICAS

Ainda que o fenômeno da insegurança alimentar seja causado por uma conjugação de fatores que se encontram relacionados, podemos considerar que os conflitos armados são o principal causador das situações abruptas de fome e insegurança alimentar na atualidade. Conforme dados do Relatório Global de Crises Alimentares de 2023, os conflitos armados naquele ano deixaram mais 117 milhões de indivíduos em situação de insegurança alimentar grave, número que supera o quantitativo gerado por crises econômicas, 84 milhões, e mudanças climáticas, cerca de 56 milhões (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2023, n.p.).

Práticas como o envenenamento de correntes de água e poços, destruição de plantações e impedir a população civil de obter seu sustento configuram práticas rotineiras que remontam a origem dos conflitos. Além das práticas mencionadas, os conflitos bélicos são responsáveis por provocar indiretamente a insegurança alimentar quando danificam rotas de escoamento de insumos e transporte, forçam o deslocamento de pessoas, danificam a infraestrutura de base e outros. “Tudo isso gera um enorme sofrimento, que vai desde a desnutrição aguda entre grupos de risco até a fome em toda a população” (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2023, n.p.).

A definição de fome enquanto arma de guerra abrange principalmente situações em

que o fornecimento de alimentos para população civil atingida pelo conflito é usada como meio de pressão ou negociação pelo grupo ou Estado agressor. A população agredida por esse mecanismo sádico e desumano é “coagida a cooperar ou não interferir nas ações praticadas pelas forças divergentes” (Observatório de Crises Internacionais, 2021, n.p.).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), fome é um conceito empregado quando um indivíduo ou população passam por uma situação de insegurança alimentar grave, o que se caracteriza, por exemplo, quando os mesmos passam dias sem se alimentar, ou quando em razão da pobreza não se tem acesso a alimentação em quantidade e qualidade adequados (Observatório de Crises Internacionais, 2021, n.p.).

A fome enquanto prática de guerra e tortura se instaura por meio da prática de pilhagem, cercos ou bloqueios, e também nas situações em que se impedem a garantia de assistência humanitária. “Além disso, a presença de restos explosivos de guerra impossibilita o plantio ou a colheita nos campos, o que causa estragos na agricultura e no comércio por muito tempo, inclusive depois do fim das hostilidades” (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2023, n.p.).

No ano de 2018, a utilização da fome enquanto arma de guerra foi duramente criticado pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, e naquela ocasião fora aprovada resolução “que reconhece a existência de uma ligação direta entre fome e conflitos, condenando o ato das forças em conflito promoverem a fome como um instrumento de suas disputas”. A referida resolução foi embasada em constatações de que ocorre um crescimento vertiginoso da situação de insegurança alimentar entre a população pobre e em situações de conflito armado, sendo as crianças as principais vítimas (Observatório de Crises Internacionais, 2021, n.p.).

Em países como Síria, Iêmen, Somália, Sudão do Sul e Palestina tem ocorrido de forma sistemática a interceptação e destruição de ajuda humanitária internacional destinada as vítimas de conflitos, bem como a destruição de lavouras que alimentam comunidades e grupos familiares, restrição a comercialização de alimentos e outras ações que buscam dificultar o acesso e consumo de alimentos, tudo isso enquanto estratégia de

desestabilização da população e de extermínio étnico no caso específico da Palestina (Observatório de Crises Internacionais, 2021, n.p.). Viegas, discorrendo acerca do processo de reconhecimento dos direitos humanos e garantias fundamentais, assevera que:

O período pós segunda guerra mundial deixou os países europeus e asiáticos arruinados com tamanha devastação humana. Milhares de pessoas encontravam-se em meio a situações caóticas de medo, fome, desespero, morte, dor e sofrimento. No ano de 1945, delegados de 50 países reuniram-se em São Francisco na Conferência das Nações Unidas, com intuito de formar um corpo internacional que pudesse promover a paz e prevenir futuras guerras mundiais. Os ideais da organização foram declarados no preâmbulo da sua carta de proposta: “Nós os povos das Nações Unidas estamos determinados a salvar as gerações futuras do flagelo da guerra, que por duas vezes na nossa vida trouxe incalculável sofrimento à Humanidade”. No ano de 1948 a Organização das Nações Unidas tinha garantido a atenção mundial, e dentre todas as reuniões e conferências oficiais, criou um rascunho que futuramente viria a ser a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Estados membros e aliados as Nações Unidas, se comprometeram em trabalhar os artigos da então Declaração uns com os outros, para juntos promover os objetivos da Declaração pela primeira vez na história (Viegas, 2018, p. 32).

A Segunda Guerra Mundial, e suas consequências avassaladoras, trouxeram a baila a necessidade de garantir proteção a população civil em suas vulnerabilidades, uma vez que as baixas de civis foram maiores que de militares combatentes, o que acendeu um alerta da comunidade internacional. Os avanços em termos de Direito Internacional Humanitário (DIH) foi fortemente influenciado por esse período da história, “gerando uma segunda onda de codificação desse direito, caracterizada pela adoção das quatro Convenções de Genebra de 1949” (Valladares, 2008 *apud* Grala, 2013, p. 17).

O DIH é um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos que possui características próprias, mas que compartilha com os Direitos Humanos o objetivo em como de garantir dignidade e proteção da pessoa humana. É um conjunto de direitos que se aplica em tempos de guerra, seja um conflito internacional ou regional. Logo, em conflitos onde ocorre a intervenção de dois ou mais Estados e naqueles de libertação nacional podemos

observar a internacionalização do conflito (Viegas, 2018, p. 35). De acordo com Deyra:

O princípio da limitação *rationae loci* restringe os ataques contra objectivos estritamente militares proibindo consequentemente o ataque de bens de carácter civil ou certas zonas especialmente protegidas. A proibição de atacar certos bens constitui um importante avanço dos Protocolos relativamente às Convenções, as quais se limitam a prever a assistência às populações vulneráveis (crianças menores de 15 anos, mulheres grávidas ou puérperas) e salvaguardar os bens necessários à vida dos civis em território ocupado⁷ (Deyra, [s.d.], p. 65).

Ainda conforme os Protocolos supramencionados, submeter civis a fome é uma arma de guerra proibida e não um método ou estratégia tolerável, o mesmo vale para ações que dificultem ou impeçam a utilização de “bens indispensáveis à sobrevivência da população”. A proibição de sabotagem ou sequestro/pilhagem abrange “gêneros alimentícios, zonas agrícolas, colheitas, gado, instalações e reservas de água potável, instalações de irrigação, abrigos ou vestuário” (Deyra, [s.d.], p. 65).

A proibição de destruir bens considerados indispensáveis à subsistência, e bloqueios, encontra duas exceções: primeiro, em se tratando de bens destinados ao abastecimento das forças armadas tropas inimigas, e em segundo, a prática da chamada “política da terra queimada”, pelo Estado nos territórios sob seu domínio e sob seu próprio território com objetivo de conter o avanço das tropas inimigas (Deyra, [s.d.], p. 65).

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONFLITO ISRAEL X PALESTINA: DESPROPORÇÃO, DESUMANIZAÇÃO E DESTRUÇÃO

O território palestino integrava o Império Otomano até o término da Primeira Grande Guerra, período histórico em que ocorreu a primeira onda emigratória do povo judeu, incentivada pelo chamado “movimento sionista”, que defendia a ideia da criação de um Estado para o povo judeu no território da Palestina. Com o fim do Império Otomano, a palestina passou ao domínio do Reino Unido, até o fim da Segunda Guerra Mundial, quando

a Organização das Nações Unidas (ONU) determinou a criação de um Estado artificial nesse território, sendo o povo palestino realocado conforme as novas fronteiras impostas (Unifor, 2023, n.p.).

O conflito existente entre Israel e Palestina não é algo recente, trata-se na verdade de uma série de conflitos, motivados por disputas territoriais, nacionalismo, religião e deslocamentos forçados, que culminaram na barbárie perpetrada por Israel contra o povo palestino em 2024 (Campos, [s.d.], n.p.). Ainda conforme preleciona Campos:

A criação do Estado de Israel em 1948 é um marco fundamental no conflito entre Israel e Palestina. No dia 14 de maio de 1948, David Ben-Gurion, líder da Agência Judaica, proclamou a independência do Estado de Israel, que foi imediatamente reconhecido pelos Estados Unidos e a União Soviética. No entanto, a criação de Israel também resultou em uma guerra com os países árabes vizinhos, que rejeitaram a partilha e a criação do Estado judeu. A guerra de 1948, conhecida como a Guerra da Independência de Israel, resultou em um cessar-fogo em 1949. Israel manteve o controle de um território maior do que o previsto no Plano de Partilha da ONU. A Cisjordânia e a Faixa de Gaza foram ocupadas pela Jordânia e pelo Egito, respectivamente. Essa fase inicial do conflito deixou um legado de ressentimento e hostilidade entre israelenses e palestinos. O deslocamento de centenas de milhares de palestinos de suas casas e a negação do direito de retorno tornaram-se questões centrais no conflito. A Guerra dos Seis Dias, que ocorreu em junho de 1967, foi um evento crucial no conflito entre Israel e Palestina. O conflito começou quando Israel lançou um ataque preventivo contra os países árabes vizinhos, que estavam se preparando para uma possível guerra. Em apenas seis dias, Israel conquistou territórios significativos, incluindo a Cisjordânia, a Faixa de Gaza, Jerusalém Oriental, as Colinas de Golã e a Península do Sinai. A conquista desses territórios tornou Israel uma potência regional e aumentou a complexidade do conflito (Campos, [s.d.], n.p.).

A invasão israelense na Cisjordânia e na Faixa de Gaza teve como consequência um número imenso de cidadãos palestinos sob o controle de Israel, o que resultou em um quadro de violação sistemática dos direitos humanos. Outra questão é a da Jerusalém Oriental, invadida e anexada por Israel, o que não fora respaldado no âmbito internacional (Campos, [s.d.], n.p.).

Em 1987 surge o grupo terrorista Hamas, ligado ao movimento político islâmico sunita, sendo um dos responsáveis por violações de direitos humanos de palestinos e judeus na região. O Hamas se posiciona contra a presença de israelenses na região palestina, e vem lutando contra o Estado de Israel, muitas vezes se utilizando de atentados terroristas. Esse grupo, inclusive, destituiu a Autoridade Palestina através de um golpe e obteve o controle da Faixa de Gaza (Ferreira, 2023, n.p.).

A existência do Hamas, enquanto grupo de resistência pertencente ao “movimento de libertação nacional palestino”, ou seja, visto sob a ótica de uma “guerra de libertação nacional”, encontra respaldo no Protocolo I Adicional à Convenção de Genebra do dia 8 de junho de 1977. Contudo, pensam, contra o Hamas, acusações de crimes de guerra praticados contra Civis (Hartmann, 2023, n.p.).

Crimes também cometidos pelo Estado de Israel, numa proporção absolutamente desproporcional, e igualmente injustificável. “No caso israelense não seria o mesmo crime do Hamas, mas também constituiriam crimes de guerra ao lançar ataques indiscriminados contra a população palestina e produzir políticas para fazê-la passar fome” (Hartmann, 2023, n.p.). O documento oriundo das reuniões da 4^a Convenção de Genebra veda, expressamente, “a violência à vida e à pessoa, em particular assassinato de todos os tipos, mutilação, tratamento cruel e tortura”. Considera ainda como crime o sequestro de civis e militares como “reféns” (Hartmann, 2023, n.p.). De acordo com Mazloum:

O Estado de Israel, por sua vez, pratica crimes contra a humanidade com a matança indiscriminada de civis palestinos, inclusive funcionários da ONU, médicos e enfermeiras de organismos internacionais, atingindo ambulâncias, escolas, hospitais, mesquitas e igrejas cristãs, utilizando bombas de fósforo branco, privação de água, alimento, luz elétrica, remédios e todo tipo de ajuda humanitária, o que configura infração ao artigo 8º, 2, "a", i, iii, iv, e "b", i, ii, iii, iv, v, ix, xviii, xxi, xxv, do Estatuto de Roma. É indiscutível a desproporcional retaliação do Estado de Israel. Os pesados ataques do exército israelense continuam ininterruptamente até hoje, o que demonstra que seus objetivos são outros (Mazloum, 2023, n.p.).

O ministro da defesa de *Tel Aviv* classificou os cidadãos palestinos como “animais humanos” na tentativa estapafúrdia de justificar o bloqueio criminoso de energia, água e alimentos à cidade. É momento de se posicionar, “dar nome às coisas”, agir e não ser omissos: é genocídio deliberado praticado abertamente por Israel contra o povo palestino. O critério adotado pela ONU é o de “assassinato deliberado de pessoas motivado por diferenças étnicas, nacionais, raciais, religiosas e políticas. Pode referir-se igualmente a ações deliberadas com o objetivo da eliminação física de um grupo humano segundo as aludidas categorias” (Mazloum, 2023, n.p.).

Conforme dados do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, até o 175º dia de conflito, cerca de 32 mil pessoas haviam morrido e 75 mil tinham sido feridas, em sua grande maioria, mulheres e crianças. Conforme relatório da ONU, datado do início de março, em torno de 9 mil mulheres foram mortas por soldados israelenses em Gaza. Números subestimados que não refletem a real situação do problema, uma vez que muitos mortos ainda se encontram sob os escombros. “De acordo com a agência da ONU para as crianças, a Unicef, mais de 13 mil crianças também terão sido mortas em Gaza desde o início da guerra” (Ibrahim, 2024, n.p.).

3 A UTILIZAÇÃO DA FOME COMO ARMA DE GUERRA: UMA ANÁLISE EM TORNO DO GENOCÍDIO PROMOVIDO POR ISRAEL

Israel usa, de forma deliberada, a fome de civis enquanto estratégia do conflito, nos territórios palestinos e na Faixa de Gaza, conforme declarado pela *Human Rights Watch* (HRW, 2023, n.p.). O exército de Israel age bloqueando a chegada de “água, alimentos e combustível”, impedindo a assistência humanitária, destruindo áreas agrícolas e impedindo que a população tenha acesso a insumos indispensáveis (*Human Rights Watch*, 2023, n.p.).

Desde o atentado realizado pelo Hamas, no dia 07 de outubro de 2023, autoridades israelenses como o Ministro da Defesa (Yoav Gallant), da Segurança (Itamar Ben-Gvir) e da Energia (Israel Katz), se manifestaram publicamente no sentido de privar civis palestinos de

alimentos e outros insumos. “Outros funcionários israelenses declararam publicamente que a ajuda humanitária a Gaza seria condicionada à liberação de reféns detidos ilegalmente pelo Hamas ou à destruição do Hamas” (*Human Rights Watch*, 2023, n.p.).

Com o bloqueio imposto por Israel, apenas 2% dos mantimentos enviados pela ajuda humanitária internacional chegaram a Faixa de Gaza, o que levou seus habitantes a situação emergencial de carestia e fome. O bloqueio teve início em outubro de 2023 e ainda se mantém, mesmo com apelo de autoridades internacionais “e apesar da declaração de Benjamin Netanyahu de que eles investigarão o ocorrido, a realidade é que o uso da fome como arma de guerra continua a ser uma prática frequente contra Gaza, iniciado a pelo menos 16 anos, quando o cerco a Gaza passou a ser contínuo” (Palacios, 2024, n.p.).

Soldados israelenses abriram fogo contra uma multidão de famintos, em uma cruel demonstração de como a fome pode ser usada como uma estratégia de extermínio, punindo de forma coletiva o povo palestino. “Privar populações inteiras do acesso a alimentos, água e outros meios para sustentar a vida é mais que uma grave violação do direito humano à alimentação adequada (DHAA), é uma grave violação do direito internacional humanitário, um crime de guerra e genocídio” (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2024, n.p.). Ainda conforme se extrai da declaração do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA):

Enquanto as forças israelenses bloqueiam a entrega de água, comida e combustível e impedem deliberadamente a assistência humanitária, a comunidade internacional assiste e normaliza a morte de recém-nascidos, crianças, jovens, mulheres e idosos. Os que não morrem em bombardeios estão condenados a morrer de fome e de sede, pela ausência de corredores humanitários, por meio dos quais seja possível fazer chegar aos cidadãos da Palestina, de forma segura, desimpedida e sustentável, o mínimo essencial para a sobrevivência. O direito à alimentação, estabelecido em uma série de declarações internacionais, pressupõe que todos os países se comprometam com a obrigação imediata de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, sendo a falta de acesso à ajuda alimentar humanitária em conflitos armados ou em outras situações de emergência uma grave violação ao DHAA. A IV Convenção de Genebra e o Protocolo Adicional I às Convenções de

Genebra voltada à proteção de vítimas de conflitos armados, estabelecem a obrigação legal de que todos os Estados assegurem o acesso de civis a alimentos e água, permitindo a livre passagem de todas as remessas de víveres indispensáveis, proibindo o uso deliberado da fome como método de guerra. Os Princípios de Maastricht sobre os Direitos Humanos das Futuras Gerações, por sua vez, estabelecem compromissos dos Estados com as gerações futuras, que têm direito ao gozo igual de todos os direitos humanos, tanto com as que vivem em seus territórios, quanto com as que estão além de suas fronteiras. Frente a esta grave situação, nós, conselheiros e conselheiras do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA da Presidência da República, manifestamos nossa profunda tristeza e preocupação, e nossa solidariedade ao povo palestino. Repudiamos o desproporcional uso da força e a utilização da privação alimentar como método de guerra por parte de Israel, assim como repudiamos qualquer tipo de violência de Estado. Apelamos à comunidade internacional pelo imediato cessar fogo e a liberação imediata do acesso para ajuda humanitária em Gaza, enfatizando a importância vital de sustentar e fortalecer a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, no acrônimo em inglês), maior organização humanitária presente em Gaza. O Estado livre e soberano da Palestina precisa ser reconhecido. Apoiamos as manifestações e as iniciativas do governo brasileiro pelo cessar fogo imediato e busca da paz, e recomendamos a intensificação de todos os esforços necessários para assegurar a ampliação da cooperação humanitária e a entrega segura de alimentos saudáveis e adequados e água ao povo palestino. Todas as vidas importam, nenhuma tragédia justifica outra tragédia (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2024, n.p.).

O mais recente Relatório Global sobre Crises Alimentares aponta que cerca de dois milhões de indivíduos estão, neste instante, padecendo sob o nível mais crítico de insegurança alimentar, o da fome aguda. Isso significa uma extrema dificuldade para se obter alimentos e exaustão das capacidades para enfrentar essa situação, com alto risco de desnutrição e morte (Organização das Nações Unidas, 2024, n.p.).

A guerra, ou mais precisamente, o genocídio, associado à falta de acesso “as organizações humanitárias e os caminhões comerciais” agravarão as mazelas e a escassez de alimentos, medicamentos e água. “O limite de fome para insegurança alimentar aguda familiar já foi amplamente excedido e, dados os dados mais recentes que mostram uma tendência de aumento acentuado em casos de desnutrição aguda, é altamente provável que

o limite de fome para desnutrição aguda também tenha sido excedido” (IPC, 2024, n.p.).

Ainda conforme se extrai do relatório:

According to the most likely scenario, both North Gaza and Gaza Governorates are classified in IPC Phase 5 (Famine) with reasonable evidence, with 70% (around 210,000 people) of the population in IPC Phase 5 (Catastrophe). Continued conflict and the near-complete lack of access to the northern governorates for humanitarian organizations and 230esto f230t trucks will likely compound heightened vulnerabilities and extremely limited food availability, access, and utilization, as well as access to healthcare, water, and sanitation. The famine threshold for household acute food insecurity has already been far exceeded and, given the latest data showing a steeply increasing trend in cases of acute malnutrition, it is highly likely that the famine threshold for acute malnutrition 230esto f230 been exceeded. In North Gaza, acute malnutrition (by Mid-Upper Arm Circumference – MUAC) moved from a pre-escalation estimated of 1 percent to 6.8 – 9.1 percent in January and 12.4 to 16.5 percent in February (weighted for children 6-59). Acute malnutrition (by MUAC) among children 6-23 months old increased in the same period from 16.2 percent to 29.2 percent. The upward trend in non-trauma mortality 230esto f expected to accelerate, resulting in all famine thresholds likely to be passed imminently. The 230esto f230 governorates of Deir al-Balah and Khan Younis, and the Governorate of Rafah, are classified in IPC Phase 4 (Emergency). However, in a worst-case scenario, these governorates face a risk of Famine through July 2024. The entire population in the Gaza Strip (2.23 million) is facing high levels of acute food insecurity. 230esto f230-March 230esto -July, in the most likely scenario and under the assumption of na escalation of the conflict including a ground offensive in Rafah, half of the population of the Gaza Strip (1.11 million people) is expected to face catastrophic conditions (IPC Phase 5), the most severe level in the IPC Acute Food Insecurity scale. This 230esto f230tes na increase of 530,000 people (92 percent) compared to the previous analysis. Between the current and the projection period, around 400,000 more people are expected to slide into IPC Phase 5 (Catastrophe). The 230esto f the population faces Emergency (IPC Phase 4) (854,000 people, 38 percent of the population) or Crisis (IPC Phase 3) (265,000 people, 12 percent of the population). The escalation of the hostilities has caused widespread damage to assets and infrastructure indispensable to survival. About 50 percent of buildings – and more than 70 percent in the northern governorates – have been damaged or destroyed. This has included dwellings, shops and infrastructure, such as hospitals, schools, as well as water, sanitation and other facilities. Assets and infrastructure necessary for food production and distribution have also been destroyed or severely

damaged, extremely limiting the functionality of the food system (IPC, 2024, p. 2).

A fome e a desnutrição assolam a Faixa de Gaza, onde a cerca de 2 milhões de palestinos passam por privações, após Israel destruir reservas de alimentos, restringir o abastecimento e interceptar caminhões da ajuda humanitária e atirar em civis na fila para receber assistência (IHU, 2024, n.p.).

Inexiste justificativa para destruição intencional da pesca artesanal, de estufas e plantações, bem como para impedir a entrada de ajuda humanitária em Gaza e na Palestina (IHU, 2024, n.p.). “Israel alegará que há exceções aos crimes de guerra, mas não há exceções ao genocídio e não há como argumentar por que Israel permite este grau de desnutrição e fome, destruindo a infraestrutura civil, o sistema alimentar e os trabalhadores humanitários” (IHU, 2024, n.p.). De acordo com Ferrari:

Uma recente declaração conjunta de quinze organizações das Nações Unidas (ONU) alerta para esta situação dramática: “Toda a população palestina no norte de Gaza pode morrer de doenças, fome e violência”. Os dados oficiais das Nações Unidas são aterrorizantes. Em outubro passado, 85% das 98 missões humanitárias autorizadas a transportar ajuda para o norte da Faixa de Gaza foram impedidas ou simplesmente recusadas pelas autoridades israelitas. Um relatório da ONU da segunda semana de novembro indica que, em outubro, apenas 37% dos movimentos humanitários coordenados com as autoridades israelenses foram implementados sem problemas (Ferrari, 2024, n.p.).

O relatório denominado *“Gaza War: Expected socioeconomic impacts on the State of Palestine”*, trás estimativas de que o Produto Interno Bruto (PIB) da Palestina deverá contrair cerca de 35% e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) deverá retroceder ao mesmo nível de 1955. A situação da Palestina, na atualidade, ultrapassa o limite do horror imaginável, e os diagnósticos socioeconômicos são os piores possíveis. Não é apenas a vida de milhões de palestinos que está em jogo, mas também todo um aparato legal que, em tese, deveria garantir a prevalência dos direitos humanos em nível internacional (Ferrari, 2024, n.p.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fome é algo que desumaniza a vítima, e aqui, utiliza-se a expressão “vítima”, pois num contexto de guerra, a fome se torna mais uma dentre várias armas. No contexto do genocídio palestino a fome vem sendo empregada como arma de extermínio e não existem dúvidas quanto a sua crueldade e letalidade.

A comunidade internacional se mantém cega quanto aos excessos e incontáveis crimes de guerra que vitimaram cerca de 40 mil palestinos, homens, mulheres e crianças. É preciso questionar a eficácia dos instrumentos normativos internacionais que buscam combater esse tipo de violação de direitos humanos. Afinal de contas, crimes de guerra e contra a humanidade foram cometidos, e não houve, até então, resposta significativa de organismos internacionais quanto a tudo que ocorreu. Afinal, dignidade ou valor da vida humana varia conforme a nacionalidade?

O emprego da fome como arma de guerra é usado historicamente por regimes violadores de direitos humanos, sendo inconcebível que a referida prática seja utilizada na atualidade. O direito de guerra vale para todos e a proteção de civis contra o extermínio deliberado deve prevalecer, ainda que o alvo se auto-intitule como “povo escolhido” que habita uma “terra santa”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSEA: Repúdio ao uso da fome e da sede como método de guerra e Solidariedade ao Povo Palestino. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/noticias/repudio-ao-uso-da-fome-e-da-sede-como-metodo-de-guerra-e-solidariedade-ao-povo-palestino>. Acesso em 11 jan. 2025.

CAMPOS, Tiago Soares. Conflito entre Israel e Palestina. *In: História do Mundo*. Disponível: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/conflieto-entre-israel-e-palestina.htm>. Acesso em 13 jun. 2024.

COMITÊ Internacional da Cruz Vermelha. **Segurança alimentar durante conflitos armados:** o

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

que você precisa saber. 2023. Disponível em:

<https://www.icrc.org/pt/document/seguranca-alimentar-conflito-armado-voce-precisa-saber>. Acesso em 05 jun. 2024.

DEYRA, Michel. **Direito Internacional Humanitário**. Procuradoria Geral da República: Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 1^a ed., 2001, 169 p.

FERRARI, Sergio. A fome como arma letal em Gaza. *In: Brasil247*, 2024. Disponível em: https://www.brasil247.com/blog/a-fome-como-arma-letal-em-gaza#google_vignette. Acesso em 11 jan. 2024.

FERREIRA, Luís Claudio. Israel, Hamas e Palestina: entenda a guerra no Oriente Médio. *In: Agência Brasil*, 2023. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-10/israel-hamas-palestina-entenda-guerra-no-oriente-medio>. Acesso em 14 jun. 2024.

GRALA, Márcio Ricardo. **O direito internacional dos conflitos armados e a ética profissional militar nas pequenas frações: instrumentos fundamentais da força terrestre para o combate do século XX**. 2023. 258f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.eceme.eb.mil.br/images/IMM/producao_cientifica/dissertacoes/marcio_ricardo_grala.pdf. Acesso em 05 jun. 2024.

HARTMANN, Arturo. Genocídio? Terrorismo? Massacre de Israel escancara limites das leis internacionais com confronto colonial na Palestina. *In: Brasil de Fato*, 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/10/29/genocidio-terrorismo-massacre-escancara-limites-das-leis-internacionais-com-confronto-colonial-na-palestina>. Acesso em 14 jun. 2024.

IBRAHIM, Soha. **Os números da guerra em Gaza que completa 6 meses**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/clwe05xqjxno>. Acesso em 14 jun. 2024.

INSTITUTO Humanitas Unisinos. **Gaza**. “Nunca tínhamos visto uma população civil passar tanta fome, de forma tão rápida e absoluta”. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/636986-gaza-nunca-tinhamos-visto-uma-populacao-civil-passar-tanta-fome-de-forma-tao-rapida-e-absoluta>. Acesso em 11 jan. 2025.

IPC. **Faixa de Gaza**: A fome é iminente, pois 1,1 milhão de pessoas, metade de Gaza, sofrem de insegurança alimentar catastrófica. Disponível em: <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/alerts-archive/issue-97/en/>. Acesso em 11 jan. 2025.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

IPC. **IPC Global Initiative** - Special Brief. The Gaza Strip. Disponível em: https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Gaza_Strip_Acute_Food_Insecurity_Feb_July2024_Special_Brief.pdf. Acesso em 11 jan. 2025.

MAZLOUM, Ali. Não dá para discutir a desproporcional retaliação do Estado de Israel. *In: Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-26/ali-mazloum-desproporcional-retaliacao-estado-israel/>. Acesso em 14 jun. 2024.

OBSERVATÓRIO de Crises Internacionais. Fome como arma de guerra. *In: Observatório de Crises Internacionais*, 2021. Disponível em: <https://sites.ufpe.br/oci/2021/09/20/fome-como-arma-de-guerra/#>. Acesso em 05 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Fome catastrófica duplica em 2024**; Gaza e Sudão são os mais atingidos. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2024/09/1154001>. Acesso em 11 jan. 2025.

PALACIOS, Diana. A fome como arma de guerra de Israel contra a Palestina. *In: Esquerda Diário*, 2024. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/A-fome-como-arma-de-guerra-de-Israel-contra-a-Palestina>. Acesso em 11 jan. 2025.

TAIAR, Rogerio. **Direito Internacional dos Direitos Humanos: Uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos**. 2009. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.mpbam.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos_humanos_stricto_sensu/rogerio_taiar_tese.pdf. Acesso em 05 jun. 2024.

UNIFOR. **Israel x Palestina: Entenda as origens e consequências do conflito**. Disponível em: <https://www.unifor.br/-/israel-x-palestina-entenda-as-origens-e-consequencias-do-conflito>. Acesso em 13 jun. 2024.

CAPÍTULO 15.
CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NA UNIGRANRIO AFYA:
PROJETO “DA GENTE, PRA GENTE” E O EMPREENDEDORISMO
SOCIAL COMO FERRAMENTA DE FORMAÇÃO INTEGRAL NO CURSO
DE DIREITO

Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader¹
Eduardo dos Santos Pereira²
Ana Lúcia Pazos Moraes³

INTRODUÇÃO

A Curricularização da Extensão é o processo de inclusão de atividades de extensão no currículo dos cursos superiores, visando a efetivar a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Essa integração busca proporcionar uma formação integral aos estudantes, preparando-os para sua atuação profissional e promovendo a transformação social na comunidade (Brasil, 2018). Neste contexto, a Universidade do Grande Rio (Unigranrio Afya) implementou, no segundo semestre de 2023, a disciplina "Projeto de Extensão I" para alunos do segundo período do curso de Direito, no campus de Nova Iguaçu, com foco no

¹ Advogada. Mestre em Direito. Professora e Coordenadora NPJ da Unigranrio Afya. Presidente da Comissão Especial de Educação e assuntos municipais da Primeira Subseção da OAB/RJ. carmen.nader@unigranrio.edu.br

² Advogado. Mestrando em Direito. Professor e Coordenador do NPJ da Unigrabrio Afya. eduardos.pereira@unigranrio.edu.br

³ Advogada. Mestre em Direito. Mediadora Judicial. Professora da Unigranrio Afya. analuciapazos@yahoo.com.br.

empreendedorismo social. A turma da noite optou pelo tema empreendedorismo dentro da própria universidade, aprofundando a relação com o meio acadêmico e a comunidade.

A proposta investigou aspectos sociais, a fim de adotar medidas que impactassem positivamente a realidade local por meio do desenvolvimento comunitário. A análise da realidade social e de seu contexto foi fundamental para identificar possíveis negócios que pudessem atender às necessidades locais, promovendo assim o conhecimento e a formalização de atividades empreendedoras (Moreira e Campos, 2023). O projeto buscou ampliar horizontes para aqueles que estão fora do mercado formal de trabalho, oferecendo meios para a geração de renda e autonomia financeira da população de baixa renda.

1. O EMPREENDEDORISMO NO BRASIL E O PAPEL DA ATIVIDADE EMPREENDEDORA

A atividade empreendedora no Brasil continua a enfrentar desafios complexos, especialmente para a população de baixa renda, pessoas em situação de vulnerabilidade social e, em particular, mulheres. Nesse contexto, iniciativas de apoio e orientação tornam-se cruciais para promover a inclusão econômica e o desenvolvimento social.

A proposta de intervenção desenvolvida para a comunidade de Nova Iguaçu visou justamente suprir essa carência, ao oferecer suporte jurídico e orientação prática. O objetivo era capacitar a população em situação de vulnerabilidade para empreender de forma estruturada e formalizada, possibilitando a geração de renda e promovendo maior autonomia financeira. Esse esforço também representa uma oportunidade de integrar ensino, pesquisa e extensão, reforçando o compromisso da universidade com o desenvolvimento comunitário e a inclusão social.

A relevância do empreendedorismo no Brasil se deve, em grande parte, à sua capacidade de gerar empregos e fomentar a inovação, elementos essenciais para o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais. Embora o país seja classificado como um dos mais empreendedores do mundo, a trajetória dos pequenos negócios enfrenta barreiras significativas. Entre as principais dificuldades estão a alta carga

tributária, a burocracia excessiva e a limitada disponibilidade de crédito acessível, fatores que afetam mais intensamente os empreendedores com menos recursos.

Além disso, a informalidade permanece uma questão predominante. Muitos empreendimentos começam sem registro formal, o que limita não apenas seu potencial de crescimento, mas também o acesso a benefícios financeiros, sociais e trabalhistas, criando um ciclo de vulnerabilidade que perpetua a exclusão econômica (Santana e Almeida, 2020).

Nesse cenário, o apoio a iniciativas como o Microempreendedor Individual (MEI) desempenha um papel importante, possibilitando a formalização de pequenos negócios e oferecendo benefícios como acesso ao sistema previdenciário e a linhas de crédito específicas. No entanto, a formalização por si só não basta; é necessário um acompanhamento que proporcione conhecimento sobre gestão financeira, marketing e desenvolvimento de habilidades essenciais para o sucesso de um negócio.

A proposta de intervenção procurou justamente preencher essa lacuna, capacitando os empreendedores locais para que pudessem administrar seus negócios de maneira sustentável e responsável, promovendo, assim, um impacto positivo na comunidade.

Nos últimos anos, o crescimento das startups tecnológicas no Brasil trouxe uma nova perspectiva para o empreendedorismo, ampliando o conceito para além dos pequenos negócios tradicionais e fomentando um ecossistema de inovação robusto e dinâmico. Startups⁴, impulsionadas pelo interesse de investidores em soluções inovadoras e disruptivas, promovem avanços em áreas como tecnologia, saúde, educação e sustentabilidade, ganhando relevância tanto no mercado nacional quanto internacional.

Desde 2010, o Brasil se destaca como um importante centro de startups na América Latina, com polos de inovação em cidades como São Paulo, Belo Horizonte e Recife, criando um ambiente de oportunidades para novos empreendedores e estimulando a economia digital (Brasil Junior, 2021).

⁴ O termo "startup" refere-se a uma empresa jovem e inovadora, geralmente voltada para o desenvolvimento de soluções escaláveis, com um modelo de negócios repetível. Startups costumam focar em tecnologia e inovação para crescer rapidamente, explorando nichos de mercado com alto potencial de impacto.

A crescente conscientização sobre a importância da responsabilidade social e da sustentabilidade tem moldado o perfil do empreendedorismo brasileiro. Negócios que integram princípios de responsabilidade social e respeito ao meio ambiente vêm ganhando espaço, respondendo a uma demanda cada vez maior dos consumidores e alinhando-se às diretrizes da Agenda 2030 das Nações Unidas (Nações Unidas, 2015).

Esse movimento reforça a necessidade de uma educação empreendedora que valorize tanto o lucro quanto o impacto social, capacitando os empreendedores para a construção de um futuro mais justo e sustentável (Moreira e Campos, 2023).

A proposta de intervenção na comunidade de Nova Iguaçu reflete essa tendência, ao incentivar uma visão de negócios voltada para o impacto social e a inclusão. O projeto promoveu palestras e oficinas sobre empreendedorismo, buscando não apenas instruir os participantes sobre questões jurídicas e administrativas, mas também sensibilizá-los quanto à importância de valores éticos, da sustentabilidade e da função social dos negócios.

Nesse sentido, o projeto teve como um de seus principais objetivos a criação de um ambiente no qual os empreendedores do campus pudessem prosperar e contribuir para o desenvolvimento local. Ao fornecer acesso a informações jurídicas e administrativas essenciais, e facilitar a formalização de negócios, o projeto busca criar um ciclo virtuoso de empreendedorismo sustentável.

A parceria entre a universidade, o SEBRAE⁵ e outros órgãos regionais, como a FENIG⁶, fortaleceu ainda mais o projeto, trazendo a expertise necessária para que o conteúdo fosse relevante e aplicável à realidade dos participantes. A união entre o setor acadêmico e organizações de apoio ao empreendedorismo foi crucial para promover mudanças reais e duradouras, oferecendo não apenas conhecimento técnico, mas também o suporte prático

⁵ O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) é uma entidade privada que visa promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios no Brasil. Mais informações disponíveis em: <<https://www.sebrae.com.br>>. Acesso em: 01 nov. 2024.

⁶ A Fundação Educacional e Cultural de Nova Iguaçu (FENIG) é uma instituição vinculada à prefeitura de Nova Iguaçu, dedicada ao fomento de atividades educacionais, culturais e ao apoio a pequenos empreendedores locais. A FENIG promove ações que estimulam o desenvolvimento econômico e social da região, contribuindo para a geração de emprego e renda.

necessário para que os novos empreendedores enfrentem os desafios do mercado com confiança e competência.

2. A AGENDA 2030 DA ONU E OS OBJETIVOS DO PROJETO

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), composta por 193 Estados-membros, estabeleceu metas globais interconectadas com o objetivo de construir um mundo mais igualitário e inclusivo. Foram definidos, assim, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a serem alcançadas até 2030, no que se chama de “Agenda 2030” (Nações Unidas, 2015). Entre os principais objetivos, destaca-se o compromisso com erradicação da pobreza e o incentivo ao trabalho decente e crescimento econômico, bem como a igualdade de gênero.

No contexto deste projeto, os direitos humanos e os objetivos da Agenda 2030 constituem fundamentos essenciais para o desenvolvimento das atividades propostas. A iniciativa busca promover uma cultura empreendedora, com foco na integridade das relações trabalhistas, preservação ambiental e promoção da empregabilidade.

Ao esclarecer sobre a possibilidade de formalização da atividade empreendedora, seja por meio do registro como Microempreendedor Individual (MEI) ou pela constituição de uma sociedade unipessoal, o projeto visou fomentar pequenos negócios que impactassem positivamente a sociedade. Para atingir esses objetivos, foi essencial o desenvolvimento de competências em gestão de empreendimentos sustentáveis, com efeitos sociais e ambientais positivos.

A análise normativa e teórica dos temas relacionados ao empreendedorismo, empresas, relações trabalhistas e previdenciárias, assim como aos direitos humanos, permitiu identificar obstáculos legais enfrentados pelos empreendedores. Essas barreiras decorrem de normas que, muitas vezes, não estão plenamente alinhadas com a legislação constitucional vigente. Com base nesse diagnóstico, foram propostas soluções e elaborados produtos para difundir conhecimento à sociedade civil, aos empreendedores e

trabalhadores, atendendo a demandas específicas identificadas (Moreira e Campos, 2023).

Segundo uma pesquisa de 2019 realizada pelo Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP), o Brasil contava com 18,8 milhões de empreendedores em estágio inicial ou com menos de 42 meses de atividade, sendo 53% mulheres e 47% homens (IBQP, 2019, p. 56). O estudo indicou que o empreendedorismo feminino concentra-se predominantemente no comércio varejista (37%), seguido pela indústria de transformação (27%), especialmente na confecção de roupas, produção de alimentos e fabricação de artigos de viagem. O setor de alojamento e alimentação também é relevante, representando 14% das atividades (IBQP, 2019, p. 78).

Uma pesquisa do SEBRAE, realizada no primeiro trimestre de 2022, revelou um aumento expressivo no número de mulheres à frente de negócios, totalizando 10.344.858. Esse crescimento inclui um recorde de quatro trimestres consecutivos de aumento no número de mulheres empregadoras, com um avanço de 30%, em comparação a um crescimento de 8% entre os homens no mesmo período (SEBRAE, 2022, p. 3).

Além disso, as empreendedoras alcançaram o maior nível histórico na posição de "chefe de domicílio" (51%). As atividades mais comuns incluem serviços de cabeleireiro e beleza, comércio de vestuário, bufês e comida preparada, além do comércio de produtos farmacêuticos e cosméticos (SEBRAE, 2022, p. 15).

Outro dado relevante é que 87% das mulheres empreendedoras trabalham sozinhas, sem empregados. Isso evidencia um cenário desafiador, pois muitas conciliam a gestão de seus negócios com responsabilidades domésticas, sem apoio formal. Esses dados refletem a realidade observada entre os alunos da instituição, em especial as mulheres empreendedoras, que, em pesquisa aplicada no campus Nova Iguaçu por meio de formulário online aplicado pelos alunos, mostraram estar principalmente ligadas aos setores de estética e alimentos.

Os resultados indicam que a realidade do campus reflete os dados levantados pelo SEBRAE e servem como base para a formulação de projetos voltados ao empreendedorismo dentro da universidade. Esses projetos visam apoiar empreendedores locais, promovendo

inclusão econômica e social, com enfoque no empreendedorismo feminino.

3. O PROJETO “DA GENTE PRA GENTE”: EXTENSÃO ALÉM DO BÁSICO

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), composta por 193 Estados-membros, estabeleceu metas globais interconectadas visando construir um mundo mais inclusivo e igualitário. Foram definidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁷ e 169 metas, com prazo para serem alcançados até 2030, como parte da “Agenda 2030” (Nações Unidas, 2015). Entre os principais objetivos, destaca-se a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas.

Neste contexto, os direitos humanos e os ODS são fundamentais para o desenvolvimento das atividades propostas neste projeto. A iniciativa tem como objetivo promover uma cultura empreendedora focada na integridade das relações trabalhistas, na preservação ambiental e na promoção da empregabilidade.

O projeto também visa esclarecer sobre a possibilidade de formalização de negócios, seja por meio do registro como Microempreendedor Individual (MEI)⁸ ou pela constituição de uma sociedade unipessoal⁹. A intenção é fomentar pequenos negócios que impactem positivamente a comunidade local, promovendo o desenvolvimento sustentável.

⁷ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 metas globais estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como parte da Agenda 2030. Esses objetivos visam erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e promover a paz e a prosperidade, incentivando um desenvolvimento sustentável e inclusivo em escala global. Para mais informações, acesse: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030>. Acesso em: 01 nov. 2024.

⁸O Microempreendedor Individual (MEI) é uma categoria simplificada de registro empresarial no Brasil, criada para formalizar pequenos empreendedores. O MEI permite que trabalhadores autônomos regularizem suas atividades, oferecendo benefícios como acesso ao sistema previdenciário, emissão de notas fiscais e linhas de crédito específicas. Para se cadastrar como MEI, o faturamento anual não pode ultrapassar o limite estabelecido de R\$ 144.900,00, e é permitido contratar apenas um empregado. Mais informações em: <<https://www.gov.br/empresas-e-negocios>>.

⁹ A sociedade unipessoal é um tipo de sociedade empresarial onde há apenas um único sócio. Diferentemente das sociedades tradicionais, permite que uma única pessoa constitua uma empresa com responsabilidade limitada ao capital social investido. Esse formato oferece proteção patrimonial ao empreendedor, evitando que seus bens pessoais sejam utilizados para quitar dívidas da empresa, sendo uma opção vantajosa para formalizar negócios de pequeno porte.

Para atingir esses objetivos, é essencial desenvolver competências em gestão de empreendimentos sustentáveis, com impacto positivo tanto social quanto ambiental. A análise dos temas relacionados ao empreendedorismo, empresas, relações trabalhistas e previdenciárias, bem como direitos humanos, permitiu identificar desafios legais que limitam o crescimento desses negócios (Moreira e Campos, 2023).

Essa análise revelou que muitas normas ainda não estão completamente alinhadas à legislação constitucional vigente. Com base nesse diagnóstico, o projeto propôs soluções e elaborou materiais voltados à difusão de conhecimento para a sociedade civil, empreendedores e trabalhadores, atendendo a necessidades específicas (Santana e Almeida, 2020).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP), em 2019, o Brasil possuía 18,8 milhões de empreendedores em estágio inicial ou com até 42 meses de atividade (IBQP, 2019, p. 56). Desse total, 53% eram mulheres e 47% homens. O estudo indicou que o empreendedorismo feminino concentra-se no comércio varejista (37%), seguido pela indústria de transformação (27%), especialmente em confecções, produção de alimentos e artigos de viagem (IBQP, 2019, p. 78).

Já uma pesquisa do SEBRAE, realizada no primeiro trimestre de 2022, indicou um crescimento significativo no número de mulheres à frente de negócios, totalizando 10.344.858 empreendedoras (SEBRAE, 2022, p. 3). Esse aumento incluiu quatro trimestres consecutivos de crescimento no número de mulheres empregadoras, que avançaram 30%, em comparação com 8% entre os homens.

Além disso, as mulheres empreendedoras alcançaram o maior nível histórico na posição de "chefe de domicílio" (51%). Os setores mais comuns incluem cabeleireiros, comércio de vestuário, bufês e comida preparada, além do comércio de produtos farmacêuticos e cosméticos (SEBRAE, 2022, p. 15).

Outro dado relevante é que 87% das mulheres empreendedoras trabalham sozinhas, sem empregados. Isso evidencia um grande desafio, pois muitas conciliam a gestão dos negócios com as responsabilidades domésticas, sem apoio formal.

Esses dados refletem a realidade dos alunos da instituição, especialmente das mulheres empreendedoras que, em pesquisa realizada no campus de Nova Iguaçu, destacaram-se nos setores de estética e alimentos. As informações demonstram que a realidade do campus reflete os dados nacionais levantados pelo SEBRAE e servem como base para desenvolver projetos de apoio ao empreendedorismo local. O objetivo principal foi apoiar empreendedores, promovendo inclusão econômica e desenvolvimento social sustentável.

Para alcançar os objetivos do projeto, foi desenvolvida uma jornada formativa organizada pelos próprios alunos. Durante essa jornada, a instituição recebeu empresários locais, profissionais atuantes no campo do empreendedorismo e até mesmo estudantes da própria turma, proporcionando um ambiente rico para a troca de conhecimentos. Essa interação promoveu networking e, principalmente, valorizou o papel do discente, que se tornou o protagonista ativo na disciplina.

Além das atividades presenciais, os alunos criaram e gerenciaram um perfil no Instagram (@extensaoalemdobasico). Esse perfil não apenas difundiu informações sobre empreendedorismo, mas também serviu como uma plataforma para divulgar os empreendedores do campus. O uso das redes sociais ampliou o alcance do projeto, permitindo que informações chegassem a um número maior de pessoas.

Outra etapa importante foi o mapeamento dos empreendedores locais. A coleta e análise dos dados foram realizadas com base em critérios de interseccionalidade, buscando entender as diferentes realidades enfrentadas pelos empreendedores da região. Esses dados foram tratados de forma detalhada e apresentados em um evento de culminância realizado no campus.

No evento, os resultados do projeto foram expostos, destacando o impacto positivo da iniciativa tanto para os alunos quanto para a comunidade local. Essa apresentação final consolidou o aprendizado obtido ao longo do projeto, permitindo que os participantes compartilhassem suas experiências, desafios e conquistas. Com isso, o projeto não apenas promoveu a formação teórica dos discentes, mas também reforçou suas habilidades

práticas, essenciais para o mercado de trabalho.

Dessa forma, o projeto se destacou como uma experiência transformadora, integrando ensino, prática e responsabilidade social. A jornada formativa e as atividades realizadas contribuíram para o desenvolvimento de competências empreendedoras e de liderança, preparando os alunos para enfrentar desafios futuros em suas carreiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A curricularização da extensão nos cursos de Direito no Brasil vai além de ser uma mera política pública educacional. Ela representa um importante avanço democrático, ao conectar o ensino jurídico às demandas sociais, formando advogados comprometidos com a transformação das realidades que os cercam. Nesse contexto, a extensão universitária amplia o acesso ao conhecimento e à prática jurídica, possibilitando que os estudantes, ao longo de sua formação, tenham contato direto com problemas reais da sociedade.

Essa interação é especialmente relevante para questões que afetam as populações mais vulneráveis, permitindo que os futuros advogados desenvolvam uma maior sensibilidade social. Ao se envolverem em atividades de extensão, os alunos são expostos a situações concretas que exigem uma visão crítica e uma atuação ética. Assim, a extensão fortalece o compromisso com a justiça social, preparando-os para atuar de maneira mais responsável em suas futuras carreiras.

Para que essa prática se torne parte integrante e efetiva nos cursos de Direito, é necessário que haja um fortalecimento das políticas públicas que ampliem os investimentos nas universidades. O apoio governamental e das instituições de ensino privadas é fundamental para a criação de mais projetos de extensão, especialmente aqueles que geram impacto direto nas comunidades. Além disso, é essencial incentivar a formação continuada dos docentes, que precisam estar preparados para atuar em um novo cenário educacional voltado para a integração entre ensino, pesquisa e extensão.

A extensão universitária não apenas proporciona uma experiência enriquecedora

para os estudantes, mas também possibilita um retorno significativo para a sociedade. Ao aplicar os conceitos teóricos aprendidos em sala de aula em situações práticas, os alunos desenvolvem habilidades essenciais para o exercício da advocacia, como resolução de problemas, comunicação eficaz e empatia. Esse ambiente de aprendizado torna-se mais significativo à medida que envolve a comunidade acadêmica e externa em um diálogo constante e colaborativo.

Nesse sentido, a curricularização da extensão nos cursos de Direito contribui para a formação integral do estudante, ao mesmo tempo em que promove a cidadania e a inclusão social. Projetos de extensão que se concentram em áreas como direitos humanos, empreendedorismo, direito do consumidor, mediação de conflitos e assistência jurídica gratuita são exemplos de como o ensino jurídico pode impactar positivamente a comunidade local. Esses projetos não apenas atendem a demandas sociais, mas também permitem que os estudantes compreendam melhor a realidade das pessoas que enfrentam dificuldades no acesso à justiça.

Outro benefício relevante é a aproximação entre a universidade e a comunidade do entorno. A troca de saberes fortalece o vínculo entre a instituição de ensino e a sociedade, permitindo que a universidade se afirme como um agente transformador. Ao fornecer informações relevantes e de fácil compreensão, a extensão contribui para a conscientização da população sobre seus direitos, promovendo maior autonomia e participação cidadã.

A integração entre ensino, pesquisa e extensão gera um impacto positivo tanto para os estudantes quanto para a comunidade. Por meio da extensão, os alunos têm a oportunidade de desenvolver um olhar mais crítico e reflexivo sobre o papel do Direito na construção de uma sociedade mais justa. Ao mesmo tempo, as comunidades se beneficiam do conhecimento aplicado pelos estudantes, que contribuem para a resolução de problemas locais de forma prática e inovadora.

Portanto, a curricularização da extensão deve ser vista como um mecanismo poderoso de inclusão social, pois viabiliza uma formação mais completa e efetiva dos alunos de Direito. Ao consolidar essa prática, as universidades se posicionam como espaços de

acolhimento e acessibilidade, onde o conhecimento não está restrito à academia, mas é compartilhado com a sociedade como um todo. Essa abordagem cria um ciclo virtuoso de aprendizado e transformação, em que todos se beneficiam: os estudantes se tornam profissionais mais preparados, enquanto a comunidade ganha acesso a ferramentas jurídicas que podem melhorar suas condições de vida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a extensão na Educação Superior Brasileira e regulamenta os artigos 10, 11 e 12 do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2018.

BRASIL JÚNIOR. **Ecossistema de startups no Brasil: avanços e desafios**. Belo Horizonte: Brasil Júnior, 2021. Disponível em: <https://brasiljunior.org.br/ecossistema>. Acesso em: 01 nov. 2024.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Informalidade no mercado de trabalho no Brasil**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em 28 dout. 2024.

INSTITUTO Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP). **Relatório Executivo: Empreendedorismo no Brasil 2019**. Brasília: Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade, 2019. Disponível em: <https://ibqp.org.br/PDF%20GEM/Relat%C3%B3rio%20Executivo%20Empreendedorismo%20no%20Brasil%202019.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2024.

MOREIRA, T., e Campos, R. **Tendências e inovações no mercado de empreendedorismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030>. Acesso em: 01 nov. 2024.

SANTANA, L., e ALMEIDA, J. **Desafios do empreendedorismo no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2020.

SANTOS, J. P. **Educação e transformação social**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2011.

CAPÍTULO 16.

AS FAKE NEWS E A DETURPAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO À LUZ DO CLÁSSICO “O DESERTO DOS TÁRTAROS”

Rachel Pereira Dias Calegario¹

RESUMO

O presente artigo busca apresentar reflexões a cerca de um problema latente no século XXI, as chamadas “Fake News”. Como a própria expressão nos demonstra, se trata de conteúdos falsos, que são deliberadamente distribuídos nas redes sociais, causando um enorme prejuízo social, político e econômico a todos aqueles que recebem tais informações, uma vez que ao aceitarem tais informações como verdadeiras, acabam por ficarem introjetados num limbo informativo. Assim, em tempos de acesso amplo e fácil a fermentas de Inteligência Artificial, a estrutura do Estado Democrático de Direito passa pelo caos e desordem, uma vez que esta deturpação de informação atinge diretamente os direitos fundamentais, que são tolhidos pela manipulação indevida de falsas notícias disseminadas a população. Dentre os vários direitos fundamentais que são mitigados, o direito à informação é o mais prejudicado, posto que requer como precedente válido que seja uma informação verídica, caso contrário, seu efeito fica próximo ao caos. Assim, partindo da reflexão contida na obra de Dino Buzzatti, *O Deserto dos Tártaros*, e seguindo uma proposta metodológica que procura abordar o direito a partir da literatura, é traçado um paralelo entre a história de um jovem militar, que vive em seu cotidiano uma eterna preparação para uma possível invasão no referido deserto, e sempre refém de falsas informações, (fake news), passa a viver um cotidiano

¹ Advogada. Especialista em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Pesquisadora do Laboratório de Política Comportamento e Mídia da Fundação São Paulo (PUC-SP), Professora de Metodologia da Pesquisa Científica e Filosofia das Religiões (CETEBES), Bacharel em Sistemas de Informação pela São Camilo - ES, Especialista em Educação Profissional e Tecnológica pelo IFES/ES, Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela São Camilo – ES, Especialista em Informática Educativa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), Bacharel em Sistemas de Informação, pela São Camilo – ES, Licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário São Camilo - ES. <https://lattes.cnpq.br/2842328883324894> Correio eletrônico: rachelpereiradias@gmail.com

medíocre, que o impossibilita de mudar sua trajetória de vida, o que demonstra o claro cerceamento do direito fundamental à informação, propiciando assim a inexistência de condições para o exercício da própria existência de forma condigna.

Palavras-chave: Fake News. Inteligência Artificial. Estado Democrático de Direito. Direito à Informação. Direito. Literatura.

ABSTRACT

This article seeks to reflect on a latent problem in the 21st century: so-called "Fake News." As the term itself demonstrates, this refers to false content deliberately distributed on social media, causing enormous social, political, and economic harm to all those who receive such information. By accepting it as true, they end up trapped in an informational limbo. Thus, in an age of widespread and easy access to Artificial Intelligence tools, the structure of the Democratic State of Law experiences chaos and disorder, as this distortion of information directly affects fundamental rights, which are curtailed by the undue manipulation of false news disseminated to the population. Among the various fundamental rights that are mitigated, the right to information is the most severely compromised, since it requires truthful information as a valid precedent; otherwise, its effect borders on chaos. Thus, starting from the reflection contained in Dino Buzzatti's work, *The Tartar Desert*, and following a methodological proposal that seeks to approach law from literature, a parallel is drawn between the story of a young soldier, who lives in his daily life an eternal preparation for a possible invasion in the aforementioned desert, and always hostage to false information (fake news), begins to live a mediocre daily life, which makes it impossible for him to change his life trajectory, which demonstrates the clear restriction of the fundamental right to information, thus providing the lack of conditions for the exercise of one's own existence in a dignified manner.

Key-Words: Fake News. Artificial Intelligence. Democratic Rule of Law. Right to Information. Law. Literature.

INTRODUÇÃO

A obra *O Deserto dos Tártaros*, publicada em 1940, ainda hoje nos remete a reflexões imprescindíveis, dentre elas, o que é a verdade? O que é o tempo? E como nossas vidas podem ser manipuladas e influenciadas por falsas verdades e perspectivas errôneas.

Hoje, utilizamos as redes sociais como armas para a obtenção de poder através da manipulação da verdade. Na história de Dino Buzzati, seu personagem principal, é um jovem militar, chamado Giovanni Drogo, designado para servir numa região desértica, montanhosa e solitária, conhecida como Forte Bastiani, e também sofre com a manipulação da verdade, uma vez que é impelido a se preparar para uma invasão fictícia.

Nesta fortaleza esquecida, e isolada, a função dos militares era a de proteger as fronteiras do país contra uma possível invasão dos tártares, assim, todos os que ali se encontravam precisavam estar preparados para o dia da chegada desses invasores. Ocorre que toda essa espera, na verdade era criada e manipulada pelo sistema para garantir a presença dos militares numa fortaleza que não apresentava uma real função.

Foi trabalhando com falsas notícias, que as pessoas que faziam parte do Forte Bastiani, passaram a acreditar numa real invasão, e por ela, alguns deram suas vidas. Essa manipulação de informação, gerou uma “aposta na imobilidade”, como bem coloca Ugo Giorgetti na apresentação da obra *O Deserto dos Tártares*, assim, senão fizermos nada além de aceitar as coisas como elas são, um dia virá algo para redimir nosso pobre cotidiano, algo notável e brilhante que a vida nos reserva mais para a frente, mas não seria isto também uma inversão da verdade?

Nesse sentido, Drogo, pode ser interpretado como o sujeito causador de seu destino, mas também como vítima de um futuro que lhe foi determinado. Hoje é essencialmente isso o que fazem as mídias sociais através das Fake News, manipulam o fazer diário do indivíduo em prol de uma falsa realidade que se traduz em poder para aquele que utiliza desta ferramenta. No contexto das Fake News, o herói de Dino Buzzati, é o responsável pelo seu próprio destino, através de suas escolhas, mas estas por sua vez, são simplesmente manipuladas. Assim, ele se torna agente de seu próprio sofrimento, arriscando trilhar um caminho inóspito porque parece lhe ser este, o único modo de dar sentido à vida apresentada a ele.

Estamos, neste momento, vivendo sob o contexto da normalização e padronização do uso da Inteligência Artificial, por todos os lados surgem informações dos mais diversos tipos, há atualmente uma luta entre o conhecimento científico e as informações deturpadas e manipuladas apresentadas pelas mídias sociais, e infelizmente as pessoas se encontram num cenário onde a verdade científica é colocada à prova a partir de uma verdade manipulada. As ferramentas utilizadas para esse fim são as redes sociais, as ferramentas de

Inteligência Artificial, tais como o ChatGPT, e a mídia no geral, e neste quadro, como bem pontua Sartre (2017), o homem nada mais é do que aquilo que ele faz de si mesmo.

O caos foi instalado em nossa sociedade, a desinformação da população gera quadros calamitosos, e o mais espantoso é que não vivemos numa era de falta de informação, mas sim, de seu excesso, porém em grande parte manipulado. Obter informação no século XXI é de extrema facilidade, a grande questão que nos cerca é como perceber que estamos trabalhando com informação fidedigna.

Assim, dentro de um contexto político e social, nossa Constituição, nos garante o direito fundamental à informação, em seu artigo 5º, inciso XIV, afirmando que: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.” Portanto, em nosso país, é assegurado o direito de informar, de se informar e de ser informado, garantidos por nossa Lei Maior, porém, em razão das Fake News, esse direito no contexto do Estado Democrático de Direito, acaba sendo deturpado.

1 FAKE NEWS COMO DELIBERAÇÃO DE PODER E “VERDADE” DO SÉCULO XXI.

As Fake News podem ser entendidas como a veiculação de conteúdos falsos de forma deliberada, com a intenção primordial de obter algum tipo de vantagem, principalmente de cunho econômico, político ou social. Apesar do termo nos remeter a um conceito atual, que passou a vigorar no século XXI, as Fake News acompanham o desenvolvimento da humanidade desde os seus primórdios.

Informação sempre foi sinônimo de poder. O poder, por sua vez, não é um objeto natural, mas sim uma prática social e, como tal, constituída historicamente segundo Foucault, (2018), assim, num apanhado histórico, quanto mais a humanidade se desenvolveu em suas relações sociais, mais foi admitido que o domínio da informação é o definidor de status e poder. O poder está entrelaçado nos mais variados níveis sociais,

entendido como instrumento de controle que impera em toda a sociedade, sendo a informação sua chave-mestra.

Hoje, vivenciamos uma alteração de paradigmas que está revolucionando todo o conceito de pensar, agir, planejar, relacionar e partilhar da sociedade. O uso da Inteligência Artificial, atingiu o ser humano em todos os seus aspectos, do econômico ao social, sendo notório que desta alteração de paradigmas surgirá um novo *homo sapiens*, a humanidade não sairá deste tormento da mesma forma como entrou, neste momento de crise, a batalha decisiva trava-se dentro da própria humanidade.

Nesse contexto, ainda segundo Harari, (2024), a história indica que a proteção real vem da troca de informação científica confiável e da solidariedade global, de forma que as Fake News acabam por propiciar uma desestruturação das bases sociais, sem precedentes. A disseminação de notícias falsas é tão antiga quanto o próprio surgimento da língua, muito embora a questão tenha alcançado especial importância a partir da popularização da Internet, especialmente no ambiente das redes sociais, que proporcionou acesso fácil a todo o tipo de informação.

Hoje, as pessoas se informam muito mais através das redes sociais do que pelos meios de comunicação tradicionais, tais como televisão e a imprensa escrita. Portanto, a disseminação de notícias falsas, criadas e manipuladas pela Inteligência Artificial que desinformam o indivíduo, acaba criando uma epidemia real, a epidemia da desinformação. E justamente, este tipo de epidemia, que propaga a desinformação, precisa ser contido.

Surge então o seguinte questionamento: o que é a verdade? O que é o real e o fictício? Qual notícia é verdadeira e qual é a falsa? É nesse emaranhado de questionamentos que surge outro termo que precisa ser conceituado neste conglomerado de informações deturpadas, o entendimento do que vem a ser: VERDADE.

O estado de caos que que as ferramentas de Inteligência Artificial vem gerando a nível informacional, têm levado cada vez mais as pessoas a confiarem em discursos e informações que não são baseadas em evidências, nem na ciência, mas na experiência ou criação de pessoas que disseram que determinado fato aconteceu, é desolador perceber

que as pessoas acreditam muito mais em um testemunho assistido na plataforma YouTube ou num posto do Instagram do que num cientista que pesquisa o assunto por anos.

Desta forma, conforme expõe Kakutani (2018) os ataques à verdade e ao Estado de Direito, evidenciam a vulnerabilidade de nossas instituições e comunicações digitais. Vivemos hoje, o declínio da verdade, assim, não apenas as notícias se tornam falsas, mas também a ciência, a história, a política. Nos tornamos ilhas, rodeadas de perfis falsos no Instagram, Facebook e demais redes sociais, e seguidores e likes falsos, e nunca na história da humanidade a verdade foi tão agredida e atacada. Portanto, conforme bem expõe Michiko Kakutani:

(...) a democratização libertadora da informalção possibilitada pela internet não apenas estimulou a inovação e um empreendedorismo de tirar o fôlego, como também deu origem a uma enxurrada de desinformação e relativismo, conforme evidenciado pela atual epidemia de notícias falsas. (Kakutani, 2018. p. 54)

Assim, partindo desse contexto, Foucault (2018) comprehende a verdade como produto das relações de poder, que sofrem mudanças no decorrer da história. Surge então uma correlação entre poder e saber, uma vez que não há poder sem saber e não há saber sem poder, ou seja, o saber acaba sendo imposto pelo poder, e o poder é fruto do saber. Logo, a verdade é produzida e influenciada pelo poder, assim como também sofre alteração dependendo do tempo e espaço, sendo então o poder um produtor de saber e gerador e molde da verdade.

Portanto, é importante observar como o controle simbólico realizado pelas Fake News influenciam o cenário político, econômico e social mundial. A esse respeito, Michel Foucault (2018) defende que as estruturas linguísticas são capazes de impor verdades aos interlocutores. Dessa forma, as mídias e perfis na internet divulgam Fake News reafirmando seus próprios pontos de vista e motivam os indivíduos que compartilham de opiniões próximas, mesmo que a informação não possua provas concretas.

Nesse âmbito, as notícias falsas, que circulam na mídia e na internet, exercem poder sobre os indivíduos, justamente porque toda a linguagem é dotada de ideologia, e onde grande parte dos indivíduos não conseguem distinguir o que foi manipulado para atender a determinados interesses políticos, sociais ou econômicos, das informações verídicas e acabam sendo controlados por uma pseudoverdade.

Por outro lado, é latente a perda de prestígio das mídias oficiais, o que também influencia a propagação de notícias falsas. Com a tecnologia ao seu alcance, o indivíduo prefere as ferramentas de busca da internet aos meios de comunicação para se informar, o que transforma a própria sociedade em curadora das informações disponíveis a ela. Como resultado, o indivíduo por vezes ignora uma notícia que confirma a integridade de um parecer científico com o qual não concorda, simplesmente desprezando-a.

Nesse sentido, a obra de Dino Buzzati, nos retrata a alegoria da condição humana, apresentando as mais diversas relações do homem com seus maiores inimigos: o tempo e a informação. Assim, o tempo relacionado com uma verdade manipulada, ou seja, uma Fake News, gera a representação de uma vida estruturada no medíocre, onde o tempo passa, porém, Drogo (o personagem principal), não consegue mudar sua perspectiva de vida, já que este se encontra aliado a informação de uma possível invasão dos tártares, informação esta, criada com intuito de manipulação, assim como vem ocorrendo em nossos dias.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O ACESSO À INFORMAÇÃO: VERDADE E PODER A PARTIR DE UM INIMIGO INVISÍVEL, AS FAKE NEWS.

Inicialmente, é importante salientar que o direito à informação é um direito constitucional. A abertura de circulação de informação tem natureza em sociedades democráticas, possuindo um valor inalienável. Nesse sentido, a informação verdadeira e acessível a todos faz parte do Estado Democrático de Direito. A democracia é uma garantia de uma aproximação com a concretização dos direitos fundamentais.

Vale dizer, assim, que a democracia é a melhor possibilidade de que a liberdade propicie informação verídica. Logo, como bem preleciona o professor Dirley da Cunha Júnior (2016, p. 532), os direitos humanos fundamentais, entre eles o direito à informação, não são apenas um conjunto de princípios morais que devem informar a organização da sociedade e a criação do direito. Enumerados em diversos tratados internacionais e constituições, asseguram direitos aos indivíduos e coletividades estabelecendo obrigações jurídicas concretas aos Estados.

Diante disso, os direitos fundamentais em suas várias dimensões reportam ao direito à democracia e, por meio dela, o direito à informação. Para a corrente majoritária, o direito à informação é de quarta dimensão. Nesse sentido, Bonavides (2006) ensina que esses direitos são decorrentes da globalização, portanto “deles depende a sociedade aberta para o futuro”.

A priori, em sua extensão, a informação possibilita que o homem tenha vida digna, participativa e conectada com a realidade em seu meio e, em uma perspectiva mais ampla, de poder coordenar os meios imprescindíveis à realização pessoal. Quanto maior o processo de democratização, mais o homem tem liberdade para consumir informações.

Portanto, a democracia exerce atuação decisiva no alcance popular do direito à informação. É nesse sentido que Canotilho (2003) descreve que este direito integra três níveis: o direito de se informar, o direito de informar e o direito de ser informado. Assim, informação de qualidade e verdadeira possibilita o exercício de direito de autodeterminação e de liberdade.

Diante disso, o direito à informação perpassa a liberdade de receber informações, de transmitir informações sem censura e de buscar informações. Em suma, consiste na liberdade de comunicar, de divulgar informações sem impedimentos e, enquanto direito de liberdade, de ter acesso a meios para se informar. O direito à informação incide, também, na liberdade de escolha da informação, na diversidade de fontes de comunicação e de não ser tolhido da informação que se anseia. Esse acesso amplo e irrestrito à informação deve

se dar por todos os meios de comunicação e pelo poder público, em seu dever de publicidade.

Nesse sentido, o direito à informação é assegurado constitucionalmente como instrumento viabilizador do Estado Democrático de Direito, este não deve ser confundido com a liberdade de pensamento e, tampouco, como direito de emitir opinião sobre determinado tema. A liberdade de pensamento é uma das configurações de liberdade em sentido amplo, que, por sua vez, abrange as liberdades de opinião, informação, religião e convívio do conhecimento.

Dessa forma, é importante observar que, ao passo que o legislador constituinte teve preocupação redobrada com censura prévia, deixou de legislar em caso de veiculação de informações inverídicas. A veiculação de informações falsas, como forma de manutenção de poder, não é algo inovador da era do WhatsApp ou do TikTok. Há muito e em governos não tão longínquos se propagava notícias falsas, com intuito de, por meio da linguagem, causar repulsa da população sobre aqueles que lhe realizavam oposição de ideias.

Assim, Estados Nacionais foram formados pelo discurso de uma verdade própria e, com esse discurso, cria-se, remonta, modela e propaga informações que são orientadas pelo que se entende como verdadeiro. Portanto, conforme Kakutani (2018, p.55) a democratização libertadora da informação possibilitada pela internet não apenas estimulou a inovação e um empreendedorismo de tirar o fôlego, como também deu origem a uma enxurrada de desinformação e relativismo, conforme evidenciado pela atual epidemia de Fake News.

Também, a liberdade jornalística, bem como livre manifestação do pensamento, foi entabulada no art. 220, da Constituição Federal de 1988: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”. Foi uma pronta resposta aos anos de censura, momento em que a verdade era aquela que Estado brasileiro entendida como adequada.

Portanto, para se ter um Estado Democrático, é fundamental que os indivíduos recebam informações de qualidade e verdadeiras para que o receptor da notícia forme sua própria opinião. A liberdade de informação abrange a busca, o acesso, o recebimento e a promoção de informações ou opiniões, sem dependência ou censura.

“Considerada em suas consequências, a concepção da força determinante das relações fáticas significa o seguinte: a condição de eficácia da Constituição jurídica, isto é, a coincidência de realidade e norma, constitui apenas um limite hipotético extremo. E que, entre a norma fundamentalmente estática e racional e a realidade fluida e irracional, existe uma tensão necessária e imanente que não se deixa eliminar”. (Mendonça, 2019, p. 294)

Por consequência, enquanto os governos democráticos digladiam-se com os sistemas de informação, novas tecnologias são implantadas de formas rápidas, sendo impossível que o legislador consiga prever ou acompanhar com o mesmo dinamismo ao qual surgem as Fake News, logo, de protegido constitucionalmente, os sistemas de informação passaram a ser vilões da nova verdade criada. A opinião pública passou a ser desta forma, o direcionador e a referência das decisões públicas, do que é ou não verdade. Mas quem passou a modelar a opinião pública? Quem passou a ser o detentor da nova verdade pública?

De fato, não há muita novidade nas respostas dessas indagações. O Estado, continua ditando o que é a verdade pública. Contudo, agora, há outros fatores determinantes nessa relação de informações: a maior base de acesso a informações está na internet e, com ela, as redes sociais são, de longe, a maior fonte de informações sem qualquer filtro estatal ou jornalístico.

Em uma democracia conectada, o direito à informação verdadeira esbarra em grupos e bolhas ideológicas, com robôs voltados à customização da navegação online, para uma total personificação do conteúdo. Nessa mesma vertente trabalha a crítica literária Michiko Kakutani:

Esse cenário vem sendo exponencialmente acelerado pelas redes sociais, que conectam usuários que pensam da mesma forma e os abastecem com notícias personalizadas que reforçam suas ideias preconcebidas, permitindo que eles vivam em bolhas, ambientes cada vez mais fechados e sem comunicação com o exterior. (Kakutani, 2018, p. 17)

Assim, o direito à informação verdadeira se torna paradoxal quando diversas plataformas de conteúdo e redes sociais dão aos seus usuários aquilo que eles mais gostam, ou seja, eles mesmos.

Esta bolha limita a diversidade e o recebimento de conteúdo diferentes do que o receptor tem afinidade ideológica, inviabilizando a criticidade, opiniões contraditórias e polarizando as informações. Essa ferramenta de seleção de informações é disponibilizada como, por exemplo, pelo Facebook, Google, Youtube, Instagram, entre outros, e é uma camada adicional de segregação para inserção na bolha de cada usuário. Adiciona-se às redes de informações o WhatsApp, que reforma as relações estritamente privadas, familiares, de amizade e de companheirismo, criando a sua bolha também por afinidade.

Nesse contexto, a propagação de informações falsas, ou Fake News, ganha espaço e um público cativo e apto a recebê-la. Em sua maioria, são informações que se acredita como verdadeira, porque coadunam o que intimamente se acredita como possivelmente verdadeiro.

A verdade é deste mundo; ela é produzida nele graças a múltiplas coerções e nele produz efeitos regulamentados de poder. Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua “política geral” de verdade: isto é, os tipos de discursos que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro. (Foucault, 2018, p.52)

Construir uma notícia falsa que possa desacreditar algo ou alguém que um determinado grupo não tenha afinidade tem uma grande chance de se tornar verdade, e muito mais nesses tempos de inundação de Inteligência Artificial. Foucault (2018) já dizia

que definir o lugar, espaço ou personalidade ou uma pessoa de determinada maneira, é exercer poder, ou seja, porque se define ou representa algo de uma maneira particular, produz-se um “saber” particular que traz consigo poder. Essa relação entre poder e informação, que gera hábitos que são facilmente manipulados e transformados numa pseudoverdade, também é bastante clara, na obra *O Deserto dos Tártaros*:

Só muitos meses mais tarde, olhando para trás, reconhecerá as míseras coisas que o ligam ao forte. (...). Tornaram-se hábitos para ele os colegas, (...) a mesa sempre pronta e farta, (...) os passeios realizados, (...) a competição de bravura com os companheiros. (...). É sempre assim, os recém-chegados no começo ganham sempre. Com todos acontece o mesmo, iludimo-nos de sermos realmente valentes, só que, ao contrário, é apenas questão da novidade, os outros também acabam por aprender o nosso sistema, e um belo dia não se consegue mais nada. (Buzzati, 2017, p. 56-57)

Além do exercício de poder, os criadores de notícias falsas conseguem acumular capital, em razão da produção, do compartilhamento e dos cliques que as notícias recebem, ou seja, hospedar e espalhar notícias falsas gera lucro a cada clique. Além de gerar muito lucro, as notícias falsas, ou *Fake News*, geram também capital político:

Pelo mundo todo, ondas de populismo e fundamentalismo estão fazendo com que as pessoas recorram mais ao medo e à raiva do que ao debate sensato, corroendo as instituições democráticas e trocando os especialistas pela sabedoria das multidões. (Kakutani, 2018, p. 52)

As notícias falsas tornam as informações verdadeiras por redes de comunicação em mentiras, privilegia o senso comum e monta estruturas paralelas de poder.

“O poder não é algo que se detém como uma coisa, como uma propriedade, que se possui ou não. Não existe de um lado os que detém o poder e de outro aqueles que se encontram alijados dele. Rigorosamente falando, o poder não existe; existem práticas ou relações de poder. O que significa dizer que o poder é algo que se exerce, que se efetua, que funciona. E funciona (...) como uma máquina social que não está situada num lugar privilegiado ou exclusivo, mas se dissemina por toda a estrutura

social. Não é um objeto, uma coisa, mas uma relação.” (Foucault, 2018, p. 19-20)

Portanto, no contexto atual, o poder emerge das redes sociais, que veiculam informações falsas como verdades reais, eleitas por uma afinidade e que legitima a democracia e o cenário atual por meio da opinião pública. Logo, o Estado que domina as informações das redes sociais, domina a opinião pública.

3 A CRISE ESTRUTURAL GERADA PELAS FAKE NEWS NUM APANHADO HISTÓRICO, E SUA RELAÇÃO À OBRA O DESERTO DOS TÁRTAROS.

Conforme já exposto, as Fake News sempre existiram, porém não numa amplitude global como atualmente, seu poder de destruição da verdade talvez tenha se ampliando. Assim, partindo do ponto de que a verdade é o fundamento para a vida em sociedade, no momento em que passamos a não mais confiar uns nos outros, o processo de cooperação que é tão necessário para vivermos em comunidade se torna quase impossível.

Esse mesmo contexto de falta de cooperação é vivenciado dentro do Forte Bastiani, gerando no grupo e principalmente em Drogo, uma solidão e uma falta de sentido na vida, como bem explorado no Capítulo XXIV, da obra *O Deserto dos Tártaros*:

O tempo, entretanto, corria, marcado cada vez mais precipitadamente a vida com a sua batida silenciosa, não se pode parar um segundo sequer, nem mesmo para olhar para trás. (...). Tudo se esvai, os homens, as estações, as nuvens; e não adianta agarrar-se às pedras, resistir no topo de algum escolho, os dedos cansados se abrem, os braços se afrouxam, inertes, acaba-se arrastado pelo rio, que parece lento, mas não para nunca. Dia após dia, Drogo sentia aumentar essa ruína (...). Na vida uniforme do forte faltavam-lhe pontos de referência e as horas lhe fugiam antes que ele conseguisse conta-las. (Buzzati, 2017, p. 144)

Portanto, partindo de um apanhado histórico, observamos que as Fake News e propagandas de um modo geral, trazem ao longo da história toda uma tecnologia para

espalhar mentiras, desestruturando e manipulando os indivíduos, assim como no contexto vivido pelo personagem Drogo.

Assim, se partirmos do marco histórico da Revolução da Imprensa, nos séculos XV e XVI, o primeiro best-seller, além da Bíblia, na Europa, foi um manual de “faça você mesmo”, que ensinava a identificar e pegar bruxas, o *Malleus Maleficarum* ou O Martelo das Bruxas, comprovando assim, que através de informações criadas com o intuito de perseguir um grupo específico, e gerar poder a outro, a caça às bruxas foi um fenômeno medieval, criado a partir da invenção da imprensa, eis a produção de uma Fake News. Isto posto, segundo Harari (2018) nós amamos bastante os livros, mas é sempre bom lembrar que o livro impresso, quando surgiu, trouxe uma onda de notícias e teorias falsas.

Com o advento da Inteligência Artificial, voltamo-nos para nós mesmos, e passamos a viver uma realidade paralela nas redes sociais, estamos num momento onde nossas interações ocorrem na esfera do digital, do virtual, e assim, a questão do tempo também passa por um sentido mais profundo, o que é verdade, e o que é tempo geram inúmeras reflexões e angústias nesse novo mundo, onde é imposto ao indivíduo uma mudança de seus padrões sociais.

Olhando-se ao redor, nada parece mudado. (...) Igual é o céu, igual o deserto dos tártaros, exceto aquele poste enegrecido na beira do socalco e uma faixa reta, que se vê ou não, conforme a luz, e é a famosa estrada. Quinze anos para as montanhas foram menos que nada, e mesmo nos bastiões do forte não fizeram grande estrago. Mas para os homens foram um longo caminho, embora não se saiba como tenham passado tão rápido. (Buzzati, 2017, p. 146)

Assim, continuando o resgate histórico das Fake News, quando a comunicação em massa chegou, nos séculos XIX e XX, também vieram maravilhosas ferramentas de propaganda, para indivíduos como Hitler e Stalin. O rádio não se importa. O indivíduo pode usar o rádio para ter uma porção de canais diferentes que promovam a diversidade, para ouvir música ou o que preferir, e também pode ter Hitler, falando no rádio todos os dias, fazendo uma lavagem cerebral em milhões de pessoas, de um jeito que seria impossível um

ou dois séculos antes. E o que está se passando agora!? As redes sociais e a internet, tem seus lados bons e ruins da mesma forma.

Ainda, Stalin, a cem anos atrás assassinou milhões de pessoas nos Gulags, mas essa informação foi mantida em sigilo de tal forma, que a Rússia na década de 1930, era considerada uma sociedade utópica. Hoje, com todos os horrores provocados pelas Fake News, ao menos é virtualmente impossível assassinar milhões de pessoas sem que o mundo fique sabendo.

Isso não significa que não devemos enfrentar a crise gerada pelas Fake News através da manipulação da Inteligência Artificial. Precisamos agir, tanto no nível individual quanto no coletivo. Individualmente, como bem se posiciona o Professor Yuval Harari (2024), precisamos de um antivírus para a mente, assim como temos antivírus para computadores. A grande novidade sobre a epidemia de Fake News atual é que ela é feita sob medida para cada indivíduo.

Quando Hitler fazia um discurso no rádio, milhões de alemães ouviam o mesmo discurso. Atualmente, cada indivíduo recebe Fake News diferentes, as quais os algoritmos e os bots escolheram levando em conta suas fraquezas particulares. Conforme demonstra Kakutani (2018), com o Google personalizado para todos, e ferramentas como o ChatGPT, a consulta a “células-tronco” pode trazer resultados totalmente opostos para cientistas que apoiam pesquisas com células-tronco e ativistas que se opõem a elas. Assim, os algoritmos se tornarão nossos curadores:

(...) se os algoritmos vão ser os curadores do mundo, se decidirão o que vamos ver e o que não vamos, então precisamos nos certificar de que eles não sejam determinados apenas pela relevância, mas que também nos mostrem coisas desconfortáveis, desafiadoras ou importantes, outros pontos de vista. (Kakutani, 2018, p. 145)

Isto já está acontecendo a nível global. O debate público está acabando por causa do efeito radicalizador das redes sociais e das Fake News, e, em última instância, está sendo

baseado no “hackeamento” das pessoas, na descoberta de suas fraquezas e preconceitos preexistentes e os aumentando em larga escala.

Por isso, precisamos estar mais alertas sobre nossas próprias fraquezas para evitar ser tão facilmente manipulados, precisamos também agir coletivamente. No caso da obra *O Deserto dos Tártaros*, foi justamente este ponto, onde a informação foi trabalhada de forma individual e passou a afetar o coletivo, que gerou todo um desgaste principalmente psicológico na vida dos personagens, e não é o que vem ocorrendo nesta Pandemia?

(...) todos lá dentro pareciam ter-se esquecido de que em algum lugar do mundo existiam flores, mulheres sorridentes, casas alegres e hospitaleiras. Tudo ali dentro era uma renúncia, mas para quem, para que misterioso bem? (Buzzati, 2017, p. 20)

Os tártaros concediam sentido a existência do Forte Bastiani, e não seriam, neste contexto da manipulação das informações pelos algoritmos, que as Fake News que estão concedendo este sentido de existência à população? Gerando informações totalmente descabidas, e sem base científica, dando assim, sentido também a uma informação totalmente contrária as vertentes científicas? Deturpando o Estado Democrático de Direito, e ferindo o direito fundamental à informação?

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta assim, comprovado que as Fake News, no contexto da Inteligência Artificial, vêm gerando uma profunda deturpação da estrutura do Estado Democrático de Direito, uma vez que, a partir do momento em que se fere o direito fundamental à informação, passamos a contrariar toda a estrutura social que é abarcada por nossa Constituição Federal.

É importante observar, como no contexto da discussão, a introjeção de uma obra literária, torna-se por vezes fundamental. Partindo da ficção chegamos à realidade de uma forma muito mais concisa, muito mais crítica.

Assim, tomando por fundamento o clássico: O Deserto dos Tártaros, de Dino Buzzati, podemos refletir como todo o estado caótico de insegurança com relação as informações partilhadas em que estamos vivendo, pode muito bem ser interpretado na obra.

Informação, poder, verdade, são conceitos que de forma isolada muitas das vezes não garantem um entendimento do todo social em que nos encontramos inseridos. As redes sociais entendidas como veículo de comunicação, muitas vezes comportam elementos que distorcem o processo comunicativo.

No século XIX, em nossa correria insana, como bem expõe a antropóloga Lilia Moritz Schwarcz (2019), no vale-tudo da internet, muita das vezes não temos tempo para a confirmação de uma informação, simplesmente, numa leitura dinâmica analisamos dentro de nossas próprias convicções se estamos diante de informação falsa ou verdadeira, e como juízes determinamos se devemos ou não a passar para frente.

Precisamos ser menos passionais, caso contrário, informações tornam-se uma rede de mensagens, que por sua vez se transformam em propaganda de um falso ideal, de uma falsa informação. Toda a experiência pela qual estamos enfrentando nos últimos tempos, nos trazem uma série de dúvidas, que podem ser exteriorizadas a partir dos mesmos elementos pelos quais sofreu o personagem Drogão, é a literatura mais uma vez se posicionando em momentos de reflexão necessária.

Assim, literatura de mãos dadas com o direito, possibilitam um exame minucioso de nossa realidade. Questionamentos políticos, sociais, econômicos, nos remetem a questões que muitas vezes passariam despercebidas, como a real instabilidade porque passa nosso direito fundamental à informação. Hoje, estamos sendo cegos de um direito elementar, graças ao poder manipulador das redes sociais, e a partir do momento em que o sentimento de insegurança paira em torno de todo o tipo de informação que nos é apresentada.

Precisamos estar atentos aos discursos que constroem teses cujas origens não podem ser comprovadas, não deixando nos confundir a realidade com a verdade, como bem estabelece Hannah Arendt (2017), ao fixar que muitas vezes não estamos preparados para a fabricação de uma realidade mentirosa.

Logo, no momento em que o direito à informação é maculado por Fake News, gerando uma insegurança geral à população, ferimos de forma consciente ou inconsciente o artigo 5º, de nossa Constituição, que garante: “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.”

Nesse momento é necessária toda nossa atenção, pois no momento em que ocorre a deturpação do ideal do Estado Democrático de Direito, corremos o risco de além de mitigar um direito constitucional fundamental, como no caso o direito à informação, também deixarmos desprotegida a Democracia, como expõe os professores de ciência política Ziblatt e Levitsky:

As normas são as grades flexíveis de proteção da democracia; quando elas param de funcionar, a zona de comportamentos políticos aceitáveis se expande, dando origem a discursos e ações que podem pôr a democracia em perigo. (Ziblatt & Levitsky, 2018, p. 193)

Portanto, parafraseando Freud, em sua obra *O Mal-Estar da Civilização*, precisamos nos conscientizar que apesar de nos acompanhar desde os primórdios de nossa história, as notícias falsas, hoje, compreendidas como Fake News, são na realidade o mal-estar de nossa civilização. Isto posto, necessário se faz o seu enfraquecimento e dissolução. Não podemos aceitar a manipulação da verdade e a conquista de poder relacionados a adulteração da comunicação. O poder não pode ser estabelecido a partir da divulgação de informações falsas e da difusão das Fake News.

Assim, que toda essa crise gerada pela utilização indiscriminada de ferramentas de Inteligência Artificial, nos faça abrir uma fresta, pequena que seja, de esperança, de pensamento crítico diante das situações e de perseverança. Foi Guimarães Rosa, em *Grande Sertão Veredas*, quem explicou que “O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.”

REFERÊNCIAS

- ARENDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. 7 ed. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BUZZATI, Dino. **O Deserto dos Tárkaros**. Tradução de Aurora Fornoni Bernardini e Homero Freitas de Andrade. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2017.
- BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2025.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2018.
- FREUD, Sigmund. **O Mal-Estar da Civilização e Outros Textos**. Tradução Paulo César de Souza. Obras Completas. Vol. 18. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma Breve História da Humanidade**. Tradução de Janaína Marcoantonio. Edição de Bolso. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2018.
- HARARI, Yuval Noah. **Nexus: Uma Breve História das Redes de Informação, da Idade da Pedra à Inteligência Artificial**. Tradução Odorico Leal. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.
- KAKUTANI, Michiko. **A Morte da Verdade: notas sobre a mentira na Era Trump**. Tradução de André Czarnobai e Marcela Duarte. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.
- KRAMER, Heinrich & SPRENGER, James. **O Martelo das Bruxas**. Tradução de Paulo Fróes. 1ª ed. Rio de Janeiro: Best-Bolso, 2015.
- LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Tradução renato Aguiar. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

MENDONÇA, Naiane Souza. O Fenômenos das Fake News no Direito Brasileiro: implicações no processo eleitoral. **Revista VirtuaJus**, Belo Horizonte, v.4, n.6, p. 294-316, 1 sem. 2019.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. 22 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SARTRE, Jean-Paul. **O Existencialismo é um Humanismo**. Tradução de João Batista Kreuch. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CAPÍTULO 17.

A PROTEÇÃO INTEGRAL DO MEIO AMBIENTE: UMA ANÁLISE DA IMPRESCRITIBILIDADE DO DANO CIVIL AMBIENTAL

Nilton Costa Filho¹

RESUMO

Este artigo busca analisar a imprescritibilidade da reparação civil por dano ambiental numa perspectiva constitucional e dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais mais recentes do Direito Ambiental. A pesquisa parte da premissa de que o meio ambiente é um bem jurídico difuso e transgeracional, cuja proteção é dever de todos, conferindo ao poder público e à coletividade a obrigação de assegurar sua preservação. Examina-se o tratamento dado pelos tribunais superiores à prescrição em ações de reparação civil ambiental, destacando a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Supremo Tribunal Federal – STF. A partir disso, conclui-se que a imprescritibilidade é medida que se impõe como forma de garantir a eficácia da tutela ambiental, a reparação integral dos danos e a sadia qualidade de vida.

Palavras-chave: Imprescritibilidade. Dano Ambiental. Reparação Civil. Constituição Federal.

ABSTRACT

This article analyzes the imprescriptibility of civil reparations for environmental damage from a constitutional perspective and from the most recent doctrinal and jurisprudential understandings of Environmental Law. The research is based on the premise that the environment is a diffuse and transgenerational legal asset, the protection of which is the duty of all, conferring on public authorities and the community the obligation to ensure its preservation. The article examines the treatment given by higher courts to the statute of limitations in civil environmental reparations actions, highlighting the established jurisprudence of the Superior Court of Justice (STJ) and the Federal Supreme Court (STF). Based on this, it is concluded that imprescriptibility is a measure that

¹ Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela UCAM. Especialista em Direito Civil e Processo Civil e em Educação em Direitos Humanos pela UFES. Graduado em Letras – Português pelo IFES e em Direito pela FDCI. Correio eletrônico: niltoncfilho@gmail.com

is essential to ensure the effectiveness of environmental protection, full reparation for damages, and a healthy quality of life.

Keywords: Imprescriptibility. Environmental Damage. Civil Reparations. Federal Constitution.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente é considerado um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conforme artigo 225 da Constituição Federal de 1988. A proteção ambiental é orientada por princípios que impõem ao Estado e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Dentro os mecanismos de efetivação dessa proteção, seja na esfera administrativa, cível ou criminal, destaca-se neste estudo a responsabilização civil por danos ambientais.

A premissa da reparação do dano ambiental precisa ser estudada e compreendida como meio de fortalecimento e de transformação ecológica, solução de conflito e favorecimento da recuperação ou reparação do dano e respeito à finitude dos bens ambientais disponíveis no planeta.

Com isso, este artigo busca analisar e dar destaque à tese da imprescritibilidade do dano civil ambiental, considerando a natureza difusa do bem jurídico tutelado e os princípios constitucionais que norteiam a matéria. Discute-se se o decurso do tempo pode, por si só, tornar inexigível o dever de recuperar ou reparar danos causados ao meio ambiente, principalmente após a confirmação da tese de imprescritibilidade dos danos ambientais firmada pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

1 A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

A responsabilidade civil ambiental, de acordo com o artigo 14, §1º, da Lei nº 6.938/81, é objetiva e independe da comprovação de culpa, fundando-se na teoria do risco integral. Isso significa que aquele que causa danos ao meio ambiente tem o dever de repará-

lo, independentemente de dolo ou culpa, bastando a comprovação do nexo causal entre a conduta e o dano.

Além disso, trata-se de responsabilidade de caráter *propter rem*, ou seja, transfere-se com a posse ou propriedade do bem contaminado, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça – STJ no REsp 1.374.284/MG. Nesse contexto, o dano ambiental tem como característica a complexidade e a transdisciplinaridade de efeitos, ultrapassando fronteiras, sistemas, tempo e mantendo a lesividade continuada.

O dano, pelo sistema jurídico brasileiro ambiental, é considerado ambivalente na visão de Lorenzetti e Lorenzetti (2018) por lesar ao mesmo tempo interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais. Além disso, no aspecto jurídico constitucional, a lesão ao meio ambiente desafia direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal, principalmente por ser um bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, não podendo ser renunciado, alienado ou prescritível.

Sem desmerecer o Código Civil, o artigo 927, parágrafo único, deve ser utilizado de forma subsidiária ao fundamento jurídico especializado da responsabilidade civil ambiental objetiva amparado na lei n. 6.938/1981 (artigo 14, § 1º), observando o que dispõe o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (Leite; Ayala, 2022).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos bens mais sagrados e indispensáveis à qualidade de vida e dignidade humana, tendo nestas concepções a necessidade de manutenção e proteção de um ambiente salubre e ecologicamente equilibrado como forma de pleno desenvolvimento da capacidade e da vida.

2 A NATUREZA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE COMO DE INTERESSE DIFUSO

O meio ambiente é um bem jurídico difuso, pertencente a todos do povo e não especificamente a alguém, seja pessoa natural ou jurídica, ente público ou privado. Trata-se de interesse transindividual, indivisível e de titularidade indeterminada, características que conferem ao bem ambiental uma proteção diferenciada e contínua no tempo (Milaré, 2018).

Essa natureza implica que a lesão ao meio ambiente extrapola os limites individuais e exige resposta jurídica que não se submeta às limitações temporais ordinárias previstas para as ações civis típicas, como a prescrição quinquenal ou trienal. Por isso, segundo Leite e Ayala (2022), não é possível dissociar o dano, mesmo no aspecto individual, como reflexo ou ricochete de um dano ambiental maior ou macrobem, pois o dano ambiental se origina do individual, não podendo o bem comum ficar sem reparação.

Pela existência do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e dignidade humana, torna-se mais fácil sustentar a imprescritibilidade das ações que exigem a responsabilidade por danos ao meio ambiente e que implique na sua degradação coletiva. O direito à saúde, à vida e à integridade física se inserem no marco dos bens e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 sendo estes imprescritíveis.

3 PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO E O DEVER DE RECOMPOSIÇÃO INTEGRAL

O princípio da reparação integral do dano ambiental impõe não apenas a indenização pecuniária, mas, sobretudo, a recomposição *in natura*, sempre que possível. Trata-se de comando extraído da própria Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, como a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/81), reforçado pela jurisprudência do STJ.

Esse princípio corrobora a tese da imprescritibilidade, pois a obrigação de restaurar o equilíbrio ecológico não se extingue com o tempo, na medida em que o bem lesado permanece em situação de degradação ou perigo ao longo dos anos. Dessa forma, a imposição de prazo prescricional ao exercício da pretensão reparatória pode inviabilizar a recomposição integral do dano ambiental e causar prejuízos às gerações futuras.

A imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental, segundo Leite e Ayala (2022), tem guarida em dois argumentos principais: primeiro, o instituto da prescrição tutela um interesse individual consistente na proteção da segurança jurídica e da

estabilidade das relações jurídicas privadas; enquanto, no segundo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, de caráter coletivo, que se apresenta como pré-requisito para a efetivação de qualquer outro direito fundamental. Por esse entendimento, o meio ambiente ecologicamente equilibrado goza de atributos essenciais ligados à irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade.

4 A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

O Superior Tribunal de Justiça – STJ há tempos vem consolidando firme entendimento no sentido da imprescritibilidade das ações de reparação civil ambiental, conforme notado em julgamentos como do REsp 647.493/SC e 1.120.117/AC, onde é expressamente reconhecido que a pretensão de reparação civil por dano ambiental é imprescritível, com base no princípio da função socioambiental da propriedade e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Supremo Tribunal Federal – STF também enfrentou a matéria no RE 654.833/AC, reconhecendo a repercussão geral do tema 999 e fixando a tese de imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental, acompanhando o voto do relator Ministro Alexandre de Moraes, com base no artigo 225 da Constituição.

Nesse recurso, o relator foi acompanhado integralmente pelos ministros Edson Fachin, Luiz Fux, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, parcialmente pelo ministro Roberto Barroso e não acompanhado pelos ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Dias Toffoli, estando ausente, justificadamente, o ministro Celso de Mello.

No voto, os principais argumentos trazidos pelo relator foram: dos direitos indisponíveis associados à proteção do direito fundamental ao meio ambiente, não podem estar sujeitos a regime prescricional, e o conflito entre um princípio de segurança jurídica e os princípios constitucionais relacionados à proteção do meio ambiente, dando privilégios a estes.

Quanto ao acórdão, seguindo a análise de Leite e Ayala (2022), do conjunto argumentativo dos ministros para reconhecer e firmar a imprescritibilidade dos danos ambientais, foram debatidas quatro teses ao longo dos votos formadores do tema 999. Essa distinção se faz importante para justificar o tratamento especial dado aos danos ambientais, diferente dos demais alcançados pelo regime jurídico de direito civil.

As teses mais relevantes e levantadas durante julgamento foram: a) imprescritibilidade dos danos ambientais por serem direitos indisponíveis; b) conflito de princípios da segurança jurídica e da proteção do meio ambiente, dando relevância a este; c) possibilidade de extensão da imprescritibilidade das ações para ressarcimento de danos ao erário aos danos ambientais; d) imprescritibilidade das ações de reparação de danos ambientais em terras indígenas em razão de regra constitucional.

As duas primeiras teses já eram conhecidas pela orientação firmada pelo STJ ao reconhecer a imprescritibilidade da reparação do dano ecológico em dimensão coletiva e difusa. A que chama a atenção dentre as teses é a extensão da regra de imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário (artigo 37, §5º, da Constituição Federal de 1988) para os danos ambientais. Esse entendimento possui relevante valor jurídico para a consolidação do ordenamento de proteção e reparação dos danos ambientais cometidos no território nacional.

Pelo julgamento, se a PNMA não estabelece prazo prescricional, o STF com seu entendimento constitucional confirma que, seguindo o próprio acórdão, “não existe lacuna normativa sobre o regime de reparação dos danos ambientais, ao menos em sua dimensão difusa e coletiva”. A imprescritibilidade tem base constitucional sólida e decorrente da aplicação dos artigos 37, § 5º, e 225, § 3º, sem contar o artigo 231, § 2º e 4º, todos da Constituição brasileira de 1988.

5 VISÃO CONTRÁRIA À IMPRESCRITIBILIDADE

Não desmerecendo a visão contrária, como foi o caso dos Ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio, alguns autores, como a renomada Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014), alertam para o risco de se perpetuar a insegurança jurídica ao afastar completamente os prazos prescricionais. Essa percepção tem por argumento o instituto da prescrição como regra de estabilidade e segurança das relações jurídicas.

No voto contrário do Ministro Gilmar Mendes, este vai no sentido de afastar a possibilidade de um regime de imprescritibilidade de danos ambientais diante de omissão constitucional ou normativa, tendo apontado o prazo vintenário como o adequado ao caso concreto. Já o Ministro Marco Aurélio seguiu por estabelecer uma prescrição quinquenária às ações de reparação de dano ambiental, mantendo regras e prazos prescricionais previstos no Código Civil (artigo 206).

Contudo, essas visões foram relativizadas diante da natureza do bem jurídico tutelado: o meio ambiente, seja pela doutrina mais moderna ou pelo entendimento da maioria STF. Para a proteção ambiental, exige-se medidas excepcionais que extrapolam a lógica patrimonialista e subjetiva das obrigações civis comuns. A imprescritibilidade, neste caso, é justificada pelo interesse público envolvido e pela função social do Direito Ambiental, reconhecido constitucionalmente e pelos tribunais superiores – STJ e STF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que a imprescritibilidade da pretensão de reparação civil por danos ambientais encontra forte aparato na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional, na doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores. A preservação do meio ambiente como direito fundamental de todos justifica a inaplicabilidade dos prazos prescricionais às ações que visam à sua recomposição integral.

Tal entendimento fortalece a tutela ambiental e impede que a morosidade ou inércia estatal e o decurso do tempo sejam usados como subterfúgio para eximir o degradador de sua responsabilidade civil e da reparação integral do bem ambiental protegido constitucionalmente.

Nesse olhar, diferente dos danos patrimoniais das pessoas jurídicas de direito público ou mesmo privado, nota-se no contexto dos argumentos desenvolvidos pelo acórdão do STF que danos causados ao bem de uso comum do povo são atos nocivos que afetam toda uma coletividade e as presentes e futuras gerações, razão pela qual merecem ser alcançados por regime jurídico prescricional diferenciado.

Com a decisão da Repercussão Geral – Tema 999 – pelo STF, consolidando a jurisprudência vinculante, baseado em princípios de direito fundamental, não há mais lacunas ou divergências sobre o prazo prescricional das ações de reparação de danos ambientais, sendo que o entendimento pela imprescritibilidade decorre da direta aplicação da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, 1981.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no Recurso Especial 1.120.117/AC. Rel. Min. Eliana Calmon. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 17 jun. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial 647.493/SC. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 17 jun. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial 1.374.284/MG. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 17 jun. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 654.833/AC. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em 17 jun. 2025.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LEITE, Jose Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transformação ecológica do direito de danos e a imprescritibilidade do dano ambiental na jurisprudência brasileira. **Sequência**. Florianópolis: 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85363>. Acesso em 17 jun. 2025.

LORENZETTI, Ricardo; LORENZETTI, Pablo. **Derecho Ambiental**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2018.

CAPÍTULO 18.

A MOBILIDADE URBANA COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Paola Andrade Porto¹
Ozéas Corrêa Lopes Filho²

RESUMO

É cada vez mais comum que a mobilidade urbana obtenha atenção acadêmica nas ciências humanas, não somente por representar um direito social, como também um direito de acesso aos demais direitos fundamentais básicos. Os modos de deslocamentos nas cidades se mostraram ineficientes e, no intuito de alterar essa realidade, proporcionando uma mobilidade urbana mais acessível e sustentável, uma série de modificações nas políticas públicas urbanas e viárias foram feitas nas principais cidades do mundo. O Brasil, em 2012, editou o Estatuto da Mobilidade Urbana; todavia, pouco se fez para implementar as diretrizes que este Estatuto prevê, mantendo um cenário de uma mobilidade urbana precária. O objeto central dessa pesquisa é entender as razões da não efetivação das políticas públicas estabelecidas legalmente que buscam viabilizar o direito à mobilidade e o acesso aos direitos fundamentais basilares.

Palavras-chaves: Direitos Fundamentais; Mobilidade Urbana; Cidades Urbanas; Acesso ao Direito.

¹ Doutora e Mestre em Ciências Jurídicas e Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense- UFF; Graduada em Direito pelo Centro Universitário Plínio Leite - UNIPLI; Coordenadora do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá. Professora de Direito Faculdade Lusófona do Brasil. Correio eletrônico: paolaporto@id.uff.br

² Graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense; Especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá; Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade Estácio de Sá, Mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense; Doutorado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense; Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. É professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, campus Niterói. Correio eletrônico: olopes@id.uff.br

ABSTRACT

It is increasingly common for urban mobility to obtain academic attention in human science, not only because it represents a social right, but also a right of access to other basic fundamental rights. Displacement modes in cities proved to be inefficient and, in order to change that reality by providing more accessible and sustainable urban mobility, a number of changes in urban and road public policies were made in the major cities of the world. Brazil in 2012 edited the Urban Mobility Statute, however, little was done to implement the guidelines that this Statute provides, maintaining a scenario of precarious urban mobility. The central objective of this research is to understand the reasons for not implementing legally established public policies that seek to make the right to mobility feasible and access to basic fundamental rights.

Keywords: Fundamental Rights; Urban Mobility; Urban Cities; Access to the Law.

*Se as coisas são inatingíveis – ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos se não forá
A mágica presença das estrelas*
Mário Quintana

1 INTRODUÇÃO

Direito à liberdade, à saúde, à educação, dentre tantos outros direitos fundamentais elencados nos tratados internacionais e internalizados em muitas nações, também se consolidou positivado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituindo o alicerce e base dos Estados contemporâneos, fundados no estado democrático de direito. Mais do que um manifesto político, os direitos fundamentais positivados e garantidos na Carta Magna de cada país devem ter sua eficácia jurídica aplicada à realização efetiva daquilo que o comando normativo orienta. Muito embora seja comumente a discussão doutrinária sobre as extensões ou não das eficácia jurídicas de cada dispositivo constitucional que disciplinam os direitos fundamentais, a proposta desse estudo se restringe a investigar as possibilidades de se efetivarem esses direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana.

No que se refere ao direito à mobilidade urbana, como o próprio título do trabalho sugere, em que pese estar inserido no rol de direitos fundamentais, além desta conotação finalística, também será entendido como direito a ter acesso aos demais direitos

fundamentais constitucionalmente garantidos.

Justifica-se a pesquisa, tendo em vista a relevância dos atuais e dos (já previstos) futuros problemas que os indivíduos enfrentarão nas cidades por conta de um modelo de mobilidade há muito praticado que se mostrou deficiente, seja pelo mal planejamento, gestão política que priorizou o transporte individual em detrimento do transporte coletivo, seja pelo simples adensamento desordenado nas cidades urbanas, que, desde 2016, já conta com cerca de 4 bilhões de pessoas pelo mundo vivendo em áreas urbanas. Por óbvio, o saturado modelo mobilidade baseado na preponderância de transporte individual motorizado também se mostrou nocivo à própria sustentabilidade ambiental.

Quanto aos problemas de mobilidade urbana que as cidades urbanas já estão enfrentando, o Brasil, seguindo uma tendência mundial, editou uma série de legislações, como a Lei nº 12.587/2012 (Estatuto da Mobilidade Urbana), que traz diretrizes bem distintas daquelas que vinham sendo praticadas, citando-se, como exemplo, a inversão da lógica de investimentos e prioridades nos modos de transportes, colocando, no ponto de partida, o transporte não motorizado sobre o motorizado e, em seguida, quanto ao transporte motorizado, o transporte coletivo como prioridade ao transporte individual. A *mens legis* é que o direito fundamental à mobilidade sustentável ou acesso aos demais direitos por intermédio da mobilidade seja oportunizado a todos. Contudo, em sua aplicabilidade prática, apesar de ter 7 anos de sua edição, poucas ações públicas efetivamente foram implementadas; por outro lado, a própria sociedade ainda se mostra resistente a cumprir tais diretrizes.

A metodologia da pesquisa versará na análise dos conceitos das terminologias cidade urbana, mobilidade, sustentabilidade e de sua relação com alguns dos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, contando também com a discussão a respeito das condições de possibilidade para se efetivarem os direitos fundamentais, seja através das legislações vigente, seja pela consecução das políticas públicas.

2. O DIREITO À CIDADE E À MOBILIDADE

O Estado moderno assim compreendido como um Estado prestador de serviços, garantidor de direitos fundamentais se diferencia dos modelos de Estado que o antecederam em uma série de características que, ao longo dos séculos, foram se moldando aos reclamos das sociedades. Nesse contexto, as necessidades também se alteraram na medida que as configurações físicas, espaciais em que os indivíduos se encontravam também se modificaram. O incremento da tecnologia, do motor, da indústria e outros elementos contribuíram para esse desencaixe da sociedade (Giddens, 1991), alterando não somente suas concepções sociológicas, como também estruturas físicas no espaço onde se fixam.

O êxodo populacional e a transformação das áreas rurais para as áreas urbanas redefiniram o conceito de cidade e, para essa investigação, será atribuído como algo além da junção de povo mais território, limitada numa linha imaginária gerida por uma administração política. As cidades que aqui se referem, dizem respeito às pessoas, às vidas, aos indivíduos que fazem coisas, que se movimentam, que possuem direitos, inclusive, o direito a ter acesso aos demais direitos, indivíduos que, juntos, formam a sociedade (Porto, 2018).

- Cidade – Conjunto de redes físicas, paisagem produzida, processo de valorização em função da paisagem e do imaginário concreto. Acumulação decorre do concreto e do visível.
- Urbano – Complexo significativo. Não concordo com o nome Ministério das Cidades, porque cidade pressupõe acumulação de capitais. Cidade é o mundo da forma, da materialidade. O urbano é o complexo significativo da expressão territorial do modo de produção, é abstrato, mundo das funcionalidades – é a expressão da dominação, mas pode ser também da libertação (Silva *et al*, 2006, p. 36).

As pessoas que vivem nessas cidades, trabalham, se alimentam, adoecem, criam expectativas, buscam direitos, se organizam espacialmente e se movimentam, assim como

o geógrafo brasileiro Milton Santos o define:

(...) a cidade constituiu uma forma particular de organização do espaço, uma paisagem e, por outro lado, presidente das relações de um espaço maior, em seu derredor, que é a sua zona de influência; (...) a cidade é, antes de tudo, definida por suas funções e por um gênero de vida, ou, mais simplesmente, por uma certa paisagem, vida e os elementos menos visíveis, mas inseparáveis da noção de “cidade” (Santos, 1959, p. 7).

O direito a esse movimento, à mobilidade e ao ir e vir positivado como direito social na Constituição de 1988, através da inserção da palavra “transporte” pela Emenda nº. 90 em 2015, consagrou-se como direito finalístico, que, por si só, já autoriza reclamação de sua eficácia quando se apresenta ineficaz. E, nesse ponto, vale conceituar o termo eficácia ao que se pretende contextualizar como “um atributo associado aos enunciados normativos e consiste naquilo que se pode exigir, judicialmente se necessário, com fundamento em cada um deles” (Barcellos, 2001, p. 75).

Sobre a mobilidade urbana, conceitua-se como o deslocamento de pessoas, animais e bens, isto é, o direito de ir e vir, assim como também o direito de ter acesso aos demais direitos, de receber a encomenda (bens, carga) em condições salubres e dentro do prazo de validade, no direito de conseguir caminhar pela calçada em segurança e confortavelmente, sem obstáculos e perigos de chegar aos estabelecimentos públicos e privados e deles conseguir sair. Inclusive, alguns autores utilizam a expressão *acessibilidade*, alegando que esta palavra englobaria o conceito de mobilidade. Desta forma, o termo *mobilidade* estaria adstrito a questões viárias ou de transporte propriamente dito e a palavra *acessibilidade* seria mais abrangente, significando todas as questões conexas ao direito de ir e vir. Todavia, neste trabalho, as palavras mobilidade e acessibilidade serão consideradas como sinônimas ao que se pretende discutir.

Sobre as questões conexas mencionadas, a mobilidade se apresenta como um direito, meio, um instrumento com o fito de se atingirem os demais direitos garantidos constitucionalmente, assim como o direito à liberdade, à saúde, ao meio ambiente sustentável etc. Nesse diapasão, justifica-se inclusive o próprio título desse trabalho – a

mobilidade urbana, além de ser um direito fundamental, deve ser entendida como um instrumento viabilizador dos demais direitos fundamentais. O problema se apresenta quando esse movimento cessa ou simplesmente torna-se precário, colocando-se como limitador prático para obtenção dos demais direitos.

Mais do que uma noção de senso comum, quando individualmente percebemos que esta ou aquela cidade possui problemas de mobilidade no simples ato de se deslocar, para se definir se há uma boa ou má mobilidade urbana normalmente se realiza uma análise do conjunto de modalidades de transportes disponíveis para uma determinada população e a partir da avaliação de vários índices, tais como: o tempo de deslocamento, as condições de salubridade, o risco ambiental, a qualidade, a quantidade de oferta, o conforto e a segurança, dentre outros, com os quais se determinará se há condições favoráveis ou não, e quais os graus de dificuldade desse deslocar. Nesse ponto, estudos nesse sentido não faltam, sejam no âmbito interno ou internacional. O fato é que o Brasil está sempre presente nos rankings das localidades com as mais precárias mobilidades urbanas.

3 O CENÁRIO QUE SE APRESENTA: A MOBILIDADE NAS CIDADES URBANAS

Três capitais brasileiras aparecem na lista de 10 cidades do mundo que mais sofrem com trânsito. (...) Por ano, os motoristas do Rio gastam 165 horas da vida em congestionamentos - 66 horas a mais na comparação com 2014 -, o que equivale a ficar mais de seis dias inteiros no trânsito. Na segunda colocada do ranking de cidades brasileiras, Salvador, cada motorista gasta 160 horas extras nos trajetos - 67 horas a mais em relação a 2014 (Diógenes, 2016, n.p.).

Não é privilégio do Brasil ter problemas com a mobilidade urbana; na verdade, quase todas as grandes cidades do mundo possuem suas deficiências. Afinal, atualmente, o planeta terra apresenta uma população mundial de cerca de 7,6 bilhões de habitantes, com uma projeção futura próxima de cerca de 10 anos, para o acréscimo de mais 1 bilhão de pessoas (United Nation, 2019). População esta que irá disputar espaços, se deslocar

entre residência, trabalho e lazer. O desafio que se apresenta é encontrar soluções para uma mobilidade urbana acessível e sustentável para esta e futuras gerações.

Outra questão que se coloca é que a maioria dessa população está concentrada em áreas urbanas, conforme mencionado, em torno de 4 bilhões de pessoas se adensam em pequenas áreas. No que se refere ao Brasil, dos 209,3 milhões de habitantes (dados de 2017), cerca de 85% vivem em áreas urbanas (Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019).

Todavia, ao contrário das principais cidades, especialmente aquelas situadas em países considerados como de primeiro mundo, as cidades brasileiras mais adensadas não possuem um sistema de transporte coletivo que contemple toda a sua população de maneira eficaz. Com um sistema de transporte estruturado principalmente no transporte rodoviário, onde poucas cidades contam com as demais modalidades de transporte como o ferroviário, metroviário e aquaviário ou, quando as possuem, apresentam-se de maneira insuficiente sua capacidade para atender a população. Assim, o cenário que se apresenta é uma verdadeira disputa pelo espaço urbano para o deslocamento diário. Situação que se agravou nos últimos 70 anos com o incremento de uma quantidade estrondosa de veículos particulares nas vias públicas, que se deu a partir de uma série de políticas públicas de incentivo a essa modalidade de transporte.

Essas políticas públicas que prestigiam determinada modalidade de transporte em detrimento de outras podem ser representadas por várias vertentes: i) forma como a cidade é planejada e construída; ii) os incentivos fiscais na indústria de determinados produtos; iii) a oferta em quantidade e qualidade das diferentes modalidades de transporte; iv) o preço do transporte; dentre outros.

O fato é que o panorama atual da mobilidade urbana do Brasil é resultado de práticas políticas e pensamento cultural de um passado. Propagava-se a ideia de que o progresso estaria adstrito ao avanço da indústria rodoviária; mais à frente, essa massiva propaganda voltou-se especificamente para a indústria automotiva. Assim, as cidades foram planejadas e construídas para receber os veículos automotores com o alargamento

das vias, as construções de viadutos, as grandes estradas e todo investimento que os governos poderiam propiciar a esse setor. Cidades enriqueceram com as indústrias siderúrgicas, rodoviárias (notadamente automotiva) e petrolíferas. Se, por um lado, muito se investia em um determinado setor; por outro, era nítido o sucateamento das demais modalidades de transporte, chegando ao ponto de sua completa extinção, como foi o caso dos bondes no Rio de Janeiro e muitas linhas férreas pelas mais diversas cidades do país.

As cidades mais populosas do Brasil, atualmente, contam com pouca oferta de transporte de massa (Porto, 2018), quer dizer, modalidade de transporte que requer magnitude de investimentos iniciais bem custosos; todavia, possibilita uma oferta elevada de concentração de passageiros a serem movidos por suas rotas segregadas ou “corredores”, a exemplo dos transportes ferroviário e o metroviário, com a vantagem ainda, por ser segregado, não disputam o mesmo espaço urbano com os demais modais de transporte. Contudo, a modalidade de transporte responsável pelo transporte de maior número de passageiros é o rodoviário por ônibus que, diferentemente do transporte de massa referido, não requer grandes investimentos iniciais para sua implementação, mas que, por outro lado, possuem baixa capacidade de absorção de usuários e ainda disputam o mesmo espaço urbano com todas as demais modalidades, contribuindo para os congestionamentos.

Por fim, não por isso menos importante, o transporte rodoviário por ônibus é uma modalidade altamente poluente. Para ser mais exato, o transporte rodoviário no Brasil, seja o individual ou coletivo, é responsável por aproximadamente 47,6% do consumo de derivados do petróleo, de modo que se apresenta como bastante lesivo ao meio ambiente devido às altas taxas de emissão de gases poluentes na atmosfera.

Para agravar esse cenário, a partir da década de 1990, o governo central passou a incentivar a produção massiva de motocicletas; a ideia era, além de movimentar o setor industrial, fazer com que essa modalidade de transporte se tornasse uma alternativa ao transporte público. Todavia, tal solução se mostrou altamente contraproducente, pois, além de ser extremamente nocivo ao meio ambiente, motocicletas poluem até quatro

vezes a mais que os automóveis. A utilização dessa modalidade de transporte tem se mostrado como o grande vilão em número de mortes por acidente no trânsito, uma verdadeira tragédia social.

O número de óbitos de motociclistas em acidentes de trânsito, na cidade de São Paulo, ultrapassou, pela primeira vez desde 1979, a quantidade de pedestres que morreram atropelados. Foram 366 vítimas fatais que estavam em motos, ante 349 pessoas a pé. Os dados se referem a 2018 e são do Relatório Anual de Acidentes de Trânsito, divulgados pela CET nesta quarta-feira, 23. O ano de 1979 foi quando a Companhia de Engenharia do Tráfego (CET) começou a divulgar o relatório anual de acidentes de trânsito em São Paulo (Estadão [online], 2019, n.p.).

Ainda quanto ao cenário de mobilidade no Brasil, segundo relatório do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), órgão do governo federal ligado ao Ministério da Infraestrutura, em 2017, de todos os veículos registrados no Brasil, 54% eram automóveis particulares, 27% motocicletas, 14% caminhões, 4% outros e apenas 1% ônibus. No estado do Rio de Janeiro, essa divisão fica ainda mais acentuada; 67% dos veículos nas ruas eram de automóveis particulares, 17% motocicletas, 12% caminhões, 3% outros e, também, 1% de ônibus. Nessa relação, não se leva em consideração a quantidade das demais modalidades de transporte como trem, metrô e barcas, porque não são transportes rodoviários e, ainda, essas modalidades não se medem em quantidade de veículos, e sim na quantidade de passageiros transportados.

Quanto aos automóveis particulares, em que pese esses números serem alarmantes, liderado em quantidade na relação com aos demais veículos, essa modalidade de transporte possui baixa capacidade de transportar passageiros, na região metropolitana do Rio de Janeiro; por exemplo, apenas 19% das pessoas são transportadas por esse modal.

Como já mencionado, o transporte rodoviário de passageiros feito por ônibus é a modalidade responsável por transportar o maior número de pessoas, mesmo sendo em menor número em quantidade de veículos rodoviários nas vias públicas. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, com relação aos transportes coletivos de passageiros (rodoviário

ou não), o ano de 2014 teve os seguintes números em milhões de passageiros, em ordem crescente: *i*) barcas: 28,4; *ii*) trens: 164,0; *iii*) metrô: 227,8 e, *iv*) ônibus: 676,5 (Rio de Janeiro. Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro, 2019).

Diante desses dados, o que se pode concluir é que o espaço urbano está a cada dia mais disputado: excesso de veículos particulares e todos os demais veículos que circulam nas vias públicas acabam provocando congestionados diariamente nos horários de pico. As pessoas ficam horas presas nos congestionamentos nas principais cidades do país, causando enormes prejuízos para economia, para a saúde pública e para o meio ambiente.

Nos casos de Rio de Janeiro e São Paulo, o aumento do congestionamento veicular representa 506 milhões de horas gastas a mais por ano pelos usuários de transporte coletivo, 258 milhões de litros de combustível gastos a mais por ano e uma poluição ambiental de 123 mil toneladas de monóxido de carbono e 11 mil toneladas de hidrocarbonetos expelidos na atmosfera (IPEA e ANTP, 1998) (Vasconcellos, 2002, p. 106).

4 MUDANÇAS LEGISLATIVAS PARA VIABILIZAR DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao explanar sobre o tema mobilidade e legislação no Brasil, a primeira lei em que se pode pensar é o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei federal nº. 9.503, publicada em 23 de setembro de 1997. Para ser mais exato, a terminologia utilizada era simplesmente “trânsito”. Dos 341 artigos e ainda um anexo, essa legislação não menciona, uma única vez, a palavra “mobilidade”.

Apesar de esta lei ter sido um divisor de águas em matéria de regulação e benefícios para os usuários do trânsito, naquela época, não se tinha a ideia de criar uma legislação que regulasse a forma como as políticas públicas de transportes deveriam ser planejadas e realizadas, de como as modalidades de transportes deveriam ser distribuídas; a necessidade mais urgente era realmente uma norma que regulasse as normas gerais de

circulação e conduta dos usuários do trânsito, e, nesse ponto, o Código de Trânsito Brasileiro cumpriu bem o que se propôs.

A Lei nº. 9.503 de 1997 não foi a primeira norma de trânsito no Brasil, outras a antecederam; na verdade, desde de 1910, através do Decreto nº. 8.324, que a regulação da circulação de bens e pessoas tem sido objeto de preocupação do estado. Todavia, norma de trânsito tratada como código houve apenas duas; o Decreto-Lei nº. 3.651, de 25 de setembro de 1941 e a Lei nº. 5.108, de 21 de setembro de 1966.

Tanto nas edições passadas, quando nesta que está em vigor, sua *mens legis* principal sempre foi em torno da proteção a vida. As normas de circulação e conduta no trânsito eram necessárias para a preservação da vida, assim entendidas como direito fundamental e, para isso, todo aparato anexo a essa premissa foi construído, desde um complexo sistema nacional de trânsito composto por conselhos federais e estaduais, câmaras temáticas a regras de habilitação, até as regras dos processos administrativos etc.

Dentre as novidades trazidas pelo Código de Trânsito vigente e, ao que se pretende abordar, chama-se atenção ao capítulo dedicado à educação para o trânsito, a lei coloca-o como um direito de todos e dever prioritário do Sistema Nacional de Trânsito. Isso porque, dentre tantas mudanças, as novas regras que estavam sendo estabelecidas através de uma série de condutas obrigatórias que deveriam ser cumpridas pelos condutores de veículos e pedestres, o legislador entendeu que não bastava simplesmente trazer essa norma cogente de observância imperativa e, caso não fosse cumprida, o sujeito iria incorrer em infração de trânsito e seria multado³. Era necessário educar, explicar o porquê dessas regras, através da verificação de reiteradas práticas nocivas no trânsito que estavam causando acidentes e mortes. Daí sua importância de observar e cumprir os comandos legais.

Exemplo típico dessa preocupação com a educação para o trânsito que se pode

³ Até para não dar a conotação de que o estado estava preocupado somente com a arrecadação de multas de trânsito, popularmente denominado como “indústria da multa”.

citar foi a obrigatoriedade de uso de cinto de segurança de 3 pontos⁴; à época da promulgação do Código até a entrada em vigor da lei, cento e vinte dias após a sua publicação, todos os veículos de comunicação transmitiam reiteradamente reportagens, explicando a importância de seu uso correto, o número de mortes e traumas permanentes em razão da ausência de cinto de segurança nos acidentes de trânsito, entrevista com especialistas e simulações de acidentes. Ali, viu-se que não bastava trazer as normas de condutas e suas sanções caso não fossem respeitadas; foi necessário educar, ensinar, explicar o porquê. O que estava em jogo era uma necessidade de mudança de hábitos há anos praticadas; inclusive, era importante demonstrar objetivamente essa preocupação. Através do artigo 320 do CTB, ficou estabelecido que a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito deve ser aplicada *exclusivamente* em sinalização de trânsito, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, sendo destinado o percentual de 5% arrecado com as cobranças das multas de trânsito para depósito mensal na conta de fundo de âmbito nacional, destinado à segurança e educação de trânsito.

Mesmo com toda propaganda da mídia, do governo federal e demais entidades de proteção à vida e prevenção de acidentes no trânsito envolvidas em projetos de educação para o trânsito, ainda assim foi bastante lento e deficitário o processo de mudança de hábitos por parte dos condutores de veículos. Era preciso que os interessados, os que efetivamente utilizassem o sistema de trânsito estivessem a par de toda aquela mudança.

Ainda quanto ao tema legislação, nessa seara, outro marco na história foi a edição da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana ou simplesmente denominada como Estatuto da Mobilidade Urbana. Ao contrário do CTB, esta norma trata efetivamente de políticas públicas para a mobilidade urbana e as considera como instrumentos para o desenvolvimento urbano

⁴ O cinto de segurança de 2 pontos já era obrigatório em todo território nacional desde 1994, somente em 1997 com o CTB que o cinto de segurança de 3 pontos passou a ser obrigatório.

assim estabelecidos nos artigos 21, inciso XX e 182, da Constituição Federal.

Seguindo uma tendência mundial, o Estatuto da Mobilidade Urbana trouxe uma série de novos princípios, diretrizes e objetivos, sobretudo, visando a modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte coletivo, defender o interesse dos usuários de tais serviços e, ainda, estabelecer a atuação da União para contribuição efetiva de uma política urbana integrada para o desenvolvimento das cidades brasileiras (Brasil. Câmara dos Deputados, 1995). Louváveis pretensões normativas, ao menos era o que estava descrito na exposição de motivos do projeto de lei originário e que acabou efetivamente se tornando lei. O problema que se coloca é que, passados 7 anos da sua entrada em vigor, pouco (para não dizer ínfimo) do que está previsto foi efetivamente implantado, proporcionando um descrédito, uma ineficiência da lei fora do (ou talvez bastante) comum.

A questão é tão séria que se exemplifica com um ponto específico: o §1º, do artigo 24 deste Estatuto estabelece que os municípios que possuam mais de 20 mil habitantes são obrigados a elaborar um Plano de Mobilidade Urbana, seguindo os princípios, diretrizes e objetivo do Estatuto, integrando e de modo compatível com os seus respectivos planos diretores⁵, dando um prazo máximo de 3 anos para sua elaboração a contar da data da vigência da lei. Caso contrário, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência da lei. A adesão por parte dos municípios foi baixíssima, foi necessário adiar duas vezes esse prazo máximo através de medidas provisórias que foram convertidas em lei⁶ para tentar adequar essa realidade. Em 2016, a exposição de motivos da primeira proposta de medida provisória para alterar esse prazo trouxe alguns dados alarmantes: dos 5.570 municípios brasileiros, 3.341 mais o Distrito Federal deveriam elaborar esse plano, caso almejassem angariar recursos federais para melhoria na mobilidade urbana. Somente 171 municípios declararam possuir o Plano de Mobilidade já elaborado. O mais agravante, nesse caso, é

⁵ Plano Diretor é um instrumento de política urbana instituído pela Lei Federal nº. 10.527 de 2001 (Estatuto da Cidade) que obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborá-lo.

⁶ Atualmente o prazo máximo é de 7 anos.

que o Ministério das Cidades possuía uma carteira de empreendimentos voltados à mobilidade urbana em todo o país com a importância de R\$ 119.325.046.715,53, em valores totais de investimentos, sendo que, desse montante, R\$ 35.395.510.245,99 referiam-se às obras que contavam com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), com cerca de R\$ 9.492.091.461,99 em empreendimento com contratos vigentes. Quer dizer, caso não fosse estendido o prazo, os municípios que não elaborassem o Plano de Mobilidade e tivessem contrato com o governo federal não poderiam mais receber os recursos.

Ora, foi necessária intervenção normativa federal para impedir a instauração de um caos nas finanças municipais porque simplesmente os municípios não aderiram ao que foi estabelecido no Estatuto da Mobilidade, que era elaborar um plano de mobilidade, e aqui não se menciona o cumprimento de suas diretrizes, que justamente vão de encontro a tudo que se vem praticando ao longo dos anos em matéria de mobilidade urbana; o que se exigia era somente a elaboração do plano e não o seu cumprimento. Nem a ameaça de cortes de recursos foi capaz de convencer os municípios a tornar a elaboração desse plano meta prioritária de governo, que dirá o seu cumprimento.

Quanto ao seu cumprimento, o plano de mobilidade a ser elaborado pelos municípios deve estabelecer os princípios e diretrizes do Estatuto, que de maneira resumida, pode ser definido por um estabelecimento de políticas públicas que priorizem as modalidades de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (art. 6º, II, Lei nº. 12.587, de 2012), para, assim, tentar dar eficácia ao comando constitucional do direito fundamental ao transporte.

Salvo pouquíssimas exceções, não há cidades brasileiras com estruturas viárias preparadas para implementar tais diretrizes. Por outro lado, mesmo que houvesse, também seria inócuo, pois a população que, desde outrora, fora acostumada com determinados modos de se deslocar, também não estaria preparada para implementar as diretrizes do Estatuto, cita-se o exemplo das ciclovias de São Paulo, o quanto de resistência

por parte da população na sua construção, implementação e utilização, chegando à situação de alguns pontos já em funcionamento serem desfeitos, retornando ao *status quo*, quer dizer, para dar lugar ao transporte motorizado individual.

Assim como houve com o Código de Trânsito Brasileiro e sua necessidade de se discutir com a população, levar ao seu conhecimento os benefícios e malefícios de cada norma, de cada regra de conduta através da educação de trânsito, ainda que não se tenha atingido, ao nível de eficiência satisfatório, o número de mortes por acidentes de trânsito sempre crescente confirmam essa triste constatação⁷. O Estatuto da Mobilidade Urbana veio a reboque de discussões mundiais para melhorar mobilidade urbana, invertendo a lógica de investimentos, há anos, praticada, todavia, os principais interessados não foram comunicados de maneira adequada, que dirá participaram das discussões pela sua implementação.

5 CONDIÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS PARA CONSECUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Tomando como ponto de partida uma citação de José Afonso da Silva (2005), ao iniciar o capítulo da teoria dos direitos fundamentais, o autor levanta o seguinte questionamento: se os direitos fundamentais teriam origem em inspiração dos direitos naturais e, a partir daí, foram positivados nas subsequentes declarações ou se haviam outras fontes que os fundamentassem. Tão logo sugere, em seguida o refuta, visto que tal teoria, fundada na concepção das liberdades públicas não explicaria a existência dos direitos sociais que posteriormente foram inseridos no rol dos direitos fundamentais. Para o autor, não desmerecendo a primeira inspiração *jusnaturalista*, o que se deve é ampliar as fontes de inspirações das declarações de direitos fundamentais, a partir de um conjunto de análises dos fatos históricos, que serviram como condição de possibilidade para que

⁷ O Brasil é o 4º país no mundo em mortes por acidente de trânsito.

esses direitos fossem reconhecidos e positivados, naquilo que ele denomina como condições objetivas e subjetivas.

Pelo que se vê, não há propriamente uma inspiração de direitos. Houve reivindicações e lutas para conquistar os direitos nelas consubstanciados. E, quando a condições materiais da sociedade propiciaram, elas surgiram, conjugando-se, pois, condições objetivas e subjetivas para sua formulação (Silva, 2005, p. 173).

Usando como pano de fundo essa premissa e buscando conectar ao tema central deste artigo, as condições materiais podem ser entendidas como as condições objetivas que a sociedade proporciona para os diversos avanços, sejam políticos, culturais ou tecnológicos. Exemplifica-se: uma série de legislações foram produzidas no Brasil a partir da Constituição de 1988 com o intuito de criar instrumentos e viabilizar a participação popular nas decisões das políticas públicas urbanas. Tal fato se consolidou devido ao processo de redemocratização do Estado brasileiro e, a partir desse evento, sucessivos governos seguiram nessa mesma política, sem essa condição objetiva, quer dizer, um governo de cunho social e democrático, não haveria condições objetivas desse avanço no movimento legislativo. Portanto, essas condições materiais são aquelas que o possibilitam objetivamente.

Quanto às condições subjetivas ou ideais ou lógicas, em que pese o citado autor atribuir como “precisamente fontes de inspirações filosóficas”, aqui sua conceituação será mais simplória, de modo a significar a própria sociedade, seu pensamento e seu modo de agir. Condição subjetiva que vem de sujeito ou do conjunto de sujeitos, naquilo que se traduz por suas aspirações, suas necessidades e expectativas, sempre contextualizadas ao tempo e lugar.

Apresentadas as conceituações, o que se pretende desenvolver é uma discussão em torno dessas condições como fio condutor para a consecução dos direitos fundamentais, tendo como eixo central a mobilidade urbana – instrumento viabilizador dos demais direitos fundamentais.

6 CONTRADIÇÕES PERFORMATIVAS PARA VIABILIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Conforme anteriormente mencionado e aqui exposto, em forma de exemplo, para que um indivíduo tenha o direito efetivo de ir à escola, por óbvio, além de toda política pública na área de educação seja implementada, numa questão prática, o indivíduo precisa chegar a essa escola, e esse chegar também se traduz de forma acessível, sustentável, segura e digna. O mesmo exemplo pode ser substituído para a consecução dos demais direitos fundamentais, quer dizer, ter direito de acesso, de chegar ao hospital, ao trabalho etc. Direito fundamental ao transporte (mobilidade) para acessar aos demais direitos descritos constitucionalmente.

Então, sob condições objetivas, atualmente, os mais basilares direitos fundamentais estão amparados nas legislações vigentes e implementados nas políticas públicas e, inclusive, o próprio direito a mobilidade urbana sustentável também se encontra positivado. Todavia, quanto às condições subjetivas, especialmente no que se refere à mobilidade urbana, o atual cenário brasileiro ainda é bastante precário, seja por questões históricas de um modelo de mobilidade que foi implantado, privilegiando determinados modos de transportes em detrimento de outros, que, atualmente, se mostrou ineficiente, seja na dificuldade de se alterar essa realidade pela resistência da própria sociedade que ainda reluta em seguir os preceitos inseridos na legislação de mobilidade, ou seja, há precípua dificuldade em discutir o tema de maneira racional ou individualmente; quiçá almejar que essas premissas sejam implementadas. As pessoas não se veem inseridas no problema como parte dele, nas cidades urbanas.

São contraditórias as condições subjetivas e essa é a justificativa do interesse acadêmico: buscar entender como se viabilizam direitos fundamentais a partir de uma lógica prática de se chegar até eles – pela mobilidade urbana – e, ao mesmo tempo, como viabilizar essa chegada pelas condições subjetivas da própria sociedade.

A expressão contradição performativa⁸, utilizada por Jürgen Habermas e Karl Otto Apel, ao escreverem a respeito da ética do discurso sob o viés da teoria dos jogos de linguagem de Wittgenstein. Para os autores, seu conceito se traduz como o ato de falar duas afirmações incompatíveis.

Apel renova o modo de fundamentação transcendental com os meios fornecidos pela pragmática linguística. Ao fazer isto, utiliza o conceito da contradição performativa, que surge quando um ato de fala constatativo “Cp” se baseia em pressuposições não-contingentes cujo conteúdo proposicional contradiz o enunciado asserido “p” (...) Para o enunciado (1) Eu não existo (aqui e agora), o falante ergue uma pretensão de verdade; ao mesmo tempo, ao proferi-la, ele faz uma inevitável pressuposição de existência cujo conteúdo proposicional pode ser expresso pelo enunciado: (2) Eu existo (aqui e agora) (Habermas, 1989, p. 102).

Mais do que duas afirmações contraditórias, se invoca aqui o ato de almejar, falar e realizar ações completamente incompatíveis. Deste modo, a sociedade almeja uma mobilidade eficiente, sustentável e acessível, discursa sobre os problemas coletivos da mobilidade, de modo a viabilizar os direitos fundamentais e, ainda, sugere possíveis soluções, mas age individualmente de maneira a contribuir à manutenção do *status quo*, não se dispondo a cumprir ao menos o que está previsto nas leis para mudar essa realidade de mobilidade precária.

A ausência de participação da sociedade nas discussões e elaboração das normas e políticas públicas de mobilidade urbana acaba por interferir na noção de pertencimento, de modo que, individualmente, as pessoas não se veem obrigadas a cumprir as normas ali

⁸ Contradição performativa – por Jürgen Habermas e Karl Otto Apel escreveram sobre a ética do discurso a partir da teoria dos jogos de linguagem de Wittgenstein. Quando ao conceito de contradição performativa, pode-se dizer resumidamente que ocorre quando um ator ao falar contradiz o próprio conteúdo daquilo que ele está falando; por isso, é uma contradição de performance, donde vem a palavra performativa, ou seja, de atitude entre o que se fala e o que se faz ao falar. Um bom exemplo que se utiliza para explicar essa situação é quando alguém bate a porta e pergunta: tem alguém ai? E o outro interlocutor responde: “não”. Ora, como não tem ninguém se responderam? É contraditório! HABERMAS, Jürgen. **Teoría de La Acción Comunicativa**: complementos y estúdios prévios. Madrid, Cátedra, 1989.

descritas. Querem mudança, mas permanecem com as mesmas práticas. Até porque não houve uma discussão mais aprofundada que esclarecesse na base da sociedade todas as razões das mudanças realizadas na lei. Mais do que isso, essas mudanças não vieram a partir de pautas reivindicatórias pela própria sociedade, produzidas através de procedimentos democráticos; na verdade, foram elaboradas por especialistas com seus saberes peritos (Giddens, 1991), dentro de seus gabinetes chanceladas pelos representantes do povo, dando a roupagem de legitimidade a produção legislativa, quando, na verdade, não se passa de uma pseudodemocracia pela absoluta ausência de participação popular.

Nunca é demais insistir no fato de que esse aumento de direitos é o resultado de lutas, e que, muitas vezes, eles são conquistados nas barricadas, num processo histórico pleno de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e bandeiras de luta antes de serem reconhecidas como direitos. O caminho a ser percorrido será longo e árduo a julgar pelo fato de estarmos longe de ter superado a extrema pobreza que constitui uma negação manifesta dos direitos fundamentais (4), sem falar de outras violações em número crescente a cada dia. Entretanto, num formidável impulso de otimismo e de aposta na perfectibilidade da espécie humana – em ligação com a filosofia do Século das Luzes – Bobbio não hesita em intitular uma de suas obras *A era dos direitos* (5), como se constituísse uma vaga irresistível na longa história da ascensão da humanidade (Sachs, 1998, p. 149).

Por mais expertise que esses profissionais possam ter - e aqui não se pretende desmerecer todas as questões técnicas necessárias para a elaboração das normas, planos e políticas públicas de mobilidade urbana, - elas são efetivamente necessárias. Todavia, de nada adianta se não houver a participação e anuência da sociedade que será a protagonista na execução desses planos. O que se clama como um ideal seria a junção dessa expertise com a sociedade na construção normativa e, numa perspectiva utópica, que tais mudanças viessem por intermédio de iniciativas populares, de postulações, de reclamos e de luta, por conseguinte, como resultado desse processo, a produção da norma representasse a própria conquista de todas as reivindicações.

Nesse ponto, relembra-se o que Henri Lefebvre discorreu sobre a crise mundial da cidade ao conceituar a palavra “nós”, quando afirmou que “cabe a nós resolvemos essa dupla crise, notadamente ao criar com a nova cidade a nova vida na cidade” (Lefebvre, 2016, p. 117-118). Para o autor, “nós” quer dizer os interessados, e esses interessados não podem ficar adstritos ao arquiteto ou ao urbanista que planejam, nem ao sociólogo, economista ou político; não podem ser criadas por decretos essas novas formas e suas relações. Para ele, apenas a vida social, na sua práxis, na sua capacidade global, poderia ter capacidade de criar essas relações, e, por consequência, criar a cidade.

CONCLUSÃO

As cidades se modificaram, cresceram em tamanho e problemas. Estar inserido em ambientes urbanos, com toda a complexidade inerente e, ao mesmo tempo, fazer valer os direitos fundamentais que, ao longo dos tempos, foram conquistados, faz parte do desafio das sociedades contemporâneas. O direito de ter acesso aos demais direitos fundamentais, notadamente ao direito a mobilidade e a acessibilidade, apesar de contar com um conjunto de normas que estabelecem aplicação dos direitos fundamentais, sua efetividade ainda se mostra deficiente e precária.

Ter direito à cidade e à mobilidade acessível, segura e sustentável, está dentro do conceito do que se espera de viabilização dos direitos fundamentais, são somente o direito ao transporte em si, tal como está positivado na Constituição Federal de 1988, mas todas as consequências conexas, ou seja, o direito de se deslocar que o indivíduo possui. Repete-se o que foi explanado ao longo do texto: a mobilidade urbana possui duas conotações, uma como um direito fundamental finalístico e a segunda como um direito fundamental de meio, como um instrumento para atingir os demais direitos fundamentais, tal como direito à saúde, à educação etc.

No entanto, além de ser um fato notório, diversos estudos comprovam o quanto penoso tem sido a mobilidade urbana nas principais cidades brasileiras. O tempo que as

pessoas perdem presas nos congestionamentos, a segurança, a quantidade de emissão de gases poluentes das modalidades de transportes mais utilizadas pela população são alguns dos indicadores utilizados para se determinar se mobilidade urbana é eficiente ou precária. Os números não são nada favoráveis; na realidade, o que se tem como cenário é resultado prático de uma série de medidas e políticas públicas praticadas ao longo dos últimos anos e que se mostrou ineficiente. O modelo de transporte implantado no Brasil, o qual sempre procurou prestigiar a modalidade rodoviária, e mais recentemente: especificamente, a rodoviária individual contribuiu - e muito - para o caos viário.

Para tentar resolver essa celeuma, o Brasil, seguindo movimentos internacionais, buscou adotar uma nova agenda com o incremento de normas que alterassem essa realidade, dentre elas o Estatuto da Mobilidade Urbana, que justamente inverteu a lógica de investimentos e prioridades em relação às modalidades de transportes disponíveis para a população. Todavia, em que pese ter passado 7 anos da edição desta lei, pouco se fez para implementar o que a lei estabelece.

Sem pretender esgotar o tema, o presente artigo pesquisou possíveis causas da falta de adesão ao cumprimento da norma legal, seja por parte dos entes federativos que estariam obrigados, seja pela população em si, até porque são normas que, em princípio, visam a garantir direitos fundamentais. Por qual razão, essa mesma sociedade estaria relutante em dar cumprimento a algo que lhe beneficie? A conclusão a que se chegou foi que a falta de conhecimento e de participação por parte da população, no momento da elaboração das normas e nas escolhas das políticas públicas, seria uma das hipóteses determinantes.

O paradigma utilizado foi a comparação do movimento realizado pela mídia e pelo governo central, no ano de 1997, com a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, o qual buscou fazer uma conexão com a população através de um massivo trabalho informativo das mudanças trazidas naquela lei; mesmo assim, o resultado não fora como esperado, ainda foi preciso um longo tempo para que as regras ali contidas passassem a ser consideradas normas de condutas benéficas à própria população. Por outro lado, tal

situação diametralmente oposta ocorreu com o ingresso do Estatuto da Mobilidade Urbana: a sociedade se manteve à alheia ao processo de elaboração e implantação da norma; por consequência prática, se verificou o não cumprimento da lei pela maioria dos municípios que estariam obrigados a cumprir a exigência, não importando o risco de perda de recursos públicos federais, tampouco a efetivação dos direitos fundamentais que a norma visa a proteger.

REFERÊNCIAS

- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana.** 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº. 694/95 de autoria do Deputado Alberto Godman, do PSDB/SP.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=490138. Acesso em 04 jun. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 08 jun. 2019.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População Rural e Urbana.** Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em 02 jun. 2019.
- BRASIL. **Lei nº. 12.587 de 03 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 08 jun. 2019.
- BRASIL. **Lei nº. 9.503 de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 08 jun. 2019.
- DIÓGENES, Juliana. Três cidades do Brasil estão no top 10 de congestionamentos. *In: Estadão [online]*, 22 mar. 2016 Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,tres-cidades-do-brasil-estao-no-top-10-de-congestionamentos,10000022561>. Acesso em 04 jun. 2019.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

ESTADÃO. O nº. de motociclistas mortos no trânsito supera óbitos de pedestres pela 1ª vez. *In: Estadão [online]*, 23 mai. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/23/interna_nacional,1056050/sp-n-de-motociclistas-mortos-no-transito-supera-obitos-de-pedestres.shtml. Acesso em 04 jun. 2019.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de La Acción Comunicativa**: complementos y estúdios prévios. Madrid, Cátedra, 1989.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Cristina C. Oliveira. Itapevi, São Paulo: Nebli, 2016.

PORTO, Paola de Andrade Porto. **A metrópole em movimento**: uma análise sob a perspectiva democrática da mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro [AGETRANSP]**. Disponível em: <http://www.agettransp.rj.gov.br> ..

SACHS, Ignacy. O Desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, 1998.

SANTOS, Milton. **A cidade como centro de região**: definições de métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959.

SILVA, Catia Antonia da. *et al.* **Metrópole**: governo, sociedade e território. *In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (org.)*. Rio de Janeiro: Faperj, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

UNITED NATIONS. **World Population Prospects**. Estudo das Nações Unidas desenvolvido pelo Departamento de Economia e Negócios Sociais. Disponível em: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf. Acesso em 02 jun. 2019.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE
DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

VASCONCELLOS, Eduardo A. O transporte urbano no século 21. **Revista dos Transportes**
Públicos, a. 24, 2002.

CAPÍTULO 19.

UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PELO INDICADOR DA JUDICIALIZAÇÃO: O CASO DO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Joyce Abreu de Lira¹

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar uma reflexão acerca da relação existente entre a avaliação da política pública brasileira de renda mínima e o papel do Poder Judiciário como seu indicador de efetividade, na perspectiva da realização do direito social à alimentação, que é ínsito ao projeto nacional de erradicação da fome, da miséria e da pobreza. O problema consiste em investigar se e como seria possível desenvolver uma metodologia de avaliação das políticas públicas que considere a judicialização enquanto indicador de eficácia. As perspectivas multi, trans e interdisciplinar enlaçam, num primeiro momento, os fios do Direito e da Ciência Política, no âmbito do tecido filosófico (teórico) dos estudos sobre a eficácia dos direitos fundamentais. O estudo se pretende capaz de apresentar bases teóricas sobre o que se pode considerar como ciclo da política pública de alimentação no Brasil, considerando a administração local do programa bolsa família em face da respectiva judicialização (ou não). A hipótese de que toda política pública, ao aspirar por efetivar direitos, pode vir a ser alvo do crivo judiciário, lança a questão problemática que se apresenta no presente estudo: seria a judicialização um indicador eficaz para a avaliação da política pública? O

¹ Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica e Professora na Universidade Veiga de Almeida (2018 - atual). Professora Colaboradora no Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (2018-2019). Professora Substituta no Departamento de Direito Aplicado da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, campus Niterói (2016-2018). Professora no PREMERJ e no Projeto Monitor Acadêmico da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ (2015 - atual). Professora no Curso Master Juris (2017). Professora no Curso Companhia Jurídica - Preparatório para juiz leigo TJRJ (2018). Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense (2018 - 2022). Bolsista Capes pelo Programa de Doutorado Sanduiche (PDSE), aprovada em primeiro lugar, com pesquisa realizada junto à Universidade de Vigo (Espanha), entre 2019 e 2020. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense - UFF (2014-2016). Correio eletrônico: joyce.lira@gmail.com.

problema assim colocado evidencia uma proposta diferente daquelas que normalmente se verificam quando o assunto é a judicialização das políticas públicas, colocando o Poder Judiciário em papel de destaque em uma das fases do ciclo da política pública. A leitura conjunta dos referenciais teóricos do campo jurídico e do campo da ciência política viabiliza a elaboração do projeto que é proposto, por meio de uma análise metodológica mista (qualitativa e quantitativa) de avaliação da política pública diante do cenário da sua judicialização.

Palavras-chave: Política Pública; Alimentação; Judicialização; Ciclo da Política Pública; Avaliação.

ABSTRACT

The present article intends to present a reflection on the relation between the evaluation of the Brazilian public policy of minimum income and the role of the Judiciary Power as its indicator of effectiveness, in the perspective of the realization of the social right to food, which is a part of the project the eradication of hunger, misery and poverty. The problem is to investigate if and how it would be possible to develop a methodology for evaluating public policies that considers judicialization as an indicator of effectiveness. The multi, trans and interdisciplinary perspective, in the first instance, links the strands of Law and Political Science within the philosophical (theoretical) framework of studies on the effectiveness of fundamental rights. The study intends to present theoretical bases on what can be considered as a cycle of public food policy in Brazil, considering the local administration of the family bag program in the face of the respective judicialization (or not). The hypothesis that any public policy, when aspiring to effect rights, can be the target of the judicial screening, launches the problematic issue presented in this study: would judicialization be an effective indicator for the evaluation of public policy? The problem thus put forward evidences a proposal different from those that normally occur when the subject is the judicialization of public policies, putting the Judiciary Power in a prominent role in one of the phases of the public policy cycle. The joint reading of the theoretical references of the legal field and the field of political science makes possible the elaboration of the project that is proposed, through a mixed methodological analysis (qualitative and quantitative) of public policy evaluation in the context of its judicialization.

Keywords: Public Policy; Feeding; Judicialization; Public Policy Cycle; Evaluation.

INTRODUÇÃO

A fome é a pior doença inventada pelo homem, mas tem cura. Josué de Castro (Castro, 1984) demonstrou que não existe apenas a fome epidêmica, ocasionada pela interferência dos fenômenos da natureza, como a seca e as enchentes, mas, também, e principalmente, existe a fome endêmica, enraizada na estrutura das sociedades capitalistas. Estas, apesar de garantirem produção de alimentos em escala suficiente para atender à explosão demográfica dos tempos que seguiram aos processos de industrialização e pós-guerras, não garantiram de forma igualitária a distribuição e o acesso amplo e irrestrito a

essa mesma produção. O quadro de desigualdade social se instala, portanto, nesse ambiente de exclusão econômica e, consequentemente, alimentar (assim como educacional, habitacional, cultural, etc.).

Por isso, atualmente, é possível afirmar que essa fome que, em 2016 (Guia, 2016, p. 46), ainda atingia 795 milhões de pessoas no mundo (1 em cada 9) é causada por fatores políticos e econômicos. O seu tratamento e cura também dependem dos antídotos que podem ser produzidos por esses fatores e dos quais são detentores a pequena elite dos poderosos governantes políticos e econômicos mundiais. Como efeitos colaterais, a fome priva o sujeito da base fisiológica essencial para o exercício do mínimo de liberdade e, com isso, toda a sociedade é atingida.

A fome afeta, assim, todas as esferas da vida de um indivíduo, sendo possivelmente o mais relevante fator de desigualdade social, já que ao se mapear a fome é possível perceber que onde há fome, há pobreza, há miséria, e não há dignidade de moradia, de educação, de cultura, de trabalho, de segurança. A opção política pelo tratamento do problema público da fome por meio dos programas de distribuição de renda, alcançaria, assim, o real fator de exclusão alimentar na sociedade contemporânea – a pobreza – de modo a inserir o indivíduo na sociedade de consumo, entregando-lhe o poder (econômico) de aquisição do alimento.

A considerar como objeto desta pesquisa a análise da política pública por meio do indicador judiciário, é preciso realizar a opção metodológica pelo recorte absorvido na realidade brasileira: a alimentação como renda mínima. Por isso, tratar a alimentação enquanto direito fundamental no Brasil importa em investigar um duplo viés: a) reconhecer a teoria do ciclo da política pública, aplicando-o ao direito à alimentação, tendo em vista a escolha pelo programa complexo de distribuição de renda, e; b) investigar os efeitos da positivação da política no campo jurídico, envolvendo o direito constitucional e infraconstitucional, em um sistema de priorização da administração local do programa.

A partir dessa dupla análise inicialmente necessária, assumido o pressuposto de que o Poder Judiciário é um ator na estrutura da política pública, torna-se, então, primordial

investigar o papel exercido pelo mesmo no cenário da judicialização da política. E assim é proposto que a investigação teórica e empírica se baseie no seu *locus* de indicador na fase de avaliação da política pública, que pode ser qualificada como a fase capaz de fechar o ciclo ou de inaugurar novas estratégias e, portanto, a fase de máxima relevância de tal procedimento cíclico.

1 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

A alimentação é um direito social (constitucional) no Brasil desde 2010, com a sua inserção no artigo 6º da Constituição de 1988, por meio da emenda constitucional nº 64, entretanto, antes mesmo desse marco temporal, a alimentação já vinha sendo alvo de políticas de Estado, inclusive legisladas, como é o caso do programa bolsa família. O programa se propõe a realizar justamente o antídoto da fome no cenário da sociedade de consumo – o repasse de renda – garantindo, assim, o mínimo existencial (Torres, 2009) para os indivíduos.

A luta pelo direito à alimentação, sob a égide do atual sistema constitucional brasileiro (1988), teve seu ponto de partida nas reivindicações da sociedade civil organizada, no início dos anos noventa, com o movimento liderado por Herbert de Souza: a Ação da cidadania contra a fome a miséria e pela vida. No ínterim entre a movimentação social (início da década de 1990) e a constitucionalização do direito à alimentação (2010) diversos acontecimentos se mostraram relevantes para a ampliação da política de atenção a este que é um dos principais direitos do homem, senão o principal. Ainda na década de noventa houve a entrada do tema da alimentação na pauta da agenda política do país, que se projetou em programas políticos variados, como os programas “bolsa alimentação” e o “auxílio gás”, por exemplo, inaugurando o sistema de transferência de renda, a partir do Governo Federal.

A sequência desses programas de repasse de renda assumiu novos rumos no início dos anos 2000, com a proposta do Programa Fome Zero, consistente na unificação dos

procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. O que se seguiu ao programa componente da plataforma político-partidária foi a efetiva aplicação da proposta por meio do então chefe do poder executivo federal. A regulamentação do programa, que recebeu o nome de programa bolsa família, foi assumida pelo poder legislativo federal em 2004, por meio da Lei nº 10.836. Por fim, o direito à alimentação restou finalmente positivado na Constituição no ano de 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64.

Desde o processo de elaboração da política pública até a sua positivação, a concretização do direito à alimentação foi proposta em um viés de transferência de renda, com vistas à constituição de renda mínima familiar. É possível afirmar, portanto, que a escolha política brasileira principal é a distribuição de renda como forma de realização do direito à alimentação. De certo, não importa em uma exclusão de outros aspectos do mesmo direito, que são as ideias da segurança alimentar e nutricional (qualidade da produção e do consumo) e os alimentos *in natura* (cesta básica).

2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

A compreensão do que seja o ciclo da política pública, na ciência política, impõe, em primeiro plano, a análise do conceito de política pública. Este, porém, não encontra ambiente teórico pacífico, uma vez que é objeto de disputas, dada a própria natureza do cenário político em que se desenvolve. É possível, ainda assim, estabelecer um ponto de partida de consenso teórico na sua caracterização, o qual poderia estar fundamentado sobre o prisma do protagonismo dos atores ou do objeto do problema a ser tratado: estatista ou multicêntrica.

Na abordagem de Dye (1984), a definição de política pública está voltada aos seus atores, considerando-se que o monopólio do controle da política pública estaria na figura do Estado e das suas instituições. Já na abordagem de Leonardo Secchi (2010), por exemplo, o que estabeleceria o conceito de política pública estaria relacionado ao problema a ser

tratado, ou seja, o problema público, uma vez que toda política pública perpassa pelo problema público, embora nem todo problema público seja objeto de política pública. Nesse caso, seria possível reconhecer como ator de política pública uma gama vasta de personagens, desde os estatais aos não estatais, como movimentos sociais, meios de comunicação e outros grupos de interesses.

Existem outras classificações relevantes para a compreensão do tema, embora muitas sejam divergentes entre si. David Easton (1953) descreveu as políticas públicas como a manifestação do processo político que, assim, agiria transformando *inputs* em *outputs*, ou seja, partindo dos apoios ou demandas originadas de atores, para então se transformarem em ações práticas ou decisões tomadas, políticas públicas. Já Theodore J. Lowi (1972) desfaz a leitura de uma relação causal na referência política e políticas públicas. O autor comprehende que o interesse entre atores (*politics*) é variável independente, ao passo que as *policies* (políticas) comporiam uma variável dependente. Em outras palavras, ao contrário de Easton, para Lowi as *policies* (políticas) determinam os *politics* (atores).

Na perspectiva apresentada por Lowi (1972), portanto, haveria a necessidade de classificar os tipos de políticas públicas de modo a permitir a compreensão dos *politics* (atores) envolvidos, a partir das *policies* (políticas) em questão. Seriam subdivididas em quatro categorias: regulatória, distributivas, redistributivas e construtivistas.

As políticas construtivistas são também qualificadas por *meta-policies*, pois se encontrariam em um patamar superior na ordem das demais políticas públicas. A função de uma política construtivista se identifica com o programa objeto da análise desta pesquisa, uma vez que se caracteriza não apenas por setorizar a atenção da agenda política para um problema público, mas, também, visa estabelecer regras gerais para o direcionamento das demais políticas públicas associadas e para a atuação de todas as esferas do poder.

O caso do programa fome zero, do qual se originou o programa bolsa família, é um exemplo de *meta-policy*. Isso porque é expresso o estímulo à reprodução nos âmbitos regionais e locais do exemplo federal apresentado como parâmetro da política de transferência de renda enquanto concretizadora do direito à alimentação. Dessa maneira,

diversos Estados e Municípios brasileiros, inclusive o Rio de Janeiro, estabeleceram posteriormente os seus próprios programas de distribuição de renda, unindo objetivos não só alimentares, mas também de inclusão educacional, de gênero, de idade, dentre outros. Tais programas seguiram as diretrizes traçadas no âmbito nacional.

Assim, o programa bolsa família se apresenta como referência de política construtivista na medida em que promoveu o estabelecimento das condições gerais a serem adotadas no âmbito dos programas de repasse de renda, bem como apresentou o estímulo à regionalização e municipalização dos programas, não somente por expressamente prever a possibilidade da construção local de novos programas acumuláveis com o bolsa família, como também previu a administração municipalizada do próprio programa federal.

De fato, existe uma complexidade profunda na dinâmica das políticas públicas, a qual pode ser alterada conforme se alterem todos os fatores que se manifestam no bojo da sua concepção: atores, políticas, setores de políticas. Muitas vezes, os efeitos provocados pela adoção de políticas públicas específicas para um setor podem não ocorrer em outros setores. Por exemplo, a política pública de saúde é um claro caso da afirmação do Poder Judiciário enquanto ator da política pública, não somente avaliador, mas diretamente atuante sobre a forma de planejamento estatal de efetivação das estratégias. Por outro lado, em análises preliminares obtidas ao longo de aproximadamente cinco anos de investigação de jurisprudência, a política pública de alimentação não apresentou o mesmo efeito judicializante, de modo que colocaria o Poder Judiciário em outro *locus* na dinâmica dessa política, especificamente.

Nesse ponto justifica-se, então, a utilidade jurídica e a necessidade empírica de considerar os seguintes aspectos: as etapas do ciclo da política pública; a fase de avaliação da política pública no cenário atual do programa bolsa família; o papel do Poder Judiciário como indicador dessa avaliação, de um lado, e, de outro lado, os possíveis impactos da ineficácia na gestão público-administrativa desse programa, colocando o Poder Judiciário em um *locus* de destaque nessa dinâmica político-jurídica.

O primeiro aspecto citado, consistente na teoria que afirma a existência do ciclo da política pública, pode ser verificado na doutrina norte americana, e funciona ao mesmo tempo como parte da elaboração do programa político e metodologia de análise da política pública. Em Charles Lindblom, de acordo com um modelo incremental (mais flexível em relação ao modelo racional) de ciclo de política pública, encontra-se que o *policy cycle* caracteriza-se como meio adequado à visualização e interpretação da política pública em fases e sequências organizadas de maneira interdependente. Para o autor, impõe-se a observância de seis fases, que podem não ser lineares, ou seja, são modificáveis: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública e avaliação.

3 A FASE DE AVALIAÇÃO NO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA, O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O PODER JUDICIÁRIO COMO INDICADOR

O objeto proposto para esta reflexão, o programa bolsa família, apresenta avançado estado cíclico, se observadas como parâmetro as seis fases indicadas por Lindblom (1984). É possível reconhecer que os problemas públicos “miséria e fome” (tratados de forma unificada) vêm recebendo tratamento político estatal, normativizado com o advento do corpo de regras jurídicas que o envolvem, há aproximadamente quinze anos (desde 2002).

Essa constatação justifica tanto a adoção do recorte teórico estatista como paradigma, como também viabiliza a conclusão de que tal política se encontra em estado de maturidade do ponto de vista teórico-metodológico, uma vez que o modelo atualmente vigente (desde 2002 com poucas alterações) já ultrapassou as cinco primeiras fases propostas. Por outro lado, não se pode afirmar que se obtiveram suficientes estudos sobre a avaliação dessa política pública, porquanto sejam possíveis inúmeras variáveis ao estabelecimento dos parâmetros de interpretação e conclusão nessa etapa.

Por isso é que, voltando-se à verificação da eficácia jurídica da implementação da política de alimentação, propõe-se a adequação da fase de avaliação a uma metodologia

que inclua o fator “judicialização” como indicador. A interpretação integrada do indicador “judicialização” e de outros índices objetivos, tais como número de benefícios cadastrados e/ou cancelados ano a ano no âmbito da administração pública municipal, seria capaz de evidenciar se o acesso ao Judiciário, em demandas pelo direito ao benefício do programa bolsa família, seria representativo ou não do êxito da política pública de alimentação e, consequentemente, da efetivação do próprio direito constitucional à alimentação.

Em outras palavras, propõe-se um modelo de avaliação de política pública que tenha em consideração o Poder Judiciário enquanto ator no cenário da política. A construção da interpretação e conclusão que considera a judicialização enquanto um indicador, por sua vez, também é parte da proposta de construção de um recorte teórico-metodológico voltado para a repercussão judicial da execução (ou inexecução) de políticas públicas. Assim, o que este artigo apresenta, de forma ainda embrionária, é uma proposta teórico-metodológica, que se pretende aplicável empiricamente no campo do direito social à alimentação.

Do levantamento e da interpenetração dos dados, a partir do enfoque do indicador “judicialização” do direito à alimentação (Programa Bolsa Família), pretende-se ser possível obter um resultado conclusivo acerca da eficácia jurídica do mencionado programa.

Tal proposta teórico-metodológica pretende representar um novo modelo de avaliação das políticas públicas. Justifica-se, assim, como um relevante estudo tanto para o campo do Direito quanto para a Ciência Política. O modelo que se propõe criar e aplicar pretende ser balizado em procedimentos metodológicos que seriam aplicáveis a outros tipos de políticas e programas, adequando-se às suas especificidades, considerando, porém, o ponto de contato com o ator político “Poder Judiciário”, o qual passou mais recentemente a receber a necessária atenção teórica diante das oscilações constantes no cenário político executivo e legislativo.

Sendo assim, num primeiro momento, percebe-se a utilidade de ter em vista o campo aberto das definições teóricas que estão envolvidas na temática da política pública. Somente a investigação contínua e aprofundada de tais questões empíricas seria capaz de

demonstrar a proposição de que o Poder Judiciário pode ocupar o *locus* de indicador de eficácia jurídica (ou não) da política pública de distribuição de renda como meio de concretização do direito constitucional à alimentação.

4 REFLEXÕES SOBRE A RELEVÂNCIA DA INTERFACE ENTRE O DIREITO E A POLÍTICA

A compreensão da interface entre os desdobramentos da noção de política pública no campo da Ciência Política com a noção de eficácia jurídica no campo do Direito, a partir de um modelo metodológico político-jurídico que se proponha a realizar a avaliação do programa bolsa família, depende, também, do aporte teórico jurídico acerca das categorias “eficácia” ou “efetividade” jurídica (tidas aqui como sinônimos).

A compreender o Direito enquanto ciência, a teoria positivista jurídica (Kelsen, 1999) estabelece que esta se constitui como determinada estrutura de procedimentos baseados na norma fundamental, que organiza o funcionamento do Estado e determina o “dever ser” social. Nessa estrutura, reconhece-se, porém, os influxos decorrentes da atividade interpretativa do direito formal como parte integrante da estrutura jurídica. A interpretação da norma, assim, assume o papel essencial para estrutura do Direito. Ao interpretar uma norma, o intérprete assume a qualidade de capturar a sua essência a partir das variáveis possibilidades contidas na moldura normativa. No estado de bem-estar social, essa interpretação deve primar pela busca do sentido de eficácia social da norma e de realização dos valores axiológicos da dignidade, da igualdade e da liberdade, quando se tratam de direitos sociais em debate, como é o caso do direito à alimentação.

Dessa maneira, as noções de eficácia jurídica e eficácia social se entrelaçam no tecido político-constitucional. A norma fundamental (Constituição), ao determinar os objetivos do Estado, comandos que são voltados a todos os atores políticos possíveis e, em especial, aos atores estatais, estabelece enunciados de efetivação do bem-estar social almejado, os quais devem ser parte dos processos de planejamento e execução, mas, sobretudo, de avaliação, sendo esta a etapa de verificação da eficácia do próprio direito, a

partir de um modo metodológico de aferição que deve ser, portanto, compatível com as premissas estruturais que o afirmam enquanto ciência. Assim, a relação entre a ciência política e o direito público é compreendida como fator *sine qua non* para a realização da dita eficácia jurídica de uma norma, já que “toda política pública é direito” (Sundfeld; Bueno, 2000, p. 53).

A eficácia jurídica da norma, em especial a que designa um direito fundamental, como a alimentação, é orientada pelo critério de fundamentalidade social da circunstância que é regulada pelo enunciado normativo, segundo Ana Paula de Barcellos (Barcellos, 2008), ou seja, em primeiro lugar se deve verificar o grau de importância ou relevância social do direito que é o núcleo do enunciado normativo em análise. Com isso a autora quer dizer que “quanto mais fundamental para a sociedade for a matéria disciplinada pelo dispositivo e, consequentemente, os efeitos que ele pretende sejam produzidos, mais consistente deverá ser a modalidade de eficácia jurídica associada” (Barcellos, 2008, p. 121-127).

No mesmo sentido, ao se verificar a eficácia ou aplicabilidade das normas constitucionais, como é o caso do direito à alimentação (art. 6º, CRFB/88), constata-se que o reconhecimento da força normativa (Hesse, 1991) de tais direitos fundamentais, no constitucionalismo contemporâneo, representou grande avanço rumo ao *welfare state*. Luís Roberto Barroso (Barroso, 2017) identifica que a ideia de imperatividade das normas constitucionais se ampliou no bojo do movimento jurídico-acadêmico conhecido como doutrina brasileira da efetividade.

Com isso, atualmente, a questão sobre aplicabilidade imediata das normas sobre direitos fundamentais (Silva, 2012), inclusive os direitos sociais, encontra um campo normativo (art. 5º, §1º CRFB/88), teórico e empírico de confirmação, embora existentes teorias limitantes da atuação judiciária. É o caso da construção teórica de uma pressuposta violação à separação de poderes pelo Poder Judiciário, que adentraria no mérito das escolhas trágicas do administrador público, ao definir os rumos e estratégias das políticas públicas, diante da escassez de recursos disponíveis para alocações nos setores prioritários

definidos pela Constituição.

A ideia da existência de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição (Häberle, 2002) está diretamente ligada a construção da sua força normativa no cenário estatal, de maneira que negar vigência ao texto constitucional seria o mesmo que reconhecer que não passaria de letra morta. Ademais, da própria ideia contemporânea sobre a teoria da separação de poderes, esta não mais poderia ter como fundamento o mesmo conceito que fora definido por Montesquieu há três séculos.

A dinâmica do Estado social de bem-estar exige a atuação conjunta de todas as funções do poder estatal. Essa atuação deve se desenvolver no sentido de evitar os abusos, o que pode ser alcançado por meio da interpenetração de poderes, cuja estrutura está na essência da própria organização constitucional brasileira, que prevê a atuação conjunta desses poderes em um sistema de funções típicas e atípicas (*checks and balances*). Tal sistema se propõe como chave para que se evitem os abusos e se permita o equilíbrio constante diante da atuação ineficaz de uma das funções do poder estatal.

O direito à alimentação é, portanto, imediatamente aplicável, configurando-se enquanto um direito subjetivo, de acordo com a definição de Robert Alexy (2008). O direito em questão merece a devida consistência quanto à modalidade de eficácia jurídica a ser associada. Como defende Ingo Sarlet (2003), por se aproximar mais das características do Estado Social do que do Estado Liberal, o direito à alimentação é prestacional em sentido estrito. Disso resulta a possibilidade de judicialização do direito à alimentação, sobretudo no cenário que o constitucionalizou e legislou, por meio das disposições sobre o programa bolsa família, que visa justamente combater a pobreza e a miséria, identificadas como causas da fome.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, no sentido dessas afirmações introdutórias, identifica-se o viés que une o Direito e a Ciência Política, diante do elo da constitucionalização e legislação do

direito à alimentação, enquanto política pública. Justifica-se a relevância acadêmica e empírica da produção da pesquisa diante da necessidade de atenção aos aspectos de análise de uma investigada efetividade social e eficácia jurídica do direito à alimentação. Por sua vez, comprehende-se a necessidade e utilidade desta proposta de elaboração metodológico-avaliativa da política pública alimentar frente ao público-alvo e suas reverberações judiciais.

Entende- se que tal análise seria capaz de viabilizar a interpretação e demonstração das hipóteses de sucesso ou insucesso dos resultados esperados quando da elaboração da política pública em questão. Propõe-se, para tanto, a utilização a judicialização como filtro indicador da fase de avaliação no ciclo da política pública, de um lado, e, por outro lado, a verificação da dinâmica que acaba por colocar o Poder Judiciário em papel de destaque, como possível ator direto da política, diante da provocação do público-alvo da política pública, no caso de sua ineficácia, com a consequente judicialização em massa do respectivo direito.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5 ed. alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/da_falta_de_efetividade_a_judicializacao_excessiva.pdf.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CRESSWELL, John W.; PLANO, Wicki L. **Pesquisa de métodos mistos**. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Penso. 2013.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, David. **The political system**: an inquiry into the state of political science. New York: Knopf, 1953.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. Tradução de Ana Falcão Bastos e Luis Leitão. 13. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2007.

FARIA C. A. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 1997.

GUIA da Fome no mundo. São Paulo: On Line, 2016.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 2002.

HESSE, Manuel Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LASSWELL, H. D. **Politics**: Who Gets What, When, How. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LINDBLOM, Charles E. **The policy-making process**, 2. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1984.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1972.

MCCANN, Michael. W. Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”. In: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional, **Anais...**, Rio de Janeiro, 2009.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n. 1,

1986.

SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público: uma nova perspectiva metodológica. *In:* SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella. **Direito processual público:** a fazenda pública em juízo. São Paulo: Malheiros, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *In:* HEIDEMANN, Francisco G. SALM, Jose Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento:** Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

CAPÍTULO 20.

RIO DE JANEIRO: DESAFIOS E DESCOMPASSOS DA POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Tatiana Fernandes Dias da Silva¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a gestão pública de resíduos sólidos na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, com ênfase ao lixão de Gramacho, frente aos diversos e infrutíferos projetos de gestão adequada de resíduos, que ocorreram no final do século passado até a presente data, das Políticas Federal e Estadual de Resíduos Sólidos. Para tanto o texto iniciará com uma abordagem histórica sobre o tema, posteriormente trabalhará o conceito de resíduos e suas diversas espécies, as diretrizes determinadas pelas normas jurídicas federal e estadual para coleta, transbordo, descarte e tratamento das diversas espécies de resíduos e, ao final analisará os planos (in)efetivos instituídos pelo poder público local para encerrar as atividades dos lixões da região metropolitana do Rio de Janeiro, visando minimizar a degradação ambiental do estado com vistas a sustentabilidade e responsabilidade social.

Palavras-chave: Resíduos sólidos. Gramacho. Políticas Federal e Estadual de Resíduos Sólidos.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the public management of solid waste in the metropolitan region of the State of Rio de Janeiro, with emphasis on the Gramacho landfill, in view of the various and fruitless projects of adequate waste management, which took place at the end of the last century until the present date, of the Federal and State Policies on Solid Waste. For this purpose, the text will begin with a historical approach on the subject, later it will work on the concept of waste and its various species, the guidelines determined by federal and state legal norms for the collection, transshipment, disposal and treatment of the various types of waste and, at the end will analyze the (in)effective plans instituted by the local government to close the activities of dumps in the metropolitan region of Rio de Janeiro,

¹ Doutora e Mestre em Ciências Sociais e Jurídicas (PPGSD/UFF). Professora do curso de Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professora pesquisadora pelo programa Pesquisa Produtividade da Universidade Estácio de Sá.

aiming to minimize the environmental degradation of the state with a view to sustainability and social responsibility.

Key-words: Solid waste. Gramacho. Federal and State Policies on Solid Waste.

INTRODUÇÃO

Apesar da poluição ao meio ambiente datar do século XVIII, com a Revolução Industrial, e a forma como o homem utilizava e até hoje utiliza os recursos naturais, fruto de um processo de desenvolvimento econômico que possui na industrialização sua mola mestra e os bens ambientais como principal fonte de insumo, o mundo só atentou para a necessidade de proteger e preservar o meio ambiente na década de 70 do século passado, quando a Organização das Nações Unidas reuniu mais de 100 países para a primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano que ocorreu em 1972, na cidade de Estocolmo, capital da Suécia. Nesse encontro alertou-se os líderes mundiais para a necessidade de se adotar critérios e princípios em prol de preservar e melhorar o meio ambiente humano.

Apesar do Brasil estar presente na Conferência de Estocolmo, somente em 31 de agosto de 1982, o país editou sua principal norma de gestão ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938, que, logo no seu artigo 2º, apresentou seu objetivo na “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o meio ambiente foi galgado ao status constitucional possuindo capítulo próprio no artigo 225 e seus 7 parágrafos. A norma Constitucional determinou logo em seu caput que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se não só ao Poder Público, mas também a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Após a norma constitucional dar ênfase a questão ambiental, diversas normas foram implementadas em nosso

ordenamento jurídico em prol da melhoria da qualidade de vida da população através de medidas de proteção e mitigação ambiental.

No estado do Rio de Janeiro, em 2003, foi instituída a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei n. 4.191) e, em âmbito nacional, em 2010, a Política Federal de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305), ambas as normas são temas do presente artigo, que serão melhor tratadas, mais a diante, junto com as principais medidas estaduais adotadas ao longo dos anos para a coleta, transbordo e destinação adequada dos resíduos sólidos até o encerramento das atividades do lixão de Gramacho.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

O capítulo apresenta um breve histórico das primeiras tentativas do governo local em coletar e controlar o descarte dos resíduos sólidos no Rio de Janeiro e as principais normas legais sobre o tema.

Em 1808, a corte portuguesa chegou ao Brasil. A cidade que possuía apenas 50.000 (cinquenta mil) habitantes, de uma só vez recebeu 15.000 (quinze mil) pessoas que acompanhavam a família real (Pinheiro, 2005, p. 70). Isso gerou o crescimento da ocupação local com a criação de vilas e povoados. Com o decorrer dos anos, a cidade crescia e se desenvolvia, mas o processo de coleta e descarte de resíduos não evoluía da mesma forma. Até o início do século XIX, os moradores lançavam nas ruas os detritos e os esgotos das residências. Somente em 1865, o governo, contratou Aleixo Gary para o serviço de limpeza das praias, coleta e remoção de resíduos na tentativa de melhorar o problema do lixo na cidade, despejando-o na Ilha de Sapucaia, no bairro chamado Caju. Com isso embarcações recolhiam os lixos da cidade e despejavam na ilha onde eram queimados em fornalha ou expostos a céu aberto. O contrato com Gary durou até 1892, mas sua atuação foi tão forte que “os empregados encarregados pela limpeza, os lixeiros, passaram a ser chamados de “garis””². Data

² Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb/exibeconteudo?id=2815129>. Acesso em: 09 out. 2023.

dessa época a criação da Superintendência de Limpeza Pública e Particular da Cidade, que no início do século XX, ficou subordinada à Diretoria de Higiene à Superintendência Autônoma e na década de 40 passou a ser intitulada de Departamento de Limpeza Urbana, vinculada à Secretaria de Obras. Foi também nesta data a utilização de caminhões compactadores e coletores e o hábito de ensacar os resíduos, ambos duram até a presente data.

Com a construção de Brasília, em 1960, a capital do país foi transferida para o Planalto Central de Goiás. O Rio de Janeiro, antiga capital da República, perdeu muitas funções ligadas à administração pública, havendo um esvaziamento de sua importância política e econômica. Para que a cidade pudesse se adaptar à sua nova condição e receber mais recursos financeiros, foi criado, em 14 de março de 1960, através da Lei San Tiago Dantas, o Estado da Guanabara³. “A transformação da cidade em estado foi, acima de tudo, uma solução para dentro da legislação em vigor dotar a cidade de recursos municipais e estaduais, diante dos investimentos necessários para atender ao processo de metropolização⁴”.

Com a criação do Estado da Guanabara, o primeiro governador eleito, Carlos Frederico Werneck Lacerda⁵, instituiu uma visão política desenvolvimentista, de gestão econômica estável, inspirada num planejamento racional, que tivesse uma ordem pública sólida necessária ao progresso do Estado.

Engajado em deixar sua marca política e administrativa na Guanabara, Lacerda contratou o arquiteto e urbanista grego, Constantino Doxiadis para a elaboração de um plano de desenvolvimento da região, preparando-a para o crescimento viário, sanitário, habitacional, trabalho e lazer até o ano 2000.

O Doxiadis só foi entregue para Carlos Lacerda em 1965, no final de sua gestão. Enquanto isso, a cidade do Rio de Janeiro se consolidava como metrópole urbana e atraía, cada vez mais, imigrantes atrás de oportunidades de emprego. Sem local para morar esse

³ O Estado da Guanabara foi criado pela Lei San Tiago Dantas, em 14 de março de 1960, e sua composição geográfica abrangia o território da cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.alerj.rj.gov.br/center_arq_aleg_invent_link2.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

⁴ Plano Diretor Decenal de 2002: Subsídios para a sua Revisão 2005. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria de Urbanismo. Instituto Pereira Passos. Diretoria de Informações Geográficas.

⁵ Carlos Frederico Werneck de Lacerda foi governador do Estado da Guanabara no período de 1961 a 1965.

trabalhadores começaram a criar precárias habitações em encostas, zonas alagadiças, margens de rios e lagoas.

Posteriormente, o Departamento de Limpeza Urbana, passou a ser denominado Companhia Estadual de Limpeza Urbana e, em 1975, através do Decreto-lei nº 102, passou a chamar-se Companhia Municipal de Limpeza Urbana, vulgarmente conhecida como Comlurb, sociedade de economia mista, que tem a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro seu acionista majoritário. A Comlurb é considerada a maior organização de limpeza pública na América latina.

GRAMACHO: DE ATERRO A LIXÃO

O capítulo, em um primeiro momento, situará o leitor da área geográfica onde se encontra o conhecido lixão de Gramacho, para após apresentar um breve histórico da inauguração do mesmo, a inexistência de administração por parte dos órgãos públicos o que levou o aterro a se transformar no maior lixão a céu aberto da América Latina, seu emblemático encerramento, frente a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012 e posteriormente, em 2016, os Jogos de Olímpicos Mundiais, até chegar a realidade atual.

Gramacho está localizado no Município de Duque de Caxias, Baixada Fluminense, Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. A citada cidade possui uma estimativa de 914.383(novecentos e quatorze mil, trezentos e oitenta e três) habitantes segundo o IBGE⁶. Durante 34 anos, a cidade abrigou o lixão metropolitano de Jardim Gramacho, que foi inaugurado em 1978, localizado no bairro de Jardim Gramacho para onde eram enviados os resíduos sólidos gerados pelos habitantes do próprio município, os da cidade do Rio de Janeiro e de outros municípios em seu entorno.

O aterro que ocupava uma área de 1,3 milhão de metros quadrados pertencente ao governo federal foi cedido à Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB)⁷, diante da sua

⁶ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>. Acesso em 02 ago. 2022.

⁷ A Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) é uma sociedade anônima de economia mista, em que a

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

inadequada manutenção se tornou o maior lixão a céu aberto da América Latina. Suas atividades encerraram-se, em 03 de junho de 2012, em cumprimento ao estabelecido no programa Lixão Zero e antes da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

Edis Milaré conceituou aterro sanitário como sendo uma das formas tecnicamente adequadas de disposição final de resíduos, onde esses são depositados “com observância de rigorosas posturas técnicas, que minoram ou, por vezes, evitam a ocorrência de danos ambientais” (2020). O citado autor definiu lixão (vazadouro) como sendo o local onde os resíduos são lançados ao solo “sem qualquer estudo prévio, monitoramento ou tratamento”. O aterro, após ser construído necessita de manutenção como negar o acesso a pessoas e animais, reciclar o material em unidades próprias de reciclagem, drenagem de gás tóxico e o tratamento de chorume, o que não aconteceu com Gramacho, dessa forma, quando mal administrado o aterro sanitário acaba regredindo e tornando-se lixões, o que foi exatamente o que ocorreu com Gramacho.

Com o fechamento de Gramacho, que recebia, diariamente, só do município do Rio de Janeiro diariamente, 8 mil toneladas de lixo, a cidade adotou para descarte de seus resíduos sólidos o Centro de Tratamento de Resíduos de Seropédica. Estudiosos entendem ser o Aterro Sanitário de Seropédica inadequado para a destinação final de tanto resíduo, pois fica instalado sobre o aquífero Piranema, perto do rio Guandu, que abastece de água a cidade do Rio de Janeiro. O aterro hoje encontra-se dificuldades de manter sua sustentabilidade, é comum notícias em jornais de vazamento de chorume e de medidas de reciclagem mais ativas, uma vez que o Rio de Janeiro só recicla 8% de seus resíduos. Como destaca o professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Cícero Pimenteira:

O chorume tem por característica carregar metais pesados, que são absorvidos pelo organismo humano e não são eliminados, em um processo chamado de bioacumulação. Isso pode causar danos a longo prazo à saúde humana, não só à parte reprodutiva, mas também ao sistema nervoso central.
(Disponível em: <http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de->

prefeitura do Rio de Janeiro figura como acionista majoritária. Disponível em:
<http://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb/conheca-a-comlurb>. Acesso em: 15 nov. 2023.

clipping/ler/3932/pesquisador-alerta-para-problemas-de-saude-causados-por-novo-aterro-sanitario-em-seropedica. Acesso em: 04 mai. 2023)

Em contrapartida, a Associação brasileira de empresas de Tratamento de resíduos e efluentes, afirma que, desde novembro de 2019, “se encontra em operação a maior planta de tratamento de chorume com tecnologia Osmose Reversa do mundo, instalada no aterro sanitário de Seropédica que atende a região metropolitana do Rio de Janeiro”. Contudo, na prática a realidade vivida pela população local de Seropédica e Itaguaí com a instalação do Aterro é outra, é constante a insatisfação pela degradação ambiental e qualidade de vida causada pelo mesmo.

LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS DO RIO DE JANEIRO

Segundo a Política Federal de Resíduos Sólidos, Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010, resíduos sólidos são os materiais, substâncias, objetos ou bens descartados “resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido” e ainda, “os gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível”. Diante da norma federal, resíduos sólidos também abarcam os gases e líquidos que possam gerar danos à saúde e ao bem-estar da população.

No Estado do Rio de Janeiro a Lei n. 4.191, de 30 de setembro de 2003, instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos. A norma apresentou princípios, procedimentos e critérios inerentes à geração, ao acondicionamento, ao armazenamento, à coleta, ao transporte, ao tratamento e à destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de controlar a poluição, a contaminação e a minimização dos impactos ambientais.

Em 20 de dezembro de 2007, o Decreto n. 41.084 regulamentou a Lei n. 4.191 com a adoção de procedimentos que teriam a finalidade de acompanhar o processo de geração, acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos e criou o Programa Rio sem Lixão que tinha como fim “a erradicação dos lixões e dos vazadouros clandestinos, no território estadual, tornando viável o controle da poluição, da contaminação e minimização dos seus impactos ambientais”.

Sete anos após o Estado do Rio de Janeiro implementar sua Política Estadual de Resíduos Sólidos, o governo federal sancionou-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A norma além de conceituar resíduos sólidos, como escrito, acima, e classificá-los, determinou aos estados a elaboração de um plano estadual de resíduos sólidos e aos municípios planos de gestão integrada de resíduos, ambos entrariam em vigor 2 anos após a data de publicação da norma, que ocorreu em 03 de agosto de 2010. A norma federal também fixou prazo de 4 anos, após sua publicação, para “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Em 2011, o poder público do Estado do Rio de Janeiro criou o Programa intitulado Pacto pelo Saneamento, este possuía como uma de suas vertentes o subprograma Lixão Zero que objetivou a “erradicação do uso dos lixões no território estadual até 2014 e a remediação destes até 2016”. Para cumprir seu projeto, o Estado desativou lixões e aterros sem criar infraestrutura para a destinação final adequada dos resíduos municipais, com isso algumas cidades, como Duque de Caxias, ficaram em situação de calamidade, pois não conseguiram, sob a alegação de falta de recursos financeiros, coletar, fazer transbordo e transporte para aterros controlados localizados em áreas distantes na mesma velocidade com que recolhiam seus lixos e encaminhavam aos vazadouros.

O precário estado de gestão de resíduos sólidos de alguns municípios da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, fez com que as determinações legais não fossem cumpridas e hoje, mais de 20 anos após a Política Nacional de Resíduos Sólidos, essas cidades encontram-se na listagem anual do Instituto Trata Brasil como as 100 piores em saneamento básico.

Diante das diversas formas de resíduos e da necessidade de descarte adequado dos mesmos, seja por riscos à saúde, ou seja, pela degradação ao meio ambiente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituiu mecanismos adequados de coleta e descartes destes, como é o caso do aterro sanitário. Infelizmente o Rio de Janeiro, até a presente data não conseguiu instituir uma gestão adequada em sua política de resíduos sólidos.

CONCLUSÃO

Pretendeu-se com este artigo verificar se o Rio de Janeiro foi efetivo ou não na missão de cumprir as determinações das normas, Lei n. 4.191, de 30 de setembro de 2003 e Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010, com o fito de proporcionar a população local mecanismos adequados de coleta, descarte e tratamento dos resíduos com vista a gerar qualidade de vida a população local, educação ambiental, geração de oportunidades de trabalho e proteção do meio ambiente. Contudo, como visto nas páginas desse artigo ainda faltam medidas de gestão de resíduos para que a localidade possa estar em pleno desempenho das medidas estabelecidas na legislação estadual e federal de resíduos sólidos, mesmo diante da instalação de novo Aterro Sanitário, localizado no município de Seropédica.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Emanuel. Finalmente aterro sanitário de Seropédica vai tratar chorume. *In: O Globo [online]*, 18 mai. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/finalmente-aterro-sanitario-de-seropedica-vai-tratar-chorume-8725532>. Acesso em: 09 out. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS E EFLUENTES. **Aterro Sanitário Seropédica, região metropolitana do Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://abetre.org.br/aterro-sanitario-seropedica-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Pesquisador alerta para problemas de saúde.** Disponível em: <http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de->

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

clipping/ler/3932/pesquisador-alerta-para-problemas-de-saude-causados-por-novo-aterro-sanitario-em-seropedica. Acesso em: 04 mai. 2024.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 06 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 12.305, 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 04 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 06 nov. 2023.

CGC CONCESSÕES. **O que é aterro sanitário?** Disponível em: <http://cgccconcessoes.com.br/o-que-e-aterro-sanitario/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

DUQUE DE CAXIAS (MUNICÍPIOS). **Prefeitura apresenta Plano Municipal de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://duquedecaxias.rj.gov.br/noticia/prefeitura-apresenta-plano-municipal-de-residuos-solidos/877>. Acesso em: 03 ago. 2023.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca; BASTOS, Valéria Pereira. **Olhar do Jardim Gramacho**: A Política Nacional de Resíduos Sólidos e seu olhar na baixada. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=38666>. Acesso em: 03 mai. 2024.

GALDO, Rafael. Minc afirma que lixo de Caxias vai para Seropédica, e não para Belford Roxo. *In: O Globo [online]*, 10 ago. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/minc-afirma-que-lixo-de-caxias-vai-para-seropedica-nao-para-belford-roxo-5754171>. Acesso em: 06 mai. 2024.

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

GALDO, Rafael. Municípios acumulam dívidas com aterros sanitários, e número de lixões sobe de 17 para 29. *In: O Globo [online]*, 27 mar. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/municipios-acumulam-dividas-com-aterros-sanitarios-numero-de-lixoes-sobe-de-17-para-29-21116812>. Acesso em: 14 nov. 2023.

GANDRA, Alana. Um bilhão de litros de chorume são despejados na Baía de Guanabara. *In: Agência Brasil [online]*, mar. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-03/um-bilhao-de-litros-de-chorume-sao-despejados-na-baia-de-guanabara> Acesso em: 01 abr. 2024.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo IBGE cidades expectativa 2022**: Duque de Caxias. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/guapimirim.html>. Acesso em: 31 jun. 2024.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Duque de Caxias. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>. Acesso em 02 ago. 2024.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo IBGE cidades expectativa 2022**. Rio Bonito. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-bonito/panorama>. Acesso em 02 ago. 2024.

INSTITUTO Trata Brasil. Ranking do Saneamento das 100 maiores cidades – 2022. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_2019_-_Tabela_Final.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo. 12 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO Das Nações Unidas. **Organização das Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: <https://ncoesunidas.org/agencia/pnuma/>. Acesso em: 09 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Rio +20. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>. Acesso em: 09 mai. 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: http://www.alerj.rj.gov.br/center_arq_aleg_invent_link2.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Lei Estadual nº 4.191, de 30 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos e dá outras providências. Disponível em:

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/cf0ea9e43f8af64e83256db300647e83?OpenDocument>. Acesso em: 23 nov. 2023.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Relatório Síntese do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/345763942/Plano-Estadual-de-Residuos-Solidos-Do-Rio-de-Janeiro>. Acesso em: 06 mai. 2024.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Sistema de coleta e transporte de esgoto sanitário da Pavuna.** Disponível em: www.rj.gov.br/web/seobras/exibeConteudo?article-id=3006291. Acesso em: 20 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Companhia Municipal de Limpeza Urbana.** Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb/exibeconteudo?id=2815129>. Acesso em: 09 out. 2022.

SIMÕES; Alexandre Gazetta. A transindividualidade do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 2013. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/24451/a-transindividualidade-do-direito-fundamental-a-um-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado>. Acesso em: 05 jun. 2023.

SOBRE OS AUTORES

ANA CLARA DOS SANTOS BRAGA

Especialista Lato Sensu em Gestão Educacional e Práticas Pedagógicas pela Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Graduação em Arquitetura e Urbanismo pelo Institutos Superiores de Ensino do Censa/ ISECENSA. Correio eletrônico: anaclara.braga@hotmail.com

ANA LÚCIA PAZOS MORAES

Advogada. Mestre em Direito. Mediadora Judicial. Professora da Unigranrio Afya. analuciapazos@yahoo.com.br.

CARMEN CAROLINE FERREIRA DO CARMO NADER

Advogada. Mestre em Direito. Professora e Coordenadora NPJ da Unigranrio Afya. Presidente da Comissão Especial de Educação e assuntos municipais da Primeira Subseção da OAB/RJ. carmen.nader@unigranrio.edu.br

DANIEL DE SIQUEIRA NUNES REIS

Especialista Lato Sensu em Engenharia de Estruturas de Concreto Armado pela Faculdade Única de Ipatinga – FUNIP. Especialista Lato Sensu em Gestão Educacional e Práticas Pedagógicas pela Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). Graduação em Engenharia Civil pela UNIVERSO. Correio eletrônico: danielsreis@gmail.com

DOUGLAS SOUZA GUEDES

Advogado (OAB/ES). Professor (SEE/MG). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Iguaçu. Especialista em Docência para Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, dsouzaguedes@gmail.com.;

DURCELANIA DA SILVA SOARES

Mestre em Direito pela Universidade Salesiano de São Paulo – UNISAL/SP e Graduada em direito pela Universidade Iguaçu – UNIG/RJ. Docente na Universidade Estácio de Sá – RJ. Membro da Comissão do Direito Humano à Alimentação da OAB/RJ. Correio eletrônico: durcelania@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/1543810316645867>

EDNA RAQUEL HOGEMANN

Pós-Doutora em Direitos Humanos (UNESA). Decana do Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e de Administração, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Membro da International Alliance of Jurists and Economists (France). Coordenadora do Grupo Direito Humanos e Transformação Social (CNPq), edna.r.hogemann@unirio.br;

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

EDUARDO DOS SANTOS PEREIRA

Advogado. Mestrando em Direito. Professor e Coordenador do NPJ da Unigrabrio Afya.eduardos.pereira@unigranrio.edu.br

FERNANDA PONTES PIMENTEL

Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito das Relações Econômicas e Contratuais pela Universidade Gama Filho. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Correio eletrônico: fernandapimentel@id.uff.br.

GUSTAVO ROVETTA CARLOS

Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Correio eletrônico: grcarlos@outlook.com.br

HECTOR LUIZ MARTINS FIGUEIRA

Advogado. Professor da UNIRIO. Pós-doutor em Direito, UERJ. Doutor e Mestre em Direito/PPGD-UVA.

JOÃO MARCEL EVARISTO GUERRA

Doutorando em Direito pela Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP/Argentina). Mestre em Sociedade e Cultura pela Universidade Estadual do Piauí (PPGSC/UESPI, 2023). Especialista em Direitos Humanos e Questão Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR, 2022). Especialista em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas e o Mundo do Trabalho pela Universidade Federal do Piauí (UFPI, 2022). Especialista em Direito Processual Penal com capacitação para o Ensino no Magistério Superior pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC, 2019). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI, 2013). Membro do Conselho Editorial da Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí. Pesquisador do Núcleo de Documentação e Estudos em História, Sociedade e Trabalho (NEHST/UESPI), com pesquisas temáticas voltadas a População, Saberes e Territórios; Direitos Humanos e Direito Humano à Alimentação Adequada. Correio eletrônico: joaomarcelguerra@gmail.com

JOYCE ABREU DE LIRA

Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica e Professora na Universidade Veiga de Almeida (2018 - atual). Professora Colaboradora no Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (2018-2019). Professora Substituta no Departamento de Direito Aplicado da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, campus Niterói (2016-2018). Professora no PREMERJ e no Projeto Monitor Acadêmico da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ (2015 - atual). Professora no Curso Master Juris (2017). Professora no Curso Companhia Jurídica - Preparatório para juiz leigo TJRJ (2018). Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense (2018 - 2022). Bolsista Capes pelo Programa de Doutorado Sanduíche (PDSE), aprovada em primeiro lugar, com pesquisa realizada junto

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

à Universidade de Vigo (Espanha), entre 2019 e 2020. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense - UFF (2014-2016). Correio eletrônico: joyce.lira@gmail.com.

JULIANA DA SILVA GOMES

Mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense (PPCL/UENF); Correio eletrônico: julianajuridico10@gmail.com; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7873187099263138>

LARISSA LADEIRA RESENDE ARAÚJO

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Processo Civil pela Faculdade Damásio Educacional. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Correio eletrônico: laresende@id.uff.br. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4282815812812044>.

LITIANE MOTTA MARINS

Advogada; Doutoranda em Direito pela UVA/RJ; Mestre em Direito pela UNESA/RJ; Especialista em Civil e Processo Civil pela Unigranrio / RJ; Membro Efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB; Coordenadora Geral do Curso de Direito da UNIGRANRIO/AFYA; Avaliadora ad hoc INEP/MEC; Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos à Saúde e Novos Direitos – Unigranrio / Afya; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social – UNIRIO, litianemarins@gmail.com;

MARIA MARGARETE SALVATE BRASIL

Mestrado em Língua Portuguesa da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Correio eletrônico: margarete_sb@yahoo.com.br; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5054183027899096>

MONICA PARAGUASSU CORREIA DA SILVA

Doutor e Mestre em Direito Université Paris I – Panthéon-Sorbonne. Professor do Departamento de Direito Público e do Programa da Pós-graduação em Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Correio eletrônico: monica.paraguassu.uff@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9941240295304198>

NEUZA MARIA DE SIQUEIRA NUNES

Doutorado em Ciências da Educação da Universidade Autônoma de Assunção (UAA); Correio eletrônico: neuzamsnunes@gmail.com; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6200766955580607>

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

NILTON COSTA FILHO

Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela UCAM. Especialista em Direito Civil e Processo Civil e em Educação em Direitos Humanos pela UFES. Graduado em Letras – Português pelo IFES e em Direito pela FDCI. Correio eletrônico: niltoncfilho@gmail.com

PAOLA ANDRADE PORTO

Doutora e Mestre em Ciências Jurídicas e Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense- UFF; Graduada em Direito pelo Centro Universitário Plínio Leite - UNIPLI; Coordenadora do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá. Professora de Direito Faculdade Lusófona do Brasil. Correio eletrônico: paolaporto@id.uff.br

OZÉAS CORRÊA LOPES FILHO

Graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense; Especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá; Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade Estácio de Sá, Mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense; Doutorado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense; Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. É professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, campus Niterói. Correio eletrônico: olopes@id.uff.br

RACHEL PEREIRA DIAS CALEGARIO

Advogada. Especialista em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Pesquisadora do Laboratório de Política Comportamento e Mídia da Fundação São Paulo (PUC-SP), Professora de Metodologia da Pesquisa Científica e Filosofia das Religiões (CETEBES), Bacharel em Sistemas de Informação pela São Camilo - ES, Especialista em Educação Profissional e Tecnológica pelo IFES/ES, Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela São Camilo – ES, Especialista em Informática Educativa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), Bacharel em Sistemas de Informação, pela São Camilo – ES, Licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário São Camilo - ES. <https://lattes.cnpq.br/284232883324894> Correio eletrônico: rachelpereiradias@gmail.com

REGINA VERA VILLAS BÓAS

Bi-Doutora em Direito das Rel. Sociais (Direito Privado) e em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Rel. Sociais, todos pela PUC/SP. Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra/*Ius Gentium Conimbrigae*. Professora e Pesquisadora dos Prog Graduação e Pós-Graduação em Direito da PUC/SP. Integrante dos GPs Eficácia dos direitos humanos e fundamentais: seus reflexos nas relações sociais da UFSE; e do PP “Diálogo de Fontes: Efetividade dos Direitos, Sustentabilidade, Vulnerabilidades e Responsabilidades (PUC/SP). CV: <http://lattes.cnpq.br/4695452665454054>; ID <http://orcid.org/0000-0002-3310-4274>

TEMAS EMERGENTES EM DIREITO: ESTUDOS EM HOMENAGEM AOS 60 ANOS DA FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (VOLUME 2)

SARA SIMONATO TOSATO

Mestra em Relações Privadas e Constituição pela UNIFLU/RJ. Especialista em Direito Privado pelo Instituto Metodista Izabela Hendrix/MG. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Campos/RJ. Professora Universitária. Advogada.

TATIANA FERNANDES DIAS DA SILVA

Doutora e Mestre em Ciências Sociais e Jurídicas (PPGSD/UFF). Professora do curso de Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professora pesquisadora pelo programa Pesquisa Produtividade da Universidade Estácio de Sá.

THAÍS MIRANDA OLIVEIRA MAGALHÃES

Pós-Doutorado em Direito-PPGDIR-UFES; Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais-PPGSD-UFF; Professora Adjunta de Direito e Processo do Trabalho da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito e Processo do Trabalho- GPDPT/CNPQ/UFRRJ; Advogada.

TICIANO YAZEGY PERIM

É professor universitário, diretor da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) e diretor-geral da Fundação Educacional Vale do Itapemirim (FEVIT). Advogado e mediador judicial, possui mestrado em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), especialização em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) e graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Tem ampla experiência na docência e na gestão do ensino superior, bem como na área de Direito Público. Atuou como Procurador-Geral do Município de Castelo (ES) e possui expertise na organização de eventos acadêmicos e na realização de palestras.



ISBN 978-65-5057-140-5



9 786550 571405 >