

# **A relação global e local: contribuições críticas para a proteção dos direitos humanos**



Letícia Virginia Leidens  
Janaína Rigo Santin  
Organizadoras

 EDITORA  
**BORDÔ  
GRENA**



**A RELAÇÃO GLOBAL E LOCAL: CONTRIBUIÇÕES  
CRÍTICAS PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS  
HUMANOS**

*Comissão Editorial*

Ma. Juliana Aparecida dos Santos Miranda

Ma. Marcelise Lima de Assis

*Conselho Editorial*

Dr. André Rezende Benatti (UEMS\*)

Dra. Andréa Mascarenhas (UNEB\*)

Dra. Ayanne Larissa Almeida de Souza (UEPB)

Dr. Fabiano Tadeu Grazioli (URI) (FAE\*)

Fernando Miramontes Forattini (Doutorando/PUC-SP)

Dra. Yls Rabelo Câmara (USC, Espanha)

Me. Marcos dos Reis Batista (UNIFESSPA\*)

Dr. Raimundo Expedito dos Santos Sousa (UFMG)

Ma. Suellen Cordovil da Silva (UNIFESSPA\*)

Nathália Cristina Amorim Tamaio de Souza (Doutoranda/UNICAMP)

Dr. Washington Drummond (UNEB\*)

Me. Sandro Adriano da Silva (UNESPAR\*)

\*Vínculo Institucional (docentes)

Letícia Virginia Leidens  
Janaína Rigo Santin  
**ORGANIZADORAS**

**A RELAÇÃO GLOBAL E LOCAL: CONTRIBUIÇÕES  
CRÍTICAS PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS  
HUMANOS**



Catu, BA

2022

© 2022 by Editora Bordô-Grená  
Copyright do Texto © 2022 Os autores  
Copyright da Edição © 2022 Editora Bordô-Grená

TODOS OS DIREITOS GARANTIDOS. É PERMITIDO O DOWNLOAD DA OBRA, O COMPARTILHAMENTO E A REPRODUÇÃO DESDE QUE SEJAM ATRIBUÍDOS CRÉDITOS DAS AUTORAS E DOS AUTORES. NÃO É PERMITIDO ALTERÁ-LA DE NENHUMA FORMA OU UTILIZÁ-LA PARA FINS COMERCIAIS.

*Editora Bordô-Grená*  
<https://www.editorabordogrena.com>  
[bordogrena@editorabordogrena.com](mailto:bordogrena@editorabordogrena.com)

*Projeto gráfico:* Editora Bordô-Grená  
*Capa:* Keila Lima de Assis  
*Edição:* Editora Bordô-Grená  
*Revisão textual:* Anderson de Almeida Santos

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Bibliotecário responsável: Roberto Gonçalves Freitas CRB-5/1549

---

R382

A relação global e local: contribuições críticas para a proteção dos direitos humanos: [Recurso eletrônico] / Organizadoras Leticia Virginia Leidens; Janaína Rigo Santin. – Catu: Bordô-Grená, 2022.

2063 kb 163fls.

Livro eletrônico  
Modo de acesso: Word Wide Web <[www.editorabordogrena.com](http://www.editorabordogrena.com)>  
Incluem referências

ISBN: 978-65-87035-98-7

1. Direitos humanos. 2. Direito. 3. Democracia. I. Título.

CDD 341.481  
CDU 342.7

---

Os conteúdos dos capítulos são de absoluta e exclusiva responsabilidade dos autores.

## S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO	9
O SABER CULTURAL: UM DIREITO AMEAÇADO	12
<i>Aline Maria Trindade Ramos</i>	
TEORIA CRÍTICA E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: CAMINHOS PARA A PRÁTICA INCLUSIVA DAS MÚLTIPLAS VIVÊNCIAS	30
<i>Thayná Rosário Lima da Silva e Letícia Virginia Leidens</i>	
A IMPORTÂNCIA DO ATIVISMO JUDICIAL NO ACESSO A DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA	47
<i>Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Orlando de Souza Padeiro Filho</i>	
DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	64
<i>Márcio de Almeida Farias</i>	
HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: <i>UM POR TODOS E TODOS POR UM?</i>	81
<i>Amanda de Moura Cañizo; Tatiana Brubn Parmeggiani Gomes</i>	
A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM FACE DO FENÔMENO DA TRANSNACIONALIDADE	98
<i>Dalmir Franklin de Oliveira Júnior</i>	

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INSTITUIÇÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	116
<i>Alice Pacheco Oliveira; Carla Letícia Pereira Nunes</i>	
A SOLUÇÃO MAIS EFICAZ PARA A DESTINAÇÃO FINAL DAS EMBALAGENS DE AGROTÓXICOS: LOGÍSTICA REVERSA	134
<i>Willian Bussolotto Bocalon; Janaína Rigo Santin</i>	
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UM ESTUDO A PARTIR DA LEI MARIA DA PENHA NO BRASIL	148
<i>Eduarda Marinho dos Santos e Willian Bussolotto Bocalon</i>	
SOBRE AS ORGANIZADORAS	159
SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES	160



## APRESENTAÇÃO

O interesse por contribuições críticas para a proteção dos direitos humanos, essencial em momentos de crise, deve ser acompanhada por um debate mais amplo que envolve a atuação dos diferentes atores, nos variados níveis de espaços (local, regional e global) e, igualmente, deve contribuir para a construção de um pensamento emancipador e decolonial a partir de problemáticas vivenciais da sociedade. Da mesma forma, tais análises precisam circular entre lugares sociais e institucionais, a fim de contribuir na edificação de pensamentos e práticas que caminhem para a alternância de uma realidade excludente e desigual.

Como docentes e pesquisadoras da área de Direito Internacional e Direitos Humanos, reforçamos o compromisso com a construção de uma consciência crítica e interdisciplinar, assim como a necessidade de aperfeiçoar o enfrentamento dos problemas sociais, a partir da pesquisa, do diálogo e do entrelaçamento com as redes de cooperação acadêmicas. Assim, a elaboração deste trabalho possui o intuito de apoiar tal aprendizado e contribuir para a promoção dos direitos humanos.

Esta obra coletiva é resultado da consolidação de aproximações de narrativas a partir de estudos, pesquisas e experiências que reverberam o debate e as vivências das violações de direitos humanos, colocando luz à constante luta pelo acesso aos direitos e denunciando a perpetuação da indiferença em face da constante busca por uma vida com dignidade para todos, proclamada pelo Estado de Direito.

A ideia norteadora da obra coletiva parte de uma perspectiva transdisciplinar da relação global e local para a promoção dos direitos humanos, visando aproximar as áreas das ciências sociais e jurídica com o fenômeno da “glocalização” e suas relações histórico-contemporâneas, em uma perspectiva dialógica capaz de (re)estruturar a proteção dos direitos humanos com a perda do significado das distâncias, geridas pelas esferas global e local. Reunimos discussões desde aspectos histórico-formativo dos direitos humanos, passando pela (des)atuação do Estado e instituições sociais que dialogam com o multilateralismo, bem como pesquisas que apontam para o protagonismo das localidades. Assim, esta obra encontra-se estruturada da forma a seguir.

O artigo “O saber cultural: um direito ameaçado”, de autoria da Doutoranda em Direito, pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), Aline Maria Trindade Ramos, destaca o debate do abandono histórico dos direitos culturais, tendo como discussão de base, a prática da queima de campo, na região dos Campos de Cima da Serra, no nordeste do Rio Grande do Sul.

Já o artigo “Teoria crítica e educação em direitos humanos: caminhos para a prática inclusiva das múltiplas vivências”, das autoras, Bacharel em Direito, Thayná Rosário Lima da Silva e Professora Doutora Leticia Virginia Leidens, ambas da Universidade Federal Fluminense (UFF), busca evidenciar a educação em direitos humanos a partir das possibilidades epistemológicas da teoria crítica, que dão enfoque à abordagem da conscientização dos direitos.

O artigo “A importância do ativismo judicial no acesso a direitos humanos na América Latina”, da Professora Doutora Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e do Mestrando Orlando de Souza Padeiro Filho, ambos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), evidenciam o papel do ativismo judicial na América Latina e seus reflexos na implementação de políticas públicas, trazendo um debate a partir do referencial teórico de Enterria, Rodríguez-Garavito e Sousa Santos, em oposição ao posicionamento de Scalia.

Ainda, o artigo “Democracia, direitos humanos e participação popular na Constituição de 1988”, de autoria do Mestre pela Universidade da Amazônia (UNAMA) e Promotor de Justiça, Márcio de Almeida Farias, propõe uma análise crítica entre democracia participativa e direitos humanos a partir de instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais.

Por sua vez, o artigo “Histórico da responsabilidade de proteger no Direito Internacional Humanitário: um por todos e todos por um?”, das autoras, Graduanda em Direito, Amanda de Moura Cañizo e Professora Doutora Tatiana Bruhn Parmeggiani Gomes, ambas do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), discute o histórico da responsabilidade de proteger no direito internacional humanitário, incluindo considerações sobre os últimos acontecimentos internacionais do século XX e XXI – tais como genocídios em Ruanda (1994) e Bósnia (1995), ataques aéreos sob a Sérvia (1999) e o mais recente de todos, a guerra entre Rússia e Ucrânia (2022).

Tem-se a seguir, o artigo “A garantia dos direitos fundamentais em face do fenômeno da transnacionalidade”, de autoria do Juiz de Direito, e Professor da Universidade de Passo Fundo (UPF), Dalmir Franklin de Oliveira Júnior, o qual destaca o debate da posição dos direitos fundamentais na identificação da transnacionalidade.

Já o artigo “A evolução histórica da instituição de espaços territoriais especialmente protegidos”, das autoras Alice Pacheco Oliveira e Carla Letícia Pereira Nunes, ambas mestrandas da Universidade de Caxias do Sul (UCS), evidencia uma linha histórica dos acontecimentos que envolvem a criação de espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil.

O artigo “A solução mais eficaz para a destinação final das embalagens de agrotóxicos: logística reversa”, dos autores, Graduando em Direito pela Universidade Caxias do Sul (UCS), Willian Bussolotto Bocalon e Professora Doutora Janaína Rigo Santin, docente da Universidade de Caxias do Sul (UCS) e da Universidade de Passo Fundo (UPF), analisa o modo em que a empresa nos formatos de, produtora, fabricante, revendedora e consumidora de produtos agrotóxicos retiram o material da natureza, a partir da discussão da logística reversa e dos impactos ambientais.

Por fim, conclui-se, com o artigo “Violência doméstica: um estudo a partir da Lei Maria da Penha no Brasil”, dos autores Eduarda Marinho dos Santos e Willian Bussolotto Bocalon, ambos Graduandos da Universidade de Caxias do Sul (UCS), explora aspectos da Lei Maria da Penha, destacando suas lacunas e posicionamentos do Poder Judiciário.

Assim, registramos o cumprimento cordial aos autores que construíram as partes desta obra, com a diversidade de temas e um oferecimento ao leitor de um retrato abrangente, sobretudo, rigoroso das problemáticas abordadas. Não se trata de um trabalho fácil, mas sinalizamos a gratificação com o resultado e a expectativa de que os autores dos diversos capítulos e por conseguinte, os leitores desta obra, continuem o trabalho de disseminar, construir, promover e consolidar os debates para a promoção dos direitos humanos e o uso compartilhado do conhecimento e da informação.

Rio de Janeiro, agosto de 2022.  
Prof.<sup>a</sup> Dra Letícia Virginia Leidens  
Prof.<sup>a</sup> Dra Janaína Rigo Santin

## CAPÍTULO 1

---

### O SABER CULTURAL: UM DIREITO AMEAÇADO

Aline Maria Trindade Ramos

#### INTRODUÇÃO

A cultura surge de uma série de fatores e se devidamente valorizados compõem os direitos culturais, que enquanto tema jurídico, demandam certos cuidados. Verificam-se falhas em sua efetividade já que não foram prioridade sociojurídica historicamente e nem o são agora.

Há diversos fatores que justificam esse retardo histórico em amparar os direitos culturais e mais ainda em torná-los efetivos. Aspectos sociais e econômicos contribuem para essa realidade, mas a postura do saber científico e, também, a própria construção jurídica para além da ciência jurídica em si, ou seja, o seu modo de aplicação prática, colaboram para manter um *status quo* que não atende a legislação que com muita dificuldade se construiu e está vigente tanto no âmbito interno, quanto internacionalmente.

Questionar sobre a nova ordem jurídica e um novo posicionamento da construção científica é imperioso, resta saber como conduzir e em que medida tais transformações são necessárias.

#### A DINÂMICA DA PRODUÇÃO CULTURAL

Quem será esse brasileiro que é filho de João, de Maria ou de José, que é criativo, que é solidário e hospitaleiro, que mora no morro, na praia ou na montanha e que tem esperança de dias melhores a cada amanhecer. O olhar sobre a formação do Brasil é capaz de explicar um pouco de toda a versatilidade característica do brasileiro e da manifestação cultural que forma a diversidade existente no país e nos diferentes grupos sociais.

A cultura pode ser vista como produto dos fatos sociais. Sob o ponto de vista de Durkheim os fatos sociais provêm da sociedade, são anteriores e superiores ao indivíduo e se impõem a ele já que são gerais, pois existem em todas as sociedades. Todo o fato social depende do grupo, da época, do local e

por esta razão não são uniformes. A análise da tendência coletiva é fundamental para compreender a sociedade (BONI; QUARESMA, 2005).

Através deste prisma o indivíduo nasce dentro de um contexto que o “abraça” e a partir dali, em que pese existir uma consciência individual e com ela um ponto de vista singular, há uma repetição daquilo que está em seu entorno. Tanto em uma sociedade maior, quanto em grupos sociais mais diminutos, os hábitos culturais vão se formando e o aprendizado passa a ser a mola propulsora para que o saber possa avançar por gerações.

[...] “Qualquer meio físico exerce um constrangimento sobre os seres submetidos a sua ação; pois estes são em certa medida obrigados a adaptar-se-lhe”. A coercitividade existente e que exerce pressão sobre a sociedade pode vir de duas formas no dizer de Durkheim. “Ao mesmo tempo que as instituições se nos impõem, nós queremos conservá-las obrigam-nos e amamo-las; constrangem-nos e lucramos com seu funcionamento e até com esse constrangimento” (2004, p. 30).

A identidade cultural se forma a partir dessa ambiguidade de imposição de valores pela pressão do grupo social, e que o próprio meio ambiente exerceu e exerce sobre esse mesmo grupo social, mas também pelo amor que passa a existir por esses saberes, fazeres e trejeitos que compõem a tradição de um grupo, o costume, e, portanto, a cultura. As manifestações se dão com a repetição de ações calcadas em um modelo de adaptação construído e moldado ao longo do tempo.

Os fatos sociais, expressam a vida, a existência social numa perspectiva coletiva, sendo obra das relações de cooperação em sociedade que vão além do indivíduo e que são também resultado “de gerações passadas, que ajudaram a formar crenças, valores e regras que ainda hoje perduram”(DURKHEIN, 2004).

Mas, para que haja fato social é pelo menos necessário que vários indivíduos tenham combinado a sua ação e que desta combinação tenha resultado algum produto novo. E como esta síntese tem lugar fora de cada um de nós (visto que nela entre uma pluralidade de consciências), ela tem necessariamente por efeito fixar, instituir, fora de nós certas maneiras de agir e certos juízos que não dependem de cada vontade particular tomada isoladamente. (DURKHEIM, 2004, p. 32)

Durkheim chama de instituições tudo aquilo que é fruto desta convergência de ações que consolidam uma certa ação ou forma de entender o mundo, de agir, as crenças, ou seja, os modos de comportamento instituídos pela coletividade. Há outras formas de se referir ao que ele define como instituições, quem sabe produto cultural, identidade cultural ou simplesmente cultura.

A cultura enquanto resultado de uma construção social propicia a diversidade. No dizer de Leff “o saber sobre a realidade produz-se como efeito de práticas sociais diferenciadas”. O conhecimento vai se desenvolvendo e se consolidando aliando práticas sociais muito próprias que carregam as marcas dos diversos fatores como clima, geografia, entre outros e se perpetuando geração após geração. Leff acrescenta ainda que “desde as etapas pré-linguísticas dos hominídeos, a realidade aparece como o meio que é utilizado e transformado por intermédio do conhecimento para a reprodução biológica e cultural de uma população”(2001, p. 24).

A produção cultural, a identidade, os saberes tradicionais associados demandam proteção jurídica para que não se percam. Não se trata aqui do temor das perdas naturais, resultado de possíveis transformações que ocorrem lenta e gradualmente, mas de perda por intervenção oriunda de forças externas bastante fortes que podem estar ligadas ao poder do Estado ou do capital.

Essa proteção não vem no primeiro estágio normativo, se é que assim podemos definir as gerações de direitos pelas quais a sociedade avançou paulatinamente ao longo dos séculos.

## A EMERGÊNCIA NA PROTEÇÃO DAS LIBERDADES INDIVIDUAIS E O HISTÓRICO ABANDONO DOS DIREITOS CULTURAIS

Na evolução normativa a sociedade foi cuidando daquilo que representou maior necessidade, daquelas situações mais urgentes. Não foi por acaso que os direitos individuais foram alvo das primeiras lutas. Alçados a condição de direitos fundamentais pelos textos constitucionais, direitos ligados a liberdade conhecidos como direitos civis e políticos foram inicialmente protegidos. “Se hoje esses direitos parecem pacíficos na codificação política, em verdade se moveram em cada país constitucional num processo dinâmico e

ascendente, entrecortado não raro de eventuais recuos” (BONAVIDES, 2010, p. 563).

Os direitos civis e políticos, em que pese o avanço normativo de cada nação se dar em velocidade diferente, alcançaram um grau de solidez que faz com que estejam, mesmo que minimamente previstos nas constituições mundo à fora. Sua característica é serem ligados ao indivíduo, oponíveis ao Estado, e enquanto atributos da pessoa podem ser vistos como direitos de resistência perante o Estado.

As primeiras Constituições que foram se estabelecendo trouxeram em suas normas como direitos fundamentais aqueles ligados às lutas por liberdade, portanto, fortalecendo o indivíduo. Mais do que estarem previstos no texto constitucional de um Estado, os direitos individuais precisam estar devidamente garantidos. “Esses meios de garantia devem ser, ainda, a conscientização perfeita dos seus princípios fundamentais, impregnando todos os atos da vida do indivíduo e do cidadão” (GARCIA, 2011, p. 1330).

Estes direitos e garantias individuais eram naquele momento histórico a maior preocupação tendo em vista as experiências vividas onde o Estado tudo podia e ao indivíduo só restava servir. A ideia era de implantar um Estado mínimo e, de fato, dar mais liberdades aos anseios individuais.

Entretanto, esse afastamento do Estado gerou degradação nas condições de geração de renda. O Estado começa a fazer falta para limitar a liberdade opressora dos donos do capital. A situação era tão grave socialmente que no período histórico de substituição da mão humana pelas máquinas, na França de meados de 1830 “a maioria dos folhetos de propaganda das novas máquinas insiste na facilidade de sua utilização pelas crianças” (PERROT, 2021, p. 18). Aqui “exige-se do Estado uma prestação (um fazer), aparecendo uma nova função dos direitos fundamentais: [...] em decorrência começaram a aparecer as primeiras legislações trabalhistas (tentando-se conferir uma igualdade jurídica às situações fáticas desiguais)” (HOLANDA JUNIOR, 2006, p. 168).

Tais direitos vêm como segunda<sup>1</sup> etapa de direitos garantidos nos textos constitucionais, são os direitos econômicos, sociais e culturais. Porém até

---

<sup>1</sup> Bonavides é um autor que trabalha com mais gerações, incluindo terceira que abrange o direito a fraternidade, solidariedade, direitos difusos, coletivos, entre outros. E, na quarta geração os direitos à informação, democracia. (2009, p. 570).

mesmo diante desses, ainda se percebe que os direitos culturais são os últimos a serem contemplados, protegidos, garantidos e exigidos. Assim acontece porque também não são, em sua maioria, quantificáveis, como é o caso do PIB per capita, ou outra forma de avaliação do desenvolvimento humano. E por não compor nenhuma estatística de desenvolvimento humano não são considerados em sua importância na vida das pessoas e dos agrupamentos sociais.

Aspectos culturais desenvolvidos são manifestações que resultam da criatividade, das interações humanas, das interações com a natureza, com o meio em que se vive e que conjugam mais uma centena de fatores a influir no resultado expresso na manifestação cultural. Economicamente não se avaliam tais produções.

O desenvolvimento das forças produtivas de uma formação social a partir da criatividade, as habilidades e motivação da comunidade, bem como dos valores culturais inscritos nas práticas de cooperação no trabalho, de reciprocidade e de intercâmbio simbólico (que incluem atividades “não-produtivas” de caráter ritual, lúdico e recreativo) são impossíveis de ser medidas como taxas anuais de produção e de ser avaliadas em termos de racionalidade e de eficiência econômica. (LEFF, 2001, p. 94)

As expressões culturais, como mencionado alhures, são repletas de conhecimentos. Muitos exemplos poderiam ser mencionados e nenhum, como as festividades tradicionais, as criações típicas, ou as danças, compõem qualquer tipo de análise sobre o desenvolvimento humano, social e coletivo.

A própria lógica de construção jurídica propicia a impessoalidade, a autonomia privada e o fortalecimento da propriedade privada como categorias presentes no ordenamento jurídico burguês. “A legalidade abstrata e o procedimento de sua constituição, ou melhor de sua auto constituição racional e impessoal, são o critério de legitimidade do poder” onde os detentores do poder os impõem aos cidadãos subordinados, isso “dentro dos limites estabelecidos pelo sistema normativo racional-formal. O processo de composição e organização desse sistema parece se estruturar segundo fórmulas volitivas anônimas não comprometidas com as forças sociais” (CAFFÉ ALVES, 2011, p. 27).

A realidade jurídica no dia a dia considera padrões econômicos estabelecidos para construção de decisões consideradas justas, corretas e



capazes de contribuir com o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Fatores de caráter cultural carecem de consideração a começar de sua existência e papel dentro das estruturas sociais existentes.

## DIREITOS CULTURAIS NÃO CONTEMPLADOS PELA RACIONALIDADE CIENTÍFICA E JURÍDICA: A NECESSIDADE DO OLHAR ATRAVÉS DA VARIÁVEL CULTURAL

O mundo jurídico é o espelho de um discurso baseado no imaginário da ideia de uma ciência universal com sua lógica de autoprodução, autoexplicação, a qual infelizmente não é comprometida com as necessidades sociais. Porém, “esse cenário do positivismo jurídico, ainda que dominante está sendo contestado pelos movimentos pós-positivistas, sem, entretanto, tocar no núcleo da alienação ideológica do Direito” (CAFFÉ ALVES, 2011, p. 27).

Não é sem razão que a diversidade cultural não encontra a mesma força de proteção que a propriedade por exemplo, pois a construção histórica, política, econômica e jurídica se deu valorizando o indivíduo e suas conquistas materiais e não suas construções coletivas como são as expressões culturais, os saberes e toda a sua complexidade.

No Brasil foi surgindo regramento para proteção dos interesses ligados a cultura, como patrimônio cultural material, que desde 1937<sup>2</sup>, e, também, para o patrimônio imaterial que vem inicialmente previsto na Constituição Federal no ano de 1988, entretanto, sua efetividade não se verificou. Observando o texto constitucional, não resta dúvidas de que o legislador constituinte fez constar na norma fundamental jurídico positiva a proteção ao patrimônio cultural material e imaterial.

O artigo 215 da Constituição Federal de 1988 estabelece:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

---

<sup>2</sup> O Decreto 25 de 30 de novembro de 1937 organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm)>. Acesso em 15/04/2020>. Acesso em 11/11/2020.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

[...]

Já, o artigo 216 da Constituição Federal brasileira vem trazer um rol de situações que se enquadram como patrimônio cultural imaterial ou material e que são protegidos pelo ordenamento jurídico.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

[...]

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

[...]

Houve uma clara preocupação do legislador em proteger tudo aquilo que pode representar significação cultural e referência a identidade. Eis a amplitude de importância que essas referências e conhecimentos podem

representar, e que, não sem razão, a norma fundamental estabelece de forma inequívoca.

No âmbito internacional as convenções Internacionais, em que pese terem surgido no mesmo ano, tanto para direitos individuais, quanto para proteção de direitos sociais, na prática refletem maior efetividade àquele que trata de liberdades individuais. Em 1966 na ONU foi aprovado o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos que assegura em seu texto os direitos individuais começando por garantir o direito à vida.

No mesmo ano é aprovado também pela ONU o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual são assegurados direito a trabalho digno, remuneração justa, descanso, lazer, organização de sindicato, a educação, entre outros, e lá no artigo 15 assegura:

#### ARTIGO 15

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:

- a) Participar da vida cultural;
- b) Desfrutar o processo científico e suas aplicações;
- c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor.

2. As Medidas que os Estados Partes do Presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à convenção, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.

3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

4. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.

Ambos os Tratados foram assinados pelo Brasil e recepcionados através da tramitação no Congresso Nacional tal como prevê a Constituição Federal. A cultura aparece, como se pode notar, bem como a produção científica, dentre as garantias asseguradas pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Aos Estados partes cabe tomar as medidas estabelecendo, se necessário, mudanças reais e práticas, seja com leis internas capazes de

contemplar a diversidade, seja com decisões administrativas e judiciais que consideram a variável cultural.

Apesar de constar nas leis, tratados, estudos, manuais e decisões, ainda é preciso dar efetividade aos direitos culturais, com respectiva valorização da diversidade cultural, do saber, que construído ao longo da interação geracional com o meio, e dadas as experiências coletivas, se consolida, se transforma, e é reflexo de uma relação complexa e contingente.

Ironicamente o Pacto Internacional que trata sobre direitos culturais, também protege a ciência a qual não raras vezes condiciona e subjuga conhecimentos tradicionais e saberes, de forma superior e arrogante, o que caracteriza uma falha a ser corrigida desde que haja diálogo. Leff (2001, p. 178), trabalha essa questão sob o ponto de vista de um saber ambiental, onde propõe uma nova racionalidade ambiental a qual inclui entre variadas questões, o aspecto cultural como fundamental na construção do saber. “A reivindicação de uma racionalidade ambiental e o diálogo de saberes que ali concorre não implicam desconhecer e abandonar a potência do conhecimento que geram as ciências” [...] o que é necessário é reconhecer os saberes que restaram esquecidos e desvalorizados. Leff refere como direito social a uma participação informada da sociedade sobre os efeitos da ciência no social.

No sul do Brasil, mais especificamente no Rio Grande do Sul, há o exemplo da queimada de campo, na região dos Campos de Cima da Serra, onde houve um período no qual sua prática centenária foi proibida pela lei ambiental<sup>3</sup>, através da interpretação da relação do homem com a natureza pela

---

<sup>3</sup> A proibição se deu através de interpretação das leis de proteção a Mata Atlântica, combinada com a lei de crimes ambientais, Código Florestal e, também, Resolução do CONAMA 423 de 2010 que eleva a região a categoria de campos de altitude e por isso devendo ser protegidos, já que formam um ecossistema próprio dentro do bioma mata Atlântica todos aqueles 900 metros acima do nível do mar. Portanto, São José dos Ausentes é município cuja mata de araucária é protegida pela Lei da Mata Atlântica e, também, os campos são protegidos, tendo em vista a sua peculiaridade de altitude. Esses campos naturais servem muito bem a alimentação de animais como gado, cavalos e ovelhas, entre outros e por essa razão a pecuária é atividade muito comum na região. Uma característica que precisa ser mencionada é que os campos são “dobrados”, ou seja, as áreas não são planas, há morros e vales e muitas pedras enormes que formam uma paisagem muito bonita.

perspectiva da ciência ecológica, biológica, etc. Hoje não há mais proibição<sup>4</sup>, desde que o produtor rural proceda a licença ambiental para realizar essa prática. Porém os danos que hoje se verificam, advindos dessa proibição, são ambientais e são também culturais.

A pecuária nessa região não se sustenta se não houver a queima do campo para renovar a pastagem após o inverno rigoroso (Que torna o pasto uma palha seca), de maneira que naquele período de proibição os pecuaristas - boa parte deles - migrou para a agricultura, e o que é pior, não ele próprio, mas arrendou para pessoas de outras regiões, advindas, em sua maioria, do sul catarinense que tem outro tipo de solo e regime de águas, portanto, a gestão da terra passou para as mãos de quem não conhecem a lógica das águas, da cerração, a camada fina de terra preta, entre outros saberes. Não foram feitas curvas de nível, não intercalaram culturas agrícolas, e passaram a usar agrotóxicos em medidas tais que no ano de 2021<sup>5</sup> acarretou mortandade de peixes num rio tido como de águas límpidas e saudáveis.

As lavouras se expandiram, e para a colheita da safra vieram pessoas de outras regiões e com elas outros hábitos, outras músicas, outros comportamentos e a identidade do povo local começou a se fragilizar.

Os saberes são valores culturais que merecem guarida enquanto patrimônio cultural, e é necessário que a função legisladora possa valorizá-los ao contrário de criar situações como essa onde historicamente e culturalmente há uma grande sabedoria agregada à prática do uso do fogo<sup>6</sup> para manejo de

---

<sup>4</sup> A lei estadual 13931 de 30 de janeiro de 2012 estabelece no artigo 1º, §2º que Será permitido uso de fogo como prática de manejo controlado em pastagens, nativas e exóticas, em áreas não mecanizáveis, desde que não seja de forma contínua, para limpeza, remoção de touceiras de palhadas e como quebra de dormência de sementes, mediante permissão de órgão do poder público municipal, até que seja viabilizada tecnologia alternativa que venha a substituir esta prática. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.931.pdf>> Acesso em 25/08/2020.

<sup>5</sup> Informação colhida na página oficial da Prefeitura Municipal de São José dos Ausentes no facebook. Foram mortos muitos peixes no rio Silveira. Referido rio é conhecido por suas águas límpidas. Disponível em: <<https://www.facebook.com/prefeituradeausentes/photos/pcb.3101862720095173/3101858616762250/>> Disponível em: 15/02/2021.

<sup>6</sup> O uso do fogo tradicionalmente vem sendo utilizada desde o início da colonização do Rio Grande do Sul. (PINTO, 2009, p. 01).

campos. Há peculiaridades geográficas, climáticas<sup>7</sup>, as quais criam um modo de viver singular que foi capaz de fazer com que sobrevivessem pessoas e animais em duras e difíceis condições climáticas ao longo dos séculos, graças ao conhecimento agregado, por exemplo, sobre a época certa de manejo do gado, do campo, possibilitando uma renda econômica adequada e ainda assim a conservação do bioma.

A valorização do patrimônio cultural pode ser indutora da proteção do próprio meio ambiente natural, é preciso levar em conta essa hipótese. No exemplo trazido municípios que tinham a pecuária como principal atividade atualmente estão em destaque na produção de batata inglesa, por exemplo. Segundo o atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul com dados do período 2016-2018 os municípios que se destacam como maiores produtores são da região dos Campos de Cima da Serra, São Francisco de Paula com produção média anual de 88,6 mil toneladas e em segundo lugar São José dos Ausentes com 71,0 mil toneladas/ano, seguido por Bom Jesus com 53,4 mil toneladas/ano. Lembrando que cerca de 10 anos antes pouco se falava sobre cultivo de batata na região<sup>8</sup>.

Além do avanço agrícola, também houve mudança de atividade econômica para a silvicultura. Bristot (2001) salienta que essas áreas multadas pela queima de campo seguiam sendo vendidas para madeireiras para plantio de *pinnus*, uma espécie exótica que afasta a fauna local e que causa perdas ao solo. Na região dos Campos de Cima da Serra passaram a ser largamente plantados, formando o que se pode chamar de “deserto” verde.

Os saberes do homem do campo, especialmente, do homem dos campos de altitude precisam ser respeitados e utilizados como referência para as leis vindouras, de modo que tais leis não venham justamente causar mais problemas do que efetivamente contribuir para proteção ambiental, sanitária e o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>7</sup> O frio não só castiga as pessoas que moram nessa região, mas também os campos. A vegetação resseca, fica sem vida e, conseqüentemente, incapaz de alimentar o gado que emagrece nos períodos de maio a setembro. Em alguns anos, o rigor do inverno começa ainda no outono, em abril, e avança até outubro na primavera. (RAMOS e RAMOS, 2011, p. 180).

<sup>8</sup> O atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul traz dados sobre a agropecuária e os mais diversos produtos produzidos e cultivados em terras gaúchas. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/batata-doce-e-batata-inglesa>>. Acesso em 04/09/2020.

Uma lei genérica aplicada a um país tão diverso, com tantos biomas, corre sério risco de resultar injusta e conseqüentemente de acarretar judicialização de diversas situações, ou tão somente acarretar mudança de comportamento irreversível em toda uma comunidade e com isso efeitos, bem possivelmente, mais danosos ao meio ambiente natural.

Não há dúvidas que no exemplo trazido há danos ao ambiente natural, já que “deserto verde”<sup>9</sup>, uso indiscriminado de agrotóxicos, manejo irresponsável do solo, são coisas que não havia antes da proibição de queima de campo. Porém, o fato de acarretar a mudança cultural no comportamento dos atores sociais é que, de fato, condiciona o futuro dessa região a seguir pelo caminho traçado por aquela imposição legal.

Envoltos numa boa intenção para com a natureza os agentes da lei impuseram uma nova realidade e acabaram efetivamente colocando em risco a sustentabilidade na região, ou acelerando mudanças que talvez até viessem a ocorrer, porém de modo mais lento e mais facilmente manejadas pela sociedade e pelos órgãos ambientais locais.

Há uma forte tendência de tornar o mundo igual onde quer que se vá. Ao observador num primeiro olhar resta a conclusão de que essa é uma transformação positiva e normal no processo de globalização. Entretanto, a perda em conhecimentos históricos geracionais é incalculável quando o processo de massificação da razão se instala.

Nos diferentes grupos sociais a identidade é forjada sobre relações de trabalho peculiares, sobre manifestações culturais ligadas ao ambiente natural, ao regime de águas, ventos, ao tipo de solo, ao clima, culturas agrícolas, tudo isso aliado a uma série de outros fatores é o que gera ao longo de décadas, séculos e milênios a forma de interagir entre si e com o entorno, baseado em experiências de certo e errado, em comprovações daquilo que não funciona e do que funciona, ou seja, os fatos sociais se sucedem.

Falta diálogo entre os atores envolvidos, falta respeito para com o que é diverso, que foge ao olhar homogeneizante imposto pela lógica racional vigente. Falta à ciência um olhar para com aspectos tradicionais arraigados, através de uma busca de razões que os justifiquem e a consideração dessas premissas na construção do saber científico.

---

<sup>9</sup> Expressão usada para áreas imensas de silvicultura. Plantio de árvores exóticas, em geral visando uso pela indústria celulose.

Da mesma forma cabe ao legislador, ao jurista, especialmente na figura do Ministério Público um olhar de atenção para com as regras constitucionais, para com os textos internacionais internalizados na lógica jurídica brasileira sobre o amparo e proteção aos direitos culturais, já que nem todas as regiões são iguais, basta atentar para o fato de que temos 6 biomas com peculiaridades que tornam preciosos determinados hábitos e saberes culturais manifestados no manejo dessas áreas, na troca constante de favores, seja pelo homem para com a natureza, seja da natureza para com o homem através dos serviços ambientais prestados.

O diálogo ambiental para o qual convoca a complexidade ambiental não é um relativismo e um ecletismo epistemológico, mas o encontro de formas de conhecimento legitimadas por diferentes matizes de racionalidade, por saberes arraigados em identidades próprias que não só entram em jogo num processo de tomada de decisões, mas que se “hibridam” na co-determinação de processos materiais. Hoje em dia, a evolução biológica e as mutações genéticas já não são resultadas de um processo estritamente biológico. Nas sociedades tradicionais, a natureza foi conservada e transformada por meio de formas culturais de valorização e significação, de maneira que a evolução biológica foi guiada pela intervenção do homem na seleção de espécies – maneira pela qual é mais próprio falar de uma co-evolução ecológico-cultural orientada por saberes e práticas tradicionais – hoje a vida está sendo intervinda – determinada – pela tecnologia e pela economia. (LEFF, 2001, p. 179)

A imposição de uma lógica racional de apropriação científica e de valorização do mercado acaba servindo como grande pisada sobre os significados culturais coletivos oriundos da relação com a natureza. Ao direito cabe avançar saindo dessa visão unicamente individualista e passando a assumir a existência de comunidades, de saberes “precisamos, como sociedade, transpassar o véu ideológico de um sistema jurídico abstrato e mecânico, de “propriedade” do Estado e mantido a distância dos cidadãos [...], é preciso desenvolver uma percepção ecológica da sociedade. “Para conseguir essa autonomia, as comunidades humanas devem contestar a visão mecanicista que nos leva a perceber o direito como um sistema objetivo, dotado de existência independente dos seres humanos”(CAPRA e MATTEI, 2018, p. 188).



Que ciência é essa, apartada das micro realidades, senão algo que se impõe de forma tão massacrante, bem como o direito com sua lógica que invisibiliza os grupos sociais menores, desprovidos da mesma voz que o mercado.

Essa ideia de um ordenamento capaz de julgar quem está dentro da realidade possível e o que é legal, é “o contrário de uma visão holística do direito, que o vê como um processo – constantemente negociado – de estabelecimento de relações culturais, como requer o pensamento sistêmico” (CAPRA e MATTEI, 2018, p. 189).

O direito brasileiro dá condições a que se considere a variável cultural quando da tomada de decisões. As prioridades históricas de proteção aos direitos individuais não se justificam mais. A afirmação não é no sentido de abandonar a defesa dos direitos individuais tão preciosos considerando a realidade brasileira, mas dividir a atenção com a observação dos direitos sociais e culturais e mais do que isso, considerá-los para fins decisórios.

Segundo Lasn (apud RABUFFETTI, 2015, p. 191), a própria noção de progresso no futuro corresponde à ideia de “mudar os fundamentos teóricos da ciência econômica, e incluímos a felicidade”, essa ideia perpassa a preocupação em como medir esse fator e também o bem-estar animal, a saúde do ambiente. “se começarmos a incluir todos esses novos fatores na economia, os fatores psicológicos, ecológicos e sociais, então teremos uma nova medida de progresso. As pessoas não dirão que progredimos porque o PIB subiu 1% no último trimestre”.

## CONCLUSÃO

O Brasil é um país rico culturalmente, sabe-se disso e propaga-se tal máxima com orgulho da diversidade e da sabedoria que compõe esse universo de fazeres, de manifestações, e de expressões, cuja diversidade está protegida no texto constitucional brasileiro que estabeleceu, inclusive, ferramentas de proteção dos direitos culturais e suas diferentes formas de manifestação e expressão.

Historicamente os direitos culturais, bem como econômicos e sociais vieram num segundo momento nos textos constitucionais. Mas, mesmo que tardiamente a cultura se fez presente nas garantias e previsões legais de mais

alto escalão normativo e, também, no âmbito do direito internacional, especialmente através do Pacto Internacional de proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais.

No entanto, na prática não se considera a variável cultural no momento das decisões administrativo-jurídicas e no momento da produção normativa. A tendência de homogeneizar as aplicações científicas e jurídicas acaba por colocar em risco práticas culturais que são parte de um saber ambiental capaz de exercer funções fundamentais de proteção ambiental.

O exemplo trazido à discussão sobre a prática da queima de campo na região dos Campos de Cima da Serra no nordeste do Rio Grande do Sul demonstrou exatamente a perda cultural e ambiental que se deu por conta de decisões legais que impuseram mudança de hábitos arraigados há séculos. Essas práticas se justificam tendo em vistas peculiaridades de clima, solo, regime de águas etc.

A tendência em não considerar a variável cultural condena saberes, conhecimentos preciosos cujo resgate *a posteriori* é muito mais difícil pra não dizer impossível. As manifestações se dão nessa constante troca de informações, construção e transformação lenta e gradual, pautadas na experiência que leva em conta aspectos muito próprios de cada microrregião. Não considerar essa construção cultural é desprezar fonte de informação que deve fazer parte do conhecimento científico e que deve ser levado em conta pelas decisões administrativas e judiciais. A elaboração normativa não pode acontecer à revelia dos direitos culturais como se não existissem ou pudessem mais uma vez não constar no rol de prioridades protetivas jurídico-sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 28 de setembro de 2020.

BRASIL. *Lei 14017 de 19 de junho de 2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/>

ccivil\_03/\_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm Acesso em 15/09/2021.

BRASIL. *CONAMA. Resolução 423 de 12 de abril de 2010*. Dispõe sobre parâmetros básicos para identificação e análise da vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária nos Campos de Altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=628> Acesso em: 15/08/2020.

BRASIL. *Decreto 25 de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm) Acesso em 15/04/2020. Acesso em 11/11/2020.

BRISTOT, 2001. *Planalto das araucárias – um ecossistema em perigo de extinção?* Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. Disponível em: [https://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2\\_n4/revista\\_agroecologia\\_ano2\\_num4\\_parte07\\_artigo.pdf](https://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2_n4/revista_agroecologia_ano2_num4_parte07_artigo.pdf) Acesso em 06/09/2020.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONI, Valdete, e QUARESMA, Silvia Jurema. *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais*. Em Tese, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005. Disponível em: . Acesso em: 03 set. 2017.

CAFFÉ ALVES, Alaor. *A função ideológica do direito na sociedade moderna*. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin. e BARROSO, Luis Roberto. Org. *Direito constitucional: Teoria geral do Estado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais (Coleção doutrinas essenciais v.2), 2011.

CAMPOS DE CIMA DA SERRA. *Corede campos de cima da serra*. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134128-20151117100501perfis-regionais-2015-campos-de-cima-da-serra.pdf> Acesso em 13/08/2020.

- CAPRA, Fritjof e MATTEI, Ugo. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018.
- DURKHEIN, Émile. *As regras do método sociológico*. Tradução de Eduardo Lúcio Nogueira. Queluz de Baixo: Editorial Presença, 2004.
- GARCIA, Maria. *Sistemas constitucionais comparados*. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin. e BARROSO, Luis Roberto. Org. Direito constitucional: Teoria geral do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais (Coleção doutrinas essenciais v.2), 2011.
- HOLANDA JUNIOR, Carlos Eduardo de Oliveira. *Direitos Fundamentais: aspectos relevantes*. In: THEMIS, Revista ESMESC Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, Fortaleza, 2006.
- LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Trad. Sandra Valenzuela; revisão técnica de Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2001.
- MORTANDADE DE PEIXES no rio Silveira. *Prefeitura Municipal de São José dos Ausentes*. Disponível em:  
<https://www.facebook.com/prefeituradeausentes/photos/pcb.3101862720095173/3101858616762250/> Disponível em: 15/02/2021.
- PERROT, Michelle. *Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros*. BRESCIANI, Maria Stella Martins. Seleção de textos e introdução. Tradução Denise Bottmann. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020.
- PINTO, Carlos Eduardo. *Decisão de 1º grau – sentença*. Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. Processo nº 11000010940/2009.
- PUBLIC EYE. *Relatório public eye*. Disponível em: Disponível em:  
[https://www.publiceye.ch/fileadmin/doc/Pestizide/2019\\_PublicEye\\_Highly-hazardousprofits\\_Report.pdf?fbclid=IwAR2j54fwzR-3m1Eqyz21rp32vWgSAkLA4OWYBFyx3PE4sNihLF6lRVvi4](https://www.publiceye.ch/fileadmin/doc/Pestizide/2019_PublicEye_Highly-hazardousprofits_Report.pdf?fbclid=IwAR2j54fwzR-3m1Eqyz21rp32vWgSAkLA4OWYBFyx3PE4sNihLF6lRVvi4)  
Acesso em 12/09/2020.

- RABUFFETTI, Maurício. *Mujica - a revolução tranquila*. Tradução de Patrícia Alvares. São Paulo: LeYa, 2015.
- RAMOS, Aline Maria Trindade e RAMOS, Anelise Trindade. *Meio ambiente natural e cultural: impactos da proibição de queimadas controladas na região dos campos de cima da serra*. In: BUTZKE, Alindo e DALLA ROSA, Mardióli. *Queimada dos campos: o homem e o campo – a natureza, o fogo e a lei*. Caxias do Sul, Educs, 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 13.931, de 30 de janeiro de 2012. *Altera a Lei nº 9.519, de 21 de janeiro de 1992, que institui o Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-13931-2012-rio-grande-do-sul-altera-a-lei-n-9519-de-21-de-janeiro-de-1992-que-institui-o-codigo-florestal-do-estado-do-rio-grande-do-sul-e-da-outras-providencias> Acesso em 10/09/2020.
- RIO GRANDE DO SUL. *Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/batata-doce-e-batata-inglesa> Acesso em 04/09/2020.

## CAPÍTULO 2

---

# TEORIA CRÍTICA E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: CAMINHOS PARA A PRÁTICA INCLUSIVA DAS MÚLTIPLAS VIVÊNCIAS

Letícia Virginia Leidens

Thayná Rosário Lima da Silva

### INTRODUÇÃO

A discussão que envolve a problemática do alcance dos direitos humanos remete à ineficácia dos direitos humanos para todos, materializada pelo número crescente de violações que acontecem em diferentes espaços, o que fomenta um processo de descrédito da temática. A realidade brasileira é marcada pela violação sistematizada de direitos humanos e via senso comum, reproduz significativamente noções refratárias, correlacionando-o a termos irrefletidos, como os “direitos dos bandidos”. Nesse sentido, percebe-se que a concepção que prepondera no campo social, muitas vezes está associada ao domínio de concepções tradicionais. A estrutura normativa internacional dos direitos humanos, se caracteriza historicamente por atender e perpetuar os interesses dos espaços de poder eurocêntricos, se valendo, para tanto, de uma visão abstrata, particular e descontextualizada, baseada na pretensão do universalismo dos direitos humanos. Desta feita, este aporte se distancia do conhecimento e da prática das realidades múltiplas, o que não afasta a manutenção das desigualdades sociais e inefetividade dos direitos.

Tal perspectiva, ignora todas as diferenças, subjetividades, vivências e experiências dos diferentes povos, pretendendo construir um tratamento igual ao que genuinamente se distingue. Daí os desencontros nos debates, que envolvem olhar para a desigualdade e a exclusão. Questiona-se os padrões de pensamento que são construídos social e historicamente e que têm alimentado essa situação, na busca por alternativas capazes de auxiliar a transformação do *status quo*.

Nesse sentido, as teorias críticas dos direitos humanos desenvolvem novas linhas de pensamento acerca das questões afetas, dando destaque para a contextualização. Nesse terreno, o presente trabalho se propõe analisar as obras “A Reinvenção dos Direitos Humanos” do autor Joaquín Herrera Flores e algumas teorias desenvolvidas por Boaventura de Sousa Santos, nas obras “Construindo epistemologias do sul”, “Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos” e “O Pluriverso dos Direitos Humanos”, buscando traçar e relacionar os aportes do debate crítico dos Direitos Humanos, através de uma epistemologia inclusiva, para explorar a perspectiva da educação em Direitos Humanos e contribuir com um debate que alcance as problemáticas das violações de direitos.

Partindo da premissa de que o conhecimento e a ação são indispensáveis para trabalhar numa perspectiva da garantia do acesso aos bens necessários para uma vida digna e o desenvolvimento da conscientização dos sujeitos sociais sobre o cenário jurídico, político, econômico e cultural que os cercam, o trabalho parte da hipótese de que a educação em direitos humanos, em especial, de crianças e adolescentes seria uma ferramenta necessária para a construção de uma nova cultura dos direitos humanos. Neste cenário, as perspectivas apresentadas tanto por Herrera Flores, quanto por Boaventura, reconhecem a educação como instrumento necessário ao enfrentamento das desigualdades, capaz de estimular coletivamente a atitude cidadã na luta pela efetividade dos direitos.

Herrera Flores afirma que os direitos humanos se constituem como “o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida” (2019, p. 187). Para além, aponta a necessidade emergencial de se inaugurar uma nova cultura de direitos humanos para os problemas contemporâneos, capaz de ultrapassar as concepções positivistas (pensada e construída a partir da ótica ocidental) e, também, de superar os pressupostos jusnaturalistas (abstrata, inerente à condição humana).

Já Boaventura de Sousa Santos desenvolve uma epistemologia inclusiva dos direitos humanos, formulando percepções de que o colonialismo silenciou povos e culturas ao longo de toda a história, sendo o responsável por uma dinâmica de dominação política e cultural, submetendo o conhecimento e as práticas sociais a uma visão única, valorizando apenas o que é produzido no

“norte global”. As epistemologias do Sul, conforme apresentadas pelo autor, seriam um conjunto de procedimentos para a produção e validação dos conhecimentos advindos das lutas daqueles que têm resistido às sistemáticas opressões do capitalismo e do patriarcado.

Buscar-se-á analisar as epistemologias inclusivas e teorias críticas de direitos humanos apresentadas por Herrera Flores e Boaventura de Sousa Santos, além de suas reflexões quanto a formação de uma nova cultura, relacionando-as com as problemáticas da sociedade brasileira e verificando se a educação em direitos humanos poderá influenciar na transformação social do alcance dos direitos para os sujeitos sociais. Para tanto, trata-se de uma pesquisa que tem por base o método de abordagem dedutivo, a partir do estudo dos marcos teóricos e obras delimitadas e o uso da técnica de pesquisa indireta, especificamente bibliográfica, baseada em artigos e doutrinas contemporâneas do ordenamento jurídico.

## ALGUNS ELEMENTOS DA OBRA “A REINVENÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS”

Herrera Flores<sup>1</sup> contribuiu enormemente para a teoria crítica dos direitos humanos, através de suas importantes obras, dentre elas estão “A reinvenção dos Direitos Humanos”, “A dignidade da luta” e “Teoria crítica de Direitos Humanos”. A construção teórica de Flores procurou destacar os direitos humanos como um produto cultural surgido no Ocidente, onde têm desempenhado um papel ambivalente, como discurso e ferramenta para o enfrentamento dos diferentes tipos de injustiças e opressões, e, ao mesmo tempo, se vincula aos interesses dos que detêm a hegemonia social e cultural. Nesse terreno, apresentou a necessidade de “reinventar os direitos humanos”, a partir de uma reapropriação do conceito em um marco teórico de pensamento crítico e contextualizado.

---

<sup>1</sup> Joaquín Herrera Flores foi um grande militante dos Direitos Humanos, doutor em Direito pela Universidad de Sevilla desde o ano de 1986, no início de sua atividade acadêmica foi professor de Filosofia do Direito nessa mesma universidade, passando posteriormente à Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, onde daria aulas de Filosofia do Direito e Teoria da Cultura.



Assim, a proposta teórica de Herrera Flores se baseia num compromisso crítico diante da perspectiva formal e abstrata que geralmente se encontra atrelada ao conceito de direitos humanos e que os afastam da realidade e das necessidades concretas dos atores sociais. Evidencia-se a existência de um paradoxo, a proliferação de documentos internacionais de direitos humanos, por outro lado, o crescimento dos índices de desigualdade social e injustiças. (FLORES, 2009a, p. 75). Nesse campo, as políticas de condicionamento ao desenvolvimento e reflexões apontam para dois momentos temporais distintos: primeiro o reconhecimento, para depois se assegurar efetivamente os direitos humanos, principal obstáculo. Cabe então pensar uma concepção de direitos humanos, que assume uma visão complexa e contextualizada e reconheça o espaço em que o indivíduo está inserido, levando em consideração o sistema político e econômico vigente. Para além disso, comprometido com uma visão crítica e emancipadora dos direitos humanos, mais atenta aos desejos e às necessidades humanas, que às expectativas de benefício imediato do capital (FLORES, 2009a, p. 17).

Inicialmente, deve-se abordar a complexidade cultural dos direitos humanos em face da sistematização internacional. Percebe-se que, a imposição em face de concepções culturais completamente distintas, o que gerou problemas de identificação e interpretação por parte das diferentes sociedades. Essa questão deve ser repensada ou reconstruída por uma nova perspectiva, buscando noções que não levem ao lugar de imposições ou à reprodução de um colonialismo jurídico (FLORES, 2009a, p. 79).

o direito não reconhece nem garante expectativas sociais de um modo neutro. Sempre e a todo o momento é necessário ter presente a realidade do “poder”. De acordo com quem tenha o poder, ou seja, segundo quem possa construir socialmente a realidade, assim serão as instituições e assim atuarão os diferentes meios de legitimação. (FLORES, 2009a, p. 134)

Outro aspecto é a contribuição da experiência empírica, que por muitas vezes foi deixada de lado nas perspectivas tradicionais. Dependente de um contexto social, vinculará à situação de violação de direitos ao sujeito social e aos processos e espaços, e buscaria diagnosticar aspectos da problematização do acesso aos direitos exigíveis naquele contexto cultural (FLORES, 2009a, p. 38).

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, no final de 2019 o relatório de desenvolvimento humano, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), informou que o país era o sétimo mais desigual do mundo. A situação se agravou durante a pandemia de Covid-19, com o aumento da concentração de renda no país durante o ano de 2020, atingindo o pior nível das últimas duas décadas. Os estudos apontam que os impactos da pandemia foram mais severos entre a população negra, usando dados obtidos de fontes oficiais como IBGE, Agência Pública, Ministério da Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde, aponta-se que a média de óbitos entre negros é de 60,7% em comparação com as pessoas brancas que somaram 37,2% das mortes, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo (STHEL; DA SILVA, 2021, p. 11).

Deste modo, não há uma universalidade desde a “partida” como apontado por Flores, ou seja, as pessoas não estão na mesma posição para buscar os bens necessários para uma vida digna. Entretanto, a proposta trazida pelo autor é que há de se atingir o “universalismo de chegada”, depois de um processo de luta e diálogo inclusivo, em que se rompam com as estruturas e preconceitos que são obstáculos para o alcance da dignidade de todos (FLORES, 2009a, p. 157). O estudo teórico e prático dos direitos humanos deve adentrar nas construções sociais, econômicas, políticas e culturais. Deve-se entendê-los e situá-los em um contexto, em um sistema de valores localizado (FLORES, 2009a, p. 45).

Com relação a complexidade política, os direitos humanos, sendo um fenômeno jurídico e político, está permeado por interesses ideológicos e não podem ser compreendidos e levados a prática sem seu fundo cultural e contextual. No entanto, Flores aponta que quando um fenômeno é reconhecido juridicamente, começa-se a negar seu caráter ideológico, sua vinculação com interesses concretos, e seu caráter político.

oculta-se seu contexto, universaliza-se a visão hegemônica e, desse modo, são subtraídas dos sujeitos que atuam em função deles a sua capacidade e a sua possibilidade de se transformar e transformar o mundo. Essa tendência é a que permite que o direito possa ser objeto exclusivamente de análises lógico-formais e esteja submetido a desfechos epistemológicos que os separam dos

contextos e interesses que necessariamente são subjacentes a ele.  
(FLORES, 2009a, p. 50)

Partindo da abstração e da pretensão de neutralidade que estão presentes em seus documentos (declarações, tratados, convenções), a teoria tradicional da fundamentalidade dos direitos humanos não tem contribuído para a eficácia dos direitos humanos ao ignorar as diversas condições de existências em que se encontram os indivíduos, não alcançando a problemática das desigualdades sociais. O pensamento crítico deve desempenhar um forte papel de conscientização, objetivando a mobilização em prol do acesso aos direitos (FLORES, 2009a, p. 57). Não se deve ignorar que o direito é um produto cultural que busca determinados objetivos no marco dos processos hegemônicos de divisão social, sexual, étnica e territorial do fazer humano.

Para construir esse caminho sem a continuidade das imposições colonialistas nem universalistas e tendo em vista sempre a necessidade de gerar espaços de luta pela dignidade com o empoderamento da população vulnerável, o autor aponta que se deve assumir uma série de deveres e compromissos que induzam a práticas emancipadoras. Somente assim seria possível construir uma nova cultura de direitos humanos que tenda à abertura e não ao fechamento da ação social. Essa abertura deve possuir o carácter epistemológico, cultural e político. (FLORES, 2009a, p. 62) A abertura intercultural como possibilidade, em que coexistem diferentes formas de luta pela dignidade.

## POR UMA NOVA PERSPECTIVA: TEORIA DA REINVENÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE HERRERA FLORES

Como perspectiva integradora, Flores aponta que já não se pode fragmentar em duas classes os direitos humanos: os individuais (liberdades públicas) e os sociais, econômicos e culturais. Só há uma classe, “os direitos humanos”. Por fim, a linha da teoria crítica de Flores traz aportes para a temática estar contextualizada em práticas sociais emancipadoras. Não se pode entender os direitos sem vê-los como parte da luta de grupos sociais que objetivam promover a emancipação humana (FLORES, 2009a, 98). Para isso, o autor aponta para a metodologia impura dos direitos humanos, que aposte numa concepção materialista da realidade, estabelecendo como instrumentos de trabalho: o espaço, a pluralidade e as narrativas. Porém fixar os direitos

humanos no espaço, na pluralidade e no tempo exige uma nova metodologia que abranja esses conceitos em suas relações com os processos sociais em que se acham inseridos, o autor nomeia essa metodologia de “relacional”.

Não se deve entender os direitos humanos de um modo isolado, mas sempre em relação ao restante dos objetos e fenômenos que se produzem em uma determinada sociedade. Cada direito, cada interpretação e cada prática social que esteja relacionada com os direitos não deve ser considerada como resultado casual ou acidental do trabalho de grupos isolados, mas como parte de um processo amplo de relações sociais, políticas, teóricas e produtivas.

Assim, os direitos humanos só podem ser verdadeiramente entendidos, no âmbito da soma dos processos sociais e econômicos que predominam num contexto espacial/temporal concreto (FLORES, 2009a, p. 87). Podendo construir propostas normativas e realizar práticas sociais que possam ser usadas para transformar os sistemas hegemônicos e propor a busca de alternativas reais e concretas, se tais sistemas conduzem a injustiças e explorações do ser humano. Daí a metodologia relacional que leve em conta, sobretudo, a complexidade dos direitos humanos situados em seus contextos.

Dentre as estratégias apresentadas pelo autor para que se alcance uma concepção de direitos humanos a partir da materialidade da dignidade humana, uma delas diz respeito ao “conhecimento” e a “interpretação dos direitos humanos”, especialmente de seus documentos internacionais, a partir de um viés crítico e contextualizado. Nesse sentido, o desenvolvimento de programas educativos e de ação que conscientize as pessoas são condições essenciais para estimular a linha proposta.

A PERSPECTIVA DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS A PARTIR DA OBRA “CONSTRUINDO EPISTEMOLOGIAS DO SUL”

Boaventura de Sousa Santos<sup>2</sup> é um grande sociólogo que possui ampla produção acadêmica, reconhecido como um dos principais intelectuais da língua portuguesa na área das ciências sociais. Santos tem escrito e publicado extensivamente nos campos da sociologia do direito, sociologia política, epistemologia, estudos pós-coloniais, e sobre os temas dos movimentos sociais, globalização, democracia participativa, reforma do Estado, direitos humanos. Neste trabalho, analisa-se algumas das discussões produzidas por Santos no âmbito dos direitos humanos, especificamente os estudos pós-coloniais e sobre os fenômenos da globalização, que agregam para o debate da educação em direitos humanos.

Partindo do ponto de análise da obra “Construindo epistemologias do sul”, o autor aponta que, apesar do mundo ser multicultural, com diferentes formas de lutas por dignidade, os direitos humanos foram concebidos como um produto cultural do ocidente, tendo como alicerce o capitalismo, o neoliberalismo e o patriarcado, com a pretensão de serem universais, aplicáveis a diferentes culturas ao redor do globo.

As epistemologias do Sul são um conjunto de procedimentos investidos na produção e validação de conhecimentos nascidos das lutas daqueles que têm resistido às sistemáticas opressões do capitalismo e do patriarcado (SANTOS, 2014). Busca-se responder alguns questionamentos como, razões de os últimos dois séculos ser dominados por uma epistemologia que eliminou da reflexão epistemológica o contexto cultural e político da produção e reprodução de conhecimento e a marca da descontextualização.

Para enfrentar essa problemática, Santos aponta que se deve resgatar modelos epistemológicos que foram desconsiderados pela ciência moderna, através da valorização de identidades e culturas que foram ignoradas pelo colonialismo durante séculos. Assim, busca-se propor um pluralismo epistemológico, a partir da diversidade do mundo, que reconheça a existência

---

<sup>2</sup> Boaventura de Sousa Santos nasceu em Coimbra, a 15 de Novembro de 1940. É Doutorado em Sociologia do Direito pela Universidade de Yale (1973) e Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Distinguished Legal Scholar da Universidade de Wisconsin-Madison. Foi também Global Legal Scholar da Universidade de Warwick e Professor Visitante do Birkbeck College da Universidade de Londres. É Director Emérito do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Coordenador Científico do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

de múltiplas visões, experiências e práticas sociais. (SANTOS; MENESES, 2010, p. 53).

Vale ressaltar que o colonialismo excluiu e silenciou povos e culturas ao longo de toda a história, sendo o responsável por uma dinâmica de dominação política e cultural submetendo o conhecimento e as práticas sociais à uma visão etnocêntrica. Desse modo, afirmou uma única ontologia, de uma epistemologia e sua imposição universal (SANTOS; 2014, p. 78).

Ao tratar da epistemologia dominante, esta fundamenta-se em contextos culturais e políticos bem definidos: o mundo moderno cristão ocidental, o colonialismo, o capitalismo. Neste sentido, a produção de conhecimento não é exterior aos contextos sociais e políticos. Ao afirmar apenas um modelo de epistemologia com pretensões universais, tem-se como consequência a redução de todo conhecimento a uma única visão, ocultando e menosprezando outros saberes. Além disso, a descontextualização social e política desse conhecimento, lhe concede uma dimensão abstrata mais passível de universalização e absolutização e que possa servir de teoria legitimadora de formas de dominação e de exclusão. (SANTOS; MENESES, 2009, apud TAVARES, 2010, p. 183).

Dessa forma, a hipótese apresentada por Santos na teoria das Epistemologias do Sul aduz que o colonialismo “foi também uma dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual de saber-poder” (SANTOS; MENESES, 2010, p. 19), ocasionando que os povos colonizados tivessem suas formas de saberes e de produzir conhecimento, sufocadas e invisibilizadas. Tais epistemologias buscam a superação do característico modelo de pensamento moderno ocidental, denominado pelo autor de “pensamento abissal”. Trata-se de um modelo de pensamento que, através de linhas imaginárias, divide o mundo e o polariza (entre Norte e Sul), e para Santos, se a divisão desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente.

Uma das principais características dessa forma de pensamento é sua lógica de exclusão. Não há possibilidade de convivência dos dois lados da linha, dado que, para haver prevalência de um dos lados, necessariamente há invisibilização do outro. Nesse sentido, Santos aponta: “A negação de uma parte da humanidade é sacrificial, na medida em que constitui a condição para a outra parte da humanidade se afirmar enquanto universal” (SANTOS; MENESES 2010, p. 39). A superação do pensamento abissal exige, o

reconhecimento da persistência desse pensamento para que se possa pensar e agir para além dele, em direção a um pensamento pós-abissal e para que se possibilite a criação de uma ecologia de saberes.

O pensamento pós-abissal parte da ideia de que a diversidade do mundo é inesgotável e que esta diversidade continua desprovida de uma epistemologia adequada. Além disso, reconhece que a exclusão social, amplamente falando, toma diferentes formas, conforme é determinada por uma linha abissal ou não-abissal, e que, enquanto a exclusão abissalmente definida persistir, não será possível qualquer alternativa pós-capitalista progressista (SANTOS; MENESES, 2010, p. 52). Por fim, o autor conceitua que o pensamento pós-abissal pode ser resumido como um aprender com o Sul, usando uma Epistemologia do Sul. Assim, deve-se construir uma espécie de contra-epistemologia, que pense a partir do outro lado da linha, que negue uma epistemologia supostamente universal e baseie-se no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos que se cruzam entre si. Essa contra-epistemologia será possível a partir de uma epistemologia do sul, que confrontará o monoculturalismo do Norte, através de uma ecologia de saberes. (SANTOS; MENESES, 2010, p. 45).

Buscando desse modo, erradicar concepções que acreditam que o conhecimento produzido em outros espaços que não o norte, seriam “ultrapassadas” e, por isso, deveriam ser desconsideradas. A construção dessa “contra-epistemologia” encontra um grande obstáculo na crença moderna da ciência, tendo em vista que essa é uma das únicas formas de conhecimento reconhecida como válida e valorosa na sociedade atual (GOMES, 2012, p. 49). A ecologia de saberes se propõe a ser uma via alternativa que privilegia o pensamento pluralista, permitindo que vários saberes se cruzem, em resposta a soberania da ciência moderna. O que se propõe, então, a partir da diversidade do mundo, trata-se de um pluralismo epistemológico que reconheça a existência de múltiplas visões, experiências e práticas sociais alternativas, além da ciência moderna (GOMES, 2012, p. 46). Importante ressaltar que a teoria da ecologia dos saberes não busca excluir a ciência moderna, ainda que reconheça nela e no seu monopólio da verdade, uma das principais ferramentas da manutenção do pensamento abissal. Busca-se o reconhecimento dos limites da ciência, de modo a viabilizar a valorização dos conhecimentos tidos como “não científicos”. Em tempos de pandemia de Covid-19, onde o negacionismo

e a desvalorização da ciência se fazem presente, é imprescindível apontar que a ciência moderna é sim importante e necessária, só não deve servir para a exclusão de outras formas de conhecimento.

Por fim, Santos aponta que o monopólio epistêmico da ciência não pode ocultar e impedir o reconhecimento de que há outras formas de conhecimento e outros modos de intervenção no “mundo real”. É nesse sentido que o autor compreende sua proposta de uma ecologia de saberes: os conhecimentos devem ser reavaliados a partir das interações e intervenções concretas que permitem ser feitas na sociedade e na natureza.

Santos ressalta em sua obra “O colonialismo insidioso” que se vive em sociedades capitalistas, coloniais e patriarcais, por referência aos três principais modos de dominação da era moderna: capitalismo, colonialismo e patriarcado ou, mais precisamente, heteropatriarcado<sup>3</sup>. Nenhuma destas categorias é tão controversa quanto a do colonialismo, a ideia de que as lutas de libertação anticolonial do século XX puseram fim ao colonialismo se faz intensamente presente na sociedade, no entanto, com uma análise mais atenciosa, pode-se entender que o colonialismo não acabou, apenas mudou de forma, e que há uma dificuldade de nomeá-la adequadamente. (SANTOS, 2018a) As novas formas de colonialismo são mais silenciosas, ocorrem no meio de relações sociais dominadas pelas ideologias do antirracismo, dos direitos humanos universais, da igualdade de todos perante a lei, fenômeno que Santos denomina como “colonialismo insidioso” (2019, p. 78).

Assim, Santos busca superar a problemática entre relativismo e universalismo dos direitos humanos partindo da seguinte indagação: levando em consideração o vácuo deixado pelo socialismo após o período da Guerra Fria, seria possível a utilização dos direitos humanos como ferramenta para alcançar a emancipação do ser humano e dos povos? Nesse âmbito, busca-se identificar as condições necessárias para que os direitos possam ser utilizados para uma política progressista e emancipatória. Ante ao exposto, levando em consideração as importantes contribuições produzidas por Boaventura de Sousa Santos sobre o tema, fica claro que se faz necessário a construção de uma nova cultura de direitos humanos que possua uma concepção multicultural e valorize

---

<sup>3</sup> De acordo com Hernandez (2014), o heteropatriarcado se trata de um sistema sociopolítico que valoriza a heterossexualidade masculina e garante a sua superioridade em relação a outras identidades de gênero e orientações sexuais.



os conhecimentos produzidos para além do ocidente, enfrentando assim as questões das linhas abissais, que invisibilizam todas as lutas e conhecimentos não-ocidentais.

Através da educação em direitos humanos com carácter emancipatório é possível a construção de uma nova cultura mais inclusiva e que possibilita o empoderamento dos sujeitos de direito. Assim, as narrativas exploradas pelos autores Herrera Flores e Boaventura de Sousa Santos se entrecruzam no contexto da teoria crítica, principalmente por apresentarem a necessidade de se renovar a perspectiva e a cultura de trato aos direitos humanos, tendo em vista que esta temática foi sistematicamente desassociada dos contextos localizados e histórico, sociopolítico. Ambos apontam que é preciso ressignificar o debate dos Direitos Humanos numa perspectiva multicultural, para assim, aproximá-los das pessoas e de suas respectivas individualidades e subjetividades.

## REFLEXÕES ACERCA DAS TEORIAS/EPISTEMOLOGIAS SOBRE A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Nesse ponto propõe-se correlacionar as epistemologias trabalhadas por Herrera Flores e Boaventura de Sousa Santos no âmbito da educação em direitos humanos. Inicialmente, traçando uma relação ampla, ambos os autores apontam a necessidade de se renovar a teoria e a cultura de trato aos direitos humanos. Nesse sentido, busca-se ressignificar as abordagens dos Direitos Humanos, numa perspectiva multicultural e aproximativa, atrelado ao seu contexto social, histórico e político.

A educação em Direitos Humanos aparece como ferramenta para enfrentar esta questão, buscando aproximar as camadas mais populares da sociedade deste assunto, a fim de que as pessoas tenham conhecimento sobre os direitos, para haver uma valorização do tema e empoderamento da população, pois junto com o conhecimento vem a conscientização para a luta e garantias. Esse poder de lutar, pode, até mesmo, ser considerado como o próprio conceito de direitos humanos, conforme aponta Herrera Flores (2009), que considera como o resultado sempre provisório das lutas pela garantia dos bens necessários a uma vida digna. Flores apresenta que para se alcançar uma concepção de direitos humanos a partir da materialidade da dignidade humana deve-se traçar uma estratégia através do conhecimento e da interpretação dos

direitos humanos, especialmente de seus documentos internacionais, abordando que é preciso conhecer os textos e, conseqüentemente, interpretá-los de um ponto de vista crítico e contextual (2009, p. 89).

Nesse sentido, a educação em direitos humanos pode desenvolver atividades, programas, ações, promoções de ordem educativa que conscientize as pessoas da necessidade de se enfrentar com o maior número de instrumentos possíveis os obstáculos que impedem o alcance universal dos bens necessários a uma vida digna (2009, p. 89). Também, o aspecto da interpretação dos fenômenos deve levar em consideração a história e o contexto social e político, apontando que para isso deve-se assumir uma postura de “leitor interativo” em vez de um “leitor passivo”, que reflita sobre o que está lendo e a relação daquilo com a sua realidade, o que será muito mais apropriado para uma perspectiva que leve em consideração os contextos reais de onde surgem os textos e documentos internacionais e para quem são dirigidos.

Nesse âmbito, Boaventura de Sousa Santos, aponta que é necessário a formação de sujeitos sociais críticos, que reconheçam a diversidade da sociedade, e, para isso, é necessário que a educação em direitos humanos se dê através de um processo educativo emancipatório, afirmando que é necessário “recuperar a capacidade de espanto e de indignação e integrá-la na formação de subjetividades inconformistas e rebeldes” (1996, p. 17).

Assim, para que fosse possível construir o conhecimento sobre os direitos humanos de forma inteiramente conjunta, compartilhada e cultural resta necessário estimular práticas que caminhem para o campo da educação em direitos humanos. A extensão universitária aparece à primeira vista como uma proposta a ser utilizada para alcances mais amplos na comunidade, no entanto, outros espaços sociais e públicos devem incorporar práticas colaborativas para dar continuidade àquilo que começa ou se aprofunda com programas ou projetos de extensão, por exemplo.

Ademais, ambos os autores apontam a necessidade de um processo emancipatório para a construção de uma cultura de direitos humanos inclusiva em diferentes âmbitos da comunidade, devendo haver a formação de sujeitos críticos, que reconheçam a diversidade da sociedade. Dessa forma, resta evidente que os desafios são imensos, porém a sociedade muito pode contribuir para a alternância, com o incentivo ao pensamento e a ações críticas, através da implementação de projetos e coletivos compartilhados em face de espaços

sociais desfavorecidos. Neste cenário, imperioso incentivar e estimular tal propagação na sociedade, em detrimento de tratativas estatais muito distantes dos propósitos constitucionais de prevalência dos direitos humanos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se levantar o debate que se opõe à teoria tradicional dos direitos humanos com a teoria crítica, que visa denunciar e angariar esforços para responder os problemas sociais de diversas ordens. Faz-se necessário o estudo e desenvolvimento de teorias críticas e renovadas da temática, baseadas em epistemologias inclusivas, que levem em consideração o mundo multicultural e as diferentes formas de luta por dignidade existentes. Nesse terreno, dois grandes expoentes responsáveis por diversas contribuições sobre o assunto são os autores Joaquín Herrera Flores e Boaventura de Sousa Santos. Ambos abordam a necessidade do desenvolvimento de uma nova cultura de trato aos direitos humanos, tendo um viés inteiramente crítico e contextualizando, para o empoderamento da população e vivências, que deverá ter esses direitos reconhecidos e como aliados na luta pela dignidade de todos.

Flores desenvolveu uma teoria crítica dos direitos humanos, identificando-os como um produto cultural surgido no ocidente, onde desempenha um papel ambivalente como justificativa ideológica da expansão colonialista e, ao mesmo tempo, como discurso para enfrentar diferentes tipos de injustiças e opressões. Elaborou discussões que envolva o universalismo como um contexto particular (Ocidente), que se difunde e muitas vezes impõe linhas gerais em face de concepções culturais completamente distintas, o que gera problemas de identificação e interpretação e aplicação por parte das diferentes sociedades. O autor aponta que essa questão deve ser repensada e reconstruída, buscando soluções que não levem a imposições ou à perpetuação de um colonialismo do saber.

Com relação ao colonialismo do saber, este deve ser enfrentado e Boaventura de Sousa Santos aborda que tal fenômeno excluiu e silenciou povos e culturas ao longo de toda a história, sendo o responsável por uma dinâmica de dominação política e cultural, submetendo o conhecimento e as práticas sociais a uma visão única, valorizando apenas o que é produzido no “norte” ou o que vem do ocidente. As epistemologias do Sul, conforme apresentadas pelo

autor, seriam um conjunto de procedimentos para a produção e validação dos conhecimentos advindos das lutas daqueles que têm resistido às sistemáticas opressões do capitalismo e do patriarcado, que foram silenciados desde o início dos tempos.

A educação em direitos humanos abordada por Flores e Santos aparece um elemento e possibilidade de trabalhar pela emancipação dos processos de lutas dos indivíduos, ao constituir e estimular o conhecimento de seus direitos de forma crítica e contextualizada. Nesse sentido, as ações, projetos, ONG's, clínicas jurídicas, entre outros grupos, ainda que pontual e limitada, atingindo um grupo determinado de pessoas, terão impactos seja com os agentes desenvolvedores, seja com os receptores contribuindo para a construção de cidadãos. Todavia, incentiva-se ações de maior amplitude e uniformidade, como a inclusão no currículo escolar da temática de direitos humanos de forma crítica e contextualizada. Desse modo, os militantes de direitos humanos, as organizações, a universidade, a academia e diversos outros grupos, devem manter um compromisso de lutar para a valorização e efetivação dos direitos humanos, conseqüentemente, devem travar uma batalha contra as instituições opressoras que usam do discurso dos direitos humanos como ferramenta para a manutenção de seus privilégios. Deve-se buscar a retomada dos direitos humanos como aliados da luta democrática para toda sociedade, a fim de se alcançar a mudança/revolução que permitirá que os direitos humanos tanto no papel, quanto na prática possam ser usufruídos por todos, sem qualquer distinção.

## REFERÊNCIAS

- CANDAU, Vera Maria. *Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença*. Revista Brasileira de educação, 2008, 13: 45-56.
- DE PAULA, João Antônio. *A extensão universitária: história, conceito e propostas*. Interfaces-Revista de Extensão da UFMG 1.1, 2013, 5-23.
- FLORES, Joaquin Herrera. *A (re) invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009a.

- FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais*. Lumen Juris, 2009b.
- HERNÁNDEZ, N. Ruptura o continuidade?: reflexiones em torno AL heteropatriarcado a partir de los relatos de un grupo de jóvenes infractores/as de ley. 2012. Dissertação (Magister en Estudios de Género y Cultura en América Latina, mención Ciências Sociales), Universidad de Chile. Santiago, 2014.
- LEIDENS, Leticia Virginia; SALVADOR, Taily Dara Fiori. “*Educação em Direitos Humanos: Uma narrativa a partir da prática extensionista.*” Reeducação da Educação Jurídica/. Alexandre Torres Petry, Matheus Ayres Torres...[et.al] (Coordenadores). Porto Alegre: OABRS, 2021. Disponível em: <http://esars.org.br/ebook>. Acesso em: 24 de jan. 2022.
- MONTEIRO, Lucília Coelly Carvalho Lopes. *A Teoria Crítica de Herrera Flores e o direito humano à educação*. MS thesis. Universidade Federal de Pernambuco, 2019.
- PAULA, João Antônio de. *A extensão universitária: história, conceito e propostas*. Interfaces – Revista de Extensão, v. 1, n. 1, p. 5-23, jul./nov. 2013.
- SANTIN, J. R.; LEIDENS, L.V. *O redimensionamento das violações de direitos humanos na pandemia COVID-19: a reconstrução da relação global e local como possibilidade* In: Temas de Direitos Humanos do VI CIDH Coimbra 2021.1ª ed.Campinas/Jundiaí/SP: Brasília/Edições Brasil, 2021, v.1, p. 68-77.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum*. Vol. 1. 4a . ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Boaventura: o Colonialismo e o século XXI*. Outras palavras, 2008. Disponível em: <https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerra/boaventura-o-colonialismo-e-o-seculo-xxi/> Acesso em: 10 de dez. 2021.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Construindo as Epistemologias do Sul: antologia essencial*. Volume I: Para um pensamento alternativo de alternativas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018b.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Direitos humanos: o desafio da interculturalidade*. Revista Direitos Humanos, 2009, 2: 10-18.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Do pós-moderno ao pós-colonial*. E para além de um e de outro. Travessias, 2008, 6/7: 15-36.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *O colonialismo insidioso*. El Correo, 2018a.  
Disponível em:  
<[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/O%20colonialismo%20insidioso\\_30Mar%C3%A7o2018.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/O%20colonialismo%20insidioso_30Mar%C3%A7o2018.pdf)> Acesso em: 10 de dez. 2021.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; MARTINS, Bruno Sena. *O pluriverso dos direitos humanos: a diversidade das lutas pela dignidade*. Autêntica, 2019.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para além do pensamento abissal*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 1997, 105-124.

## CAPÍTULO 3

---

# A IMPORTÂNCIA DO ATIVISMO JUDICIAL NO ACESSO A DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Orlando de Souza Padeiro Filho

### INTRODUÇÃO

Com o intuito de evitar o abuso de poder, o princípio de separação dos poderes, de Montesquieu, defendia a necessidade de serem criadas estruturas de poder distintas para a função executiva, legislativa e judicial. E a evolução histórica mostrou que a separação de funções é, antes de tudo, uma garantia do cidadão em face ao Estado, mais precisamente, uma garantia em face ao arbítrio estatal e na proteção dos direitos humanos.

Tal divisão de funções veio a ser complementada por um sistema de freios e contrapesos, a fim evitar abusos de uns cometidos pelos outros. Dessa forma, cada um dos poderes exerce, residualmente, funções atinentes aos outros. O poder executivo, em situações específicas, julga e, também, legisla, da mesma maneira que os demais poderes o fazem. De acordo com a célebre separação dos poderes, a função precípua do Judiciário é dizer o direito, ou seja, analisar as lides que lhe são postas e aplicar a legislação aplicável.

Em alguns países, como nos Estados Unidos, os juízes são eleitos em alguns Estados, enquanto em muitos países o Legislativo e o Executivo é que detêm o mandato popular, o que os legitimam a representar o povo em suas escolhas políticas. Nos países em que o Poder Judiciário não é eleito, como no caso da maioria dos países da América Latina, a crescente participação do Poder Judiciário em decisões que, aparentemente, exorbitam suas funções, passa a ser analisada com mais cautela. Em diversos casos há ordens judiciais que impõem a execução de algumas políticas públicas que, muitas vezes, sequer possuem previsão na Lei Orçamentária ou nos demais instrumentos de planejamento governamental.

Considerando o protagonismo das leis num contexto de mundo globalizado, com as atividades econômicas com aptidão para causar graves efeitos lesivos e globais às populações massificadas, é preciso que haja um Judiciário forte para tentar equilibrar essas forças e garantir os direitos dos mais fracos. O jurista italiano Mauro Cappelletti, em seus estudos sobre o sistema jurídico e as formas de acesso à justiça, já identificara a expressão “terceiro gigante” para o Judiciário, a fim de manter tal equilíbrio:

Vivemos o fenômeno do pluralismo, no sentido de que não é suficiente a divisão simplista entre público e privado, Estado e indivíduo. Surgem formações intermediárias de extrema importância, capazes de representar o indivíduo e de protegê-lo contra os efeitos potencialmente desastrosos da economia de massa, da sociedade de massa. (CAPPELLETTI, 1985, p. 180)

Analisando-se o contexto da América Latina, com graves problemas sociais e econômicos, um Judiciário mais ativo trouxe bons resultados em casos que afetam diretamente direitos fundamentais importantes. Percebeu-se um efeito simbólico em tais casos, como será demonstrado adiante, em que os grandes problemas sociais passaram a ser contextualizados como problemas de direitos humanos. Isso, inclusive, possibilitou uma maior participação dos cidadãos na implementação de políticas públicas. Casos na Bolívia e na Colômbia ilustraram bem esse movimento na América Latina. No caso brasileiro, num cenário carente de representatividade política e num contexto extremamente precário de direitos básicos, o relator Min. Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), tendo por objeto o controle judicial de atos de Comissão Parlamentar de Inquérito, teceu comentários muito interessantes acerca da divisão de poderes no contexto da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e



arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. (BRASIL. STF: MS 23452/RJ)

Por esse aspecto, as afirmações do referido Ministro do STF vêm ilustrar a possibilidade de uma flexibilização do modelo de separação de poderes no contexto brasileiro. Em especial, considerando que os diplomas legais brasileiros se multiplicam numa velocidade impressionante e, muitas vezes, sem qualidade, há ainda normas concorrentes sobre o mesmo tema, com disposições conflitantes e, muitas vezes, contraditórias. Dessa forma, os juízes passam a ter um papel fundamental para a efetivação dos direitos sociais, muitas vezes fixando o conteúdo concreto desses dispositivos.

Assim, o objetivo deste ensaio é retomar a discussão sobre o ativismo judicial e a importância de um Judiciário mais ativo em alguns contextos como o brasileiro, principalmente em questões sociais ligadas a direitos humanos. As sempre atuais palavras de Boaventura Sousa Santos ilustram a importância desta discussão, considerando o atual contexto de pandemia global que intensificou ainda mais as diferenças sociais e os problemas básicos de direitos humanos:

Somos herdeiros das promessas da modernidade e, muita embora as promessas tenham sido auspiciosas e grandiloquentes (igualdade, liberdade, fraternidade), temos acumulado um espólio de dívidas; Cada vez mais e de forma mais insidiosa, temos convivido no interior de Estados democráticos clivados por sociedades fascizantes em que os índices de desenvolvimento são acompanhados por indicadores gritantes de desigualdade, exclusão social e degradação ecológica. Utilizando a expressão de Warat, a promessa de igualdade nunca passou de uma fantasia jurídica. (SANTOS, 2014, p. 06)

## ORIGENS DO ATIVISMO JUDICIAL

A expressão ativismo judicial é oriunda dos Estados Unidos (EUA) e foi documentada pela primeira vez em artigo publicado na revista *Judicialização, Ativismo e Decisionismo Judicial*, em 1947. Tal texto descrevia a situação da Suprema Corte, com uma divisão entre os Ministros ativistas e os

mais conservadores. A partir dessa dualidade, as decisões acabavam variando a depender de uma maioria eventual formada para cada caso.

A atuação da Suprema Corte dos EUA durante a presidência de Earl Warren, entre 1954 e 1969, veio revolucionar as práticas anteriores, com uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais, sem qualquer ato do Poder Legislativo ou do Executivo. O caso *Brown vs. Board of Education* foi emblemático nesse modelo mais ativo, já que a primeira sentença, proferida em 1954, que colocava fim à segregação racial nas escolas, não fora cumprida, mas a nova decisão definiu ordens estruturais para a reforma da escolas em mal funcionamento, a partir de uma colaboração entre as esferas de poder envolvidas. Tal decisão originou um legado muito importante para os direitos civis naquele país.

No entanto, com o grande número de casos da Suprema Corte seguindo essa linha mais ativista, iniciou-se uma intensa reação conservadora e a expressão ativismo judicial passou a ter uma conotação negativa e depreciativa. Antonin Scalia, professor de Direito da Universidade de Chicago e Juiz da Suprema Corte a partir de 1986, foi um dos ícones desta onda conservadora, defendendo a prejudicialidade do ativismo judicial à democracia, visto o prejuízo à previsibilidade das decisões, além do aumento da arbitrariedade do juiz. Esse autor defendia que um juiz no papel de legislador não seria bom para a democracia, o que poderia gerar situações abusivas. Além disso, foram expostos alguns riscos importantes na participação mais ativa do juiz como, por exemplo, a falta de conhecimentos mais especializados— o que, atualmente, no contexto brasileiro, foi parcialmente superado com a existência de figuras especializadas como peritos e a previsão expressa do *amicus curiae* no Art. 138 do Código de Processo Civil.

Por outro lado, o insucesso percebido na implementação de políticas públicas em diversos países vem corroborar que, muitas vezes, o domínio técnico das questões não é o principal problema, visto a ausência de políticas públicas básicas mesmo com uma estrutura de órgãos governamentais especialistas em vários assuntos. Outro ponto a ser destacado é que, mesmo com uma postura mais ativa do Poder Judiciário, muitas vezes falta efetividade às suas decisões, visto o não atingimento dos resultados práticos a grande parte dos cidadãos. Especificamente neste ponto, percebe-se um grande movimento na América Latina, com base no Tribunal Constitucional Colombiano, com

um acompanhamento mais efetivo das decisões judiciais após sua implementação.

Em contrapartida à visão de Scalia e dos críticos a um Judiciário mais ativo, o jurista espanhol Eduardo de García de Enterría traz uma visão muito mais realista desse ativismo, considerando que o sistema jurídico é composto de conceitos abertos. Dessa forma, o Poder Judiciário ganha relevância na produção de uma jurisprudência compatível com os valores mais fundamentais. Assim, pontua a necessidade de se reconhecer que o juiz constrói o Direito e possui a atribuição de dar funcionalidade à lei, ou seja, colocá-la a serviço da justiça. Defende, ainda, que o juiz ganhou novas responsabilidades que o removem permanentemente de seu antigo papel de aplicador mecânico e rotineiro das Leis, e os tribunais evoluem para um maior peso dos valores materiais do Direito, deixando para trás o legalismo puro e mais estrito.

Adicionalmente, no tocante aos direitos humanos, cumpre ressaltar seu conteúdo altamente moral; todas as declarações relacionadas a estes direitos prescrevem normas de conduta a serem cumpridas pelos Estados signatários e até mesmo, de certa forma, para seus não signatários, uma vez que a Organização das Nações Unidas (ONU) possui mecanismos não convencionais em caso de violação a direitos humanos em países não assinantes.

Revela-se, então, de fundamental importância para o estabelecimento de um conjunto de direitos humanos que consigam decididamente plena eficácia a tentativa de se encontrar, pelo menos, um conjunto mínimo de garantias, capazes de assegurar a dignidade da pessoa humana, ainda que a própria noção de dignidade humana seja problemática para a solução deste impasse, na medida em que cada país e, dentro de cada um desses países, cada cultura por eles abrigada, tende a estabelecer sua própria concepção de dignidade humana. (HOGEMANN, 2017, p. 23)

A conceitualização de direitos humanos, assim como a necessidade de sua proteção como um dentre os mais importantes discursos transnacionais, eleva a prática social à condição de categoria analítica e metodológica. As abordagens discursiva e histórica de direitos humanos assumem que a prática social (contenciosa) e o contexto histórico são, em parte, constitutivos da ideia mesma de direitos humanos, razão pela qual a ideia do ativismo judicial está

associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização de valores e fins constitucionais, vinculados aos direitos humanos, com maior interferência no espaço de atuação dos outros poderes. Em muitas situações, o Judiciário atua em omissões legislativas, sendo fundamental na efetivação de direitos básicos em diversos países. Muitas vezes o ativismo vem a extrair o máximo de potencialidades do texto constitucional, inclusive construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos. Robert Alexy trouxe sua teoria de direitos fundamentais e uma definição mais clara de princípios, que seriam mandados de otimização a serem implementados na medida das possibilidades fáticas e jurídicas. Sua teoria auxilia muitos juízes na fundamentação de suas decisões, considerando a distinção estrutural entre regras e princípios e as regras de sopesamento, principalmente quando há necessidade de dar concretude à uma maior discricionariedade do julgado.

Estudiosos constitucionais e teóricos da democracia deliberativa demonstraram de forma convincente as credenciais democráticas de intervenções judiciais que induzem a colaboração entre os diferentes ramos de poder e promovem a deliberação sobre questões públicas. Novamente, recorre-se à Sousa Santos, que fortalece a necessidade de um Judiciário mais ativo, considerando os demais interesses que são visíveis em contextos sociais como os da América Latina e do Brasil:

A história dos Direitos Humanos no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial nos leva a concluir que as políticas de Direitos Humanos estiveram em geral a serviço dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemônicos. Um discurso generoso e sedutor sobre os Direitos Humanos coexistiu com atrocidades indescritíveis, as quais foram avaliadas de acordo com revoltante duplicidade de critérios. (SANTOS, 2003, p. 14)

## CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA

No contexto latino-americano, dado o cenário de baixo desenvolvimento econômico e social, percebe-se bons resultados de um Poder Judiciário mais ativo, com algumas decisões de litígios estruturais. Em que pesem diferentes denominações para tais litígios, como “casos coletivos” ou

“casos estruturais”, são situações em que há uma violação contínua e generalizada de direitos fundamentais de alguns grupos menos favorecidos. Interessante citar que o caso dos EUA envolvendo *Brown vs. Board of Education* foi emblemático nesse modelo mais ativo, e tal tendência chegou mais forte na América Latina apenas nas duas últimas décadas.

Mark Goodale, professor de antropologia cultural e social na Universidade de Lausanne, na Suíça, fez um trabalho em relação ao impacto do discurso ocidental dos direitos humanos à área rural da Bolívia, revelando a importância de se considerar os contextos locais na abordagem de direitos humanos. Considerando as vulnerabilidades locais, o discurso generalizante de direitos humanos deve ser reconsiderado:

O estudo dos direitos humanos sugere que a "prática" que está sendo documentada e analisada tem o potencial de transformar o quadro pelo qual se entende a ideia dos direitos humanos. Isso porque as recentes pesquisas sobre direitos humanos sugerem uma alternativa aos modos dominantes de investigação nos quais os direitos humanos foram conceituados nos últimos cinquenta anos. Estudar a prática dos direitos humanos é, em parte, argumentar para uma filosofia diferente dos direitos humanos, o que podemos descrever vagamente como uma filosofia antropológica dos direitos humanos. (GOODALE, 2007, p. 09)

Ainda na Bolívia, Goodale conduziu um trabalho entre 1998 e 1999 em Potosí, uma região remota, no qual estudou os conflitos, sistemas sociais e políticos indígenas e as articulações entre tais comunidades e o estado boliviano. Em 2006, com a eleição de Evo Morales como o primeiro presidente indígena da Bolívia, o professor conduziu uma ampla pesquisa com diversos atores sociais e políticos, dada a natureza inovadora e radical de muitas das mudanças implementadas durante o governo de Morales. Os estudos de Goodale foram fundamentais na comprovação de que o contexto local e as especificidades são extremamente relevantes no contexto de direitos humanos, sendo importante uma discussão sobre direitos humanos fora dos centros de discursos tradicionais das grandes elites.

Já no contexto colombiano, César Rodríguez-Garavito, professor da Universidade dos Andes, Stanford e NYU Law, dentre outras, fez um estudo detalhado sobre uma ação mais ativa por parte da Corte Constitucional

Colombiana (CCC) em casos estruturais. Garavito classificou, inicialmente, os diversos efeitos de uma decisão da CCC em tais casos:

- Efeitos diretos: aqueles que afetam os participantes do caso, sejam eles os litigantes, os beneficiários ou os órgãos governamentais;
- efeitos indiretos: as consequências que, sem serem estipuladas pelo Tribunal, decorrem da decisão, afetando também outros atores;
- efeitos materiais: as mudanças tangíveis na conduta de grupos ou indivíduos;
- efeitos simbólicos: mudanças nas ideias e construções sociais coletivas, implicando em alterações culturais ou ideológicas em relação aos problemas.

Uma conclusão extremamente relevante por Rodríguez-Garavito foi de que os efeitos indiretos e simbólicos são fundamentais nestas decisões, pois trazem consequências jurídicas e sociais tão profundas quanto os efeitos materiais da decisão:

*Tabela1: exemplos dos efeitos das decisões segundo Rodríguez-Garavito*

	Direto	Indireto
Material	Desenhando políticas públicas, como ordenado pela decisão	Formando coalizões para influenciar as questões levantadas
Simbólico	Definindo o problema como uma violação de direitos	Transformando a opinião pública sobre a urgência e gravidade

*Fonte:* Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, Texas Law Review, 89:1669

Como é possível visualizar na tabela, um efeito direto e material de uma decisão será o desenho em si de uma política pública que fora ordenada pelo Tribunal. Por outro lado, um efeito indireto, porém simbólico, será a definição daquele problema discutido como uma violação de direitos. Esse ponto é de extrema relevância ao se considerar o contexto da América Latina e as dificuldades institucionais de se promover políticas públicas efetivas em direitos humanos. Já um efeito indireto e material da decisão seria a formação de coalizações, a fim de uma melhor discussão sobre as questões levantadas, o que também é de extrema relevância, dada a participação de diversos atores, que

atuaram em conjunto na busca de soluções efetivas. Por fim, um efeito indireto, porém simbólico, seria uma transformação da opinião pública em relação à gravidade de tal problema, peça fundamental para uma implementação de políticas públicas efetivas na promoção de direitos humanos.

Após 7 anos, por meio de entrevistas com atores, análise de conteúdo da cobertura da imprensa, participação e observação de reuniões e audiências, Rodrigues-Garavito concluiu também que o monitoramento das decisões emanadas é um grande diferencial para o sucesso desse modelo judicial mais ativo. A partir daí, o professor passou a conceituar o ativismo dialógico, em que o Poder Judiciário emite decisões que estabelecem objetivos gerais e caminhos de implementação claros, por meio de prazos e relatórios de progresso. Tal modelo incentiva o acompanhamento, com a ocorrência de audiências públicas, comissões de monitoramento e maior participação dos cidadãos.

Rodrigues-Garavito analisa também que, nesse novo conceito de ativismo, os direitos discutidos devem ser fortes, no sentido de serem fundamentais na promoção de direitos humanos, como direitos de moradia, alimentação, educação e saúde. Além do monitoramento já citado anteriormente, as decisões dialógicas definem remédios que nada mais são que procedimentos e objetivos gerais do que deverá ser implementado. Abaixo são destalhados três casos estruturais decididos pela CCC:

- caso T-025 / 2004: emergência humanitária causada pelo deslocamento forçado de 1.150 famílias em meio ao conflito armado colombiano. Foi um caso emblemático e que trouxe melhores resultados, visto que a CCC emitiu ordens mais flexíveis, deixando o Poder Público com uma maior liberdade de atuação na implementação de políticas públicas. Foram emitidas basicamente três ordens: a formulação de um plano de ação para a solução das questões humanitárias básicas das famílias deslocadas; o cálculo da necessidade orçamentária para tanto e os meios necessários para a obtenção dos recursos financeiros; a garantia de proteção ao núcleo essencial dos direitos básicos daquelas famílias. Ressalta-se que foi determinado, também, um monitoramento constante das ações, com 21 audiências públicas de acompanhamento ao longo de 7 anos, envolvendo uma

- ampla gama de atores não governamentais, sendo que houve quase 100 decisões de acompanhamento por meio das quais o CCC ajustou seus pedidos à luz dos relatórios de progresso emitidos no âmbito desse monitoramento;
- caso T-760 / 2008: controvérsia envolvendo o fornecimento de medicamentos, em que a CCC determinou a formulação de uma contingência para lidar com a falência iminente do Sistema de Saúde, a criação de protocolos administrativos para resolver a queixa dos pacientes e o estabelecimento de mecanismos para a supervisão dos provedores de saúde privados. Foi previsto um monitoramento ambicioso, mas que acabou perdendo força;
  - caso T-153/1998: grave situação dos detidos, com prisões superlotadas e péssimas condições prisionais, em que foram ordenadas ações diretas sem margem para os órgãos responsáveis atuarem. Combinado com a falta de monitoramento, o impacto final da decisão foi muito baixo.

*Tabela 2:* comparativo das decisões analisadas por Garavito

	Direitos	Remédios	Monitoramento	Impacto
<b>T-025 / 2004</b> – famílias deslocadas	Forte	Moderado	Forte	Alto
<b>T-760 / 2008</b> – sistema de saúde	Forte	Moderado	Fraco	Moderado
<b>T-153 / 1998</b> – condições prisionais	Forte	Forte	Fraco	Baixo

*Fonte:* Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America, Texas Law Review, 89:1669

A análise da tabela, conduz à percepção de que o caso T-025/2004, que se tornou emblemático no ativismo judicial da América Latina, e trouxe melhores resultados, considerando o forte monitoramento que permitiu o ajuste dos rumos durante a implementação das ações, além dos remédios moderados que deram uma maior liberdade à atuação aos órgãos públicos responsáveis pela implementação das políticas públicas. Nos demais casos, a falta efetiva de monitoramento foi a causa principal do insucesso, porém no caso específico do T-153/1998, os remédios considerados fortes contribuíram de forma significativa para que o impacto fosse ainda mais baixo.



## O PAPEL DO JUDICIÁRIO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Novamente volta-se o olhar à contribuição teórica de Santos com mais uma passagem interessante sobre a busca de direitos na América Latina, incluindo o caso brasileiro:

Durante o processo brasileiro de democratização e de constituição de atores comunitários surgiu de modo semelhante a ideia do “direito ater direitos” como parte da redefinição dos novos atores sociais. A mesma redefinição é detectável em muitos dos casos citados nest evolue: no caso da marcha dos *cocaleros* (camponeses plantadores ecoletores de coca) na Colômbia, Ramirez mostra que a luta contra a fumação das plantações de coca expressa uma tentativa dos camponeses da região amazônica de cobrarem, em um contexto marcado pela violência externa, o reconhecimento de uma identidade alternativa à construída pelo Estado a respeito deles. Considerados pelo Estado como narcotraficantes e simpatizantes da guerrilha, os camponeses reivindicam ser reconhecidos como atores sociais independentes e cidadãos do país(...) A vulnerabilidade da participação à descaracterização, quer pela cooptação por grupos sociais superincludos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação de poder está bem ilustrada em vários dos casos analisados. (SANTOS, 2003, p. 45)

Tais palavras são fundamentais para entender a necessidade um papel mais ativo do Judiciário num contexto de vulnerabilidade na participação popular em decisões governamentais. Inclusive considerando que, na atualidade, muitos direitos abrangem mais pessoas, inclusive grupos de pessoas indeterminadas.

Uma consideração importante de ativismo judicial no contexto brasileiro, feita pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, é que o ativismo é primo da judicialização. Barroso ainda complementa que tal judicialização decorre do modelo constitucional que se adotou, e não de um exercício de vontade deliberado de vontade política por parte do Poder Judiciário. E que o ativismo judicial é uma escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. E isso acaba sendo fundamental, considerando o grande *rol* de direitos

fundamentais da CF/88 e a elevação da dignidade da pessoa ao patamar de fundamento do Estado Democrático de Direito.

A partir dessas constatações, o juiz passou a ter um maior protagonismo. Aliado à crise de representatividade política e à crise ética que assolou o Brasil nos últimos anos, o juiz passou a atuar de forma mais ativa, principalmente em questões sensíveis de direitos humanos. Embora haja críticas à essa nova postura, um ativismo dialógico nos conceitos ilustrados por Garavito parece ser um modelo coerente com a realidade atual brasileira, ratificada pela interpretação mais proativa da Constituição:

a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2009, p. 6)

O Ministro cita a ênfase desse ativismo em matérias relacionadas a políticas públicas, e isso traz um amplo espectro nesta atuação mais ativa do Judiciário em diversos direitos fundamentais. Uma decisão emblemática foi o julgamento da ADPF54/2004, de propositura da Confederação Nacional dos Profissionais de Saúde, a respeito da possibilidade de aborto de fetos anencefálicos. Foi julgada procedente pelo Plenário e declarada inconstitucionalidade da interpretação de que a interrupção dessa gravidez seria crime, enfatizado o princípio da dignidade humana da mulher gestante em contraposição ao direito à vida do feto. Vale citar um trecho de extrema relevância desse julgamento:

No cumprimento das normas dispostas na Constituição da República, o Professor Daniel Sarmiento destaca o crescimento da importância do Poder Judiciário "nos últimos anos e hoje se assiste no Brasil a uma verdadeira judicialização da política e das relações sociais. Por um lado, a Justiça passou a ocupar-se dos grandes conflitos políticos e morais que dividem a Nação (...). Por outro, ela foi descoberta pelo cidadão brasileiro mais humilde, que, apesar dos problemas ainda persistentes do acesso à prestação

jurisdicional, tem passado a procurá-la com uma freqüência cada vez maior para resolver os seus problemas cotidianos. Assim, de instituição quase desimportante em regimes constitucionais pretéritos, o Poder Judiciário converteu-se numa espécie de guardião das promessas. (BRASIL.STF:ADPF54/DF)

Percebe-se que fora citado o termo “guardião das promessas” ao Poder Judiciário, mostrando a maior importância no atual contexto brasileiro. Essa expressão vem corroborar a visão de que o Poder Judiciário se transformou em um grande ator na sociedade, muitas vezes garantindo o mínimo de direitos que já estão previstos na própria Constituição. Entretanto, embora haja críticas quer seja pelo desrespeito à divisão de poderes, quer seja pela falta de legitimidade do Poder Judiciário, visto que seus membros não são eleitos, já há casos no Brasil alinhados com os conceitos de um ativismo dialógico.

Um outro julgamento do STF que veio ratificar essa tendência de ativismo dialógico foi o da ADPF 347/2015, em relação ao sistema carcerário brasileiro. Foi adotada uma abordagem gerencial por parte do Poder Judiciário, sendo que o voto do Relator, Ministro Marco Aurélio, esclarece que o Judiciário passa atuar em prol da superação de bloqueios políticos institucionais:

Esse é, enfim, o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática. (BRASIL.STF:ADPF347/DF)

O Ministro ressalta a importância dos efeitos indiretos e simbólicos já citados anteriormente por Rodrigues-Garavito. Cita também a importância da provocação dos responsáveis pela implementação de novas políticas públicas, além de citar expressamente conceitos já visualizados nas decisões da Corte Colombiana, como o monitoramento da implementação das soluções escolhidas, a fim de garantir resultados efetivos dessas ações.

Mais recentemente, no contexto da Pandemia pelo vírus da COVID-19, o mesmo Ministro Marco Aurélio veio trazer na ADPF 822 mais um exemplo de um ativismo dialógico. O ilustre Ministro considerou as medidas

do Governo Federal insuficientes para o combate à Pandemia, ressaltando uma omissão reiterada da União numa política uniforme nacional de combate ao vírus. Nas palavras do Ministro:

A conclusão é única: ocorre violação generalizada de direitos fundamentais em relação à dignidade, à vida, à saúde, à integridade física e psíquica dos cidadãos brasileiros, considerada a condução da saúde pública durante a pandemia covid-19. Há falência estrutural. (BRASIL. STF: ADPF 822/DF)

Importante citar o teor estrutural desse caso, considerando a grave crise sanitária decorrente da Pandemia de COVID-19, reforçada ainda mais pela incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação.

## CONCLUSÃO

Chega-se à parte conclusiva do presente estudo na perspectiva de que um papel social mais ativo do Poder Judiciário importou em resultados importantes na América Latina, como se pode verificar no caso colombiano.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal tem atuado mais ativamente nos últimos anos, alinhado aos conceitos de um ativismo dialógico. Os exemplos apresentados ao longo desse ensaio estão a demonstrar, por um lado, a complexidade e a diversidade dos povos latino-americanos, quer seja pela questão dos indígenas na Bolívia, quer seja pela questão de extrema violência colombiana, e, de outro, seja pela ausência de capacidade institucional de o Governo brasileiro promover uma agenda efetiva de políticas públicas, o Poder Judiciário sobressai-se, objetivamente, na questão de proteção dos direitos mais fundamentais dos cidadãos.

Tal ativismo demonstrou trazer resultados importantes e ser extremamente necessário em casos de inércia dos demais Poderes, em especial quando há violação massiva de direitos fundamentais. Esse é um cenário verificado constantemente em países com menor desenvolvimento econômico e social. Assim, o Judiciário atua num cenário em que legisladores e executivos demonstram uma incapacidade ou descompromisso na tomada de decisões para a implementação de políticas. O Poder Judiciário passa a ser protagonista e responsável pela harmonização da atual estrutura do Estado Democrático de

Direito, o qual zela pela concretização de direitos fundamentais e pela preservação da dignidade humana.

Por fim, identifica-se que, principalmente em nações com graves problemas estruturais, como é o caso da América Latina, não é possível ter um Judiciário passivo, em especial no que tange à concretização de direitos individuais e/ou coletivos, previstos no texto constitucional. Em que pese críticas à repartição de competências entre os poderes, e até uma possível usurpação, é necessária uma nova leitura sobre a noção de separação dos poderes e do princípio democrático. É desejável um Poder Judiciário atuante que abra caminho para a efetivação de um Estado material de Direito, em busca de uma governança democrática e da consolidação de direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª Ed., 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

AVRITZER, Leonardo e SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: Para Ampliar o Cânone Democrático. In: *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes legisladores?* Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights: In Theory and Practice*. New York: Cornell University, 2003.

ENTERRIA, Eduardo Garcia. *Principio de legalidad, estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en*

*la constitución*. Revista Española de Derecho Constitucional. n. 10, 1994.

GOODALE, Mark. Locating rights, in vision in law between the global and local. In: GOODALE, Mark; MERRY, Sally Engle. *The Practice of Human Rights – Tracking Law Between The Global and The Local*. New York: Cambridge University Press, 2007.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: Jürgen Habermas. *A Inclusão do Outro*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HOGEMANN, Edna Raquel. *Direitos humanos e filosofia Ubuntu*. RJ: Lumen Juris, 2017.

KELLER, Arno Arnaldo. *A exigibilidade dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 6ª reimp., São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites dos limites. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

RODRÍGUES-GARAVITO, César. *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America*, Texas Law Review, 89:1669-1698.(2010-2011).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Edições Almedina. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa

(org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo liberal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCALIA, Antonio. *The rule of law as a Law of rules*. Chicago: University of Chicago Law Review, 56, nº 4. 1999.

TATE, Chester Neal, VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of judicial power*. New York; London: New York University Press, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: 1999.

VILELA, Hugo Otávio Tavares. *O ativismo judicial e o jogo dos três poderes*. Jus Navigandi, ano 16, n. 2912, Teresina: 2011.

YOUNG, Iris Marion. *Desafios ativistas à democracia deliberativa*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº13. Brasília: 2014.

## CAPÍTULO 4

---

# DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Márcio de Almeida Farias

### INTRODUÇÃO

Neste trabalho, faremos uma análise crítica acerca da democracia participativa e suas relações com os direitos humanos no âmbito do Brasil. Quando falamos em democracia participativa, estamos nos referindo à garantia de participação popular nas decisões acerca de matérias relevantes do Estado. Numa democracia, o povo não deve ser chamado apenas para votar, como ocorre no Brasil de dois em dois anos, o que se constitui na chamada democracia representativa, mas deve ser consultado prévia ou posteriormente, quando assuntos relevantes que possam afetar suas vidas, estão em jogo.

A justificativa para a escolha deste tema, foi justamente a necessidade de se fazer uma análise acerca dos institutos jurídicos de participação popular previstos na Constituição de 1988. Podemos afirmar que a democracia participativa está intimamente relacionada com o exercício dos direitos humanos.

O problema da presente pesquisa é o seguinte: no Brasil existe uma democracia participativa significativamente plena?

A metodologia utilizada no presente trabalho é a pesquisa qualitativa, sendo que as fontes de pesquisa são obras doutrinárias, a legislação nacional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Vamos iniciar este trabalho, fazendo uma análise acerca da democracia a partir de noções filosóficas de dois autores clássicos: Platão, através de sua obra *A República* e Jean-Jaques Rousseau, por meio de sua obra *O Contrato Social*.

Em seguida, vamos analisar, dentro da ótica da proteção jurídica dos direitos humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o qual foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro e ratificado pela Presidência da República. Iremos tecer algumas considerações acerca da natureza jurídica



dos tratados de direitos humanos aprovados pelo Brasil antes da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Por fim, vamos fazer uma análise acerca dos instrumentos jurídicos de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição Federal: plebiscito, referendo e iniciativa popular, bem como analisaremos a legislação regulamentadora do assunto. Após, vamos apresentar nossas conclusões acerca do tema, onde inclusive, responderemos o problema levantado.

## DEMOCRACIA: NOÇÕES FILOSÓFICAS

Quando falamos em democracia, logo nos vem à mente a ideia de participação popular nas decisões estatais, por meio de eleições livres. O povo escolheria livremente seus representantes para o Parlamento e para o Poder Executivo, o que seria uma forma de participação indireta e também, seria consultado, antes ou após, a tomada de decisões mais relevantes, como por meio de plebiscitos ou referendos, o que seria realmente uma forma de participação popular direta nessas decisões. Sendo que a vontade da maioria do povo deve ser sempre respeitada.

De acordo com a Constituição de 1988 ( art. 1º), o Brasil é uma República, do tipo federativa, e que se constitui em *Estado Democrático de Direito*. Significa dizer que o regime político do Estado brasileiro é democrático, ou seja, o povo possui o direito de participar das decisões estatais e legalista, pois se submete ao direito, ou seja, às normas jurídicas, constitucionais e legais.

No parágrafo único, do art. 1º, vemos que o legislador constitucional, declara que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Temos, neste dispositivo, as noções de *democracia indireta*, onde o povo confere mandatos de atuação a parlamentares e *democracia direta*, por meio da participação popular, nos casos previstos no próprio texto constitucional. No momento oportuno, iremos analisar de forma detalhada essa noção de democracia participativa, através dos instrumentos previstos na Constituição Federal.

Evidentemente, que dependendo da escola de pensamento, poderemos ter concepções diferentes de democracia. Neste trabalho, iremos apresentar, de

forma resumida, duas concepções filosóficas de democracia, feitas por autores clássicos: Platão e Jean Jacques – Rousseau.

Iniciando por Platão, não há dúvidas de que sua mais importante obra tenha sido *A República*, conforme anota o tradutor Ciro Mioranza (2020: p. 7), pois a referida obra “é uma utopia criada por Platão, um Estado ideal que deveria ser governado por homens justos, sábios e instruídos. Para ele, o homem capaz de reunir essas qualidades seria o filósofo.”

*A República* foi escrita em forma de debates e diálogos travados entre diversos personagens, sendo um deles Sócrates, que inclusive, teve como aluno, Platão. A obra apresenta dez livros, onde Platão discorre sobre diversos temas, como felicidade, justiça, Estado, formas de governo, educação etc.

Pois bem, feita, essa pequena apresentação de *A República*, vamos analisar neste momento, o pensamento de Platão acerca da democracia, enquanto espécie de forma de governo. Vale ressaltar, que Platão, analisou outras formas de governo, como a aristocracia (governo de nobres), a oligarquia (governo de grupos) a timocracia (governo de ricos) e a tirania (ditadura). Entretanto, vai nos interessar aqui o que o autor escreveu somente sobre democracia.

Para Platão, a democracia se origina a partir do fracasso da oligarquia, que seria um governo de determinados grupos ou poucas pessoas, geralmente ricas e que monopolizam o poder entre si. Em *A República*, Platão (2020, p. 279) afirma, por meio de Sócrates em seu diálogo com Adimanto, que a oligarquia “é a organização do Estado fundada sobre a renda, aquela em que os ricos governam e os pobres são privados de todo o poder”.

Quando ocorre o desgaste natural de uma oligarquia, Platão explica que os pobres ao tomarem consciência de sua situação, tomam as rédeas do governo e se revoltam contra o regime, nascendo a democracia. É o que podemos concluir ao ler o seguinte diálogo entre Sócrates e Adimanto em *A República* (2020, p. 287-288):

Sócrates – A democracia se estabelece, portanto, a meu ver quando os pobres vencem, massacram alguns, mandam para o exílio outros e, com os restantes em condições de igualdade o governo e as magistraturas que, no mais das vezes, são distribuídas por sorteio.

Adimanto – De fato, este regime é a democracia que se estabelece quer pelas armas, quer pelo medo dos adversários que preferem partir para o exílio.

Numa parte desse diálogo vamos ver Platão (2020: p. 288), por meio de Sócrates e Adimanto, abordarem certos aspectos positivos da democracia, como a existência da liberdade e da transparência. Segue o diálogo:

Sócrates – Antes de mais nada, os cidadãos são livres e o Estado respira liberdade e transparência, cada um podendo fazer o que quiser.

Adimanto – Pelo menos, é o que se diz.

Sócrates – Mas onde reina essa liberdade, é evidente que cada um pode organizar a própria vida como melhor lhe aprouver.

Adimanto – Sim, é evidente.

Sócrates – Logo, sobretudo nesse regime, acho que se pode encontrar gente de todo tipo.

Adimanto – Como não.

(...) Sócrates – Porque, graças à liberdade, contém todo tipo de governo e quem quiser, como nós agora, fundar um Estado, seria melhor chegar-se a um Estado democrático e escolher qualquer forma de governo que lhe agrade, como se escolhem os objetos na feira, e depois reproduzi-lo.

Desse modo, a democracia é uma forma de governo, segundo Platão, onde existe liberdade plena aos indivíduos para assumirem cargos públicos e constituírem um governo.

Na democracia, qualquer pessoa pode almejar um cargo público no governo. A origem social ou a posse de riquezas não são fatores determinantes em tese para o exercício do poder político.

A transparência na condução do governo também é um princípio inerente ao regime democrático e isso é reconhecido por Platão como vimos no debate acima transcrito. Se o governo é feito para o povo e pelo povo, o mesmo deve ter conhecimento de tudo que se passa no mesmo. Gastos públicos, receitas com tributos e despesas com servidores públicos. Tudo deve ser transparente. Como se vê, até hoje essa noção de transparência na coisa pública está presente, quando vemos insculpido no art. 37 da Constituição de 1988, o princípio da publicidade na Administração pública.

Entretanto, em que pese, nesses diálogos, Platão elogiar, por meio dos personagens, a liberdade, que é inerente à democracia, é justamente um eventual excesso de liberdade, na visão do mesmo, tendo em vista que qualquer pessoa pode ser eleita para o governo, inclusive, pessoas degeneradas, corruptas e demagogas, que poderá provocar o declínio da democracia e sua transformação em outro regime, no caso, a tirania ou a ditadura. Esta questão é o cerne da crítica de Platão ao regime democrático.

Nesse sentido, Platão, explica como a democracia se degenera e se transforma em tirania (2020: p. 294):

Sócrates – E a ruína da democracia também não é provocada pelo desejo insaciável por aquilo que lhe deu origem?

Adimanto – Mas qual é esse bem?

Sócrates – A liberdade. Num Estado democrático, você haverá de ouvir que ela é o bem supremo e que por isso todo aquele que tiver um caráter livre deveria viver somente nesse.

Adimanto – É que se diz com frequência.

Sócrates – Como eu lhe dizia, portanto, não seriam esse desejo insaciável e a indiferença perante todos os outros valores que transformam este regime e o preparam para que se instale a tirania?

Adimanto – Em que sentido ?

Sócrates – A meu ver, um Estado democrático, sedento de liberdade e quando servido por maus copeiros, perde todo controle, inebriando-se de liberdade pura, pune seus governantes, a menos que estes não sejam realmente complacentes e não concedam grande liberdade, acusando-os de malvados que aspiram à oligarquia.

Portanto, a crítica de Platão em relação à democracia reside no fato de que os governantes e o povo ao priorizarem a questão da liberdade, que entendemos que o mesmo se refere à liberdade individual, no regime democrático, acabam por ignorar outros valores tão importantes quanto. Por isso, ocorreria um desgaste nesse regime, abrindo caminho para tiranos.

A crítica de Platão tem um certo fundamento, embora não seja totalmente correta, pois não basta apenas ao Estado garantir aos cidadãos, liberdades individuais, se não garantir igualdade e justiça sociais. Ausência de distribuição de renda e aumento de miséria são causas de degeneração da democracia, sem dúvida nenhuma.

Vamos neste momento, analisar de forma resumida a concepção de democracia de outro autor clássico, Jean Jacques-Rousseau.

Em sua obra *O Contrato Social*, Rousseau apresenta diversas ideias revolucionárias para época em que foi escrito, em 1762. Temas como soberania, pacto social, Estado de Direito, formas de governo, são tratados na obra, e podemos afirmar que serviu de inspiração, dentre outros autores, para as revoluções liberais e burguesas que se seguiram: a Revolução Americana em 1776 e a Revolução Francesa que teve início em 1789.

Podemos afirmar que Rousseau defende em *O Contrato Social*, a primazia da vontade geral, ou seja, que o bem comum sempre prevaleça em suas relações envolvendo o povo e o Estado.

Nesse sentido, Rousseau (2019, p. 43) afirma que somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado “segundo a finalidade de sua instituição que é o bem comum: se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, é a concordância desses mesmos interesses que o tornou possível.”

A vontade geral é o bem comum e não simplesmente a vontade da maioria. Rousseau (2019, p. 46), explica que há muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral, esta considera apenas o bem comum, enquanto a outra prende-se ao interesse privado.

Rousseau (2019, p. 81), conceitua democracia como uma forma de governo onde “o Soberano pode, em primeiro lugar, confiar o Governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que simples cidadãos individuais.” Magistrado aqui não significa necessariamente um juiz, mas sim um servidor público ou alguém que tenha recebido uma função pública.

Logo, a democracia em Rousseau pressupõe obediência à vontade geral, ou seja, o regime democrático deve ter por finalidade o bem comum e não interesses meramente individuais e patrimonialistas.

Ao abordar a questão da democracia, Rousseau defende ainda que num regime democrático exista uma clara divisão de funções entre os poderes públicos. “Não convém que aquele que faz as leis as execute, nem que o corpo do povo desvie a atenção das ideias gerais para dá-la aos objetos particulares,” diz o autor (2019, p. 82).

O que causa o enfraquecimento da democracia, para Rousseau (2019, p. 82) é a “influência dos interesses privados nos assuntos públicos, e o abuso das leis pelo Governo é um mal menor do que a corrupção do Legislador, consequência infalível dos propósitos particulares.”

Impressionante como Rousseau é atual se compararmos essas lições com a política partidária realizada na democracia brasileira, onde interesses privados muitas das vezes prevalecem em face do interesse público.

A partir das visões clássicas aqui apresentadas, no que tange às concepções de democracia de Platão e Rousseau, entendemos que esta última concepção é mais condizente com a realidade atual, inclusive, com o regime democrático brasileiro.

Rousseau deixa claro que a corrupção praticada por agentes políticos e o abuso de interesses particulares nos governos podem colocar sim em risco um regime democrático, pois o governo estaria abrindo mão de atender o bem comum, ou seja, a vontade geral, para atender uma minoria. Significa dizer que políticas públicas de cunho social poderão sofrer abalos e atingir boa parte da população.

Outro ponto importante trazido por Rousseau (2019, p. 68), quando o mesmo comenta acerca dos sistemas de legislação, é que a finalidade de qualquer desses sistemas é atingir dois objetos principais: a liberdade e a igualdade.

Uma democracia saudável, portanto, em nossa visão, é aquela onde esses dois princípios são efetivados. Sem a observância de tais princípios, não existe democracia.

O princípio da liberdade representa o respeito aos direitos e garantias fundamentais, que no Brasil, estão previstos no art. 5º da Constituição de 1988. Abrange não apenas à liberdade de locomoção, mas todas as liberdades possíveis. Liberdade para a escolha de religião, liberdade de expressão, liberdade para escolher seus representantes, etc. Típicos direitos fundamentais de primeira dimensão ou geração, na classificação tradicional da doutrina, como podemos citar Paulo Gustavo Gonet Branco (2011, p. 155).

O princípio da igualdade, por sua vez, significa que as pessoas possam usufruir dos demais direitos, inclusive, os direitos individuais, de forma igual. Vale também para os direitos sociais, ou direitos fundamentais de segunda dimensão ou geração, como educação, saúde, moradia, etc, previstos no art. 6º

da Constituição de 1988. Um Estado democrático deve garantir aos seus membros igualdade de oportunidades em relação aos direitos fundamentais. Por exemplo, todas as pessoas devem ter a mesma igualdade, garantida pelo Estado, em ter acesso a oportunidades na área educacional. Ou em qualquer outra área. Igualdade, pressupõe, portanto, justiça social e distribuição de renda.

Vale a pena, apresentarmos o entendimento de Rousseau (2019, p. 68) acerca da igualdade:

com relação à igualdade, não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e de riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja abaixo de toda violência e nunca se exerça senão em virtude da ordem e das leis; quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja bastante opulento para poder comprar um outro e nenhum bastante pobre para ser forçado a vender-se. O que supõe, nos grandes, moderação de bens e de crédito; nos pequenos, moderação de avareza e cobiça.

O que Rousseau defende, e nós também, é a efetivação da justiça social, ou seja, justiça distributiva. Sem uma distribuição equitativa de bens e vantagens entre os membros da comunidade, não podemos afirmar que temos uma democracia plena.

Assim, trazendo para a realidade brasileira, esses dois princípios (liberdade e igualdade), que são o alicerce de qualquer regime que se considere democrático, complementam outros princípios constitucionais, como o respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/88).

## DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA: O PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS E SUA INTERNALIZAÇÃO NO BRASIL

Neste tópico fazer uma breve análise acerca do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e sua internalização do direito brasileiro.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi aprovado pelas Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966 e de acordo com seu

preâmbulo, o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais.

No Brasil, o referido pacto foi aprovado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto legislativo nº 226 de 12 de dezembro de 1991, sendo ratificado pela Presidência da República, através do Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, onde entrou em vigor na data de sua publicação.

No tocante à questão da democracia, podemos afirmar que o referido pacto trata da questão no artigo 25, onde é estabelecido, no caput, que “todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas”: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Vemos que na alínea “a” do dispositivo, é prevista a instituição de uma democracia direta e participativa, isto é, as pessoas podem e devem participar de forma direta da condução dos assuntos públicos e, também, é previsto uma democracia indireta, no sentido de permitir que as pessoas livremente escolham seus representantes.

Na alínea “b”, temos a previsão da capacidade eleitoral passiva (direito ser votado) e ativa (direito de votar), mediante sufrágio universal e igualitário. Significa que não há diferenças entre o voto do rico ou do pobre, por exemplo. Ambos, possuem ou deveriam possuir o mesmo valor. Deve ser garantido o voto secreto, para se evitar ameaças e intimidações.

Para Roberto Moreira de Almeida (2011, p. 75) a “capacidade eleitoral ativa é o direito que possui o cidadão de participar diretamente do processo eleitoral, através do voto, seja em eleições, seja em plebiscitos ou em referendos (direito de votar)”.

O mesmo autor (2011, p. 78) leciona que a capacidade eleitoral passiva tem a ver com “a elegibilidade da pessoa ou o direito de ela ser votada. São as condições ou os requisitos exigidos do cidadão para ser votado e, uma vez eleito, poder ocupar determinado cargo público eletivo.”



Na alínea “c”, vemos mais uma vez a importância do princípio da igualdade de oportunidades no acesso a cargos públicos. Num país, verdadeiramente democrático, qualquer pessoa pode assumir funções públicas, desde que possua os requisitos previstos pela lei.

De acordo com o artigo 5º, § 3º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional, nº45/2004, os tratados e convenções internacionais sobre “direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Flávia Piovesan (2008, p. 20), assim leciona sobre o tema:

Desde logo, há que afastar o entendimento segundo o qual, em face do § 3º do art. 5º, todos os tratados de direitos humanos já ratificados seriam recepcionados como lei federal, pois não teriam obtido o quorum qualificado de três quintos, demandado pelo aludido parágrafo.

Observe-se que os tratados de proteção dos direitos humanos ratificados anteriormente à Emenda Constitucional n. 45/2004 contaram com ampla maioria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, excedendo, inclusive, o quorum dos três quintos dos membros em cada Casa.

Portanto, Flávia Piovesan (2008, p.20) está defendendo que em relação à hierarquia, os tratados de direitos humanos ratificados antes da Emenda nº 45/2004, como foi o caso do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, possuem natureza jurídica de norma constitucional, nos termos do art. 5º, § 2º da CF/88, o qual dispõe que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos “tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Assim, referido tratado também faz parte do bloco de constitucionalidade, apesar de ter sido aprovado sob o regramento anterior.

O plenário do Supremo Tribunal Federal enfrentou a questão e decidiu pela natureza supralegal de tais tratados, ou seja, os mesmos estão numa posição superior às leis federais, mas inferior, às normas constitucionais, como podemos verificar no RE 466.343-SP, que teve mudança de posição do ex-ministro Celso de Mello, o qual defendeu a tese de que tais tratados teriam natureza constitucional, entretanto, prevaleceu por 5 votos a 4, a tese do voto-

vista do ministro Gilmar Mendes, o qual defendeu a supralegalidade de tais tratados.

De acordo, com Nathalia Masson (2021, p.197), o STF consagrou com esse entendimento, a teoria do duplo estatuto dos tratados de direitos humanos: a) terão natureza constitucional (status de emenda constitucional) aqueles aprovados pelo rito do 5º, § 3º; b) para os demais, aprovados pelo rito comum, reconheceu-se a natureza supralegal, não importando se essa incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro ocorreu antes ou depois da Emenda nº 45/2004.

Assim, finalizando este tópico, podemos afirmar que o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, devidamente internalizado no Brasil, possui natureza jurídica de norma supralegal. Entretanto, concordamos com o entendimento de Flávia Piovesan, nos termos do art. 5º, § 2º, da CF/88.

## INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PLEBISCITO, REFERENDO E LEI DE INICIATIVA POPULAR

Neste tópico, iremos analisar os instrumentos de participação popular ou de democracia participativa, como também podemos definir, previstos no art. 14, I a III, da Constituição de 1988.

O dispositivo constitucional em questão, assim dispõe a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo e III - iniciativa popular.

A ideia de democracia participativa significa que o povo não deve apenas votar em seus representantes, em determinados períodos, como ocorre de dois em dois anos a exemplo do caso brasileiro, mas que também possa participar ativamente das decisões políticas. O povo é o titular da soberania, por isso, não deve apenas ser chamado a votar, mas sobretudo a participar dessas decisões.

Alguns autores, como Alexandre Navarro Garcia (2005, p.9), consideram como sinônimos os termos *democracia participativa* e *democracia semidireta*, pois segundo o mesmo, “a partir dos movimentos revolucionários, iniciados no fim do século XVIII e princípio do século XIX”, por meio ainda

do chamado “contratualismo rousseauiano e da filosofia dos jusnaturalistas, esses princípios de democracia semidireta ou participativa ganharam maior dimensão e filiados.”

Ainda segundo Garcia (2005, p.9), as formas atuais mais aperfeiçoadas de democracia semidireta – basicamente referendo e iniciativa direta – difundiram-se na Suíça, Itália, França e Estados Unidos, por meio da espécie de legislação direta, especialmente no Estado da Califórnia, caso mais estudado.

A soberania popular, diz o caput do art. 14 da Constituição de 1988, será exercida por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, ou seja, o voto do pobre tem o mesmo valor do rico. O voto do analfabeto, tem o mesmo valor de uma pessoa com nível superior.

Já a garantia do voto secreto visa coibir o chamado “voto de cabresto”, tão comum na República Velha. Com o voto secreto, preserva-se a segurança, inclusive, do ponto de vista físico, do eleitor, que poderia ser coagido por grupos armados.

Pela análise do dispositivo acima referido, vemos que a Constituição de 1988, estabeleceu três instrumentos jurídicos capazes de fazer valer essa participação popular, que são: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que para Garcia (2005, p.10), são mecanismos de democracia semidireta.

A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou os incisos I a III do art. 14 da Constituição de 1988.

De acordo com o artigo 2º da Lei nº 9.709/98, plebiscito e referendo são “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

Interessante notar que a legislação fala em *matéria de acentuada relevância* para justificar a consulta popular por meio de referendo e plebiscito. Mas, o que significaria isso? Acreditamos que o legislador se refere à questões de grande polêmica do ponto de vista político, econômico e social. O último plebiscito realizado no Brasil, ocorreu em 1993, para a escolha da forma e do sistema de governo, onde foi vencedor a república presidencialista. Já o último referendo, realizado no Brasil, foi em 2005, onde a grande maioria da população aprovou o comércio de armas de fogo.

Entretanto, depois de 2005, o povo não foi mais consultado e tivemos nesses últimos anos, matérias de grande relevância que foram discutidas e

aprovadas no Congresso Nacional, como a reforma trabalhista em 2017, e a reforma da Previdência, em 2019, que afetaram a vida de milhares de pessoas. Esses temas não justificariam a realização de plebiscito ou referendo para consultar a vontade popular? Acreditamos que sim.

De acordo com o § 1º, do artigo 2º da Lei nº 9.709/98, vemos que o plebiscito é uma consulta popular anterior ao ato legislativo ou administrativo, pois o mesmo “é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.”

Já o referendo é uma consulta popular posterior, conforme previsto no § 2º, do art. 2º, da lei em exame, que dispõe que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.”

No artigo 3º da Lei nº 9.709/98, temos o procedimento formal para a convocação de plebiscito e referendo. De acordo com o dispositivo, nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, “o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional”, de conformidade com o disposto na lei em exame.

Dessa forma, serão necessários, no mínimo, que 171 (cento e setenta e um) deputados ou 27 (vinte e sete) senadores, façam a proposta da realização de plebiscito ou referendo, sendo editado pelo Congresso Nacional o respectivo decreto legislativo.

Entendemos que o procedimento previsto pela legislação para a convocação de plebiscitos e referendos é extremamente dificultoso, o que acaba desestimulando essas formas de democracia participativa no Brasil. O procedimento deveria ser mais simples. Inclusive, defendemos a ideia, que poderia ser objeto de uma emenda constitucional, de condicionar a convocação de plebiscitos e referendos por meio de simples coleta de um determinado número de assinaturas dos eleitores ou por convocação direta do chefe do Executivo.

O artigo 8º, incisos I a IV, da Lei nº 9.709/98, estabelece ainda que aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência

à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula respectiva, expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo e assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Nos termos do artigo 9º da lei em estudo, ocorrendo a convocação do plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

De acordo com o art. 10 da Lei nº 9.709/98, o plebiscito ou o referendo será aprovado ou rejeitado por maioria simples, conforme o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O artigo 11 da Lei nº 9.709/98, estabelece que o referendo pode ser convocado no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Vamos falar neste momento, na iniciativa popular, prevista no art. 14, III, da Constituição Federal e regulamentada nos artigos 13 e 14 da Lei nº 9.709/98.

De acordo com o art. 13 da Lei nº 9.709/98, a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Sendo que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto (§1º). O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação, conforme prevê o § 2º do art. 13 em estudo.

No artigo 14, vemos que a Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Para Roberto Moreira de Almeida (2010, p.75), a iniciativa popular “é o direito dado a um grupo de cidadãos para apresentar projetos de lei diretamente ao Poder Legislativo. É um procedimento complexo e pouco uso prático”.

Realmente, no Brasil, tivemos poucas leis aprovadas por meio de iniciativa popular, pois o procedimento de coleta e validação de assinaturas é dificultoso. Mas, houve um exemplo bem-sucedido, que foi a aprovação da chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010).

Conforme já deixamos claro durante este tópico, os instrumentos de democracia participativa ora em estudo, são pouco utilizados no Brasil. O povo apenas é chamado para votar em representantes partidários. Mas, não participa das decisões relevantes do Estado, como das reformas constitucionais que são aprovadas pelo Congresso Nacional. Precisamos mudar essa realidade e transformar o Brasil numa democracia realmente participativa. Assim, nossa democracia e os direitos humanos no Brasil serão fortalecidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante este trabalho, apresentamos, inicialmente, as concepções filosóficas de Platão e de Rousseau acerca da democracia, onde os mesmos apresentam as vantagens e as causas de degeneração desse regime. Analisamos ainda as ideias de democracia representativa e democracia participativa.

Demonstramos também que em relação à proteção dos direitos humanos e suas relações com a democracia, o Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, onde no art. 25, estão previstos os direitos de participação política.

Analisamos neste trabalho, também, os instrumentos de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição de 1988: plebiscito, referendo e iniciativa popular, bem como a Lei n.º 9.709/98, que regulamenta o dispositivo constitucional e verificamos que o procedimento para a convocação de plebiscito e referendo é extremamente complicado, exigindo um terço de representantes de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional.

Em relação à iniciativa popular, o procedimento também é dificultoso, pois exige-se, conforme analisamos nos dispositivos legais, um número muito

elevado de assinaturas, em cinco Estados da Federação, dentre outras exigências.

No Brasil, portanto, somente a democracia representativa possui plena eficácia, tendo vista a realização de eleições regulares para diversos cargos públicos. Entretanto, pouco ou nunca se ouve o povo acerca de assuntos relevantes como as reformas constitucionais, como por exemplo, uma reforma da previdência, que atinge a vida de milhões de pessoas.

Ante o exposto, podemos afirmar, respondendo a problematização proposta, que no Brasil, em que pese a Constituição de 1988 prever instrumentos de democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, entendemos que essa democracia participativa não é plena, pois existe grande burocracia para a realização desses institutos o que dificulta demasiadamente sua concretização.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 5ª edição. Salvador: JusPODIVM, 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira; *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 25/02/2022.

BRASIL. *Decreto nº 592, 06 de Julho de 1992*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)> Acesso em: 25/02/2022.

BRASIL. *Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)> Acesso em: 25/02/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão no RE 466.343 -SP*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>> Acesso em: 25/02/2022.

- GARCIA, Alexandre Navarro. *Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a . 42 n. 166 abr/jun. 2005.
- MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 9ª edição. Salvador: JusPODIVM, 2021.
- PIOVESAN, Flávia. *Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF*. Disponível em:  
<[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesanpiovesan\\_t ratados\\_sip\\_stf.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesanpiovesan_t ratados_sip_stf.pdf)> Acesso em: 18/02/2022.
- PLATÃO. *A República*. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2020.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Apresentação de João Carlos Brum Torres; tradução Paulo Neves. Porto Alegre: L& PM, 2019.



## CAPÍTULO 5

---

# HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: *UM POR TODOS E TODOS POR UM?*

Amanda de Moura Cañizo

Tatiana Bruhn Parmeggiani Gomes

*In Germany, they came first for the Communists, and I did not speak up because I was not a Communist. Then they came for the Jews. And I did not speak up, because I was not a Jew. Then they came for the trade unionists. And I did not speak up, because I was not a trade unionist. Then they came for the Catholics. And I did not speak up, because I was Protestant. Then they came for me. And by that time there was no one left to speak up. (NIEMOLLER apud ECKHARD, 2011, p. 101).*

### INTRODUÇÃO

Reflete-se sobre a responsabilidade de proteger no Direito Internacional Humanitário, uma vez que estamos inseridos numa realidade globalizada, caracterizada pelo fato dos Estados não serem mais os centros de poder e da proteção da pessoa humana. Quando o Estado falha, são as organizações internacionais e a própria Organização das Nações Unidas com toda sua estrutura especializada que são invocadas a atuar.

Contudo, esta não é uma tarefa simples; acompanha importantes questionamentos que perpassam as relações diplomáticas, a legitimidade de intervir e de garantia de proteção – ato contínuo, também se discute como operacionalizar tal conduta de proteger. Por ora, neste artigo todas essas questões serão cobertas a fim de lançar olhares atentos aos últimos acontecimentos internacionais do século XX e XXI – tais como genocídios em Ruanda (1994) e Bósnia (1995), ataques aéreos sob Sérvia (1999) e o mais recente de todos, a guerra entre Rússia e Ucrânia (2022).

Em termos da responsabilidade internacional, sabe-se que esta advém do “compromisso decorrente de atos ou omissões, culposos ou dolosos, que tenham como resultado danos materiais ou morais a terceiros entes” (DEL’OLMO, 2011, p. 123). Já a responsabilidade de proteger enquadra-se na possibilidade de reagir através de ações coercitivas cuja responsabilidade precípua dos governos é proteger suas populações, inclusive de ataques de milícias e grupos armados. Tudo isso sobre o cotejo de reiteradas e sistemáticas violações, atraindo, então, a responsabilidade de proteger pelo direito (ou dever) de ingerência (DELGADO; GICO JÚNIOR, 2016, p. 89-108).

Para fins de organização, destaca-se que o método adotado neste artigo é o dedutivo, partindo de uma análise geral e histórica da responsabilidade de proteger e sua inserção no direito humanitário internacional, para então especificar a abordagem nos pontos elencados como essenciais, dividindo-se em três grandes tópicos, que se concentram no surgimento da disciplina, como operacionalizar tal estrutura e prospecções de futuro da responsabilidade de proteger frente ao conflito armado envolvendo Rússia e Ucrânia.

## COMO SURTIU A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

*O que a comunidade internacional deve fazer quando uma atrocidade em massa ocorre?* Sob os ares do fim da 2ª Guerra Mundial, diversas promessas foram feitas para manutenção da paz e, em 1948, foram feitas duas em especial. A primeira, com a Declaração Universal de Direitos Humanos, que previu o direito humano à vida, à liberdade e à segurança (v. art. 3º); e a segunda, com a Convenção do Genocídio, o primeiro tratado de direitos humanos adotado pela Assembleia Geral da ONU, que apresenta a tipificação internacional do crime de genocídio, bem como a obrigação de preveni-lo e puni-lo (v. art. 1º).

Ocorre que, pouco tempo depois, não vimos a aplicação total destes dispositivos. Os genocídios em Ruanda (1994) e na Bósnia (1995), por exemplo, não foram prevenidos nem tampouco sustados quando em progresso, embora os maiores líderes dos ataques tenham sido condenados em cortes internacionais posteriormente.

A bem da verdade, a Carta da ONU adotou como princípio a não intervenção em assuntos internos de um Estado (v. art. 2º (7)). Essa se tornou

medida excepcional e vinculada ao Conselho de Segurança (v. Capítulo VII), apto a, inclusive, declarar guerra em última instância, sem que haja permissão implícita para legitimar uma intervenção por outra forma.

Foi Kofi Annan (ex-secretário geral da ONU, que, em 1994, ocupava o cargo de diretor do Departamento de Manutenção da Paz das Nações Unidas e, em 1995, foi apontado como representante especial do Secretário Geral para a ex-Iugoslávia) quem mais reconhecidamente propôs uma primeira mudança de terminologia – de “intervenção” para “responsabilidade”.

E se os países tivessem uma responsabilidade compartilhada por violações grosseiras aos direitos humanos? A soberania deve ser afastada nesses casos? E se sim, como?

## LEGITIMIDADE PARA INTERVENÇÃO: COMO EFETIVAR A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER?

### O Conselho de Segurança da ONU

É expressa na Carta da ONU a competência primária do Conselho de Segurança para solução de controvérsias internacionais. Também é expresso que uma resolução do Conselho só será adotada se atingir um quórum mínimo de 9 votos a favor e sem sofrer nenhum veto de qualquer um dos membros permanentes.

Essa estrutura, por certo, foi a responsável por paralisar diversas mobilizações internacionais para resolução de conflitos desde a fundação da ONU.

É consabido que, durante a Guerra Fria, a operacionalização do Conselho de Segurança da ONU foi posta em xeque, uma vez que se envolveu em um jogo de soma zero, paralisado pelos vetos dos membros permanentes (especificamente, EUA e a então URSS) e sem capacidade de atuação, mas essa sistemática perdurou mesmo após o levantamento da cortina de ferro.

Sobre os genocídios em Ruanda e na Bósnia, Frederic Eckhard (2011, p. 89), porta-voz do ex-secretário geral da ONU, Kofi Annan, relata sua perspectiva:

Ruanda: Nearly 800,000 were killed in 100 days. The UN Security Council refused to act. No major power had a strategic interest in Rwanda and President Clinton was facing a ground-swell of opposition to peacekeeping in Africa following the death of 18 US Rangers in Mogadishu, Somalia the previous fall. Kofi Annan was blamed, unfairly in my view, for not doing more. I think we all regret that we did not do more.

Bósnia: A UN peacekeeping mission had been in place in Bosnia since the spring of 1992-I was its first spokesman in Sarajevo and I can tell you that was not easy. UN peacekeepers, unlike ordinary soldiers, are not supposed to have enemies. They enter a country at the invitation of the government to help the various sides of a dispute to implement a peace agreement that they've all signed on to. In Bosnia, there was no peace agreement, yet the Security Council, unable to agree on how to deal with this war, left us in place to escort aid delivery to the affected population with no mandate to intervene. To do that we had to negotiate with the Serbs, not fight them, and the world did not understand that. We looked like co-conspirators in the worst conflict in Europe since the Second World War.

E em 1999, após a OTAN lançar ataques aéreos sobre a Sérvia sem autorização do Conselho de Segurança e sem sofrer responsabilização<sup>1</sup>, Kofi Annan esclareceu em discurso na Assembleia Geral que, “enquanto o genocídio em Ruanda irá definir a nossa geração pelas consequências da omissão frente ao homicídio em massa, o conflito mais recente em Kosovo (Sérvia) trouxe à tona questões importantes sobre as consequências da ação na ausência de unidade completa por parte da comunidade internacional” (ANNAN apud ECKHARD, 2011, p. 96. Tradução livre).

Como se vê, a Responsabilidade de Proteger (*Responsibility to Protect – R2P*) surgiu em um contexto de um Conselho travado por vetos e foi pensada, sobretudo, como uma alternativa que pudesse se sobrepor a esta paralisação, de modo que a via primordial para intervenção humanitária, pelo menos como foi

---

<sup>1</sup> A Rússia apresentou para votação projeto de resolução para condenar a OTAN e obrigar a organização a cessar os ataques, mas não foi alcançado o quórum de 9 votos, além de 3 membros permanentes do Conselho terem vetado a resolução.

assim pensada pela Carta da ONU, não seria, neste primeiro momento, uma opção para efetivar a *R2P*.

## A Assembleia Geral como alternativa ao Conselho de Segurança?

Durante a Guerra Fria, em 1950, foi publicada a Resolução 377 (Resolução Acheson ou *Uniting for Peace*) da Assembleia Geral, segundo a qual, embora o Conselho de Segurança tenha o papel proeminente de estabelecer a paz e a segurança internacional, não se poderia olvidar um papel residual da Assembleia. Ficou estabelecido, em suma, que, se o Conselho estiver travado por vetos, a Assembleia pode decidir a controvérsia para, inclusive, apoiar uma intervenção armada.

Essa Resolução é essencialmente relacionada ao instituto da Responsabilidade de Proteger, porquanto representa uma alternativa para resolução de um conflito em caso de paralisação do Conselho, particularmente quando um dos membros permanentes lança um veto para proteger a si próprio ou a um aliado.

Pensamos que essa seria uma via legítima para intervenção humanitária (pacífica ou não), uma vez que o art. 24 (1) da Carta prevê que confere ao Conselho de Segurança “a *principal* responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais” (grifo nosso), sendo certo que “principal responsabilidade” não significa exclusiva. Essa seria uma exceção à função da Assembleia Geral de emitir apenas recomendações.

Sem dúvidas, a operacionalização de uma intervenção humanitária pela Assembleia Geral confere maior controle e segurança jurídica, ao contrário de operações realizadas por um ou poucos países. Parece-nos salutar enxergar a realidade do jogo político internacional, a fim de garantir a proteção dos direitos humanos de uma forma estruturada.

Contudo, o costume internacional mostra que os Estados nunca adotaram as medidas militares da Resolução Acheson, geralmente se utilizando de sanções não militares, como na Guerra da Coreia em 1950 (caso em que o Conselho estava travado por vetos da URSS). Nessa tônica, a Resolução foi útil, mas insuficiente para evitar posteriores agressões arbitrárias dos membros permanentes do Conselho de Segurança, o que gera um impasse quase intransponível à Responsabilidade de Proteger. Como a comunidade

internacional poderia fazer mais do que punir os agressores depois do fato? Já que às vezes a comunidade internacional não conseguia nem ao menos puni-los.

### Consequências problemáticas

Sem que se conseguisse alcançar uma estrutura clara para a Responsabilidade de Proteger, Estados se utilizaram de discursos emergenciais para legitimar intervenções a pretextos humanitários. Isto é, quem está conduzindo agressões tenta enquadrar a atividade no art. 51 da Carta da ONU, que prevê a legitimidade do uso da força em caso de legítima defesa.

A pedra de toque é, por certo, outro conceito utilizado pelos Estados – a legítima defesa preventiva (*pre-emptive self-defense*), não exposta no texto da Carta. Tal tese foi utilizada por Israel contra os Estados árabes em 1967, bem como pelos EUA nos ataques conduzidos contra o Afeganistão, anos após o 11 de setembro.

Sobre o tópico, considera-se que o contra-ataque dos EUA logo após o 11 de setembro se enquadrou de forma consistente com a Carta da ONU, o que ocorre *depois* é inconsistente. Como leciona Eckhard (2011, p. 97):

The US felt that the nature of the international terrorist threat justified preemptive attack. (...) When President Bush asked Secretary of State Colin Powell to make the US case before the Security Council in February 2003, a bitter debate ensued. The Council, and world opinion, was deeply divided over the idea of an attack against Iraq. Among the Permanent Members with veto power, the US and the UK were for, and China, France and Russia were against. Even NATO was split on this question, with Germany siding with France against an invasion. When the US and the UK failed to get broad international support, they led an invasion force into Iraq in March without Security Council endorsement.

Kofi Annan era um dos maiores defensores contra o uso da força preventiva, considerando que, “mesmo para lidar com ameaças terroristas, isso pode criar precedentes que resultem na proliferação do uso da força unilateral e ilegal” (ECKHARD, 2011, p. 98. Tradução livre). E, em meio a este cenário,

ele criou um Painel de Alto Nível (sobre Ameaças, Desafios e Mudança) para analisar se a “fórmula” para paz mundial e segurança incutida na Carta da ONU ainda era válida.

O relatório publicado pelo painel recebeu o nome de “*A more secure world: Our shared responsibility*” e, dentre alguns pontos, aduziu a relevância e a validade da Carta para o Século XXI e defendeu a presença da Responsabilidade de Proteger no progresso das Nações Unidas.

## ENFIM, A OPERACIONALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

O Canadá, junto com fundações de prestígio, criou a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*), publicando, em 2001, o relatório intitulado “A Responsabilidade de Proteger”, que destrinchou tal responsabilidade em três: responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir (que inclui não só a reconstrução do local como da sociedade agredida).

No que concerne à responsabilidade de reagir, o relatório confere preferência a sanções pacíficas, de modo que o uso da força armada em outro Estado só seria legítimo excepcionalmente, seguindo 6 critérios: (i) justa causa (pelo que se entende, a perda de vida em larga escala, em contexto de genocídio ou não); (ii) evidência neutra da situação (com partes neutras à intervenção que reportem a situação); (iii) intenção certa (a intenção de parar ou reverter o sofrimento humano deve se sobrepor a interesses estatais); (iv) último recurso (deve-se tentar todas as alternativas antes da intervenção militar); (v) meios proporcionais; e (vi) prospectivas razoáveis de sucesso (“para que a intervenção não piore a situação da sociedade”, conforme aponta W. Andy Knight (2011, p. 26. Tradução livre).

Ainda, a *ICISS* reconheceu os desafios inerentes ao Conselho de Segurança, quer esteja incapaz ou imotivado para agir. Nessa circunstância, a Comissão recomenda que o papel seja assumido pela Assembleia Geral ou por uma organização regional (ROSE, 2014, p. 224. Tradução livre).

Em meio a essas discussões, após o *World Summit* da ONU de 2005, a Assembleia Geral reafirmou a ideia de que um país é responsável pela proteção

dos seus cidadãos contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (ROSE, 2014, p. 225). E, em 2006, com a Resolução 1.674, o Conselho de Segurança deixou expressa a sua capacidade de autorizar uma intervenção humanitária, em última instância, para conter genocídio, limpeza étnica e outras violações grosseiras a direitos humanos, quando o governo responsável não pudesse fazer ou não fizesse nada a respeito.

Segundo Steven J. Rose (2014, p. 226. Tradução livre), a doutrina da Responsabilidade de Proteger tem se provado ser mais do que meras palavras desde a sua concepção, com o Secretário Geral da ONU citando o uso da responsabilidade de proteger para justificar as ações da ONU em Darfur, no Quênia, Quirguistão, Côte d'Ivoire, Iêmem, Abyei, Síria e Líbia.

E, especificamente no conflito de Côte d'Ivoire, fica claro o poder de um Conselho de Segurança coeso na garantia da responsabilidade de proteger:

In 2004, the Security Council exercised its Chapter VII powers to create the UN Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI). On March 30, 2011, the Security Council passed Resolution 1975, which reiterated the responsibility of the government of Côte d'Ivoire to protect its civilians, and authorized the UNOCI to use 'all necessary means' to protect civilians. Five days later; UNOCI forces targeted and destroyed military installations belonging to Gbagbo in the city of Abidjan. Within hours of this operation, Gbagbo's forces either deserted or negotiated for surrender. (ROSE, 2014, p. 227)

Em 1999, Kofi Annan, em discurso na Haia, já havia levantado que, a menos que o Conselho de Segurança se una no objetivo de confrontar violações extremas aos direitos humanos e crimes contra a humanidade na escala de Kosovo (Sérvia), vamos trair os próprios ideais que inspiraram a fundação das Nações Unidas (ANNAN apud ECKHARD, 2011, p. 95. Tradução livre). Com as conquistas da Responsabilidade de Proteger nos anos 2000, portanto, foi possível fomentar uma mudança voluntária e interna no âmbito do Conselho de Segurança.

Em 2013, a França apresentou uma proposta à Assembleia Geral para que o uso do veto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança fosse limitado em situações de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. E em 2015, a França e o México apresentaram para assinatura na



Assembleia uma declaração política pela suspensão do veto em caso de atrocidades em massa. Essa declaração foca apenas nos 5 membros permanentes do Conselho e propõe uma restrição voluntária ao uso do veto nas referidas situações (*GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT*, 2019).

Também em 2013, foi lançado o grupo *Accountability, Coherence and Transparency (ACT)* com o objetivo de melhorar a transparência do Conselho de Segurança, sugerindo que os Estados explicassem a opção pelo uso do veto em cada situação (*GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT*, 2019). Em 2015, o grupo publicou o Código de Conduta para a atuação do Conselho de Segurança contra genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (*UNSC P5 Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*), segundo o qual os membros (permanentes ou não) do Conselho não deverão votar contra nenhum projeto de resolução que pretenda prevenir ou cessar atrocidades em massa.

Ambas as propostas de melhoria do Conselho de Segurança de 2015 foram amplamente apoiadas pelos Estados-membros da ONU e as discussões ainda estão em progresso (*UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT*, 2021).

Não obstante, uma importante figura na operacionalização da Responsabilidade de Proteger foi considerada no relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal: *as organizações regionais*. Essas organizações devem ser empoderadas, uma vez que quanto mais recursos para se garantir que um Estado poderoso não aja por conta própria, melhor. O último objetivo que se quer alcançar com a *R2P* é uma legitimação para agressão na forma de intervenção humanitária. Como se observa, o uso da força na própria Responsabilidade de Proteger é medida excepcional.

Esclarecendo o papel das organizações regionais na Responsabilidade de Proteger, considere-se o seguinte exemplo. Se constatado um genocídio ou crimes contra a humanidade espalhados por um território americano, a OEA poderia buscar a intervenção tendo esta sido vetada por um ou mais membros permanentes do Conselho de Segurança (no caso, o quórum de 9 votos para aprovação foi alcançado). Não englobaria Responsabilidade de Proteger se um

país decidisse, unilateralmente, invadir outro com o objetivo de derrubar o regime vigente.

Em 2007, durante conflito no Quênia com homicídio étnico em larga escala, a União Africana agiu sob o escopo da Responsabilidade de Proteger antes mesmo da mediação da ONU acontecer. Nas palavras de Frederic Eckhard (2011, p. 101. Tradução livre), “isso não foi uma intervenção forçada, mas ainda era Responsabilidade de Proteger. Uma violência étnica em larga escala estava ocorrendo. O governo não conseguiu contê-la. A União Africana se envolveu para mediar o conflito, e a violência acabou. O colunista do *New York Times*, Roger Cohen, chamou o evento de ‘genocídio evitado’”.

De toda sorte, as organizações regionais enfrentam o mesmo (e principal) desafio que a ONU ou quaisquer organizações internacionais: *os Estados saberem que podem vir a sofrer no futuro a mesma intervenção que endossaram hoje*. Nesse jogo político, todos os esforços essenciais à Responsabilidade de Proteger consistiram em taxar e esclarecer a responsabilidade compartilhada dos Estados; conferir robustez ao instituto e segurança jurídica às partes. Essa estrutura, idealmente, deve ser construída também no âmbito das organizações regionais, que, em muitos momentos, interviram em conflitos sem buscar a autorização do Conselho de Segurança.

## O FUTURO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: A GUERRA RÚSSIA X UCRÂNIA

Dois pontos fulcrais são extraídos dos últimos desdobramentos do mais importante conflito na Europa desde a 2ª Guerra Mundial: a inaptidão do Conselho de Segurança e a importância de organizações regionais.

Enquanto membro permanente do Conselho de Segurança, a Rússia demonstra claramente o seu poder perante as Nações Unidas e a comunidade internacional, desde o *timing* certo para o início da invasão,<sup>2</sup> até o veto ao projeto de resolução que visava cessar suas ações no território ucraniano.

---

<sup>2</sup> V. BORGER, Julian. *Moment that Putin thundered to war, drowning out last entreaties for peace*. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/24/moment-that-putin-thundered-to-war-drowning-out-last-entreaties-for-peace>>. Acesso em: fev. 2022.

Sobre o projeto, Michelle Nichols e Humeyra Pamuk (2022) mencionam que o Conselho inclusive suavizou a linguagem utilizada:

The council softened the language in its resolution to say it "deplores" Russia's "aggression against Ukraine" from "condemns," while a reference to Chapter 7 of the U.N. Charter, which deals with sanctions and authorization of force, was removed along with a reference to "the president."

Na oportunidade, a embaixadora dos Estados Unidos Linda Thomas-Greenfield, posicionou-se contra o veto da Rússia<sup>3</sup>:

We have a solemn responsibility not to look away (...) You can veto this resolution, but you cannot veto our voices; You cannot veto the truth; You cannot veto our principles; You cannot veto the Ukrainian people; cannot veto the UN Charter...and you will not veto accountability.

Ao que foi respondida pelo embaixador russo Vasily Nebenzya, de que com seu histórico de agressões a outros países, os Estados Unidos estariam “*in no position to moralize*”<sup>4</sup>. De fato, o que se percebe hoje não é algo que já não foi visto antes, mas sim outra atrocidade em massa em progresso, com diversos crimes de guerra já cometidos pela Rússia (como bombardeios a hospitais e creches), que agiu sob o pretexto de uma legítima defesa preventiva (para libertação dos ucranianos, para libertação de russos que estariam sendo vítimas de genocídio na Ucrânia, para prevenir uma guerra nuclear<sup>5</sup>). Demonstra-se, assim, todo o cenário político e histórico que prejudicou a atividade do Conselho de Segurança por tantos anos.

Neste momento, a quem a Ucrânia pode recorrer? – questiona-se o leitor.

O Conselho Europeu adotou um pacote de sanções em resposta à Rússia – Josep Borell, Alto Representante da União Europeia para os Negócios

---

<sup>3</sup> V. UN NEWS. *Russia blocks Security Council action on Ukraine*. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>>. Acesso em: fev. 2022.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> V. THE MOSCOW TIMES. *Genocide and Nuclear Bombs: Putin's unfounded claims*. Disponível em: < <https://www.themoscowtimes.com/2022/02/23/genocide-and-nuclear-bombs-putins-unfounded-claims-a76543>>. Acesso em: fev. 2022.

Estrangeiros e a Política de Segurança, fez o seguinte pronunciamento: “*Such decisions are illegal and unacceptable. They violate international law, Ukraine’s territorial integrity and sovereignty, Russia’s own international commitments and further escalate the crisis.*”<sup>6</sup> Os Estados Unidos seguiram na mesma linha, ao que a comunidade internacional espera que os embargos econômicos sejam fortes o suficiente para conter a invasão russa. Ademais, pela primeira vez, as unidades de resposta da OTAN (*NATO Response Force*) foram mobilizadas, mas também não interviram diretamente no território ucraniano, já que a Ucrânia não é um Estado-membro da organização.

Fica claro, pelo menos até esta data, como a mobilização de entes regionais e individuais, por parte da União Europeia ou dos Estados Unidos, é capaz de impor sanções a agressões ilegítimas de forma mais célere do que as Nações Unidas. Uma intervenção humanitária já poderia ter ocorrido por parte da OTAN, se a Ucrânia fosse efetivada como um Estado-membro. Ficou perceptível a importância das organizações regionais, com solicitações da Ucrânia para ingressar tanto na União Europeia quanto na OTAN em formato imediato. Neste tópico, o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky<sup>7</sup>, colocou:

*Today, I have asked 27 European leaders whether Ukraine will be in NATO.*

*I have asked directly – everyone is afraid, no one answers.*

*But we are not afraid, we are not afraid of anything.*

*We are not afraid to defend our country, we are not afraid of Russia, we are not afraid to talk to Russia, we are not afraid to talk about anything – about security guarantees for our country, we are not afraid of talking about neutrality – we are not NATO members at the moment. But what*

---

<sup>6</sup> V. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. EU adopts package of sanctions in response to Russian recognition of the non-government controlled areas of the Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine and sending of troops into the region. Disponível em: < <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>>. Acesso em: fev. 2022.

<sup>7</sup> NY TIMES. *Zelensky says he is Russia’s ‘target no. 1’*. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/video/world/europe/100000008227247/zelensky-ukraine-russia.html>>. Acesso em: fev. 2022.

*guarantees will we get? And most importantly, which countries will give us those guarantees?*

Acreditamos que o instituto da Responsabilidade de Proteger e alterações à Carta da ONU (como as sugeridas pela proposta França-México) ainda serão amplamente debatidas na sociedade internacional, e assim deve ser, para que se possa efetivamente evitar atitudes arbitrárias de qualquer um dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Não obstante, ainda há uma alternativa às Nações Unidas. Reunir a Assembleia Geral sob o escopo da resolução *Uniting for Peace*. Pelas últimas notícias, vemos que foi a abordagem tomada recentemente pela comunidade internacional, de modo que o mecanismo criado pela resolução mostra sua plena funcionalidade. Mas, nesta data (28/02/2022), pairam as dúvidas - será que a resolução Acheson dará aso até mesmo para uma intervenção humanitária na Ucrânia que não tenha sido votada pelo Conselho de Segurança?<sup>8</sup>

Pelo seu texto, como vimos, sim, todavia o costume internacional atesta diferente. Frente à falta de melhor atuação do Conselho de Segurança e pelo histórico exposto no presente artigo, posicionamo-nos no sentido de que seria uma saída válida para privilegiar a R2P. Repisamos: a Assembleia Geral é um órgão das Nações Unidas e uma resolução aprovada pelos Estados-membros produz inegável peso político e materializa o objetivo da sociedade internacional em preservar os direitos humanos da população afetada, bem como o próprio direito internacional humanitário gravemente infringido.

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, fica evidente o progresso da Responsabilidade de Proteger na doutrina internacional, como um instituto que busca, na sua essência, a prevenção e a efetivação dos direitos humanos. Sem um esclarecimento sobre a sua operacionalização, acabou sendo utilizada como uma justificativa escusa para os Estados mais poderosos, porém, uma vez estruturada, é notável a sua capacidade de materializar os princípios da Carta da ONU e fomentar uma atuação unificada da sociedade internacional.

---

<sup>8</sup> V. UN NEWS. *Security Council vote sets up emergency UN General Assembly session on Ukraine crisis*. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2022/02/1112842>>. Acesso em: fev. 2022.

Anualmente, o instituto é estudado por organizações regionais que buscam implementações locais, além de ser mencionado e utilizado pelo Conselho de Segurança com mais solidez, conforme aponta relatório do *Global Centre for the Responsibility to Protect* de 2021.

Conforme se depreende de Florisbal de Souza Del’Olmo, a guerra se constitui, por certo, na maior desgraça do ser humano em todos os tempos. A sua presença, em qualquer momento da história, acabou por conduzir ao entendimento de que sua eliminação se torna impossível. O que se espera para o futuro é um consenso internacional no sentido de evitar o sofrimento humano ou pôr fim a ele (2011, p. 177-178).

## REFERÊNCIAS

BORGER, Julian. *Moment that Putin thundered to war, drowning out last entreaties for peace*. Disponível em: <  
<https://www.theguardian.com/world/2022/feb/24/moment-that-putin-thundered-to-war-drowning-out-last-entreaties-for-peace>>.  
Acesso em: fev. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU adopts package of sanctions in response to Russian recognition of the non-government controlled areas of the Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine and sending of troops into the region*. Disponível em: <  
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>>. Acesso em: fev. 2022.

ECKHARD, Frederic. *Whose Responsibility to Protect. Global Responsibility to Protect*, vol. 3(1), pp. 89-101, 2011.

DELGADO, Joedson de Souza; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A responsabilidade internacional de proteger e a soberania como responsabilidade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 112, jan-jun. 2016, p. 89-108.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Público*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *UN Security Council and The Responsibility to Protect*. Disponível em: < <https://www.globalr2p.org/calling-for-a-unsc-code-of-conduct/> >. Acesso em: fev. 2022.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *UN Security Council Resolutions and Presidential Statements Referencing R2P*. Disponível em: < <https://www.globalr2p.org/resources/un-security-council-resolutions-and-presidential-statements-referencing-r2p/> >. Acesso em: fev. 2022.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. Disponível em: < <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-18432.pdf?sequence=6&isAllowed=y> >. Acesso em: fev. 2022.

JAYME, Erik. O direito internacional privado no novo milênio: a proteção da pessoa humana face à globalização. Conferência Magna de Abertura do Curso da Academia de Direito Internacional da Haia de 2000 e publicada no *Recueil des Cours*, v. 282, p. 9 a 40. Tradução livre do francês de Claudia Lima Marques e Nadia de Araujo.

KNIGHT, Andy W. *The Development of the Responsibility to Protect - From Evolving Norm to Practice, Global Responsibility to Protect*, vol. 3(1), pp. 3-36, 2011.

NICHOLS, Michelle; PAMUK, Humeyra. *Russia vetoes U.N. Security action on Ukraine as China abstains*. Disponível em: < <https://www.reuters.com/world/russia-vetoes-un-security-action-ukraine-china-abstains-2022-02-25/> >. Acesso em: fev. 2022.

NY TIMES. *Zelensky says he is Russia's 'target no. 1'*. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/video/world/europe/10000008227247/zelensky-ukraine-russia.html> >. Acesso em: fev. 2022.

ROSE, Steven J. *Moving Forward with the Responsibility to Protect: Using Political Inertia to Protect Civilians*. *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 37 (1), pp. 209-240, 2014.

THE MOSCOW TIMES. *Genocide and Nuclear Bombs: Putin's unfounded claims*. Disponível em: <<https://www.themoscowtimes.com/2022/02/23/genocide-and-nuclear-bombs-putins-unfounded-claims-a76543>>. Acesso em: fev. 2022.

UN NEWS. *Security Council vote sets up emergency UN General Assembly session on Ukraine crisis*. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2022/02/1112842>>. Acesso em: fev. 2022.

UN NEWS. *Russia blocks Security Council action on Ukraine*. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>>. Acesso em: fev. 2022.

UNITED NATIONS. *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level panel on Threats Challenges and Change*. Disponível em: <<https://www.un.org/peacebuilding/content/more-secure-world-our-shared-responsibility---report-high-level-panel-threats-challenges-and>>. Acesso em: fev. 2022.

UNITED NATIONS. *Genocide Convention*. Disponível em: <[https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1\\_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf)>. Acesso em: fev. 2022

UNITED NATIONS. *UN Charter*. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>>. Acesso em: fev. 2022.

UNITED NATIONS. *UNGA Resolution 377, Uniting for Peace*. Disponível em: <[https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf)>. Acesso em: fev. 2022.



*UNITED NATIONS. Universal Declaration on Human Rights.* Disponível em: < <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/udhr.pdf> >. Acesso em: fev. 2022.

*UNITED NATIONS. UNSC Resolution 1674.* Disponível em: < <https://www.refworld.org/docid/4459bed60.html> >. Acesso em: fev. 2022.

*UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Security Council.* Disponível em: < <https://www.un.org/en/genocideprevention/security-council.shtml> >. Acesso em: fev. 2022.

## CAPÍTULO 6

---

# A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM FACE DO FENÔMENO DA TRANSNACIONALIDADE.

Dalmir Franklin de Oliveira Júnior

### INTRODUÇÃO

O tema da transnacionalidade vem ganhando espaço na pesquisa acadêmica, especialmente no período pós-globalização. Em verdade, desde meados da década de 50, por intermédio do diplomata norte-americano Philip C. Jessup, o tema da transnacionalidade e do direito transnacional passou a ser referido na área do direito e das relações internacionais, na medida em que se começava a notar a relevância das relações estrangeiras entre particulares, para além dos Estados nacionais (de quem se ocupava o Direito Internacional).

Mas se o próprio Direito Internacional já mexia com a noção de soberania, compreendida como o poder absoluto do Estado nacional de estabelecimento das suas normas, a transnacionalidade interferiu ainda mais neste princípio fundamental, fonte e origem das normas jurídicas internas e um dos elementos formadores dos Estados nacionais, junto com o território e o povo. A primeira parte do presente artigo, assim, procura tecer algumas pequenas reflexões acerca da ideia de soberania, desde que foi concebida até quadra atual da história.

Na segunda parte, procurou-se abordar mais especificamente o tema da transnacionalidade. Afinal de contas, existe um direito transnacional, com princípios e regras próprios? Em caso positivo, como ele foi ou seria criado e onde está depositado? Por outro lado, há quem defenda a existência do fenômeno da transnacionalidade: posturas, condutas entre Estados, pessoas jurídicas e físicas de diferentes nações que repercutem uma série de efeitos nos países envolvidos.

Por fim, em face da identificação da transnacionalidade, a questão escolhida como tema central do presente artigo diz respeito à posição dos direitos fundamentais nestas relações. Considerando o movimento constitucional posterior à Segunda Grande Guerra, em que muitas cartas

adotaram o modelo de democracia material, com reafirmação dos direitos humanos, como fica a proteção destes direitos em face dos fenômenos transnacionais? O que os Estados nacionais podem ou devem fazer para proteger seus cidadãos de relações transnacionais que podem eventualmente violar seus direitos fundamentais? São questões cruciais na atualidade, onde muito se tem escrito sobre a crise do Estado e da democracia. As respostas, por sua vez, dependem do aprofundamento do estudo e da pesquisa em nível acadêmico. Acredita-se que somente a ciência, por meio de sua investigação criteriosa, pode tentar encontrar possíveis explicações para este fenômeno e propor eventuais estratégias para enfrentá-lo.

O método utilizado para a pesquisa que ora se apresenta é o indutivo, onde após a definição do tema, considerado relevante para compreender os fenômenos contemporâneos, buscou-se a pesquisa na doutrina nacional e estrangeira que tratam do tema, relacionando-as aos fatos eleitos e investigados.

### **Estados nacionais e soberania na atualidade**

O mundo e a civilização parecem estar em constante mudança. Não se deveria afirmar que estão em avanço, pois ‘andar para a frente’ pode ter muitos significados. O avanço tecnológico, por exemplo, é algo positivo para a humanidade, ou seja, melhora efetivamente a vida da maior parte das pessoas? A que custo podemos ou devemos buscá-lo? Os impactos que ele causa na natureza, no mundo, nos ecossistemas, dos quais dependemos para existir, são compatíveis com nossas necessidades básicas? Assim, vemos que o homem interfere na natureza, no planeta terra, e cria formas de organização social. Quanto a estas, lembremos que o medievo foi caracterizado pelo sistema feudal, enquanto a modernidade viu nascer e desenvolver o chamado Estado nacional, forma de organização política que possui, em regra, três elementos: território, povo e soberania, conforme leciona o saudoso e grande constitucionalista pátrio Paulo Bonavides<sup>1</sup>

É justamente sobre o último elemento que caracteriza os Estados nacionais que se pretende oferecer algumas reflexões preliminares para

---

<sup>1</sup> BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 17ª edição. São Paulo, SP: Editora Malheiros, 2010, p. 70/71

delimitar o tema do presente artigo. Ocorre que a ideia de soberania, na forma original como foi concebida e exercida, também passou por significativas alterações no decorrer do tempo. Para Nicola Matteucci

Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derived.<sup>2</sup>

Quer-se registrar aqui, outrossim, a concepção de soberania dos Estados nacionais pós-westfalianos e algumas transformações que se seguiram até os dias atuais em face do fenômeno da transnacionalidade. Segundo Bordoni “[...] os Estados modernos, na forma que nós os conhecemos por séculos, padronizaram o chamado ‘modelo pós-westfaliano’, que estabelece regras para a estabilidade universal e reconhece a plena soberania de um Estado no interior de suas próprias fronteiras.”<sup>3</sup>

Durante muitas décadas convivemos com a noção de soberania significando o poder absoluto do Estado nacional de organizar seu ordenamento jurídico, estabelecer suas próprias normas, que regeriam seu funcionamento e submeteriam seus governos e seus povos no âmbito dos respectivos territórios. Este poder absoluto, ainda, não dependeria ou estaria condicionado por agentes externos, de outros países, governos ou entes privados estrangeiros. Cada nação, assim, autorregulamentava -se, de acordo com suas tradições, seus costumes e as decisões tomadas pelos eventuais detentores do poder ou pelas suas próprias populações, a depender do regime político adotado. Este sistema funcionou durante muitos anos, provavelmente, em face das maiores dificuldades da circulação de pessoas e ideias pelo mundo, além de ir ao encontro de um desejo bastante natural do ser humano que é o da busca por uma identidade aliada ao sentimento de pertencimento (elementos mais relacionados à concepção de nação). Outrossim, na medida

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; tradução Carmen C. Varriale... [et. al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. – 4ª ed./ Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992, p. 1179.

<sup>3</sup> BAUMAN, Z.; BORDONI, C. *Estado de Crise*; tradução de Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 41.

em que melhoraram as condições tecnológicas e científicas para que as informações, as mercadorias e as pessoas pudessem circular livremente pelos diversos territórios espalhados pelo nosso planeta, nasceram e se desenvolveram, cada vez mais, as relações transnacionais. Além disso, a consciência de que todos dependemos dos recursos naturais espalhados pelo globo terrestre, e que devem ser preservados, acabou gerando um outro sentimento de pertencimento e de identidade: o homem como cidadão do mundo. E, assim, a própria noção de poder soberano também foi parcialmente revista.

A soberania, como visto, está intimamente relacionada ao exercício do poder estatal. Enquanto este poder era limitado aos povos que residiam em determinado território e pouco se relacionavam com outros, ele era confinado e conformado de uma determinada maneira. No momento em que as relações passaram a ultrapassar os limites dos territórios nacionais, mudaram as condições para o exercício deste poder. Daí é que o poder dos Estados nacionais, o poder governamental, deixa de ser o único de fato e/ou legítimo a ser exercido, ao menos da forma como foi pensado e originado.

Uma das fases conhecidas foi a de criação de blocos de países, que se uniram com o propósito de regulamentar simultaneamente o trânsito de pessoas e mercadorias entre as nações destes blocos, caso da União Europeia ou do Mercosul. Para tanto, os países envolvidos valeram-se dos instrumentos do direito internacional, como pactos, convenções e tratados, renunciando à parcela de sua soberania em prol de uma regulamentação internacional (entre as nações). Outra importante mudança no poder soberano também está relacionada ao fenômeno da globalização, que é justamente a mobilização do capital, seja de grandes empresas multinacionais ou de grandes conglomerados do sistema bancário e financeiro para outros países diferentes daquele de suas sedes.

Criou-se, assim, a noção de uma soberania porosa, na medida em que os governos dos países não limitam e regulam a atuação destes atores estrangeiros que exercem atividades nos seus territórios, afetando diretamente a vida de suas populações. Para Restrepo e Hincapié: “[...] el poder típico de las soberanías westfalianas se ha transformado radicalmente, siguiendo el ritmo

de las revoluciones del capital global”<sup>4</sup>. O conhecido pensador polonês Zygmunt Bauman, ao tratar da crise dos Estados nacionais, confirma esta afirmação:

Em sua condição presente, o Estado não dispõe dos meios e recursos para realizar as tarefas que exigem a supervisão e o controle efetivos dos mercados, para não falar de sua regulação e administração [...] finanças, capitais de investimento, mercados de trabalho e circulação de mercadorias estão agora além da responsabilidade e do alcance das únicas agências políticas disponíveis para cumprir a tarefa de supervisão e regulação. É a política cronicamente associada pelo déficit de poder [...].

Desta forma, parece imperioso reconhecermos que o fenômeno da transnacionalidade, tema que será abordado em seguida, foi um fator determinante para as mudanças sofridas pela soberania dos Estados nacionais. Se antes o poder estatal absoluto era exercido internamente, ou seja, sobre as pessoas que estavam no território do Estado nacional, hoje a situação não é mais a mesma. Vários agentes externos – Estados e, principalmente, particulares – acabam se relacionando com e dentro do Estado nacional soberano, forçando que o mesmo reveja muitas de suas decisões, transformadas em normas ou não, para permitir que tais relações se concretizem.

## O fenômeno da transnacionalidade

A transnacionalidade é tema que vem, cada vez mais, chamando à atenção de ciências humanas como a filosofia política, a sociologia, a economia e o direito. E é justamente por afetar um conceito tão caro, como é a soberania, fonte e origem das normas jurídicas estatais internas, que a transnacionalidade tem exigido maiores estudos e pesquisas na academia. Não é à toa, pois, que se tem buscado sua inclusão nas grades curriculares dos cursos de direito, como bem lembrado por Piffer e Cruz, “[...] ante as consideráveis mudanças que afetam gradualmente a todos – Estados, pessoas, organizações, comunidade

---

<sup>4</sup> SANÍN RESTREPO, Ricardo; MÉNDEZ HINCAPIÉ. La Constitución encriptada. Nuevas formas de emancipación del poder global. Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales. Univ. Autónoma de San Luis de Potosí, Universidad de Sevilla, Univ. Autónoma de Aguascalientes. Año IV, n. 8. p. 97-120. Jul./Dez. 2012., p. 98.

internacional etc. –, torna-se inegável que a maioria dos nossos cursos jurídicos carece de adequação às novas realidades globais.”<sup>5</sup>

Mas, afinal, o que significa a transnacionalidade? Existe um direito transnacional? Quais seus possíveis impactos na atualidade? São algumas das questões que se colocam aos cientistas no enfrentamento do tema. Philip Jessup, jurista e diplomata norte-americano, foi um dos primeiros autores a empregar o termo transnacionalidade. Tecendo críticas ao Direito Internacional, que se circunscreve à relação entre as nações, ele refere que o Estado não é o único grupo que interessa, apesar da ênfase que a sociedade humana deu ao Estado Nacional na era posterior ao feudalismo. As situações transnacionais envolvem indivíduos, empresas, Estados, organizações de Estado ou outros grupos, e a solução dos problemas transnacionais, para o norte-americano, não precisa passar necessariamente pela aplicação da lei, mas por um método de acordo – meio extralegal ou metajurídico – que ‘adquire’ força legal posteriormente<sup>6</sup>.

Apesar do referido autor inclinar-se a defender a ideia da existência de um direito transnacional, esta não é uma questão definitivamente resolvida na doutrina. Na mesma esteira de Jessup, podemos citar o pensamento de Friedman, para quem a governança mundial está muito radicada nas normas técnicas e ‘standards’. Para o autor belga, um dos efeitos mais expressivos da globalização é a mudança nas fontes do direito, buscando-se nas normas técnicas da engenharia, administração etc. ‘standarts’ ou modelos que imperam na regulação das relações entre empresas, governos e cidadãos, formando um pluralismo jurídico. Segundo ele:

Desta nova abordagem, fica claro que são, a partir daí, as normas técnicas europeias ou internacionais, e não mais as legislações nacionais, nem mesmo o Direito da União Europeia, no sentido estrito, que fixam, na prática e concretamente, as prescrições a serem respeitadas em matéria de saúde, segurança e meio ambiente,

---

<sup>5</sup> PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. O direito transnacional como disciplina em cursos jurídicos. In: SILVEIRA, Alessandra (Coord.) Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas. Vol. II. Braga: Uminho, 2018, p. 54/55.

<sup>6</sup> JESSUP, Philip C. Direito Transnacional. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p. 11/15.

pela quase totalidade dos produtos e dos serviços que circulam e são comercializados na União Europeia.<sup>7</sup>

Por fim, pode-se destacar, também, a visão de Koh, para quem o direito transnacional é um híbrido entre o direito nacional e o direito internacional, assumindo imensa relevância na atualidade, pelas mesmas razões elencadas por Jessup, ou seja, de que os problemas são transnacionais, como é o caso do terrorismo. Na visão dele, é possível depreender um conceito operacional de direito transnacional:

Talvez a melhor definição operacional do direito transnacional, utilizando figuras da era do computador, seria: (1) direito que é "baixado" do direito internacional para o direito doméstico: por exemplo, um conceito de direito internacional que é domesticado ou internalizado no direito nacional, tais como as normas internacionais de direitos humanos contra o desaparecimento forçado, agora reconhecida como direito nacional na maioria dos sistemas jurídicos; (2) o direito que é "carregado e então baixado": por exemplo, uma regra que se origina de uma ordem jurídica interna, como a garantia de um julgamento livre sob o conceito de devido processo legal nos sistemas jurídicos ocidentais. E que então se tornam parte do direito internacional, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. E de lá se torna internalizado em quase todos os sistemas jurídicos no mundo; e (3) o direito que é emprestado ou "horizontalmente transplantado" de um sistema doméstico para outro: por exemplo, a doutrina do "unclean hands" (ficha limpa), que migrou do direito de equidade britânico para muitos outros sistemas jurídicos.<sup>8</sup>

Com todo o respeito aos citados doutrinadores, ainda não se vê, como certa e irrefutável, a existência de um direito transnacional. Isso porque, apesar das acentuadas interferências dos fenômenos da transnacionalidade na soberania dos Estados nacionais, esta não foi abandonada ou eliminada. Aliás,

---

<sup>7</sup> FRYDMAN, B. O fim do Estado de Direito. Governar por standards e indicadores. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 58/59

<sup>8</sup> KOH, Harold H. Por que o Direito Transnacional é importante. (2006) Faculty Scholarship Series, Paper 1973. Título original: Why Transnational Law Matters, p. 2.



de forma recente, em muitos países temos visto uma resistência à posições multilaterais nas relações internacionais, com um acentuado retorno ao nacionalismo, especialmente por governos de direita ou extrema-direita<sup>9</sup>. Assim, algumas nações retomam, com força, as velhas noções de soberania estatal, recusando eventuais interferências de organismos externos, ao menos nos discursos de seus governantes.

A existência de ajustes, acordos entre Estados, pessoas jurídicas ou físicas de países diferentes, bem normas técnicas e ‘standarts’ utilizados em mais de um país, por si, não parece confirmar a existência de um direito transnacional, que possa se sobrepor ao direito interno derivado da soberania. O descumprimento destes ajustes traria graves problemas para a resolução que demanda força, envolvendo um impasse no exercício da jurisdição. Em que pese também se falar em jurisdição transnacional, esta dependeria da adesão dos países (um novo ajuste) às regras de definição das competências ou estabelecimento dos tribunais, ato estritamente vinculado à soberania estatal. Por fim, as próprias hipóteses aventadas por Koh são igualmente bastante dependentes da soberania estatal.

Mas, o que parece incontestável, outrossim, é o reconhecimento de inúmeros fenômenos transnacionais, que geram fortes efeitos nas relações jurídicas de âmbito internacional e interno. É fato que as relações internacionais não se dão mais apenas entre os Estados nacionais, na medida em que grandes conglomerados econômicos vão estabelecer relações em países diversos, seja com Estados, seja com outros particulares, como é o caso de empresas como Amazon, Uber, Airbnb etc. Não podemos esquecer, inclusive, que o poder econômico delas, por vezes, é maior do que muitos estados nacionais!<sup>10</sup> E outra possível implicação diz respeito aos interesses econômicos e financeiros que acabam por orientar os governos dos Estados nacionais neste tipo de relação, que nem sempre pode ser o de resguardo do interesse dos seus cidadãos. Para Ferrajoli,

---

<sup>9</sup> SOUZA NETO, Claudio Pereira de. Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. – São Paulo: Editora Contracorrente, 2020; Eduerj, p. 21/28.

<sup>10</sup> <https://www.agazeta.com.br/es/economia/confira-lista-das-empresas-que-valem-um-brasil-em-valor-de-mercado-0820>.

No son ya las instituciones de gobierno políticamente representativas las que disciplinan la economía y el capital financiero, sino que son cada vez más los poderes económicos y financieros globales quienes imponen a los gobiernos, en defensa de sus intereses y en ausencia de una esfera pública a su altura, reglas y políticas antisociales legitimadas por las leyes del mercado no obstante su incompatibilidad con los límites y los vínculos constitucionales.<sup>11</sup>

Os fenômenos relacionados à transnacionalidade, assim, interferem diretamente na vida e nos direitos dos cidadãos, sem que os Estados nacionais façam muito – isso sem falar se realmente tem interesse<sup>12</sup> – na proteção delas. Afinal de contas, para citarmos um pequeno exemplo, o vínculo estabelecido entre o motorista e a empresa Uber, que é o gigante milionário transnacional, está protegido pelos direitos fundamentais sociais trabalhistas previstos na Constituição Brasileira de 1988? Neste sentido, fica a pergunta: quais os limites que os ordenamentos jurídicos nacionais podem impor aos fenômenos da transnacionalidade para garantia dos direitos fundamentais das pessoas afetadas por tais acontecimentos?

### **Os eventuais limites a serem impostos à transnacionalidade para garantia dos direitos fundamentais.**

Uma das grandes conquistas (verdadeiro avanço) decorrentes do período posterior à Segunda Grande Guerra foi a reafirmação dos direitos humanos. As atrocidades cometidas neste grande conflito fizeram boa parte do mundo refletir sobre os caminhos percorridos até então. Valores muito antigos, como democracia, republicanismo, estado de direito etc., por si, não foram suficientes para limitar determinadas forças que geraram um expressivo número

---

<sup>11</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Constitucionalismo más allá del Estado*. Tradução de Perfecto A. Ibáñez. Madrid: Trotta, 2018. 92 p. Ferrajoli – *Constitucionalismo além do Estado* (p. 18/19)

<sup>12</sup> Con los procesos de globalización económica, se va imponiendo una ‘desterritorialización’ y una ‘descentralización’ del proceso decisorio. En gran medida ahora son los mercados financieros los que toman las decisiones y en ese contexto el papel que asumen los gobiernos es mas bien de gestores e ejecutores de tales decisiones’. CERVANTES, Aleida Hernández. *La producción jurídica de la globalización económica: notas de una pluralidad jurídica transnacional*. Aguascalientes, San Luis Potosí, México: CENEJUS-UASLP-UNAM, 2014, p. 111.

de baixas - sem falar nos horrores do holocausto -, em aproximadamente seis anos de conflito armado envolvendo diversas nações.

Assim, conceitos e posturas precisaram ser revisitados, ressignificados, para o fim de evitar episódios semelhantes. Neste sentido, os direitos humanos, em suas diversas dimensões ou gerações, passaram a compor a preencher o conteúdo, a essência, a matéria da democracia (que, até então, era vista tão somente pela perspectiva formal, ou seja, do estabelecimento das regras do jogo, segundo as maiorias). Daí surgiu a noção de democracia substancial ou material, que informa uma série de Cartas Constitucionais que foram elaboradas depois de 1945. Para Ferrajoli,

Este cambio ha retroactuado sobre la naturaleza de nuestras democracias, haciendo a mi juicio inadecuadas las tradicionales concepciones puramente formales o procedimentales de la democracia como conjuntos de reglas del juego, independientes e indiferentes a los contenidos del juego democrático. En efecto, pues el mismo ha injetado en la democracia una dimensión sustancial, correspondiente a la dimensión sustancial de la validez de las leyes y diseñada por los límites y los vínculos jurídicos, de sustancia o contenido, impuestos a los poderes políticos de mayoría. En síntesis, ha impuesto la que cabe llamar esfera de lo no decidible: esto es, lo que ninguna mayoría puede válidamente decidir, o sea, la violación o la restricción de los derechos de libertad, y lo que ninguna mayoría puede legítimamente no decidir, es decir, la satisfacción de los derechos sociales constitucionalmente establecidos.<sup>13</sup>

Ocorre que alguns fenômenos transnacionais, impulsionados pela circulação e pelo trânsito facilitado do capital, que muitas vezes gera a acumulação de riqueza na mão de poucos, acabam por atingir os direitos

---

<sup>13</sup> FERRAJOLI, Luigi. La Democracia a través de los derechos: Constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Tradução de Perfecto A. Ibáñez Madrid: Editorial Trotta. 2014, p. 9.

fundamentais dos cidadãos que se encontram sob à soberania dos Estados nacionais. Lembrem Candeia e Ghilardi<sup>14</sup>:

Para Rosa (2009) não se pode esperar mais do mercado do que ele pode dar, mas de recusar a submissão do direito a uma ordem natural do mercado, sem regras, sem leis. Nessa senda, a solução verificada é a reconstrução do Estado Democrático de Direito, baseado nos direitos fundamentais.

Por fim, parodiando Friedman, e com inspiração em Rosa (2009), os direitos fundamentais são muito importantes para ficarem nas mãos do mercado.

Nesse sentido, é que devemos nos perguntar: quais os mecanismos de garantia e de segurança dos direitos fundamentais previstos nas Constituições dirigentes e que preconizam o Estado Democrático e Social de Direito em face dos fenômenos da transnacionalidade?

Na parte antecedente, citou-se a relação entre o motorista de um veículo usado para transporte de passageiros com a empresa Uber. Podemos pensar, agora, na questão relativa à liberdade de manifestação do pensamento e liberdade de expressão nas plataformas de redes sociais como Facebook ou Instagram, grandes e milionárias empresas que administram tais sítios e atuam em diversos países do globo, regulamentando e executando suas decisões no sentido de limitar as manifestações dos seus usuários.

Acredita-se que, em primeiro, deve-se reconhecer e, conseqüentemente, regular por meio da soberania estatal nacional, os possíveis fenômenos transnacionais cujos efeitos serão sentidos nos seus territórios. Com toda a vênua daqueles que defendem a liberdade absoluta nas relações privadas internacionais, sem ou com pouca regulação estatal, considerando-a inerente à natureza destes fenômenos, não se compactua com tal postura. A liberdade ampla, na forma da livre iniciativa para a exploração da atividade econômica, é fundamento para o desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, inegavelmente gerou muita exploração e desigualdade social, jogando milhares de pessoas para a pobreza em boa parte do mundo.

---

<sup>14</sup> CANDEIA, Viviane Paz, GHILARDI, Dóris. *Transnacionalidade E Direito: Interfaces entre os sistemas jurídicos e a função judicial no mundo contemporâneo*. <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=db209d71df52e8a3>. p. 11.

Sustenta-se, assim, que o reconhecimento da transnacionalidade passa necessariamente pelo investimento na pesquisa acadêmica, de forma interdisciplinar, de todas as relações passadas, presentes e futuras (dentro de limites de projeções) que podem envolver atores públicos e privados de países e/ou blocos de países distintos. A economia, a sociologia, o direito, por exemplo, devem aprofundar suas análises e conhecimentos destes tipos de relação para compreender tais fenômenos e levantar as hipóteses de eventuais regulações e limitações, principalmente em prol dos direitos fundamentais consolidados nas Constituições respectivas.

Reitera-se, neste ponto, a importância da inclusão de conteúdos relativos à transnacionalidade nas grades curriculares dos cursos de nível superior citados e outros afins, além dos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Cuida-se de um fenômeno extremamente complexo, que demanda muitos atores, em diversas circunstâncias, com hipóteses variadas de realização. Somente por meio da ciência será permitido o acesso ao conhecimento (mesmo que parcial) desses fenômenos, tornando possível a adoção de estratégias legislativas e/ou jurisdicionais de enfrentamento do problema da garantia dos direitos fundamentais. As ciências devem se debruçar sobre as relações internacionais para compreender cada detalhe de seu funcionamento, proporcionando, assim, a formulação de mecanismos para que as sociedades lidem, da melhor forma, com tais acontecimentos e, assim, não sejam apenas sujeitos passivos das mudanças, mas agentes de eventuais avanços que possam beneficiar a maioria das pessoas.

Ultrapassada esta primeira fase, de investigação científica, parece relevante a elaboração de normas jurídicas específicas para tratar do tema, seja em sede constitucional ou infraconstitucional. Propõe-se, nesta esteira, emenda constitucional que torne clara a necessidade de proteção e resguardo dos direitos fundamentais previstos no sistema constitucional local nos casos em que ocorram relações transnacionais envolvendo os diversos sujeitos passíveis de integrar tais relacionamentos. Tratar-se-ia de uma mudança constitucional (acréscimo) para formalmente inserir no texto o reconhecimento da transnacionalidade enquanto fenômeno social relevante, com a reafirmação da necessidade de defesa dos direitos fundamentais em jogo, especialmente antecipando uma ponderação em caso de conflito para proteger a parte mais fraca dessas relações.

Lembre-se, outrossim, que a Constituição Brasileira de 1988, seguindo o modelo do Estado Democrático e Social de Direito posterior à Segunda Grande Guerra, estabelece um sistema forte de proteção dos direitos fundamentais, conforme estabelece o Título II da Carta, que precede a organização do Estado, com um rol extenso de direitos formalmente fundamentais, a abertura material do catálogo prevista no § 2º do artigo 5º, ao qual se somam a aplicabilidade imediata das normas respectivas prevista no § 1º. De acordo com tais características, Ingo Sarlet identifica um reforço jurídico das normas de direitos fundamentais, na medida em elas possuem uma especial dignidade e proteção<sup>15</sup>.

Independentemente de alteração constitucional, nos modelos de constituição rígida (com procedimento de reforma mais difícil), acredita-se que o tema igualmente merece tratamento em sede infraconstitucional. As leis nacionais, seja em um estatuto próprio, seja nos códigos e estatutos já vigentes, devem tratar do fenômeno da transnacionalidade para regulamentar a matéria de acordo com a Constituição e com a vontade popular (das eventuais maiorias, naquilo que elas podem deliberar). No Brasil, leis como o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, a Consolidação das Lei Trabalhistas, por exemplo, deve se ocupar da ocorrência das relações transnacionais, especialmente para proteger as partes mais fracas e vulneráveis (razão de ser destas legislações).

Por fim, um segundo grau de garantia residiria na jurisdição, cujo fim último é o asseguração e a efetividade dos direitos conquistados. Nesta parte, é extremamente relevante preparar a magistratura (em todos as esferas de competência: Justiça Federal, Estadual, Trabalho, Eleitoral e Militar) para o conhecimento dos fenômenos transnacionais, por meio de formação, aprimoramento dos seus membros, para além da especialização de unidades jurisdicionais, por exemplo. Os membros da magistratura, pelo menos no Brasil, são provenientes dos cursos de direito, onde já deveriam ter acesso a essas questões. No caso de concursos públicos, a matéria deveria ser objeto de avaliação nas diversas fases do certame. Por fim, no decorrer da carreira, os cursos de aperfeiçoamento igualmente devem trazer o tema da transnacionalidade à tona para promover a reflexão e melhorar o sistema de

---

<sup>15</sup> SARLET, Ingo W. Curso de Direito Constitucional /Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero. – 3. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 280.

garantias dos direitos fundamentais. Tudo isto no âmbito interno dos Estados nacionais.

Outrossim, não se descarta que, por meio da soberania estatal, as nações façam ajustes de criação de tribunais transnacionais para analisar os casos respectivos. Nessa hipótese, impossível não recordar das lições de Jessup, para quem é importante definir, de antemão, quem vai julgar e qual o direito vai ser aplicável<sup>16</sup>.

Outra das questões versadas pela doutrina é a preocupação com a chamada eficácia horizontal dos direitos fundamentais<sup>17</sup>, ou seja, como fica a aplicação das normas que instituem os direitos fundamentais nas relações entre os particulares. Geralmente, este tema é tratado pela doutrina e pela jurisprudência, com o viés de interpretação e aplicação das normas vigentes, o que não exclui a possibilidade de regulamentação constitucional ou infraconstitucional do tema. Assim, diante dos fenômenos da transnacionalidade, como é o caso acima citado das plataformas de redes sociais, como ficaria à liberdade de iniciativa/autonomia das empresas versus liberdade expressão de pensamento dos usuários? Mais, até que ponto os dados e informações que tais redes possuem podem ser utilizados para fins comerciais, como é o caso de anúncios de fornecedores e comerciantes em geral?

São exemplos do quanto é importante o estudo e a regulamentação do tema, seguida dos mecanismos de aperfeiçoamento da jurisdição para lidar com essa novas (nem tanto) demandas. Só assim pode-se aventar o resguardo dos sagrados direitos fundamentais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A transnacionalidade é um fenômeno social inegável. Independentemente de consideramos ou não a existência de um direito transnacional, mostra-se necessário que se conheça profundamente as

---

<sup>16</sup> JESSUP, Philip C. *Direito Transnacional*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p. 36/92.

<sup>17</sup> Acerca do tema, pode-se consultar, entre outros: ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos, liberdades e garantias no âmbito das relações entre particulares. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006; SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006; STEINMETZ, Wilson. *A Vinculação dos Particulares a Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.

manifestações dos fenômenos transnacionais por meio das ciências, numa perspectiva de interdisciplinaridade. Como bem sustentado por Edgar Morin, para quem mais vale uma cabeça bem-feita, do que uma cabeça bem cheia,

Há inadequação cada vez mais ampla, profunda e grave entre os saberes separados, fragmentados, compartimentados entre disciplinas, e, por outro lado, realidades ou problemas cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários.<sup>18</sup>

Somente o conhecimento científico interdisciplinar a respeito das mudanças operadas sobre a soberania, os Estados nacionais, a transnacionalidade permitem pensar estratégias para a garantia dos direitos fundamentais eventualmente atingidos nas relações transnacionais. Muitos autores têm chamado à atenção para a dificuldade de governos nacionais lidarem com o alto fluxo de capitais nestes tipos de relacionamentos, verificando-se que eles nem sempre agem para proteger os seus cidadãos. Talvez não seja o caso de confiar tão somente nos governantes e suas ações, esperando-se boa vontade para com o povo. Muitos movem-se por interesses variados, que se distanciam do bem comum, ficando suscetíveis aos poderes financeiras e econômicos. Daí a necessidade de se recorrer às normas.

Apesar da soberania estatal ter sofrido profundas alterações com o movimento de globalização e o aumento das relações transnacionais, acredita-se que os sistemas constitucionais nacionais possuem condições de limitar e regular tais fenômenos, em especial para garantia desses direitos. Propõe-se, nesta toada, modificações nos textos constitucionais e legais para que prevejam, na medida do possível, as relações transnacionais, buscando a proteção das partes mais fracas e vulneráveis delas. Uma mudança de teor constitucional teria mais força, em face da supremacia hierárquica da constituição. O caminho para alcançá-la, outrossim, é mais dificultoso em virtude da rigidez constitucional. Assim, emerge a necessidade urgente de introduzir a temática na legislação infraconstitucional, para regular os fatos cotidianos que estão sendo afetados pelos vários fenômenos transnacionais.

---

<sup>18</sup> MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução Eloá Jacobina. 10ª Edição, Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2004, p. 13.



Além disso, acredita-se na garantia dos direitos fundamentais duramente conquistados no decorrer da história por meio do exercício do poder jurisdicional. Para tanto, é deveras relevante preparar a magistratura dos Estados nacionais, por meio da introdução desta temática nos concursos públicos de ingresso na carreira, além de cursos de formação e aperfeiçoamento dos seus membros, sem descartar a eventual especialização de unidades judiciárias. Tudo isso para o fim de enfrentar as questões envolvidas à transnacionalidade, assegurando-se os direitos fundamentais que estarão em jogo, já que são eles um dos fundamentos das democracias materiais instituídas nas Cartas posteriores à Segunda Guerra Mundial.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos, liberdades e garantias no âmbito das relações entre particulares. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- BAUMAN, Z.; BORDONI, C. *Estado de Crise*; tradução de Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política* / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; tradução Carmen C. Varriale... [et. al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. – 4ª ed./ Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17ª edição. São Paulo, SP: Editora Malheiros, 2010.
- CANDEIA, Viviane Paz, GHILARDI, Dóris. *Transnacionalidade E Direito: Interfaces entre os sistemas jurídicos e a função judicial no mundo contemporâneo*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=db209d71df52e8a3>.
- CERVANTES, Aleida Hernández. *La producción jurídica de la globalización económica: notas de una pluralidad jurídica transnacional*. Aguascalientes, San Luis Potosí, México: CENEJUS-UASLP-UNAM, 2014.

- FERRAJOLI, Luigi. *Constitucionalismo más allá del Estado*. Tradução de Perfecto A. Ibáñez. Madrid: Trotta, 2018. 92 p. Ferrajoli – Constitucionalismo além do Estado.
- FERRAJOLI, Luigi. *La Democracia a través de los derechos: Constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Tradução de Perfecto A. Ibáñez Madrid: Editorial Trotta. 2014.
- FRYDMAN, B. *O fim do Estado de Direito. Governar por standarts e indicadores*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- <https://www.agazeta.com.br/es/economia/confira-lista-das-empresas-que-valem-um-brasil-em-valor-de-mercado-0820>.
- JESSUP, Philip C. *Direito Transnacional*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- KOH, Harold H. *Por que o Direito Transnacional é importante*. (2006) Faculty Scholarship Series, Paper 1973. Título original: Why Transnational Law Matters.
- MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Tradução Eloá Jacobina. 10ª Edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. O direito transnacional como disciplina em cursos jurídicos. In: SILVEIRA, Alessandra (Coord.) *Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas*. Vol. II. Braga: Uminho, 2018.
- SANÍN RESTREPO, Ricardo; MÉNDEZ HINCAPIÉ. La Constitución encriptada. Nuevas formas de emancipación del poder global. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*. Univ. Autónoma de San Luis de Potosí, Universidad de Sevilla, Univ. Autónoma de Aguascalientes. Año IV, n. 8. p. 97-120. Jul./Dez. 2012.

SARLET, Ingo W. *Curso de Direito Constitucional* /Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero. – 3. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. – São Paulo: Editora Contracorrente, 2020; Eduerj.

STEINMETZ, Wilson. *A Vinculação dos Particulares a Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.

## CAPÍTULO 7

---

# A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INSTITUIÇÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Alice Pacheco Oliveira

Carla Letícia Pereira Nunes

### INTRODUÇÃO

Para um país como o Brasil, que tem dimensões continentais e é mundialmente conhecido por sua biodiversidade, seus biomas, sua fauna, sua flora, suas bacias hidrográficas, etc, é essencial a existência de políticas públicas voltadas, especificamente, à proteção de determinadas frações do seu território continental e marinho. Nosso país é o mais biodiverso do planeta. Aqui estão entre 10 e 20% das espécies animais e 30% das florestas tropicais do mundo (GANEM, DRUMMOND, 2010, p. 23).

Em diversas localidades brasileiras, estão delimitados espaços territoriais especialmente protegidos. Este texto propõe-se a apresentar e explicar os fundamentos e a evolução das políticas públicas e das legislações brasileiras voltadas aos espaços territoriais especialmente protegidos.

Este artigo é o resultado de uma pesquisa qualitativa, na qual foram aplicadas as metodologias descritiva e explicativa. Foram pesquisados dezenas de materiais, entre livros e artigos, para que fosse possível traçar uma linha do tempo da criação e instauração de áreas protegidas brasileiras.

### ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS, FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO

Atualmente, segundo Pereira e Scardua (2008, p. 86), no nosso ordenamento jurídico, a norma instituidora dos espaços territoriais especialmente protegidos encontra-se no inciso III, do parágrafo 1º, do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Os autores explicam, ainda, que esta

norma constitucional tem aplicabilidade imediata e eficácia plena restringível, eis que ela nasceu com todas as potencialidades, não havendo, porém, qualquer exigência expressa para que o legislador infraconstitucional especifique conceitos e limites.

A definição dos espaços territoriais a serem protegidos pode ser feita por leis ou decretos. É da Administração Pública a responsabilidade para demarcar áreas protegidas, com base no seu poder de polícia e de restrição do exercício de direitos individuais. Porém, caso seja necessário providenciar alguma forma de supressão ou de alteração em áreas protegidas, tal responsabilidade recai ao Congresso Nacional, e não mais à Administração Pública. Assim, é necessária a edição de uma lei para alterar ou suprimir um espaço territorial especialmente protegido (ANTUNES, 2020, p. 739).

Mas, sendo uma nação com uma extensão territorial tão grande, é realmente imprescindível tornar intocáveis, por lei, frações do território brasileiro? Ou, ainda, tornar restrito o seu uso recreativo ou econômico pela população? A resposta para esta pergunta perpassa por diversas áreas do conhecimento. E não será possível, infelizmente, abordar todas neste texto. Elencamos, para fins didáticos, duas delas: a biologia e o direito, sendo este nosso enfoque principal.

Na biologia há uma especialidade de estudos chamada de ecologia. Para Perticarrari, Trigo e Barbieri (2010, p. 375), a ecologia é descrita como sendo “uma ciência que estuda as interações entre os seres vivos e com o ambiente que os cerca”. O zoólogo e ecólogo Odum (1971, p. 4) define a ecologia como sendo “o estudo das relações dos organismos ou grupos de organismos com o seu ambiente, ou a ciência das interrelações que ligam os organismos vivos ao seu ambiente.”. Assim, a biologia contribui para a compreensão do tema, trazendo insumos para que compreendamos as relações entre os seres vivos e o ambiente. E o ambiente natural, seja ele terrestre ou aquático, precisa ser conservado, precisa existir na sua forma mais crua para que possamos estudá-lo.

Sobre a seleção de áreas para conservação, Ganem e Drummond (2010, p. 33-35) esclarecem que os recursos para proteger a biodiversidade são escassos. Explicam que um dos principais conceitos da ecologia relativo a espécies é o de endemismo, e que uma espécie endêmica é aquela cuja distribuição natural é restrita a um determinado lugar, sendo, portanto, muito

vulnerável à extinção caso seu hábitat esteja ameaçado. E sobre os programas de conservação, defendem:

Dessa forma, os programas de conservação devem levar em conta a vulnerabilidade das espécies e os requisitos para a sua proteção. As áreas destinadas à proteção da biodiversidade devem garantir a sustentabilidade das populações e manter o fluxo gênico entre elas.

No direito, a explicação mais contemporânea do porquê necessitamos proteger alguns espaços territoriais inicia na Constituição Federal de 1988. O seu artigo 225 determina que todos nós temos direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Determina, ainda, que este meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo e é, também, essencial à sadia qualidade de vida. E em relação a estes ditames da carta magna, Pereira e Scardua (2008, p. 88) fazem uma importante observação:

Nesse sentido, a expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, utilizada no caput do art. 225, poderia levar à interpretação, em uma visão biocêntrica da ecologia, de que o que se pretende proteger com a instituição dos espaços territoriais especialmente protegidos seria somente o meio físico e as relações entre os seres vivos, excluídos destes o homem.

A Constituição de 1988 é referenciada por muitos como sendo divisora de águas em matéria ambiental. Ela inovou muito em relação a este tema, se comparada às Constituições anteriores, pois não só trouxe em seu texto regras ambientais expressas, como também estabeleceu mecanismos que garantem a perpetuidade legal e ecológica dos espaços territoriais especialmente protegidos (MACHADO, 1998, p. 73).

Nas Constituições Federais anteriores a de 1988 também se encontrava a determinação de que fossem protegidos especialmente determinados espaços territoriais, porém de maneira menos detalhada e com poucos conceitos. A Constituição de 1934 abordava a “proteção das belezas naturais”, a de 1937 determinava a proteção de “monumentos históricos, artísticos e naturais” e “locais particularmente dotados pela natureza”, a de 1946 especificava como protegidos pelo Poder Público “os monumentos naturais”, e, por fim, a de 1967, assim como a sua imediata antecessora, ditava que ficavam sob a proteção

do Poder Público “os monumentos e as paisagens naturais” (ANTUNES, 2020, p. 748).

O ser humano está inserido nesta figura abstrata denominada de “meio ambiente”. Não está separado e isolado dele. Precisamos, tanto quanto todos os seres vivos e os animais não humanos, de bens essencialmente naturais, como a água e as frutas, por exemplo. Mesmo a parcela da população que vive nos centros urbanos necessita desses e de muitos outros bens essencialmente naturais para a sua subsistência digna.

Assim sendo, seres humanos e ambiente natural interagem e são diretamente afetados um pelo outro. Para alguns, tal afirmativa é óbvia e, talvez, desnecessária. Entretanto, como referido anteriormente, é preciso reforçá-la para que se verifique a necessidade de proteger, especialmente, determinados espaços territoriais brasileiros.

No decorrer da evolução da humanidade, a forma como vimos, convivemos e interagimos com a natureza mudou muito. Segundo Benjamin (2001, p. 284), a respeito da proteção especial a certas áreas de território:

É uma prática humana tão antiga quanto geograficamente espalhada por todos os continentes a designação de áreas ou bolsões de território para a preservação de certos atributos da natureza, ora por razões religiosas ou culturais, ora como demonstração de status social (os bosques reais de caça, por exemplo).

A partir da segunda metade do século XX, momento em que a dita evolução civilizatória se torna mais perceptível na história do mundo, a forma como passamos a enxergar a natureza mudou drasticamente. O conhecimento científico e as expressivas mudanças culturais, tais como, por exemplo, as relações de trabalho e a organização dos centros urbanos, nos fizeram enxergar a natureza como um todo holístico (BENJAMIN, 2001, p. 277).

No final do século XIX, os Estados Unidos se mobilizaram para começarem a delimitar suas áreas naturais especialmente protegidas. O país é considerado como sendo o berço de nascimento do que chamamos de “parques nacionais”. Em 1872, foi implementado no território estadunidense o Parque Nacional de Yellowstone, sendo sua criação fruto de uma política de proteção da natureza selvagem e intocada (LANGLEY, 2001, p. 116).

No Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia, implementado em 1937, marca, formalmente, o início do movimento nacional pela preservação de determinados espaços naturais do nosso território. Sua criação foi fruto de muitos anos de debates e de mobilizações, os quais iniciaram ainda durante os períodos colonial e imperial.

No período colonial, os recursos naturais eram considerados como sendo propriedade do Estado (CÂMARA, 2013, p. 127). Enfatizam-se dois documentos, cujos teores continham determinações para proteção da natureza brasileira: o “Regimento do Pau-Brasil”, de 1605, e a “Carta Régia”, de 1797. Seus principais objetivos eram proteger as florestas e controlar o acesso a recursos naturais, tais como a madeira, a qual era um insumo importantíssimo para a construção de embarcações e de casas, por exemplo (CARVALHO, 1966, p. 28). Importante enfatizar que todos os instrumentos formais adotados pela coroa portuguesa e, mais tarde, pelo Império brasileiro, tinham como principal objetivo a proteção de certos recursos naturais, sem, especificamente, demarcarem áreas e territórios especialmente protegidos (MEDEIROS, 2006, p. 44).

Quando, na primeira metade do século XIX, Dom Pedro II identificou que a captação de água na floresta da Tijuca e na Serra do Mar, na cidade do Rio de Janeiro, estava prejudicada porque os estoques hídricos da região estavam comprometidos, precisou adotar medidas drásticas. O desmatamento predatório da mata nativa, por conta da expansão das fazendas de plantio de café em direção à floresta, ocorrida por volta de 1760 em diante, levou ao desmatamento de quase toda a serra carioca, causando a posterior decadência dos cafezais, declínio da produtividade e aparecimento de pragas (MEDEIROS, 2006, p. 44).

As florestas da Gávea, Grajaú, Catumbi, Santa Tereza, Rio Comprido, Andaraí, Jacarepaguá, entre outras, foram as primeiras florestas do Brasil a sofrerem devastação em larga escala para darem lugar a grandes fazendas de plantio de café. Até meados do século XIX, os habitantes da cidade do Rio de Janeiro tinham acesso a água potável através de um sistema de bicas e de chafarizes públicos que eram alimentados, principalmente, pelo rio Carioca, localizado na serra então desmatada. O Imperador, visando a recuperação dos recursos hídricos da floresta da Tijuca, recomendou que a vegetação local fosse replantada, e, ainda, ordenou a desapropriação das fazendas que haviam



expandido seu plantio até o local que seria recuperado. As desapropriações foram iniciadas em 1857 pelo então Ministro dos Negócios, Barão de Bom Retiro. E, em 1861, foram instituídas as florestas da Tijuca e das Paineiras, com o objetivo principal de resguardar os recursos hídricos da região (BARRETTO FILHO, 2004, p. 55).

Como mencionado anteriormente, em 1872, nos Estados Unidos, foi criado o Parque Nacional de Yellowstone, primeiro espaço territorial especialmente protegido do país. A iniciativa inspirou outros países a adotarem a mesma ideologia preservacionista de proteção da natureza selvagem e intocada. Em 1898 foi criado o *Kruger National Park*, na África do Sul (BENJAMIN, 2001, p. 284). Na América Latina, destacamos a Argentina e o Chile que, em 1903 e 1927, respectivamente, criaram seus primeiros parques nacionais (MEDEIROS, 2004, p. 85).

Ainda durante o período Imperial, houve bastante engajamento para criação de áreas protegidas no Brasil. Dentre os principais expoentes na problematização do tema ambiental brasileiro estava José Bonifácio. Em 1821, ele sugeriu a criação “de um setor administrativo especialmente responsável pela conservação das florestas, uma vez que vastas porções da Mata Atlântica, sobretudo no Nordeste, tinham sido destruídas para utilização da madeira” (MEDEIROS, 2006, p. 44.). No ano de 1876, o engenheiro abolicionista André Rebouças sugeriu que fossem criados dois parques nacionais: um em Sete Quedas, no Paraná, e outro na Ilha do Bananal, no Tocantins. Apesar de a criação destes parques não ter sido concretizada, nos anos seguintes, a discussão sobre o tema “áreas protegidas” no Brasil ganhou mais espaço, o que contribuiu muito para a criação dos primeiros parques nacionais no final da década de 1930 (MEDEIROS, 2006, p. 44-45).

Em 1911, foi publicada a primeira obra brasileira contendo um estudo que descrevia, detalhadamente, os biomas brasileiros e seus respectivos estados de conservação. A obra teve como autor o cientista Luís Felipe Gonzaga de Campos e foi intitulada “Mapa Florestal do Brasil”. Como consequência desta importante publicação, foram editados decretos pela Presidência da República, os quais criavam dois parques nacionais no território do Acre. Apesar de o período republicano ter iniciado pouco mais de duas décadas antes, em 1889 (BRASIL, 2018), as instituições e os instrumentos políticos e jurídicos da jovem República brasileira ainda eram demasiadamente frágeis, comparados

aos das antigas e tradicionais elites rurais, para estipular políticas públicas tão expressivas como a criação de áreas protegidas em forma de parques nacionais (MEDEIROS, 2006, p. 45).

As décadas de 1920 e 1930 foram marcadas por uma vasta produção legislativa em matéria ambiental. De acordo com Barretto Filho (2004, p. 56):

O ano de 1921 marca a criação do Serviço Florestal e a primeira menção da categoria Parque Nacional num dispositivo legal. Em 1934, além de uma nova Constituição Federal, foram promulgados os primeiros “códigos” Florestal, de Águas e Minas, e de Caça e Pesca. No mesmo ano, criou-se o Conselho Florestal Federal – por determinação do Código Florestal – e os Serviços de Saúde Vegetal e Animal, e de Irrigação e Reflorestamento do Ministério da Agricultura.

É importante dar destaque ao Código Florestal de 1934. Este documento definiu, de forma objetiva, a base para a proteção territorial de florestas e outras formas de vegetação natural brasileiras. Foi o primeiro documento a definir a tipologia das áreas que seriam por ele especialmente protegidas, sendo divididas em quatro tipos: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento (MEDEIROS, 2006, p. 50).

Medeiros classifica, de forma sucinta, os quatro tipos de áreas protegidas presentes no Código Florestal de 1934 da seguinte forma:

Eram do tipo protetoras as florestas que tivessem finalidade de conservar os regimes das águas, evitar a erosão, fixar dunas, assegurar a salubridade pública, proteger sítios, asilar espécimes da fauna, ou proteger, do ponto de vista militar, as fronteiras. Florestas remanescentes eram aquelas declaradas pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal, visando a criação de parques, inclusive pequenos bosques de gozo público e reservas de proteção biológica ou estética. As florestas modelo e de rendimento eram aquelas que poderiam ser submetidas a manejo de recursos naturais, visando o extrativismo de madeira.

A formalização e a criação, em junho de 1937, do primogênito dos parques nacionais brasileiros, o Parque Nacional de Itatiaia, deve-se ao fortalecimento dos instrumentos jurídicos e políticos da ainda jovem República brasileira. Ele fica situado na Serra da Mantiqueira, é inserido no bioma Mata

Atlântica, abrangendo os municípios de Itatiaia e Resende, no estado do Rio de Janeiro, e os de Bocaina de Minas e Itamonte, estes no estado de Minas Gerais. As terras que hoje constituem o parque eram de propriedade de Irineu Evangelista de Souza, o Visconde de Mauá, e foram adquiridas pela Fazenda Federal em 1908 para a criação de dois núcleos coloniais que, todavia, não foram bem-sucedidos. As terras foram, então, passadas para o Ministério da Agricultura que, em 1929, criou uma Estação Biológica subordinada ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro. A ideia de transformação em parque nacional data de 1913, e foi aconselhada pelo botânico Alberto Lofgren. Em dezembro do mesmo ano, José Umbmayer advogou pela criação do parque em uma conferência realizada na Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, que contou com apoio de Derby Lofgren e o Barão Homem de Melo, conhecedores da região (BRASIL).

O novo cenário político e jurídico da década de 1930 também influenciou a criação, em 1939, de mais dois parques nacionais: o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro.

Como referido anteriormente, no final do século XIX, o engenheiro abolicionista André Rebouças, motivado pela criação do Parque Nacional Yellowstone, nos Estados Unidos, idealizou o Parque Nacional do Iguaçu. Em 1916, Alberto Santos Dumont visitou a região e ficou surpreso ao saber que a área pertencia a um particular. Após sua partida, teve uma conversa com o Governador do Paraná para que o local se tornasse público e protegido (BRASIL).

Em três meses, o Estado do Paraná declarou que a área passaria a ser de utilidade pública. Determinou, ainda, que nela se estabelecesse um parque, pelo Decreto Estadual nº. 653 de 28 de julho de 1916. Mas, somente em 1939 foi criado o Parque Nacional do Iguaçu, através do Decreto Federal nº. 1.035 de 10 de janeiro de 1939, assinado pelo presidente Getúlio Vargas (BRASIL). Em 1986, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, sigla em inglês) inseriu o Parque Nacional do Iguaçu na lista de patrimônio mundial natural (UNESCO, 20--?). Em maio de 2012, as Cataratas do Iguaçu foram eleitas como uma das sete maravilhas naturais do mundo (NEW 7 WONDERS OF NATURE). Estes dois títulos

internacionais são compartilhados entre os parques nacionais do Iguazu, brasileiro, e de Iguazú, da Argentina.

Dos anos 1930 para cá, a economia brasileira vem sendo dominada pela crença desenvolvimentista de que quaisquer custos valem para crescermos economicamente. Já a legislação ambiental vem sofrendo transformações expressivas, passando de uma legislação de cunho econômico e voltada estritamente a florestas para uma mais ambiental propriamente dita (CÂMARA, 2013, p. 130). Após a criação dos parques nacionais, em 1937 e 1939, o país passou por um período de mais de duas décadas sem que qualquer nova área fosse destinada a este fim. Para Medeiros (2006, p. 51), apesar da inicialmente tímida efetiva criação de áreas protegidas, um aspecto importante a respeito do modelo de proteção ambiental que se instituiu no país foi a sua capacidade de ter estabelecido diferentes tipologias e categorias de espaços protegidos.

Foi a partir das décadas de 1960 e 1970 que a sociedade brasileira passou demonstrar mais engajamento em relação às problemáticas sociais e ambientais. Isto se deve às desastrosas consequências na saúde da população advindas com a poluição industrial e com a contaminação de áreas urbanas. Ocorreram, por exemplo, manifestações sociais contrárias à poluição produzida nos centros industriais de Cubatão, São Paulo, Rio de Janeiro e Volta Redonda, cidades onde problemas de saúde pública e de danos ecológicos foram muito expressivos (CÂMARA, 2013, p. 131).

Em 1965, ano seguinte ao da ascensão do regime militar, um novo Código Florestal foi sancionado pela Presidência da República. As quatro tipologias de áreas protegidas do código antecessor, de 1934, foram extintas (protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento), e no seu lugar passaram a figurar as seguintes: Parque Nacional e Floresta Nacional, Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL).

Com o passar dos anos, outras modalidades de áreas protegidas foram acrescentadas ao ordenamento jurídico brasileiro. Importante salientar que tanto antes como depois da sanção da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, que é o marco inicial do Direito Ambiental brasileiro, outras modalidades de espaços territoriais especialmente protegidos foram criadas. Portanto, a tutela desses espaços naturais antecede o surgimento do

Direito Ambiental como disciplina orgânica e autônoma no nosso país (BENJAMIN, 2001, p. 284-286).

Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura. A iniciativa da sua criação foi para que fosse um novo órgão central com atribuições específicas para implementar, gerir e fiscalizar áreas protegidas. Sua competência prioritária era fazer cumprir o Código Florestal, a lei de proteção à fauna, toda a legislação pertinente aos recursos naturais renováveis, além de administrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de Caça Federais (MEDEIROS, 2006, p. 53).

Chegada à década de 1970, uma nova fase ambientalista mundial se inicia. Diversos eventos internacionais marcaram os debates efervescentes sobre a problemática ambiental global. O Brasil esteve presente na I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. A delegação brasileira, segundo Ribeiro (2001, p. 96), defendeu posições polêmicas, como a de que a poluição seria bem-vinda, desde que trouxesse crescimento e desenvolvimento para o país. Em contrapartida, internamente, o governo acabou por adotar uma linha preventiva, alinhada à tendência internacional de criar e reforçar as instituições específicas para a gestão ambiental brasileira.

Neste contexto, foi criada, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), a qual dividiria com o IBDF a gestão e a fiscalização da política brasileira para áreas protegidas. A SEMA era vinculada ao Ministério do Interior e nasceu em decorrência dos debates da Conferência de Estocolmo e do Clube de Roma (MEDEIROS, 2006, p. 53). Esperava-se que a SEMA exercesse a função de gestão das áreas protegidas, enquanto o IBDF atuaria no fomento ao desenvolvimento da economia florestal, o que não ocorreu. Todo o conjunto de áreas protegidas até então criadas seguiu sob a tutela do IBDF, o que fez com que a SEMA estabelecesse um programa próprio de espaços protegidos subordinados a ela (MERCADANTE, 2001, p. 201).

Passaram a compor o rol de áreas protegidas da SEMA cinco novos espaços: as Estações Ecológicas, as Áreas de Proteção Ambiental, as Reservas Ecológicas, a Áreas de Relevante Interesse Ecológico e as Reservas Particulares de Patrimônio Natural. Segundo Medeiros (2006, p. 54):

Assim, a instituição das APAs, tipologia inspirada no modelo de Parques Naturais Regionais europeus, visava estabelecer um modelo de proteção que resguardasse áreas com certo nível de ocupação, sobretudo em áreas urbanas, sem a necessidade da União adquirir essas terras. As RESECs, por sua vez, objetivavam criar “santuários ecológicos” e preservar espécies endêmicas ameaçadas de extinção.

Um importantíssimo marco de modificação da legislação pátria a respeito de espaços territoriais especialmente protegidos foram os avanços em relação à demarcação das terras indígenas. Apesar de a ideia de demarcação ter surgido em 1910, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), a efetividade desta política ocorreu apenas em 1967, com a criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A FUNAI forneceu as bases legal e administrativa para a demarcação de terras indígenas em quatro categorias: Reserva Indígena, Parque Indígena, Colônia Agrícola e Território Federal Indígena (MEDEIROS, 2006, p. 55).

Sob a tutela do SPI, os povos originários eram vistos como potenciais camponeses e o governo tentava localizá-los junto aos sertanejos em núcleos agrícolas. Inclusive, originalmente, o nome do órgão era Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. Foi em 1914 que o nome passou a se chamar SPI. Mesmo sob o controle da FUNAI, a via campesina do tratamento dos povos originários pode ser ver presente. Eles são submetidos ao Estado e, com raras exceções, tem somente o direito à posse e ao usufruto sobre a terra. O domínio destes espaços pertence à União (BAINES, 2001, p. 3).

Entre o final da década de 1970 e o início da de 1980, foram feitos no Brasil os primeiros estudos de avaliação de impacto ambiental. Eles foram exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial, os quais iam financiar a implantação das usinas hidrelétricas de Sobradinho e Tucuruí, do Porto Ferroviário Ponta da Madeira e o asfaltamento da BR-364 - Cuiabá-Rio Branco (CÂMARA, 2013, p. 131). Importante ressaltar que, apesar de a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente ser de 1981, na qual existe dispositivo específico a respeito da realização de estudos de impacto ambiental para licenciamento de atividades utilizadoras de recursos naturais, foi apenas em 1986 que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) tornou a sua realização uma exigência. Portanto, como o país

ainda não dispunha de norma que regulamentasse a realização de estudos de impactos ambientais, os estudos em questão foram realizados com base nas normas de agências internacionais (CÂMARA, 2013, p. 131).

Manifestações sociais e pressão a instituições internacionais de fomento, como o Bando Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) culminaram na criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989. O governo foi pressionado a adotar medidas mais efetivas de controle, de melhoria do licenciamento ambiental e de fiscalização.

A Resolução nº 01/86 do CONAMA, referida anteriormente, abriu um importante espaço de manifestação das populações interessadas e afetadas por empreendimentos causadores de impactos ambientais. Ela introduziu as audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental. Porém, já nos anos 1990, verificou-se um desprestígio das audiências públicas. Ainda, as populações afetadas passaram a relatar dificuldades para acessarem as informações dos licenciamentos, falta de transparência na elaboração dos estudos de impacto ambiental e falhas na função regulatória dos órgãos públicos responsáveis pela decisão da licença ambiental pretendida (CÂMARA, 2013, p. 132).

Na década de 1990, com a transformação do papel do Estado brasileiro, a abertura ao mercado internacional e o forte ingresso de capital estrangeiro no país, causaram mudanças significativas no cenário ambiental do país. Passou-se a se ver um movimento cada vez mais forte contra a responsabilidade ambiental do Estado e a favor do Estado mínimo. O Estado brasileiro, então, passou por transformações decorrentes de desregulamentações, privatizações e desestatização. Nas palavras de Câmara (2013, p. 135):

São notórias a falta de pessoal qualificado, a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros e a desarticulação institucional entre as diversas esferas de governo. Essa situação tem resultado em fragilidades, fraquezas e conflitos de competência, comprometendo o desenvolvimento sustentável.

Em 1992, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que deu origem a um tratado internacional chamado de Convenção sobre Diversidade Biológica

(CDB). A CDB está estruturada sobre três bases principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos. Se refere à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos.

A CDB abarca tudo o que se refere, direta ou indiretamente, à biodiversidade. Ela funciona como uma espécie de arcabouço legal e político para diversas outras convenções e acordos ambientais mais específicos, como o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, as Diretrizes de Bonn, as Diretrizes para o Turismo Sustentável e a Biodiversidade, os Princípios de Addis Abeba para a Utilização Sustentável da Biodiversidade, as Diretrizes para a Prevenção, Controle e Erradicação das Espécies Exóticas Invasoras e os Princípios e Diretrizes da Abordagem Ecosistêmica para a Gestão da Biodiversidade (BRASIL, 2020).

Sobre a CDB, Franco (2013, p. 26) explica a sua importância:

Nela se chegou a uma definição bastante ampla e funcional de diversidade biológica ou biodiversidade, abrangendo-se três níveis: diversidade de espécies, diversidade genética e diversidade de ecossistemas. A convergência entre o uso do conceito de biodiversidade e a afirmação da biologia da conservação como uma nova disciplina conduziu a uma nova configuração dos estudos relacionados com a interação, a adaptação, o surgimento e o desaparecimento de espécies de organismos. Aproximou, também, as especulações científicas e os próprios cientistas das preocupações cotidianas de manejadores de áreas protegidas e de ativistas da conservação da natureza.

O ano 2000 é muito celebrado, no que diz respeito à matéria ambiental, pois foi quando foi estabelecido o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Ele passou a definir critérios mais objetivos para a criação e a gestão de áreas protegidas que antes se encontravam dispersas em diferentes instrumentos legais. Ainda, ele abriu espaço para que novas categorias de espaços especialmente protegidos fossem criadas e incorporou todas as áreas protegidas dispersas na legislação. O avanço do tema proteção



da natureza com o advento do SNUC é inegável (MEDEIROS, 2006, p. 56-57).

Claro que não se pode esquecer que o Brasil foi um dos países que mais tardiamente se empenhou no desenvolvimento de instrumentos políticos e legislativos para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos. Mas, mesmo assim, é importante celebrar o SNUC. De acordo com dados recentes, extraídos do *website* do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2019), em 2019, o Brasil possuía um total de 2446 áreas protegidas, sendo assim distribuídas conforme categoria de manejo: 993 Reservas Particulares do Patrimônio Natural, 475 Parques, 375 Áreas de Proteção Ambiental, 108 Florestas, 97 Estações Ecológicas, 95 Reservas Extrativistas, 77 Refúgios de Vida Silvestre, 66 Reservas Biológicas, 62 Monumentos Naturais, 59 Áreas de Relevante Interesse Ecológico e 39 Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Todos estes espaços especialmente protegidos somavam 18,66% da área continental e 26,46% da área marinha do país.

A importância da existência deste tipo de área protegida, como visto, é indiscutível. Os percentuais de áreas continentais e marinhas protegidas parece-nos ainda baixo, considerando a vasta extensão territorial do país, comparada a quantidade de terras particulares, sem uso, que, dentre outros, poderiam estar sendo destinadas a este fim de espaços protegidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de sermos um dos países que mais tempo demorou para se preocupar com a preservação da biodiversidade, por meio da criação de espaços territoriais especialmente protegidos, são dignos de respeito os esforços das diversas pessoas e grupos que lutaram para que tivéssemos uma política de proteção ambiental efetiva.

Em todos os anos que se passaram após a chegada dos portugueses em nosso território, muitas foram as situações que demonstraram que a natureza precisa ser preservada, conservada e respeitada, como vimos no decorrer deste texto. E dependemos da natureza para vivermos com dignidade, conforto e segurança. Assim, nos utilizarmos de ciências como a biologia e o direito para contribuir para a preservação da biodiversidade é medida que segue sendo de fundamental importância.

E mesmo com todos os esforços até o momento colocados sobre o tema da preservação, nos deparamos, ainda, com muito descaso. Descaso perpetrado não apenas por particulares, mas também pela própria administração pública. Portanto, seguir abordando o tema e cobrando dos nossos governos que o território continental e aquático seja cada vez mais protegido é medida que se impõe, em respeito à nossa vida e à das gerações que ainda estão por vir.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- BAINES, Stephen Grant. *As terras indígenas no Brasil e a “regularização” da implantação de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração na Amazônia*. Brasília: UnB, 2001, p. 3. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23389/1/ARTIGO\\_TerrasIndigenasBrasil.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23389/1/ARTIGO_TerrasIndigenasBrasil.pdf). Acesso em: 22 jan. 2022.
- BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, F. (org.) *Terras Indígenas e Unidades de Conservação*. São Paulo: Instituto Socioambiental. 2004, p.53-63. Disponível em: [https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2019/01/artigo\\_henyo.pdf](https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2019/01/artigo_henyo.pdf). Acesso em: 19 jan. 2022.
- BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). Introdução à Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Painel de unidades de conservação brasileiras*. Departamento de Áreas Protegidas. Brasília, 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjUxMTU0NWMrODkyNC00NzNiLWJiNTQrNGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY>

3LTzkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBlNyJ9 .  
Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Convenção sobre diversidade biológica*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/convencao-sobre-diversidade-biologica> . Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *O parque nacional é o primeiro parque do Brasil, criado em junho de 1937*. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/> . Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Parque nacional do Iguaçu: quem somos*. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaiguacu/quem-somos.html> . Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *História da república no Brasil: república velha e marco inicial do período republicano*. Rádio Senado, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/09/19/republica-velha-e-marco-inicial-do-periodo-republicano-no-brasil#:~:text=O%20per%C3%ADodo%20Republicano%20no%20Brasil,Republicano%20da%20hist%C3%B3ria%20do%20Brasil>. Acesso em: 19 jan. 2022.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, 2013, p. 127. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008> . Acesso em: 24 jan. 2022.

CARVALHO, José Cândido de Melo. *A conservação da natureza e recursos naturais na Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, 1966. 47 p.

FRANCO, José Luiz de Andrade. *O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da wilderness à conservação da*

biodiversidade. História, São Paulo, v. 32, n.2, p. 21-48, 2013.  
Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v32n2/a03v32n2.pdf> .  
Acesso em: 25 jan. 2022.

GANEM, Roseli Senna. DRUMMOND, José Augusto. Biologia da conservação: as bases científicas da proteção da biodiversidade. In: Roseli Senna Ganem. (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010, v. 1, p. 11-46. Disponível em: [https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/708/1/conservacao\\_biodiversidade.pdf](https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/708/1/conservacao_biodiversidade.pdf) . Acesso em: 24 jan. 2022.

LANGLEY, S. The system of protected areas in the United States. In: BENJAMIN, A.H. (org.) *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2001. p. 116-161.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, 7ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 2006, v. 9, n. 1, p. 41-64. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/C4CWbLfTKrTPGzcN68d6N5v/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 28 dez. 2021.

MEDEIROS, Rodrigo. IRVING, Marta. GARAY, Irene. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. Salvador: *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano VI, n. 9, 2004, p. 83-93. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/115> . Acesso em: 19 jan. 2022.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIM, Antônio Herman (org.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001, p. 190-293.

- NEW 7 WONDERS OF NATURE. *Official inauguration of the Iguazu Falls as one of the new 7 wonders of nature*, 20--?. Disponível em: [https://nature.new7wonders.com/events/#official\\_inauguration\\_of\\_the\\_iguazu\\_falls\\_as\\_one\\_of\\_the\\_new\\_wonders\\_of\\_nature](https://nature.new7wonders.com/events/#official_inauguration_of_the_iguazu_falls_as_one_of_the_new_wonders_of_nature) . Acesso em: 20 jan. 2022.
- ODUM, Eugene. P. *Fundamentos de ecologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. 172 p.
- PEREIRA, Polyana Faria. SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. Campinas: *Ambiente e Sociedade*. V. XI, p. 81-97, jan.-jun., 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/ZQ47CM46G7jkwx53zmqsxN/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 07 jan. 2022.
- PERTICARRARI, André. TRIGO, Fernando Rossi. BARBIERI, Marisa Ramos. COVAS, Dimas Tadeu. O uso de textos de divulgação científica para o ensino de conceitos sobre ecologia a estudantes da educação básica. Bauru: *Ciência & Educação*. V. 16, n. 2, p. 369-386, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1516-73132010000200007> . Acesso em: 13 jan. 2022.
- RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Ed. Contexto, 2001, 176p.
- UNESCO. *Iguaçu National Park*. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/list/355/> . Acesso em: 20 jan. 2022.

## CAPÍTULO 8

---

# A SOLUÇÃO MAIS EFICAZ PARA A DESTINAÇÃO FINAL DAS EMBALAGENS DE AGROTÓXICOS: LOGÍSTICA REVERSA

Willian Bussolotto Bocalon

Janaína Rigo Santin

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar, por meio da utilização do método exploratório de pesquisa bibliográfica, com apoio na legislação aplicável, as vantagens de ser realizada uma destinação final correta das embalagens de agrotóxicos e os motivos que geram um beneficiamento às empresas e, também, aos consumidores. Juntamente a tais pontos, busca-se uma análise das legislações que discutem sobre o presente tema e dos dados e trabalhos realizados pelo INPEV (Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias).

O trabalho será dividido em duas etapas: na primeira delas, serão demonstrados os dados e as formas corretas de destinação final das embalagens de agrotóxicos, analisando, principalmente, a importância da tríplex lavagem antes da destinação final do produto. Na segunda parte do trabalho, serão demonstrados os benefícios de destinar, de forma correta, as embalagens vazias de agrotóxicos, preservando assim a saúde do próprio consumidor, o cuidado à natureza e as vantagens das empresas produtoras. Ainda, serão demonstrados dados que enfatizem e esclareçam os inúmeros crescimentos nos recolhimentos de embalagens de agrotóxicos, como também o posicionamento do Projeto de Lei 6.299/2002, que pretende modificar as regras da destinação final das embalagens de agrotóxicos.

### AGROTÓXICOS E TIPOS DE EMBALAGENS:

Agrotóxicos são grupos de substâncias químicas utilizadas no controle de pragas e doenças de plantas (FUNDACENTRO, 1998).

Desde os anos 50, durante a chamada “revolução verde”, houve mudanças no processo tradicional de trabalho agrícola, como a incrementação de agrotóxicos nas lavouras agrícolas, que começaram gerar impactos na saúde humana e ambiente. Não se nega o aumento da produtividade com a utilização dos mesmos, entretanto, esse tipo de “facilidade” não veio acompanhado com um programa devido de descarte de embalagens e nem prevenção à saúde corretamente aplicada.

Os Agrotóxicos são nomeados, regulamentados e tratados separadamente na legislação brasileira. Entretanto, apesar de existirem várias composições diferentes em cada tipo de agrotóxico, é necessário o mesmo cuidado pelo consumidor, pois, o mesmo estará pondo sua saúde e o meio ambiente em risco.

Por sua vez, as embalagens de agrotóxicos são classificadas como primárias ou secundárias. As primeiras contatam diretamente com a formulação do agrotóxico, já as segundas, não entram em contato, sendo consideradas não contaminadas e não perigosas. De acordo com a matéria prima utilizada na composição da embalagem, seja ela plástica ou metálica, será determinado o que pode ser produzido após a reciclagem e a devolução do produto à empresa fabricante. Assim, conforme Araújo, as embalagens são classificadas como: 1. Rígidas: vidro, metal, plástico e fibrolatas (Norma técnica NBR 13.968); 2. Flexíveis: papelão, cartolina e plástico; 3. Coletivas: normalmente são de papelão, sendo utilizadas para guardar os outros tipos de embalagens, não tendo contato direto com a formulação do produto (ARAÚJO, 1997).

De acordo com o INPEV (Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias), a composição das embalagens de agrotóxicos pode ser com PEAD MONO (Polietileno de Alta Densidade), PET (Tereftalato de Etileno), COEX (Poliamida Polietileno), PP (Polipropileno) e Embalagens Metálicas.

### **Embalagens Hidrossolúveis:**

Essa embalagem representa o principal avanço tecnológico quando se fala em produtos da sua espécie, pois atende os principais requisitos entendidos por corretos: segurança no manuseio, por parte do agricultor, e destinação final

da embalagem. Segundo Dutra (2008), esse tipo de material de embalagens é o mais adequado que existe, embora, ainda não é o ideal.

As embalagens hidrossolúveis são formadas por inúmeros materiais, sendo utilizado, em maior escala, o Polivinil álcool – PVA (COMETTI, 2009). O funcionamento desse tipo de embalagem, se dá da seguinte forma: após 20 segundos colocada em superfície com água, a embalagem absorverá umidade e começará o processo de expansão e rompimento e, após 35 segundo, haverá dissolvido completamente (ARAÚJO, 2008).

### **Embalagens Retornáveis:**

As embalagens retornáveis são as que, após o esvaziamento de seu conteúdo, poderão voltar por inúmeras vezes ao seu fabricante, considerando-se o estado de conservação (COMETTI, 2009). Os materiais que normalmente compõe essas embalagens são plásticos de alta resistência ou aço inoxidável.

### **Embalagens Plásticas:**

Como o próprio nome se refere, Embalagens Plásticas são as compostas por plástico. Com a publicação da Legislação sobre os agrotóxicos (Lei 7.802/1989), que definiu o termo “agrotóxico”, houve um aumento no número desse tipo de embalagens nas lavouras gaúchas, uma vez que houve a determinação de utilização de embalagens de vidro somente quando não houvesse outra possível de ser utilizada, ou seja, somente na não existência de outra alternativa. Além de que, por serem mais adeptas ao transporte, manuseio e armazenamento, esses tipos de embalagens plásticas são preferíveis aos consumidores (GERASSI, 1999).

Após dez anos da entrada em vigor da Lei dos Agrotóxicos, foi observado por Marques (1999) que 95% dos agricultores da região Sul do Rio Grande do Sul optariam pelas embalagens plásticas como as necessárias para produtos fitossanitários, caso pudessem optar.

Para confirmar tal alegação, analisou-se através de Grützmacher et al (2006), o primeiro ano de operação da central de Recolhimento de Embalagens de Agrotóxicos de Capão Leão/RS, na qual, o recolhimento de embalagens



plásticas prevaleceu entre as mais recolhidas em kg (70.058), seguido do aço (48.188) e alumínio (1.342).

Veja-se que após a Lei 7.802/89, realmente houve uma brusca queda na utilização do vidro nos agrotóxicos, estando, atualmente, entre os materiais em desuso e sendo substituído pelo plástico. Nota-se que tão realistas são os dados, pois, segundo o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV), 94% das embalagens plásticas primárias de agrotóxicos comercializados no Brasil no ano de 2017 foram recolhidos pelo Instituto. Do total recolhido, cerca de 91% tiveram condições de reciclagem. O restante fora incinerado.

### **Do sistema de destinação final das embalagens de agrotóxicos:**

O crescimento populacional elevado e a necessidade por alimentos e matérias primas aumentaram mundialmente, especialmente no Brasil. A partir dos anos de 1970, com a ideia e incentivo da política de estímulo de crédito rural, ligada com novas tecnologias de arrecadação de dinheiro (financiamentos bancários), aumentaram as aquisições de insumos e equipamentos, juntamente com a necessidade de aquisição dos agrotóxicos para controle de doenças e pragas. Assim, iniciou-se uma demanda por defensivos agrícolas que acarretam problemas ambientais atuais, como a “Destinação Final das Embalagens vazias de agrotóxicos”.

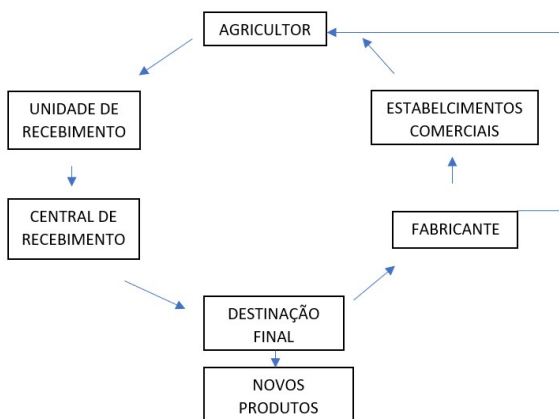
As embalagens de agrotóxicos, que geralmente são compostas por plástico, permanecem, após a utilização, contaminadas. De tal forma, com o descarte irregular desses materiais, ou então a queima dos mesmos, haverá contaminação química do solo, rios e outros danos ocasionados diretamente à natureza.

Tentado conter problemas ambientais, o governo brasileiro vem trabalhando com um programa de destinação final das embalagens de agrotóxicos, este guiado pelo INPEV – Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (instituto criado em 2001) qual determina responsabilidade compartilhada entre revendedores, agricultores, cooperativas agrícolas, poder público e fabricantes, para a disposição final das embalagens vazias (INPEV, 2009). Anteriormente ao INPEV, no ano de 2000, o governo promulgou a lei 9.974, a qual alterou a Lei de Agrotóxicos, determinando as

responsabilidades controladas e comentadas acima pelo INPEV a cada ente na fase de distribuição do agrotóxico.

Veja-se que o “o ciclo” de uma embalagem de agrotóxico começa com a extração de matérias-primas, passando pelo transporte, produção, distribuição, utilização e, por fim, tem-se destinação final. Assim, por participarem deste ciclo os fabricantes, agricultores, governo e comerciantes, segundo o defendido pelo INPEV e determinado pela Lei 9.974, possuem as seguintes responsabilidades: as cooperativas agrícolas ficam encarregadas de dispor um local para recebimento e armazenamento das embalagens vazias, como também, a emissão de uma nota fiscal de venda para os locais de devolução; ao agricultor coube a responsabilidade de devolver as embalagens lavadas após o consumo; ao fabricante recolher e dar a destinação final às embalagens; já, ao governo, restou a responsabilidade de fiscalizar e, juntamente com os fabricantes, de dar uma educação ambiental e orientação técnica necessária para o zelar o funcionamento do programa.

Assim, segundo uma ilustração disponibilizada no site do INPEV, o sistema de destinação final das embalagens de agrotóxico no Brasil é representado no fluxograma 1 abaixo:



Ou seja, conforme demonstrado acima, no sistema de destinação final das embalagens de agrotóxicos, exigido esse pela Lei 9.974, a principal responsabilidade para conter os problemas ao meio ambiente gerados pelas embalagens de agrotóxicos é do próprio fabricante.

De outra banda, em 08 de outubro de 2021, fora publicado no Diário Oficial da União o Decreto 10.866/2021, que altera o Decreto 4.074/2002, qual já havia alterado alguns pontos da Lei dos Agrotóxicos (9.974). Tal legislação recente visou clarear ainda mais as dificuldades encontradas quanto à pesquisa, produção, embalagens, transporte, armazenamento, importação, comercialização, exportação, classificação, registro, fiscalização e controle de agrotóxicos. Entretanto, por mais que o Decreto acima citado foi editado com o intuito de modificar a Lei e sanar pontos existentes de dúvidas e erros, nada se modifica quanto à destinação final das embalagens de agrotóxicos.

Os artigos do decreto 10.866/2021 (BRASIL, 2021), bem como toda a legislação sobre a destinação final de embalagens de agrotóxicos, que digam respeito à devolução e destino final das mesmas, podem ser consultadas na internet, no site MAPA, no local denominado “Legislação” (SISLEGIS,2009).

### **Da tríplice lavagem:**

A Tríplice Lavagem de Embalagens Vazias de Agrotóxicos teve origem em uma campanha lançada em 1999 pelo governo brasileiro, devido ao destino incorreto das embalagens vazias de agrotóxicos. Nesse ano, a Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF, 1999) divulgou dados que, por exemplo, no estado do Rio Grande do Sul, 57% das embalagens eram deixadas no campo ou próximas a rios, 25% eram queimadas e 10% eram armazenadas ao relento. Outro dado importante divulgado foi o índice reutilização, qual bateu 29,47%, demonstrando que havia extrema contaminação e intoxicação de pessoas e animais.

É comum ver agricultores utilizando galões de agrotóxicos para fazer baldes e transportar alimentos à animais ou então utilizar para guardar outros tipos de líquidos. Dessa forma, mesmo depois de esvaziadas, as embalagens de agrotóxicos permanecem com resíduos do produto em seu interior, exigindo procedimentos especiais para a sua destinação correta no final (ARAÚJO, 2008).

Assim, nas embalagens que contenham agrotóxico em líquido deve ocorrer a tríplice lavagem, ou seja, deve ser enxaguada por três vezes a

embalagem, ou a lavagem sobre pressão, fazendo com que sejam removidos 99,99% de quaisquer vestígios do produto.

Destaca-se que as embalagens de agrotóxicos vazias permanecem com aproximadamente 0,3% do volume inicial após o esvaziamento (ARAÚJO, 2008), causando, conseqüentemente, uma intoxicação a quem manusear ou utilizar o produto, seja no recolhimento ou na destinação final do mesmo.

O método manual da tríplice lavagem consiste no esvaziamento completo da embalagem, com a adição de água limpa até completar  $\frac{1}{4}$  do volume e agitar a mesma por trinta segundos. Após feito isso, a água da embalagem é depositada no interior do pulverizador para não haver desperdício de produto e nem contaminação indesejada de rios e aguaçais. Todo esse processo deve ser realizado três vezes. Além da tríplice lavagem, conforme comentado, existe a lavagem sobre pressão, na qual só poderá ser realizada com pulverizadores que possuam acessórios adaptados para essa finalidade, onde a embalagem vazia deve ser encaixada no funil localizado no pulverizador e, após liberar o jato de água, direcionando-o inclusive nas paredes do frasco, por trinta segundo, repetindo-se o procedimento por três vezes (INPEV, 2021).

Chiquetti (2005) avaliou a eficiência da tríplice lavagem em embalagens vazias de agrotóxicos. Em seu trabalho, foram avaliados quatro ingredientes: glifosato, MSMA, ametrina e tebutiurom. Os resultados obtidos foram: 34,67% das embalagens com glifosato, 58,33% com MSMA, 75,71% com ametrina e 73,07% com tebutiurom. Assim, a conclusão da autora, juntamente com outros pesquisadores do ramo, como Mori (2006) e Priotto (2007), foi de que a tríplice lavagem é um procedimento eficiente para a descontaminação, entretanto a maioria dos agricultores não a faz ou a faz de forma incorreta.

### **Da logística reversa:**

Conforme comentado acima, a destinação final das embalagens de agrotóxico possui responsabilidades de todos os envolvidos para a utilização do mesmo, desde o fabricante, passando pela cooperativa revendedora e indo até o consumidor final. Dessa forma, métodos de reutilização e descontaminação devem ser utilizados e promovidos por todos os envolvidos na cadeia, a fim de evitar a contaminação ambiental decorrente destes resíduos.

A logística reversa é um termo considerado novo, pois, embora venha sendo utilizado em países como Inglaterra e EUA desde 1975 (CARTER e ELLMRAM, 1998). Entretanto, somente na década de 90 o conceito passou a ter evidência no Brasil, com o aumento/criação das políticas ambientais, que somaram a uma maior conscientização da população, além da busca pelas empresas em reduzir perdas nos processos produtivos (CHAVES, 2005).

O conceito de Logística Reversa vem evoluindo nas últimas décadas, especialmente nos últimos 10 anos, não só enquanto definição, mas também a atitudes e sua abrangência. Conforme ensina Campos (2006) no início essa logística era vista apenas como uma distribuição, mas, com o passar do tempo, acabou ganhando importância e se fazendo presente com mais responsabilidade em todas as atividades logísticas relacionadas ao retorno dos produtos.

Conforme já exposto anteriormente, cada vez mais a logística reversa está presente na reutilização das embalagens de agrotóxicos. Dentre isso, estão as principais razões que influenciam esse tipo de ação, como os benefícios econômicos, adequação e regulamentação relativas à preservação ambiental (LEITE, 2003; KUMAR e TAN, 2003; BRITO e DEKKER, 2002).

Visa-se, com a Logística Reversa, a oportunidade de recuperação dos materiais utilizados nas embalagens, anteriormente desperdiçados ou danificados. Sabe-se que a reciclagem vem ganhando suma importância atualmente, uma vez que as pessoas estão priorizando produtos que economizem o meio ambiente. Dessa forma, o processo de reciclagem (Logística Reversa) não beneficia somente o produtor, mas sim a empresa fabricante que pagará menos pelas embalagens e, também, ao vasto número de pessoas que obterão empregos no recolhimento e processamento desses tipos de materiais.

Muitos autores afirmam que a Logística Reversa tem trazido retornos econômicos às empresas fabricantes de agrotóxicos, uma vez que há alto número de produtos reciclados reutilizados para o processo de produção (LACERDA, 2002; BARBIERI e DIAS, 2002).

Por sua vez, levando-se em consideração os avanços legislativos quanto à responsabilidade das empresas pelo destino final dos produtos após a entrega dos clientes e, também, pelo impacto ambiental produzido por eles, cada vez mais as empresas fabricantes se preocupam em aprimorar a logística reversa. Existe um princípio fundamental para explicar tal situação, é o “Princípio do

Poluidor Pagador”, em que o fabricante do produto ou da ação causadora de danos ao meio ambiente, se responsabilize pelo conserto do dano (COMETTI, 2009).

No Brasil e no mundo, as legislações de defesa ambiental estão sendo cada vez mais aprimoradas, inclusive as decisões judiciais acabam por adquirir uma postura mais ética quando da solução de conflitos. Tais comportamentos acabam sendo exigidos pela própria sociedade, uma vez que todos estão percebendo as consequências que os danos ao ambiente vêm causando às pessoas. Assim, é extremamente necessário que as empresas produtoras de agrotóxicos tomem iniciativas para combater a poluição.

A Logística Reversa é necessária para que haja desenvolvimento nos programas de consumo e produção sustentável, buscando-se assim, uma diminuição e, até, eliminação na poluição, no sentido de reaproveitar embalagens e proporcionar um maior incentivo na substituição de materiais que agredem o meio ambiente e reduzindo o impacto ambiental.

## A IMPORTÂNCIA DA DESTINAÇÃO FINAL DAS EMBALAGENS VAZIAS DE AGROTÓXICOS:

Especialmente na última década, a produção de grãos atingiu números recordes. Assim, conseqüentemente, iniciou-se uma nova onda elevada de consumo de agrotóxicos, com o intuito de controlar as plantas invasoras, pragas e doenças.

Segundo a Lei 7.802/89, os Agrotóxicos são produtos e componentes destinados ao uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos, com o intuito de evitar ação danosa de pragas e insetos. Ou seja, segundo a própria Lei, os agrotóxicos são necessários. Porém, ao mesmo tempo que tais produtos são importantes para uma vasta produção, estes podem causar intoxicação ao homem e danos ao meio ambiente, incluindo-se aí a destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos (PRIOTTO, 2007).

A Lei 9.974/00, criada no ano de 2000 e revogada em 2022, foi primordial para frear os danos ambientais causados pelo descarte irregular das embalagens de agrotóxicos, pois, a partir dela, deu-se responsabilidade aos agricultores pela devolução das embalagens vazias aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridas (Art. 6º, § 2º).

Assim, através deste contexto, é evidente a importância da realização da avaliação da destinação final das embalagens de agrotóxicos, uma vez que após feita a tríplice lavagem, o estoque, a devolução dos produtos e a reutilização dos mesmos, o meio ambiente será poupado de possíveis queimadas de produtos e geração de gases para a contribuição de efeito estufa, ou então, do descarte irregular dos mesmos acarretando contaminação de aquíferos e acúmulo de lixo.

Com a aplicação devida das leis e o consentimento dos responsáveis pelo ciclo das embalagens de agrotóxicos, há uma crescente devolução de embalagens. Hoje, a maioria dos agricultores realiza a devolução das embalagens vazias, ocorrendo ainda uma minoria de descartes irregulares (OLIVEIRA, 2012).

Assim, o fluxo da logística reversa das embalagens de agrotóxicos é uma ferramenta fundamental para a minimização dos impactos ambientais e da agressão à saúde humana, sendo uma condicional utilizada para o desenvolvimento do setor agrícola com a finalidade da destinação de resíduos perigosos.

## CONCLUSÃO

Recentemente, na data de 09 de fevereiro de 2022, na Câmara dos Deputados, houve a aprovação do projeto de Lei 6.299/02, qual objetiva a revogação da Lei dos Agrotóxicos (7.802/89), mantendo alguns de seus dispositivos e excluindo outros.

O principal objetivo do PL 6.299/02 é a liberação provisória de agrotóxicos, mesmo enquanto estão em análise junto à ANVISA ou IBAMA. Como também, busca modificar a nomenclatura de agrotóxico para pesticida ou Produtos de Controle Ambiental, quando se tratar de produtos usados em florestas e ambientes hídricos,

Entretanto, visando analisar o assunto em comento, o PL destacado acima incorpora as regras já existentes sobre a destinação final das embalagens de agrotóxicos, não havendo nada de modificado quanto ao assunto.

Com base nas informações analisadas com dados do próprio Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV), foi possível concluir que a Legislação ambiental quanto aos agrotóxicos vem sendo

cumprida, inclusive, cada participante da cadeia de consumo de agrotóxicos vêm cumprindo seu papel e cobrando ainda mais mudanças para a preservação sanitária e ambiental. O fluxo da destinação final das embalagens de agrotóxicos através da logística reversa é uma ferramenta fundamental para minimizar cada vez mais impactos ao meio ambiente, sendo esta, uma condicional utilizada para o crescimento do setor agrícola e, também, de toda a população envolvida no processo.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, R. M. *Destino final de embalagens de agrotóxicos* (produtos fitossanitários). Rio de Janeiro, SENAR, 1997. 40 p.
- ARAÚJO, R. M. *Destino final de embalagens de produtos fitossanitários*. Disponível em: <<http://www.andef.com.br>>. Acesso em 14 jan. 2022.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). *NBR 10004 – Resíduos Sólidos - Classificação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). *NBR 13968: Embalagem rígida vazia de agrotóxico – procedimento de lavagem*. Rio de Janeiro: ABNT, 1997.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). *NBR 14935: Embalagem vazia de agrotóxico – Destinação final de embalagem não lavada – procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.
- Associação Nacional de Defesa Vegetal (Andef). *Inovação tecnológica*. Disponível em <[http://www.andef.com.br/30\\_anos/inovacao.htm](http://www.andef.com.br/30_anos/inovacao.htm)>. Acesso em 21 set 2021.
- BARBIERI, J. C.; DIAS, M. *Logística reversa como instrumento de programas de produção e consumo sustentáveis*. Tecnológica. São Paulo/SP, n. 77, p. 58-69, 2002.
- BRASIL. Decreto nº 10.833 de 07 de outubro de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 out. 2021. Disponível:



<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.833-de-7-de-outubro-de-2021-351524955>>. Acesso em 14 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.074 de 04 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jan. 2002. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4074.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm)>. Acesso em 14 jan. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 7.802 de 11 de julho de 1989. *Legislação Federal de Agrotóxicos*. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm)>. Acesso em 14 jan. 2021.

BRASIL. *Lei Federal* nº 9.974 de 06 de junho de 2000. Altera a legislação de Agrotóxicos. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9974.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9974.htm)>. Acesso em 14 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei* nº 6.299, de 2002. Altera os arts 3º e 9º da lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1654426](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1654426)>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CAMPOS, Tatiane. Logística reversa: aplicação ao problema das embalagens da CEAGESP. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006. *Dissertação* (Mestrado), Departamento de Engenharia de Transportes – São Paulo, 2006. 154 p.

CARTER, C. R.; ELLRAM, L. M. Reverse logistics: a review of the literature and framework for future investigation. *Journal of Business Logistics*, vol.19, n. 01, 1998, p.85-102.

- CHIQUETTI, Samanta Cristina. Entrepósitos de Recebimento de Embalagens de Produtos Fitossanitários: Avaliação da Eficiência da Tríplice Lavagem. 2005. *Dissertação* (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Estadual de Campinas.
- COMETTI, José Luís Said. Logística reversa das embalagens de agrotóxicos no Brasil: um caminho sustentável? 2009. *Dissertação* (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, 2009.
- DE BRITO, M. P., FLAPPER, S. D. P. e DEKKER, R., 2002. *Reverse Logistics: a review of case studies*, Econometric Institute Report EI 2002-21. Erasmus University Rotterdam, The Netherlands, 2002.
- DUTRA, O. *Reunião sobre destino das embalagens de agrotóxicos*. Disponível em: <<http://www.camara-santacruz.com.br>>. Acesso em: 15 dez. 2021.
- FUNDACENTRO. *Prevenção de acidentes no trabalho com agrotóxicos: segurança e saúde no trabalho*, n. 3. São Paulo: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, Ministério do Trabalho, 1998.
- GERASSI, P. V. M. *Manual de destinação final de embalagens vazias de produtos fitossanitários*. São Paulo: ANDEF, 1999. 32p.
- GRÜTZMACHER, D. D.; FARIAS, C. R. J.; GRÜTZMACHER, A.D.; POIS, A. A. Central de recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos de Capão do Leão-RS. *Revista Brasileira de Agrociência*, Pelotas, v. 12, n. 4, p. 503-504, 2006.
- GRÜTZMACHER, D. D.; FARIAS, C. R. J.; GRÜTZMACHER, A.D.; POIS, A. A. Embalagens vazias de agrotóxicos: Organização dos fabricantes e suas obrigações (Lei Federal 9.974). *Revista Brasileira de Agrociência*, Pelotas, v. 12, n. 1, p. 05- 06, 2006.
- HAVES, G de L. D. Diagnóstico da Logística Reversa na Cadeia de Suprimentos de Alimentos Processados no Oeste Paranaense. 2005.

*Dissertação* (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócios)  
– Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

INTITUTO NACIONAL DE PROCESSAMENTO DE

EMBALAGENS VAZIAS. *Institucional*. Disponível em

<<https://www.inpev.org.br/logistica-reversa/legislacao-normas/>>.

Acesso em 15 de dez. 2021.

KUMAR, A; TAN, A. Reverse Logistics Operations in the Asia-Pacific Region Conducted by Singapore Based Companies: na Empirical Study. *Conradi Research Review*, v.2, issue 1, pp. 27-49, 2003.

LACERDA, L. *Logística reversa* - Uma visão sobre conceitos básicos e práticas operacionais. Disponível em <[http://www.paulorodrigues.pro.br/arquivos/Logistica\\_Reversa\\_LGC.pdf](http://www.paulorodrigues.pro.br/arquivos/Logistica_Reversa_LGC.pdf)>. Acesso em 20 dez. 2021. Rio de Janeiro, 2002.

LEITE, Paulo Roberto. *Logística Reversa: meio ambiente e competitividade*. 1. Ed ISBN: São Paulo, 2003.

MARQUES, L. H. W. Aspectos sobre a destinação final das embalagens de agrotóxicos e ecotoxicologia na Região Sul do Rio Grande do Sul. 1999. 37f. *Monografia de Graduação* (Bacharelado em Ecologia) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 1999.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Projeções do Agronegócio: Mundial e Brasil – 2006/07 a 2017/2018*. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acessado em 14 dez. 2021.

PRIOTTO, M. A. Alternativa de destino para embalagens usadas de grifosato. Curitiba-PR, 2007. 99 pp. *Dissertação* (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento de Tecnologia, Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento-LACTEC.

WHO (World Health Organization). *Public health impact of pesticides used in agriculture*. Genebra: World Health Organization, 1990.

## CAPÍTULO 9

---

# VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UM ESTUDO A PARTIR DA LEI MARIA DA PENHA NO BRASIL

Willian Bussolotto Bocalon

Eduarda Marinho dos Santos

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar de forma clara e objetiva, através da utilização do método qualitativo de pesquisa bibliográfica, com base na leitura e interpretação de doutrinas e jurisprudências, o conceito da Violência Doméstica, os motivos que motivam o agressor a cometer tal crime e a forma de penalização do ato no Brasil. Juntamente a tais pontos, busca-se uma análise da criação, aplicação perante os tribunais, brechas e consequências da Lei Maria da Penha no país.

O trabalho será dividido em duas etapas, na primeira delas, serão demonstrados os dados e as consequências geradas pela Violência Doméstica às mulheres no Brasil e seu conceito, sendo destacado que esta ocorre de várias maneiras, não somente marcada pela violência física, mas também pela violência psicológica, sexual, patrimonial, moral, dentre outras. Ademais, será demonstrado que tal barbárie ocorre diariamente com várias vítimas em âmbito familiar, ou seja, na casa, onde a agredida deveria se sentir “amparada”, passa a ser um local de medo e risco diante a presença do agressor.

Na segunda parte do trabalho será enfatizada a criação da Lei Maria da Penha e a aplicação da mesma no Direito brasileiro, a qual veio como um meio de punir o agressor da Violência Doméstica e dar maior segurança às mulheres vítimas desse crime, o que vem demonstrando resultados positivos. Entretanto, assim como na maioria dos acontecimentos, será demonstrado que a presente legislação possui brechas que acabam, em alguns casos, por prejudicar a vítima ou até condenar injustamente alguém.

## CONCEITO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Em toda a história da humanidade a violência sempre esteve presente, possuindo características próprias que se deslindam e formam outros ramos dessa barbárie, como violência física, psicológica, contra a mulher, doméstica e outras.

A violência, quando praticada dentro do lar, é chamada de violência doméstica, sendo caracterizada por

Qualquer ato, conduta ou omissão que sirva para infringir, reiteradamente e com intensidade, sofrimentos físicos, sexuais, mentais ou econômicos, de modo direto ou indireto (por meio de ameaças, enganos, coação ou qualquer outro meio) a qualquer pessoa que habite no mesmo agregado doméstico privado (pessoas - crianças, jovens, mulheres adultas, homens adultos e idosos - a viver em alojamento comum) ou que, não habitado no mesmo agregado doméstico privado que o agente da violência, seja cônjuge ou companheiro marital ou ex-cônjuge ou ex-companheiro marital (MACHADO E GONÇALVES, 2003, p. 46, tradução nossa)

Tal assunto se trata de um fenômeno mundial que atinge todas as classes sociais, sendo bastante complexo e composto por fatores sociais, culturais e psicológicos.

Além do exposto, é sabido que a violência doméstica possui inúmeros fatores que contribuem para sua ocorrência, como o alcoolismo, frustrações, vivências infantis e da sociedade a qual o indivíduo está inserido, a crença, a toxicodependência, entre outros.

A violência doméstica não vem ocorrendo somente nos dias atuais, é um problema que amedronta mulheres desde os primórdios, quando os homens detinham o poder familiar e usavam da força para o controle emocional e realização de seus desejos. Ou seja, a mulher, nunca poderia contrariar, deveria ser submissa e respeitar o que lhe foi determinado.

De tal forma, o assunto, conforme comentado acima, é um problema antigo que, com o início dos movimentos feministas, nos anos 60/70 começou a ser denunciado, obrigando governos no mundo todo a criarem legislações para combater tal crime. Um exemplo disto é o Brasil, que no ano 2006 sancionou a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06).

A violência doméstica, por mais que ocorra entre pai, mãe, filhos e irmãos, é sempre lembrada pela sociedade como sendo uma violência contra a mulher, pois esta acaba sendo mais violentada do que o homem e possui, também, a proteção da Lei Maria da Penha (instituto que surgiu para a proteção do gênero feminino).

Conforme preceitua o art. 5º da Lei Maria da Penha, violência doméstica e familiar contra a mulher é “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”.

Por fim, ressalta-se que quem pratica essa violência tem o intuito de manter controle e poder sobre sua vítima, sempre vindo de algum membro da família. Essa violência pode ocorrer em qualquer momento da vida de uma pessoa, seja no trabalho, na rua e principalmente em suas casas, qualquer seja sua classe social, sua cultura e nível de escolaridade.

## ESPÉCIES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha) visa cobrir cinco espécies de violência:

**Violência física:** aquela que ofende a saúde corporal da mulher. Alguns exemplos desta violência são: espancamento, atirar objetos, sacudir, apertar os braços, estrangulamento ou sufocamento, lesões com objetos cortantes ou perfurantes, ferimentos causados por queimaduras ou armas de fogo, tortura.

**Violência psicológica:** aquela que causa danos ao emocional e a diminuição da autoestima, conseqüentemente faz com que a vítima se sinta inútil para que o vitimador mantenha o controle de seus comportamentos. Alguns exemplos que podem ser citados desta violência são: ameaças, constrangimentos, humilhações em público, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição, insultos, limitação do direito de ir e vir, tirar a liberdade de crença, distorcer e omitir fatos para deixar a mulher em dúvida sobre a sua memória e sanidade.

**Violência sexual:** conduta que força a companheira a presenciar, manter ou participar de relação sexual não desejada, sendo ameaçada e/ou sendo agredida pelo companheiro (a). Alguns exemplos dessa espécie de violência são: estupro, obrigar a mulher a fazer atos sexuais, impedir o uso de métodos

contraceptivos, forçar a mulher a abortar, forçar matrimônio, gravidez ou prostituição por meio de coação, chantagem, suborno ou manipulação, limitar ou anular o exercício dos direitos sexuais ou reprodutivos da mulher.

**Violência Patrimonial:** possui o intuito de controlar o dinheiro da vítima sem seu consentimento, também controla todos seus bens materiais assim podendo vendê-los, destruí-los parcialmente ou totalmente, pegá-los para uso próprio. Alguns exemplos são: deixar de pagar pensão alimentícia, destruição de documentos pessoais, furto extorsão ou dano, estelionato, privação de bens, causar danos propositais aos objetos da mulher ou os quais ela goste.

**Violência Moral:** é a conduta que configura um dos crimes de calúnia, difamação ou injúria à vítima. Existem exemplos muito claros para destacar tal espécie de violência, como acusá-la injustamente de traição, expor sua vida íntima, rebaixá-la por meio de xingamentos que incidem em sua índole e desvalorizá-la pelo seu modo de vestir.

## DADOS ATUAIS DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL

A fim de enfatizar os dados a respeito do aumento da Violência Doméstica contra a mulher, destaca-se, como exemplificação, os que dizem respeito ao Estado do Rio Grande do Sul, que, com o início da pandemia da Covid-19, causada pelo vírus Sars-CoV-2 (Coronavírus) e com todas as restrições e recomendações impostas pelo Governo Federal e Estadual, com o intuito do estancamento da doença, para que cada família permanecesse o máximo em suas casas, lugar onde mais ocorrem as agressões, tiveram, segundo a Defensoria Pública do Estado, de outubro de 2020 a setembro de 2021, “um aumento de 70% na procura por atendimento de casos de violência doméstica no Rio Grande do Sul. O salto foi de 10 mil para 17 mil no período”.

Ademais, quando se fala do País Brasil, os dados demonstram que uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos afirma ter sofrido algum tipo de violência no durante a pandemia da Covid-19<sup>1</sup>.

Ou seja, atualmente 25% das mulheres brasileiras, acima dos dezesseis anos, acabam por sofrer algum tipo de violência doméstica, seja ela física,

---

<sup>1</sup> Pesquisa encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e realizada pelo Instituto Datafolha.

psicológica, sexual, moral ou patrimonial. Uma pesquisa realizada pelo IPEC<sup>2</sup> mostra que, no último ano, mais de 13 milhões de mulheres disseram ter sido alvo de ofensa, agressão física ou sexual.

Se atualmente os dados são espantosos mesmo diante da existência de legislação e sanções específicas para o combate desse crime, imagine-se quando nada disso existia, fazia-se muito comum a observância de mulheres sendo agredidas pelos companheiros e sofrendo outros tipos de violência. Assim, conforme o tempo foi passando a população acabou debatendo, se autoquestionando e fazendo protestos, facilitando assim o entendimento de que tal ato de violência deveria ser considerado crime, fazendo com que existissem canais de atendimento para denúncias e houvesse a mudança de pensamento da população, para que parassem de entender por ser normal os homens serem controladores e “mandarem” de forma a agredir as suas companheiras.

Ademais, outros dados espantosos se referem às mulheres negras, estes realizados pelo Instituto Datafolha durante a pandemia da COVID-19, relatam que estas são as que mais sofrem violência doméstica no país (28,3%) em comparação a mulher parda (24,6%) e a branca (23,5%). Assim, conclui-se que o racismo está atrelado a violência doméstica. A mesma pesquisa expôs outros dados importantes, como o aumento do número de agressões dentro de casa, que passaram de 42% (2019) para 48,8% (2021). Além disso, diminuíram as agressões na rua, que passaram de 29% (2019) para 19% (2021). E cresceu a participação de companheiros, namorados e ex-parceiros nas agressões.

No gráfico abaixo, referente a pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, na data de 07/06/2021, será demonstrado detalhadamente os dados sobre o perfil da vítima, veja-se:

---

<sup>2</sup> Inteligência em Pesquisa e Consultoria - sistema que substitui o Ibope.



## Perfil da vítima

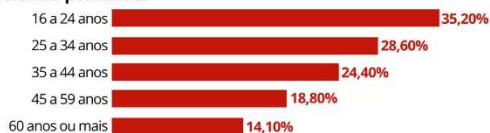
### Violência por estado civil:



### Violência por cor:



### Violência por idade:



*Fonte:* Instituto Datafolha e Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
Infográfico elaborado em: 07/06/2021.

Nota-se claramente que a violência doméstica atinge mulheres de todas as raças, idades e estados civis, o que torna necessária, cada vez mais, a denúncia desse crime e aplicação das sanções necessárias, para que essa injustiça aconteça o menos possível.

## MOTIVAÇÃO E CRIAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

A criação da Lei Maria da Penha vem de uma história verídica de uma brasileira natural do Ceará, seu nome era Maria da Penha Maia Fernandes, ela era uma biofarmacêutica, mãe de três filhas e avó.

Maria da Penha sofreu duas tentativas de assassinato, no ano de 1983, por parte de seu marido Marco Antonio Herredia Viveros, foi agredida várias vezes, em uma das ocasiões que estava dormindo levou um tiro disparado por ele. Em consequência de tal ato, ficou paraplégica, após uma semana deste acontecimento ela sofreu uma descarga elétrica enquanto tomava banho, necessitando de uma cadeira de rodas para a sua locomoção. Após 19 anos da prática dos crimes, em setembro de 2002 o réu finalmente foi preso.

Ademais, além dessa injustiça que chocou o país, havia uma motivação por parte de uma organização feminista que, desde os anos de 1970, denunciava violências domésticas sofridas por mulheres.

Tais fatos elencados geraram uma motivação para a criação da Lei 11.340/06, denominada como “Lei Maria da Penha”, que foi sancionada na data de 07 de agosto de 2006 pelo presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva.

De outra banda, um fato gerador da criação dessa Lei foi a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, a qual, em seu artigo 226, cita que “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Ou seja, visando à proteção familiar, criou-se a legislação comentada.

Após ser sancionada a Lei Maria da Penha, a violência doméstica era tratada de forma totalmente diferente do que o judiciário entende por correto nos dias atuais. Os crimes eram julgados em juizados especiais, por serem considerados de menor potencial ofensivo, além de que o processo corria de forma lenta. por conta disso e pela falta de instrumentos que a justiça tinha na época, muitas mulheres acabavam tendo medo de denunciar seus agressores, este atrelado pela dependência financeira, por não terem um lugar para se abrigar caso tivessem que sair da casa e pelo fato de vários casos em que o agressor sair sem nenhuma punição.

## APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

Conforme comentado acima, logo após a Lei Maria da Penha ser sancionada, a sua aplicação era totalmente diferente do que nos dias atuais, entretanto, analisando o contexto de índices de violência doméstica desde a criação da Legislação até os dias atuais, não houve nenhuma queda considerável ao ponto de percebermos que a lei em si está sendo totalmente eficaz.

Com a criação da Lei Maria da Penha, houve várias mudanças, entre elas, a mais emblemática foi o reconhecimento da violência baseada no gênero como violação de direitos humanos (art. 6º). A incorporação dessa definição não é apenas um recurso linguístico de alinhamento com o discurso internacional de proteção de direitos das mulheres, mas representa a adoção de um novo paradigma para orientar as respostas que o Estado deve dar para esse problema social.

Ademais, apesar das inúmeras conquistas trazidas, a aplicação da Lei Maria da Penha apresenta falhas, que são menores do que os acertos, mas que dizem respeito ao pecado do Estado no acompanhamento e conscientização dos agressores e no oferecimento de lugares para abrigar as vítimas que correm riscos de vida.

De outra banda, peca a Lei no julgamento de alguns casos, pois, homens acabam por serem injustiçados e condenados sem terem agredido as mulheres, mas somente por intriga proporcionadas por vinganças da parte delas.

Entretanto, por mais que ocorram injustiças e erros na aplicação da Lei Maria da Penha, a mesma trouxe inúmeros benefícios ao ordenamento jurídico brasileiro, como a criação de novos recursos para o combate deste crime, a permissão de detenção do agressor, a aplicação de agravante de pena e a possibilidade de determinação judicial para afastar o agressor da residência da vítima.

A Lei Maria da Penha possui alguns requisitos importante necessários para a sua aplicação, tais como: a violência ser cometida em âmbito familiar ou doméstico, haver relação íntima e de afeto entre a vítima e o agressor, ter afinidade ou vontade expressa e que a relação íntima de afeto seja independente de coabitação.

Resumidamente, a Lei Maria da Penha é aplicada com o intuito principal de afastar, primordialmente, o agressor da vítima, levando-a para abrigos ou então fazendo a prisão do criminoso.

A Lei Maria da Penha é eficaz, mas, há falhas na sua execução e isso se dá no Poder Executivo, Judiciário e no Ministério Público gerando ausência de punição com relação ao fato em si.

## TEORIA ADOTADA PELO CÓDIGO PENAL PARA O COMBATE DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

O Código Penal brasileiro possui legislação específica que auxilia no combate da violência doméstica e na defesa da mulher, como o artigo 129, que trata da lesão corporal, o qual declara que “Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem” gerará pena de detenção, sendo fixada de três meses a um ano.

De outra banda, especificamente sobre a violência doméstica, o § 9º, do Art. 129, do Código Penal, citado acima, qualifica a lesão praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade. A pena é de detenção de três meses a três anos e foi incluída pela *Lei 11.340/2006* (Lei Maria da Penha) com o claro propósito de aumentar a proteção não apenas à intimidade física individual da vítima, como também à tranquilidade e harmonia dentro do âmbito familiar.

Note-se que a Lei 11.340/2006 extraiu da violência considerada comum uma nova espécie, que acabou sendo aquela praticada contra a mulher no seu ambiente doméstico, de intimidade ou familiar. Veja-se que a vítima passa a contar com um estatuto não só de caráter repressivo, mas, sobretudo, preventivo e assistencial, que cria mecanismos aptos a coibir essa modalidade de agressão.

“A qualificadora, no entanto, não se restringe à tutela da mulher, aplicando-se também quando o homem é vítima”, conforme se depreende da redação do § 9º do art. 129 do CP, que não limitou o sujeito passivo.

Entretanto, a Legislação delimita à mulher a prestação de medidas de assistência e proteção, conforme o estabelecido pelo art. 2º da Lei Maria da Penha:

Art. 2º. Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social (Lei 11.340/2006).

Nota-se que todo o judiciário brasileiro, através da criação de legislações específicas, busca erradicar com os crimes de violência doméstica e/ou implantar sanções que condenem, como é merecido, o agressor.

## CONSEQUÊNCIAS DA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

A Lei Maria da Penha rege, principalmente, pela aplicação das medidas protetivas, visando proteger a vítima e reprimir o agressor.

Como um auxílio à segurança da vítima, a Lei Maria da Penha gerará inúmeras consequências ao agressor, como por exemplo, a suspensão da posse e/ou a restrição do porte de armas, proibição de contato entre a vítima, agressor e familiares, afastamento do lar e prestação de alimentos provisórios.

Por mais que não se possa imaginar, a vítima da violência doméstica sofre com a aplicação da Lei Maria da Penha, uma vez que ela não é informada sobre o destino do agressor, quando o mesmo irá sair da cadeia e fica, de certa forma, desprotegida.

Quando a Lei é aplicada de maneira correta a mulher (vítima) consegue se sentir totalmente segura e capaz de viver a sua vida normalmente, pois estará **PROTEGIDA**.

## CONCLUSÃO

A violência doméstica infelizmente é algo muito presente no dia a dia de várias famílias brasileiras. De tal forma, com o presente trabalho, verificou-se que houve a necessidade da criação de uma Lei específica (Lei Maria da Penha) para o combate desse tipo de crime, entretanto, ela possui brechas que precisam ser rapidamente curadas, para que os dados sobre essas agressões sejam positivos.

É necessário proteger as vítimas, defender seus direitos jurídicos e criminalizar as condutas que o violam. Também, é necessário que o Estado invista mais recursos financeiros no combate a este crime, com o intuito de dar cada vez mais segurança às mulheres que saem de seus lares por sofrerem com seus parceiros, pois assim, elas se sentirão cada vez mais seguras em denunciar.

A denúncia é o único meio capaz, juridicamente correto, de parar com as agressões, pois, a partir dela, o judiciário brasileiro se responsabilizará em tomar todas as medidas cabíveis para solucionar o caso da melhor forma, visando sempre a integridade física e psicológica da vítima.

Por fim, resta esclarecer que assim como qualquer outro objeto de legislação, a Lei Maria da Penha possui erros, entretanto, sempre visa uma proteção à vítima. Ademais, esses erros não estão em seu texto, mas sim, são causados pela má gerência do Estado, o qual não envia recursos financeiros suficientes para que a agredida reste totalmente protegida em abrigos ou outros meios entendidos por corretos.

## REFERÊNCIAS

- MACHADO, C.; GONÇALVES, R. A. *Violência e Vítimas de Crimes*. Coimbra: Quarteto, 2003.
- BRASIL, *Lei nº. 11.340*, de 7 de agosto de 2006, (Lei Maria da Penha).
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Código de Processo Penal*. decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>>. Acesso em 05 nov. 2021.
- DEFENSORIA Pública do RS registra aumento de 70% no atendimento de casos de violência doméstica. *G1 RS*, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/11/03/defensoria-publica-do-rs-registra-aumento-de-70percent-no-atendimento-de-casos-de-violencia-domestica.ghtml>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- BUENO, S.; REINACH, S. *A cada minuto, 25 brasileiras sofrem violência doméstica*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/cada-minuto-25-brasileiras-sofrem-violencia-domestica/>>. Acesso em 07 nov. 2021.
- PAIVA, P. P. *Uma em cada quatro mulheres foi vítima de algum tipo de violência na pandemia no Brasil, aponta pesquisa*. *G1 SP*, 7 jun. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/07/1-em-cada-4-mulheres-foi-vitima-de-algum-tipo-de-violencia-na-pandemia-no-brasil-diz-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- BRASIL. *Decreto-Lei 2.848*, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

## SOBRE AS ORGANIZADORAS



### **Leticia Virginia Leidens**

Professora Adjunta de Direito Internacional e Direitos Humanos do Departamento de Direito - MDI, da Universidade Federal Fluminense - UFF. Doutora em Direito Internacional pela Universidade Gama Filho - UGF, com período de pesquisa na Università di Salerno e Pisa, Itália. Coordenadora do projeto de extensão “Desenvolvendo: Cultura dos direitos humanos na infância e adolescência”.

E-mail: lleidens@id.uff.br



### **Janaína Rigo Santin**

Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa (Bolsa CAPES). Doutora em Direito UFPR. Mestre em Direito pela UFSC. Advogada e professora do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em História (Mestrado e Doutorado) da UPF. Professora do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da UCS. Professora Visitante do Mestrado em Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola.

E-mail: janainars@upf.br

## **SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES**

### **Aline Maria Trindade Ramos**

Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul/ UCS, Mestrado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul/UCS. Possui graduação em Direito pela UNISUL, Universidade do Sul de Santa Catarina, Graduação em História pela UNIJUÍ, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Especialização em Direito Ambiental pela UCS, Universidade de Caxias do Sul, Especialização em Ensino de Geografia, História e Sustentabilidade pela Faveni, Faculdade Venda Nova do Imigrante.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9667992425117390>.

### **Thayná Rosário Lima da Silva**

Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense, integrante do projeto de extensão “Desenvolvendo: Cultura dos direitos humanos na infância e adolescência, foi bolsista extensionista UFF/PROEX (2019-2020).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2299949798509493>

### **Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann**

Decana do Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e Administrativas da UNIRIO. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO e do Curso de Direito da UNIGRANRIO. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO (CNPq). Membro da Law & Society Association e da GGINNS.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3237502473386597>.

### **Orlando de Souza Padeiro Filho**

Bacharel em Direito e Engenheiro de Computação, ambos pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Imobiliário, atua há 12 anos na gestão pública, na área de planejamento governamental e orçamento público nos estados de São Paulo (Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas) e do Rio de Janeiro (Auditor Fiscal da Receita Estadual).



Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4817470238727947>.

### **Márcio de Almeida Farias**

Mestre em Direitos Fundamentais pela UNAMA (2015); Especialização em Direito Constitucional pela UNESA (2011); Graduação em Direito pela UFPA (2004); Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Pará desde 2016.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1359622140371835>.

### **Amanda de Moura Cañizo**

Acadêmica de Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) de Brasília e integrante do Grupo de Estudos em Direito Internacional Privado e União Europeia na mesma Instituição. Estagiária jurídica no escritório Joyce Dias Advocacia, atuando nas áreas de *International Corporate Law* e *Expats*.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1278389520726819>

### **Tatiana Bruhn Parmeggiani Gomes**

Professora de Direito Internacional Privado, Público e Direito da Concorrência no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) de Brasília, coordenadora do Grupo de Estudos em Direito Internacional Privado e União Europeia na mesma Instituição. Professora convidada do Curso de Especialização “O Novo Direito Internacional” na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutoranda e mestre em Direito Internacional pela UFRGS. Advogada com inscrição na OAB/RS.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8361859561103125>

### **Dalmir Franklin de Oliveira Júnior**

Juiz de Direito, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Pós graduado em Direito da Criança e do Adolescente pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS, e Direitos Fundamentais e Constitucionalização do Direito pela Pontifícia Universidade Católica do RS. Mestre em Direito pela UPF. Doutorando em Direito pela Univali/SC.

**Alice Pacheco Oliveira**

Advogada e graduada em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É palestrante e mestranda em direito pela Universidade de Caxias do Sul. Ainda, foi integrante da Comissão da Mulher Advogada da OAB/RS (biênio 2019-2021).

**Carla Letícia Pereira Nunes**

Procuradora municipal e graduada em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É pós-graduada em Desenvolvimento Territorial, pela Universidade Federal de Santa Catarina, e em Direito do Estado, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ainda, foi integrante da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RS (biênio 2011-2012).

**Willian Bussolotto Bocalon**

Graduando em direito na Universidade de Caxias do Sul, pesquisador do Programa de Iniciação Científica da Universidade de Caxias do Sul: BIC-UCS.

Lattes <http://lattes.cnpq.br/9880310798975406>.

